

Brigitte Geißel, Stefan Jung

Mehr Mitsprache wagen

Ein Beteiligungsrat für die Bundespolitik

FÜR EIN BESSERES MORGEN



**FRIEDRICH
EBERT 
STIFTUNG**

FÜR EIN BESSERES MORGEN

Ein Projekt der Friedrich-Ebert-Stiftung 2018–2020

Wachsende soziale Ungleichheit, gesellschaftliche Polarisierung, Migration und Integration, die Klimakrise, Digitalisierung und Globalisierung, die ungewisse Zukunft der Europäischen Union – Deutschland steht vor tief greifenden Herausforderungen.

Auf diese muss die Soziale Demokratie überzeugende, fortschrittliche und zukunftsweisende Antworten geben. Mit dem Projekt *Für ein besseres Morgen* entwickelt die Friedrich-Ebert-Stiftung Vorschläge und Positionen für sechs zentrale Politikfelder:

- Demokratie
- Europa
- Digitalisierung
- Nachhaltigkeit
- Gleichstellung
- Integration

Gesamtkoordination

Dr. Andrä Gärber leitet die Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung.

Projektleitung

Severin Schmidt ist Referent für Sozialpolitik in der Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik.

Kommunikation

Johannes Damian ist Referent für strategische Kommunikation dieses Projekts im Referat Kommunikation und Grundsatzfragen.

Die 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). Für ihre Demokratie-Studien wurde sie mehrfach ausgezeichnet, z. B. mit einem Senior-Democracy Fellowship der Harvard Universität. Schwerpunkt ihrer Arbeit sind neue Demokratieformen und die Zukunft der Demokratie.

Stefan Jung ist Doktorand am Institut für Politikwissenschaft der Goethe Universität Frankfurt am Main. Schwerpunkte seiner Arbeit sind Direkte Demokratie, soziale Ungleichheit und lokale Politik.

Für diese Publikation sind in der FES verantwortlich

Jochen Dahm leitet die Akademie für Soziale Demokratie der FES.

Alina Fuchs ist Referentin für Demokratie und Partizipation im Forum Politik und Gesellschaft der FES.

Judith Illerhues ist Referentin für ideelle Förderung bei der Studienförderung der FES.

Kerstin Ott leitet das Forum Jugend und Politik der FES.

Franziska Schröter verantwortet das Projekt „Gegen Rechtsextremismus“ der FES.



Weitere Informationen zum Projekt finden Sie unter:
www.fes.de/fuer-ein-besseres-morgen

Brigitte Geißel, Stefan Jung

Mehr Mitsprache wagen

Ein Beteiligungsrat für die Bundespolitik

	Warum ein Beteiligungsrat?	2
1	Einleitung	4
2	KRITERIENKATALOG FÜR GUTE BETEILIGUNG	6
2.1	Inklusive Partizipation	6
2.2	Gute Deliberation	9
2.3	Einbettung in den politischen Prozess	10
2.4	Demokratische Bildung der Bürger_innen	12
3	DIE DEBATTE ZU DELIBERATIVEN VERFAHREN AUF NATIONALER EBENE	14
3.1	Typen deliberativer Verfahren	14
3.2	Inklusive Partizipation	15
3.3	Gute Deliberation	15
3.4	Einbettung in den politischen Prozess	16
3.5	Demokratische Bildung	17
3.6	Fazit	18
4	AUSGEWÄHLTE BETEILIGUNGSVERFAHREN IM VERGLEICH	19
4.1	Nationale Public-Policy-Konferenzen (Brasilien)	20
4.2	Constitutional Convention (Irland)	22
4.3	Partizipative Gesetzgebung in Baden-Württemberg	25
4.4	Exkurs 1: Online Deliberative Town Halls	26
4.5	Exkurs 2: Zukunftsräte	26
5	BETEILIGUNGSRÄTE: EIN DELIBERATIVES BETEILIGUNGSMODELL AUF BUNDESEBENE	27
5.1	Struktur des Beteiligungsmodells	27
5.2	Designmerkmale	28
5.3	Qualitätskriterien	34
6	RAHMENBEDINGUNGEN	37
6.1	Rechtliche Rahmenbedingungen	37
6.2	Finanzielle Rahmenbedingungen	38
7	AUSBLICK	40
8	FAZIT	41
	Abbildungs- und Tabellenverzeichnis	42
	Literaturverzeichnis	43

Warum ein Beteiligungsrat?

Unsere repräsentative Demokratie ist die wichtigste Errungenschaft der jüngeren Vergangenheit. Sie hat Deutschland zu einer gefestigten Demokratie gemacht, den gesellschaftlichen Interessenausgleich garantiert und politische Stabilität gebracht. Aber seit einiger Zeit steht sie unter Druck. Diejenigen, deren Interessen das demokratische System vertreten und zusammenführen soll, beäugen es zunehmend kritisch. Mehr als die Hälfte der Bürgerinnen und Bürger in Deutschland ist mit dem Funktionieren der Demokratie unzufrieden, wie eine aktuelle Umfrage der Friedrich-Ebert-Stiftung zeigt¹. Dabei sind es insbesondere sozial schlechter gestellte Menschen und diejenigen mit Zukunftssorgen, die sich nicht vertreten fühlen und das Vertrauen in Institutionen, Akteure und Ergebnisse demokratischer Politik verlieren. Die Zunahme sozialer Ungleichheit und der schwindende gesellschaftliche Zusammenhalt werden somit auch zum Problem für die Demokratie an sich, für ihre Akzeptanz und ihre integrative Kraft.

Diese Entwicklung kann niemanden kaltlassen. Gerade die Soziale Demokratie steht als Emanzipationsbewegung für die politische Teilhabe aller Menschen und für die demokratische Interessenvertretung der Schwächeren in der Gesellschaft. Ihr zentrales Anliegen ist es, dass unsere Demokratie alle hört und allen gehört. Dafür müssen sich alle gesellschaftlichen Perspektiven im Ringen um die beste Lösung glaubhaft wiederfinden und in einen ernsthaften demokratischen Diskurs kommen.

WIE KANN DAS GELINGEN?

Bei aller Kritik am Funktionieren des politischen Systems bleibt die Zustimmung zur Demokratie als Staatsform ungebrochen hoch. Eine Mehrzahl der Menschen will sich politisch einbringen und wünscht sich mehr Beteiligungsmöglichkeiten, dies gilt insbesondere für diejenigen, die sich aktuell wenig vertreten fühlen². Diese Bereitschaft zum politischen Engagement konstruktiv zu nutzen und Wege für mehr Mitsprache in der repräsentativen Demokratie zu schaffen – darin liegt eine Chance, das Vertrauen in unsere Demokratie wieder zu stärken.

¹ Frank Decker et al., Vertrauen in Demokratie – Wie zufrieden sind die Menschen in Deutschland mit Regierung, Staat und Politik?, Friedrich-Ebert-Stiftung, Berlin 2019.

² Ebd.

Mehr Beteiligung ist eine Aufgabe für viele Akteure und Akteurinnen, allen voran für die politischen Parteien als zentralen Orten der politischen Willensbildung. Aber auch auf institutioneller Ebene gibt es Raum für innovative Formate, die sich in die Funktionslogik des politischen Systems einfügen. Diese Studie schlägt als einen Baustein ein deliberatives Beteiligungsmodell auf Bundesebene vor: **den Beteiligungsrat**.

ZURÜCK ZUR DEMOKRATISCHEN DEBATTE

Beteiligungsräte bringen Bürgerinnen und Bürger sowie Politiker und Politikerinnen zu einem informierten Austausch von Perspektiven und Argumenten zu einem bestimmten Thema zusammen und legen Wert auf eine qualitative Debatte. Garant für eine solche gute Deliberation sind eine neutrale, professionelle Moderation und ausgewogene, verständliche Informationen. In Zeiten von Polarisierung, Ausgrenzung politisch Andersdenkender und Politik via Twitter leisten Beteiligungsräte einen Beitrag zur politischen Willensbildung und zu einem fundierten demokratischen Diskurs. Anders als direktdemokratische Ja/Nein-Entscheidungen erlauben Beteiligungsräte eine differenzierte Auseinandersetzung mit den vielfältigen Interessen in der Bevölkerung und bieten einen Raum für gesamtgesellschaftliche Verständigung.

ALLE MENSCHEN MITNEHMEN

Zentral für die Zusammensetzung der Beteiligungsräte ist das Ziel der inklusiven Partizipation. Alle Menschen haben die gleiche Chance, an dem Verfahren mitzuwirken, die Zusammensetzung soll möglichst repräsentativ zur Bevölkerung sein, wobei bisher unterrepräsentierte Gruppen besonders berücksichtigt werden. Um dies zu garantieren, kombinieren Beteiligungsräte eine zweistufige Zufallsauswahl mit Quoten und einer besonderen Ansprache benachteiligter Menschen.

BERATER IM POLITISCHEN PROZESS

Beteiligungsräte können von Bundestag oder Bundesregierung oder aber aus der Bevölkerung heraus initiiert werden. Sie sind kein dauerhaftes Gremium, ihr Platz im institutionellen Gefüge sowie ihr Verhältnis zu den politischen Institutionen

sind aber klar definiert. Beteiligungsräte sind über eine feste Koordinierungsstelle beim Bundestag angesiedelt und werden von einem Online-Portal ergänzt. In einer Kombination aus Online- und Offline-Beratungen erarbeiten sie Empfehlungen für politische Entscheidungsträger_innen, die verpflichtet sind, Rechenschaft über den weiteren Umgang mit den Ergebnissen abzugeben.

Beteiligungsräte bieten die Chance, unsere repräsentative Demokratie zu stärken und zukunftsfest zu machen, indem sie die bewährten Prozesse der Willensbildung und der Politikformulierung transparenter und responsiver gestalten und durch eine Bürger_innensicht ergänzen. Es ist zu hoffen, dass dies nicht nur den politischen Prozess und seine Ergebnisse bereichert, sondern auch dazu beiträgt, dass die Menschen das Vertrauen in unsere Demokratie und ihre repräsentativen Akteure, aber auch in ihre eigene demokratische Wirksamkeit ein Stück weit zurückgewinnen.

Unsere repräsentative Demokratie zu stärken, sie so zu gestalten, dass alle Menschen sich in ihr wiederfinden, das ist eine der wichtigsten Aufgaben der Gegenwart. Vertrauen ist hierfür eine Grundvoraussetzung. Es ist der richtige Zeitpunkt, mehr Mitsprache zu wagen.

Unser herzlicher Dank geht an Prof. Dr. Brigitte Geißel und Stefan Jung für ihre fachliche Expertise, ihre Kreativität und ihr akribisches Durchdenken aller Facetten der Beteiligungsräte.

ALINA FUCHS

Forum Politik und Gesellschaft der
Friedrich-Ebert-Stiftung

JUDITH ILLERHUES

Studienförderung der
Friedrich-Ebert-Stiftung

KERSTIN OTT

Forum Jugend und Politik der
Friedrich-Ebert-Stiftung

FRANZISKA SCHRÖTER

Projekt Gegen Rechtsextremismus der
Friedrich-Ebert-Stiftung

1

Einleitung

Spätestens seit den Erfolgen populistischer Parteien in Deutschland und anderen westlichen Demokratien ist die Wahrnehmung einer Krise der repräsentativen Demokratie allgegenwärtig. Während die überwiegende Mehrheit der Deutschen zwar weiterhin großes Vertrauen in die Demokratie als Staatsform hat, zeigt sich lediglich die Hälfte der Bürger_innen mit dem Funktionieren der Demokratie in Deutschland zufrieden (F. Decker et al. 2019; Bertelsmann Stiftung 2019b; O. Decker/Brähler 2018). Besonders der starke Verlust des Vertrauens in den Bundestag, die Bundesregierung und die Parteien zeigt, dass breite Teile der Bevölkerung sich nicht mehr ausreichend repräsentiert und gehört fühlen. Vieles weist darauf hin, dass die Krise der repräsentativen Demokratie keine vorübergehende Erscheinung ist (Dryzek et al. 2019; Neblo et al. 2018).¹ Es verwundert daher nicht, dass sich eine Mehrheit der Bürger_innen mehr Beteiligungsmöglichkeiten durch direktdemokratische sowie deliberative Verfahren wünscht (F. Decker et al. 2019).

Wir konzentrieren uns im Folgenden auf deliberative Beteiligungsverfahren. Sie werden weltweit als mögliche Antwort auf die große politische Unzufriedenheit und den Wunsch nach mehr Beteiligung vermehrt erprobt (Dryzek et al. 2019; Geissel/Newton 2012). In deliberativen Verfahren diskutieren Bürger_innen politische Themen unter günstigen Bedingungen und geben Empfehlungen an politische Entscheider_innen ab. Nicht zuletzt die Anfälligkeit direktdemokratischer Verfahren gegenüber parteipolitischer Instrumentalisierung und Fehlinformationskampagnen, wie sie sich im Zuge des Brexit-Referendums gezeigt hat, den Ruf nach deliberativen Verfahren verstärkt (Offe 2017). Die Befürwortung solcher Verfahren ist dabei nicht auf privilegierte Bevölkerungsgruppen, die sich ohnehin schon stark politisch beteiligen, beschränkt (vgl. dagegen Merkel 2015; Shapiro 2017; Schäfer/Schoen 2013). Vielmehr begrüßen in einer aktuellen, für Deutschland repräsentativen Studie der Friedrich-Ebert-Stiftung fast 62 Prozent der Befragten den Vorschlag, *Gruppen zufällig ausgeloster Bürger*

sollten gesellschaftliche Grundfragen umfassend diskutieren und dem Bundestag dazu Vorschläge machen können, als geeignete Reform der repräsentativen Demokratie. Die Zustimmung ist dabei unter sozial benachteiligten Bürger_innen besonders hoch (F. Decker et al. 2019: 51).

Eine Beteiligung an der politischen Willensbildung durch deliberative Verfahren wurde in Deutschland bereits häufig auf kommunaler Ebene und neuerdings auch vermehrt auf Länder- und Bundesebene umgesetzt (Geissel 2009; Roth 2014). Die weitreichendsten Schritte hat bisher Baden-Württemberg mit einer partizipativen Gesetzgebung unternommen (Kapitel 4.3). Doch auch bundesweite deliberative Verfahren wurden sowohl von staatlicher als auch von zivilgesellschaftlicher Seite erprobt, wie die Beteiligung zum Klimaschutzplan 2050 (Faas/Huesmann 2017) oder der Bürgerrat Demokratie (Mehr Demokratie e. V. 2019). Können solche deliberativen Verfahren die Zufriedenheit mit der Demokratie steigern und das Vertrauen in Institutionen und Parteien wiederherstellen? Und welche weiteren demokratischen Funktionen können diese Verfahren erfüllen?

Deliberative Verfahren auf Bundesebene waren bisher zeitlich und thematisch eingegrenzt. Wir halten dies für unzureichend und plädieren für institutionalisierte und in das politische System der Bundesrepublik eingebettete Verfahren (Kapitel 2.3).

Wie könnte ein institutionalisiertes deliberatives Beteiligungsmodell auf Bundesebene aussehen?

In dieser Studie schlagen wir ein konsultatives Beteiligungsmodell vor, welches in das Gesetzgebungsverfahren des Bundestags eingegliedert und sowohl von Bürger_innen als auch von der Bundesregierung und dem Bundestag initiiert werden kann.² Dieses Modell basiert auf theoretischen Überlegungen sowie auf empirischen Erfahrungen, die in den folgenden Kapiteln vorgestellt werden:

¹ Damit sollen die ökologischen und sozialen Herausforderungen der repräsentativen Demokratie (Klimawandel, Globalisierung, soziale Ungleichheit) nicht kleingeredet, sondern es soll vielmehr darauf hingewiesen werden, dass angesichts derartiger Herausforderungen der Dialog zwischen Bürger_innen und Repräsentant_innen von maßgeblicher Bedeutung ist.

² Im Folgenden meinen wir mit Bürger_innen alle Einwohner_innen der Bundesrepublik Deutschland, unabhängig von ihrer Staatsangehörigkeit.

- An welchen Kriterien muss sich gute deliberative Beteiligung bei Verfahren orientieren (Kapitel 2)?
- Welche Lehren lassen sich allgemein aus der Forschung zu deliberativen Verfahren (Kapitel 3) und speziell aus ausgewählten Anwendungsbeispielen (Kapitel 4) ziehen?
- Wie sieht das konsultative deliberative Beteiligungsmodell für die Bundesebene aus, das wir vorschlagen (Kapitel 5)?
- Welche rechtlichen und finanziellen Rahmenbedingungen werden für das Modell benötigt (Kapitel 6)?

Die Studie schließt mit einem Ausblick und einem Fazit (Kapitel 7 und 8). Dort werden die wichtigsten Merkmale des Beteiligungsmodells benannt, erwartete Effekte auf Demokratievertrauen und -zufriedenheit beschrieben und eine mögliche Einbettung in ein umfassendes Beteiligungssystem vorgeschlagen.

WAS IST DELIBERATION?

Deliberation (lateinisch: Beratschlagung) bezeichnet den Prozess politischer Willensbildung durch Debatte und den Austausch von Argumenten. In deliberativen Beteiligungsverfahren diskutieren Bürger_innen politische Themen in einem festgelegten Rahmen und unter gemeinsam definierten fairen Gesprächsregeln. Meist geben sie Empfehlungen an politische Entscheider_innen ab und haben damit in der Regel beratenden Charakter.

2

KRITERIENKATALOG FÜR GUTE BETEILIGUNG

Deliberative Teilnahmeverfahren sollten bestimmte Qualitätskriterien erfüllen. So soll soziale Ausgrenzung verhindert werden und Beteiligung soll nicht in einem von anderen politischen Institutionen abgekoppelten „Participation“ (Selle 2011) enden. Die Initiator_innen und Organisator_innen von Teilnahmeverfahren sollten sich zur Einhaltung der Qualitätskriterien verpflichten.³ Themen und Ergebnisse müssen sich zudem im Rahmen des Grundgesetzes und im Einklang mit der freiheitlich demokratischen Grundordnung befinden.

Beteiligungsforschung und -praxis haben eine Vielzahl von Kriterien für Teilnahmeverfahren hervorgebracht. Der hier genutzte Kriterienkatalog schließt an die bereits in der Literatur vorgeschlagenen Kriterien an und fasst diese zusammen.⁴ Die Qualitätskriterien lassen sich den Hauptbestandteilen eines Teilnahmeverfahrens – dem sogenannten Input, Throughput (Prozess) und Output (Ergebnis) – und den entsprechenden Legitimitätsdimensionen zuordnen (Geissel 2012; Geissel/Gherghina 2016):

- Input-Legitimität bezieht sich auf die politische Gleichheit der Bürger_innen und verlangt:
 - Inklusive Partizipation der Bürger_innen.
- Throughput-Legitimität bezieht sich auf die prozedurale Fairness und verlangt:
 - Gute Deliberation mit und unter den Teilnehmer_innen.
- Output-Legitimität bezieht sich auf die Effekte und verlangt:
 - Einbettung des Verfahrens in den politischen Prozess, damit ein Einfluss auf politische Entscheidungen gewährleistet ist.
- Demokratische Bildung der Bürger_innen, damit die Beteiligungskultur gestärkt wird.

³ Auf der lokalen Ebene haben beispielsweise viele Kommunen für diesen Zweck bereits Leitlinien für die Bürgerbeteiligung erstellt (Krüger 2018).

⁴ Ähnliche Qualitätskriterien finden sich auch bei Papadopoulos/Warin (2007), Kersting (2008), Smith (2009), Geissel (2012, 2013), A. Michels/Graaf (2010), Ritz/Kaßner (2019), Vatter/Alpiger (2017), Allianz Vielfältige Demokratie (2017b), Netzwerk Bürgerbeteiligung (2013), Alcántara et al. (2016) sowie Geissel/Gherghina (2016). Einige Kriterienkataloge beinhalten sehr detaillierte Indikatoren (Ritz/Kaßner 2019; Vatter/Alpiger 2017), während andere eher allgemein gehalten sind (Allianz Vielfältige Demokratie 2017b; Netzwerk Bürgerbeteiligung 2013).

Diese vier Qualitätskriterien werden in den folgenden Abschnitten genauer beschrieben und durch Indikatoren, anhand derer ihre Erfüllung überprüft werden kann, spezifiziert. Dadurch lassen sich die Qualität und die Effekte deliberativer Verfahren erfassen (Kapitel 3) und die Stärken und Schwächen bereits existierender Verfahren bewerten (Kapitel 4). Die Qualitätskriterien dienen dann zur Entwicklung und Bewertung des vorgeschlagenen Teilnahmeverfahrens (Kapitel 5).

2.1 INKLUSIVE PARTIZIPATION

Inklusive Partizipation gewährleistet eine möglichst vielfältige Zusammensetzung von Bürger_innen und ihren Präferenzen und damit politische Gleichheit im Verfahren. Ressourcen und Einstellungen, die politische Beteiligung begünstigen, sind in der Bevölkerung ungleich verteilt. Deshalb wird eine inklusive politische Beteiligung nur erreicht, wenn ausgleichende Maßnahmen getroffen werden (van Deth 2009: 153f.). Dies trifft besonders auf deliberative Präsenzverfahren zu, bei denen die Teilnehmer_innen an einem realen Ort zusammenkommen und die ein hohes Maß an Motivation und Kommunikationsfähigkeiten erfordern. Bei für alle Bürger_innen offenen Verfahren ohne persönliche Einladung und ohne Vorauswahl der Teilnehmenden (sog. Selbstselektion) beteiligen sich vor allem die üblichen Verdächtigen, also Männer in der zweiten Lebenshälfte mit Hochschulabschluss (Jacquet 2017; Parkinson 2003; L. M. Sanders 1997).

Bei deliberativen Verfahren ist jedoch eine vielfältige Teilnehmerschaft, in der möglichst viele gesellschaftlichen Präferenzen und Interessen vertreten sind, notwendig. Eine zentrale Maßnahme zur Inklusion von Bürger_innen unterschiedlicher sozialer und kultureller Hintergründe besteht in der Zufallsauswahl der Teilnehmer_innen. Die Zufallsauswahl gewährt eine annähernde soziodemographische Repräsentativität der Teilnehmer_innen für die Bevölkerung. Zudem müssen die Verfahren Barrierefreiheit gewährleisten und Minderheiten sowie sozial Benachteiligte aktiv einbinden (Stichwort Empowerment; Alcántara et al. 2016: 156).

Neben den Präsenzverfahren wird häufig auch Online-Beteiligung angeboten, um einer Vielzahl von Bürger_innen eine Teilnahme zu ermöglichen. Die Teilnehmer_innenzahl ist im Gegensatz zum Präsenzverfahren weniger eng begrenzt. On-

line-Verfahren können erstens offen für alle Bürger_innen sein. Zweitens sind auch bei Online-Verfahren Rekrutierungsmechanismen wie z. B. die Zufallsauswahl möglich, welche die soziodemographische Repräsentativität der Teilnehmer_innen stärker berücksichtigen.

GLEICHE TEILNAHMECHANCE

Deliberative Präsenzverfahren stehen vor der grundlegenden Herausforderung, trotz der zahlenmäßigen Begrenzung einen Teilnehmerkreis zu erreichen, der die Vielfalt der Bürger_innen spiegelt. Da eine offene freiwillige Teilnahme (Selbstselektion) wie beschrieben in der Regel ein sozial verzerrtes Bild der Bevölkerung ergibt, werden bei dem Großteil der deliberativen Verfahren die Teilnehmer_innen zufällig ausgewählt (z. B. Allianz Vielfältige Demokratie 2017a). Eine Zufallsauswahl gibt allen Bürger_innen theoretisch die gleiche Chance, am Verfahren teilzunehmen, und stellt so politische Gleichheit her (z. B. Stone 2016). Die Betonung der Chancengleichheit und die explizite Einladung zur Teilnahme sollen die Beteiligung benachteiligter und inaktiver Bürger_innen begünstigen. Durch die Zufallsauswahl wird weiterhin die Beeinflussbarkeit des Verfahrens durch organisierte Interessen minimiert, was zur Qualität der Deliberation beiträgt (z. B. Allianz Vielfältige Demokratie 2017a; Buchstein 2010: 447f.; Rohr et al. 2017).

EINE ZUFALLSAUSWAHL GIBT ALLEN BÜRGER_INNEN DIE GLEICHE CHANCE, AM VERFAHREN TEILZUNEHMEN, UND STELLT SO POLITISCHE GLEICHHEIT HER.

Beteiligungsverfahren auf nationaler Ebene sollten zudem auch regionale und lokale Unterschiede abbilden, weshalb eine mehrstufige Zufallsauswahl sinnvoll wäre, bei der aus den verschiedenen Regionen (z. B. Bundesländern) zunächst Gemeinden per Los gezogen und im zweiten Schritt Bürger_innen dieser Gemeinden zufällig ausgewählt werden (z. B. Mehr Demokratie e.V. 2019).

SOZIODEMOGRAPHISCHE REPRÄSENTATIVITÄT

Eine Zufallsauswahl von Bürger_innen allein garantiert noch nicht, dass eine für die Gesamtbevölkerung soziodemographisch repräsentative Auswahl der eingeladenen Bürger_innen teilnimmt. Da die Teilnahme an Beteiligungsverfahren freiwillig ist, besteht die Gefahr, dass sozial und kulturell benachteiligte Bürger_innen eine Einladung zur Teilnahme häufiger ablehnen.

SOZIODEMOGRAPHISCHE REPRÄSENTATIVITÄT ERFORDERT ZUSÄTZLICHE MASSNAHMEN WIE GEWICHTUNG DER LOSZIEHUNG ODER QUOTEN.

Und in der Tat nimmt meist nur ein geringer Anteil der eingeladenen Bürger_innen teil. Selten sind es über 20 Prozent, meist nur unter zehn Prozent der ursprünglich Eingeladenen (Jacquet

2017: 641). Deshalb ist ein zweistufiger Auswahlprozess sinnvoll (vgl. Allianz Vielfältige Demokratie 2017a: 10). Hierbei werden in einer ersten Stufe Bürger_innen zufällig aus dem Melderegister gezogen. Ihre Anzahl sollte mindestens zehnmal größer sein als die geplante Zahl der Teilnehmer_innen (Allianz Vielfältige Demokratie 2017a: 12). In dieser Stufe werden die ausgelosten Bürger_innen angefragt, ob sie bereit wären, an einem deliberativen Verfahren teilzunehmen. Diejenigen, die zustimmen, werden gebeten, einen Fragebogen auszufüllen, in dem zusätzliche Merkmale (z. B. Bildungsstand) erfragt werden. Auf der Basis dieser Informationen werden in einem zweiten Schritt Bürger_innen zur Teilnahme eingeladen. Die Auswahl erfolgt nach Verteilungsquoten zu soziodemographischen Merkmalen, wie Geschlecht oder Bildungsabschluss, welche die Verteilung in der Bevölkerung abbilden. Falls die jeweiligen Quoten nicht erreicht werden können, da beispielsweise nicht genug junge Bürger_innen Interesse an einer Teilnahme angemeldet haben, ist eine Nachrekrutierung nötig (Allianz Vielfältige Demokratie 2017a: 14).⁵

BARRIEREFREIHEIT

Beteiligung ist nur dann inklusiv, wenn die eine Teilnahme verhindernden Barrieren so weit wie möglich abgebaut werden. Barrierefreiheit sollte hier weit gefasst werden und sich von der Rekrutierung über die Kommunikation im Verfahren bis hin zur Dokumentation der Ergebnisse erstrecken. Einladung und Materialien können beispielsweise in leichter Sprache verfasst und körperlich Beeinträchtigte bei der Teilnahme unterstützt werden. Digitale Technologien eröffnen hier vielfältige Möglichkeiten wie z. B. eine Teilnahme per Videokonferenz (Birzer 2015: 56f.).

EINBINDUNG VON MINDERHEITEN UND SOZIAL BENACHTEILIGTEN

Minderheiten haben bei einer Zufallsauswahl nur eine geringe Chance, ausgelost zu werden und im Verfahren repräsentiert zu sein. Deshalb ist es gerade bei der Zufallsauswahl für deliberative Verfahren auf nationaler Ebene notwendig, bei entsprechenden Themen ein gewisses Kontingent für Minderheiten festzulegen oder das Beteiligungsverfahren durch eine gezielte Rekrutierung zu ergänzen.

Häufig wird vermutet, dass sich die soziale Selektivität politischer Beteiligung auch aus fehlenden Ressourcen und einer fehlenden Bereitschaft sozial benachteiligter Bevölkerungsgruppen ergibt (Brady et al. 1995; Rohr et al. 2017). Neuere Forschung zeigt aber, dass die Bereitschaft zur Beteiligung an deliberativen Verfahren gerade bei dieser Gruppe groß sein kann (Neblo et al. 2010). Weitere ausgleichende Maßnahmen können die Teilnahmebedingungen verbessern, z. B. Ansprache oder Anreize, angemessene finanzielle Entschädigung

⁵ Im Rahmen der Fragebögen können zudem bereits themenbezogene und demokratische Einstellungen abgefragt werden, die später bei der Komposition von Diskussionsgruppen und zur begleitenden Forschung genutzt werden können.

und Kinderbetreuung. So können sozial benachteiligte Bevölkerungsgruppen gezielt durch Multiplikator_innen wie z. B. Vereine rekrutiert werden. In den jeweiligen deliberativen Verfahren könnten ebenso Sitze für entsprechende Gruppen reserviert werden (Kapitel 5.2).

Deliberative Verfahren können darüber hinaus diejenigen Bevölkerungsgruppen, denen die Teilnahme an anderen institutionalisierten Formen politischer Partizipation rechtlich versagt ist, in angemessener Form mit einbeziehen. Hierzu zählen besonders Personen ohne deutsche Staatsangehörigkeit und Asylbewerber_innen, aber auch Jugendliche unterhalb des Wahlalters (Roth 2014: 257). Verständliche Sprache und mehrsprachige Materialien sind nötig, um ethnischen Minderheiten einen Zugang zum Verfahren zu geben. Angesichts der Auswirkungen heutiger politischer Entscheidungen auf die Lebensverhältnisse in der Zukunft, besonders hinsichtlich des Klimawandels und anderer Nachhaltigkeitsthemen, könnte auch eine Stellvertretung der Interessen zukünftiger Generationen berücksichtigt werden (Rose 2018).

ONLINE-BETEILIGUNG

Die Teilnehmer_innenzahl bei deliberativen Präsenzverfahren ist begrenzt, weshalb diese immer nur einem kleinen Anteil der Bevölkerung eine aktive Beteiligung ermöglichen können. Deliberative Online-Verfahren unterliegen dieser Beschränkung nicht und können einer weitaus größeren Anzahl an Bürger_innen (mit Internetzugang) Beteiligungsmöglichkeiten bieten. Wir unterscheiden zwischen Online-Verfahren, bei denen die Teilnahme allen Bürger_innen offensteht, und Online-Verfahren, bei denen eine begrenzte Zahl an Bürger_innen ausgewählt wird.

Offene Online-Verfahren mit Selbstrekrutierung erlauben allen Bürger_innen, sich selbstständig auf der Online-Plattform des Verfahrens zu registrieren und am Verfahren teilzunehmen, ohne dass die Teilnehmer_innenzahl begrenzt wäre. So kann potenziell eine größere Beteiligung erzielt und die breite Öffentlichkeit mit einbezogen werden. Ein offenes Online-Verfahren erhöht in der Regel die öffentliche Sichtbarkeit des

WIE ERREICHT MAN INKLUSIVE PARTIZIPATION?

Die Zufallsauswahl ist ein wichtiger Bestandteil, um gleiche Teilnahmekancen zu ermöglichen, reicht aber alleine nicht aus, um inklusive Partizipation zu gewährleisten. Grund dafür sind besonders Probleme der Selbstselektion, der Minderheitenrepräsentation und der Kommunikationskompetenz, die ergänzende Maßnahmen notwendig machen:

- **Selbstselektion:** Trotz repräsentativer Zufallsauswahl bleibt die Teilnahme freiwillig, und es nehmen hauptsächlich Bevölkerungsgruppen, die sich bereits stark beteiligen, teil (Jacquet 2017; Smith 2009: 68).
Gegenmaßnahmen:
 - Stratifiziertes, mehrstufiges Sampling: Eine Vielzahl von Bürger_innen wird ausgewählt und aus den Zusagen ein für die Bevölkerung repräsentatives Sample ermittelt.
 - Gezielte Rekrutierung: Bürger_innen aus Bevölkerungsgruppen, die sich selten beteiligen, werden gezielt über Multiplikator_innen angesprochen und zur Teilnahme motiviert.
- **Minderheitenrepräsentation:** In einem für die Bevölkerung repräsentativen Teilnehmerkreis sind Minderheiten unterrepräsentiert (Mendelberg et al. 2014; Carpini et al. 2004: 325; Brown 2006: 220).
Gegenmaßnahmen:
 - Oversampling: Eine größere Zahl von Bürger_innen aus Minderheiten wird rekrutiert und ist im Teilnehmerkreis stärker vertreten als in der Bevölkerung.
 - Reservierung von Sitzen: Es werden Sitze für Minderheiten reserviert.
 - Moderation: Bei der Moderation wird besonders darauf geachtet, dass Minderheiten zu Wort kommen und ihre Äußerungen in die Ergebnisse aufgenommen werden.
- **Kommunikationskompetenz:** Die Kompetenzen, sich an politischen Diskussionen zu beteiligen, sind in der Bevölkerung ungleich verteilt, weshalb sich z. B. weniger gebildete Teilnehmer_innen seltener zu Wort melden und ihre Meinung artikulieren (Trénel 2009; Gerber et al. 2018; Neblo et al. 2010).
Gegenmaßnahmen:
 - Information: Die Teilnehmer_innen erhalten verständlich aufbereitete Informationen, die es ihnen erlauben, an den Diskussionen teilzunehmen.
 - Moderation: Die Teilnehmer_innen werden aktiv unterstützt, in die Diskussionen eingebunden und motiviert, ihre Meinung zu äußern.

Verfahrens.⁶ Die soziodemographische Repräsentativität wird hierbei nicht berücksichtigt.

Bei begrenzten Online-Verfahren mit Zufallsauswahl wird analog zu der beschriebenen Rekrutierung für Präsenzverfahren vorgegangen, d. h., im ersten Schritt wird die Teilnahmebereitschaft zufällig ausgewählter Bürger_innen abgefragt, und im zweiten Schritt werden die entsprechenden Personen zur Teilnahme eingeladen. Ziel ist auch hier, soziale Heterogenität und die Diversität gesellschaftlicher Präferenzen abzubilden.

Deliberative Präsenzverfahren können durch eine Kombination von offenen und begrenzten Online-Verfahren unterstützt werden, die im ersten Fall vor allem öffentliche Aufmerksamkeit generieren und im zweiten Fall Diversität gewährleisten.

Trotz der potenziell höheren Teilnehmer_innenzahl schließt Online-Beteiligung Personen ohne Internetzugang oder Datenendgerät sowie im Umgang mit digitalen Medien weniger geübte Personen zunächst aus (englisch: digital divide). Diese Personen benötigen zusätzliche Unterstützung, um an einer Online-Beteiligung teilnehmen zu können (z. B. durch Bereitstellung von Endgeräten, Schulungen). Darüber hinaus gibt es Zweifel, ob die Online-Beteiligung eine ähnlich hohe Qualität der Deliberation wie das Präsenzverfahren erreichen kann (Kolleck 2017: 60–65). Weitere Vorteile der Online-Beteiligung liegen jedoch besonders in der Mobilisierung junger Bürger_innen und in der Integration von Personen, die öffentliche Veranstaltungen und Diskussionen meiden (Kersting 2016; Neblo et al. 2010).

2.2 GUTE DELIBERATION

Das zentrale Charakteristikum von deliberativen Beteiligungsverfahren ist das Ermöglichen und Fördern von Willensbildung durch den Austausch von Argumenten. Grundlegende Voraussetzungen für gute Deliberation sind erstens ausgewogene Information, zweitens eine neutrale Moderation, drittens die Einigung auf Kommunikationsregeln und viertens die Wahl der geeigneten Entscheidungsregel.⁷

DELIBERATIVEN BETEILIGUNG ZIELT AUF DIE FÖRDERUNG VON WILLENSBILDUNG DURCH DEN AUSTAUSCH VON ARGUMENTEN.

⁶ Überdies erhalten die Bürger_innen bei einem offenen Online-Verfahren die Chance, ihre im Präsenzverfahren eventuell nicht berücksichtigten Präferenzen zu artikulieren.

⁷ Die wissenschaftliche Diskussion zu Konzeptualisierung und Messung der Qualität politischer Deliberation hat verschiedene Vorschläge hervorgebracht (Himmelroos 2017; Stromer-Galley 2007), von denen der sogenannte Discourse Quality Index das meistgenutzte Schema darstellt (Steenbergen et al. 2003).

AUSGEWOGENE INFORMATION

Da Teilnehmer_innen nicht in allen Themen über Expertise verfügen und Wissen ungleich in der Bevölkerung verteilt ist, müssen ihnen Informationen bereitgestellt und zugänglich gemacht werden. Eine wichtige Rolle für die Qualität der Deliberation und die resultierenden Ergebnisse hat daher das vorab und während des Verfahrens bereitgestellte Informationsmaterial. Dieses sollte die wissenschaftlichen Erkenntnisse und politischen Standpunkte ausgewogen darstellen und für alle Beteiligten verständlich sein. Darüber hinaus sollten die Teilnehmer_innen die Möglichkeit haben, Expert_innen zum Thema anzuhören und deren Auswahl mitzubestimmen. Es ist darauf zu achten, dass besonders bei kontroversen Themen die jeweiligen Standpunkte angemessen repräsentiert sind. Wichtig sind darüber hinaus die Information der Teilnehmer_innen über Ablauf und Ziele des Beteiligungsverfahrens sowie grundlegende Informationen zum politischen Prozess, in den das Verfahren eingebettet ist (z. B. das Gesetzgebungsverfahren im Bundestag).

NEUTRALE MODERATION

Praxiserfahrungen und experimentelle Forschung zeigen, dass für gute Deliberation eine geschulte und möglichst neutrale Moderation unabdingbar ist (Grönlund et al. 2015; Krüger 2018; Strandberg et al. 2019). Wichtig ist hier die Überwachung der Einhaltung vorab festgelegter Kommunikationsregeln und die Wahrung gleicher Artikulationschancen für alle Beteiligten, vor allem für diejenigen mit geringeren kommunikativen Fähigkeiten (Gerber et al. 2018; Trénel 2009).

Auch in deliberativen Online-Foren ist eine Moderation für eine respektvolle Debatte maßgeblich (Lampe et al. 2014). Generell müssen die Teilnehmer_innen von der Integrität und Unabhängigkeit der Moderation überzeugt sein, da sonst das gesamte Verfahren an Legitimität verliert.

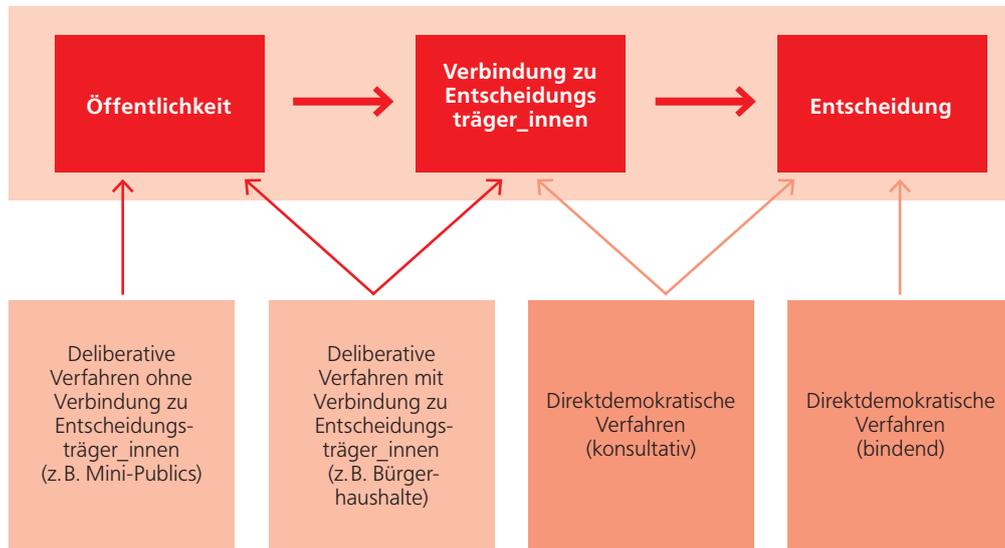
EINIGUNG AUF KOMMUNIKATIONSREGELN

Deliberation ist nur dann möglich, wenn alle Teilnehmer_innen sich auf den respektvollen Austausch von Argumenten einlassen (Cohen 1997: 73). Hierfür müssen Kommunikationsregeln und Gleichheitsgrundsätze, auf die sich die Teilnehmer_innen zu Beginn des Verfahrens einigen, festgehalten werden. Auf die Kommunikationsregeln können sich die Teilnehmer_innen dann im Verlauf des Verfahrens berufen, und sie werden von den Moderator_innen als Richtlinien herangezogen.

WAHL DER GEEIGNETEN ENTSCHEIDUNGSREGEL

Entscheidungsregeln legen fest, wie eine Einigung der Teilnehmer_innen auf die Ergebnisse stattzufinden hat. Generell können zwei Entscheidungsregeln unterschieden werden: Konsens- oder Mehrheitsentscheid. Die Wahl zwischen Konsens- und Mehrheitsentscheid beeinflusst sowohl das Er-

Abbildung 1
Beteiligungsverfahren im Politikprozess: Adressat_innen



Quelle: Eigene Darstellung nach Geissel (2018: 6).

gebnis als auch die Beteiligung von Minderheiten (Karpowitz/ Mendelberg 2018). Zwar zeigen Verfahren mit Konsensentscheiden häufig eine höhere deliberative Qualität (Caluwaerts/ Deschouwer 2014; Bächtiger 2016: 263). Dies sollte aber nicht bedeuten, dass bei allen Themen ein Zwang zum Konsens bestehen muss. Stattdessen können sich die Beteiligten auf einen endgültigen Ergebnisbericht einigen, in dem auch Konfliktlinien und abweichende Meinungen beschrieben werden (Curato et al. 2017: 31). Die im Ergebnis aufgeführten Empfehlungen müssen dabei immer begründet und auch für Außenstehende nachvollziehbar sein.

2.3 EINBETTUNG IN DEN POLITISCHEN PROZESS

Damit die Ergebnisse eines Beteiligungsverfahrens nicht ohne Wirkung bleiben, muss das Verfahren in den weiteren politischen Prozess eingebettet sein (z. B. Geissel 2019; Schaal/Wilhelm 2018; Curato/Böcker 2016; Rohr et al. 2019). Nur wenn das Verfahren an das bestehende Gefüge politischer Institutionen angebunden ist, lässt sich ein kontinuierlicher Einfluss auf politische Willensbildungs- und Entscheidungsprozesse sichern (z. B. Setälä 2017; Hendriks 2016).

Erstes Kriterium für eine erfolgreiche Einbettung in den politischen Prozess ist, dass die Adressat_innen, Ziele und Position des Verfahrens im institutionellen Gefüge klar definiert sind (Abbildung 1). Zweitens muss bestimmt werden, welche Akteure das Verfahren zu welchem Zeitpunkt initiieren können. Wichtig ist, drittens, ein festgelegter Umgang mit den Ergeb-

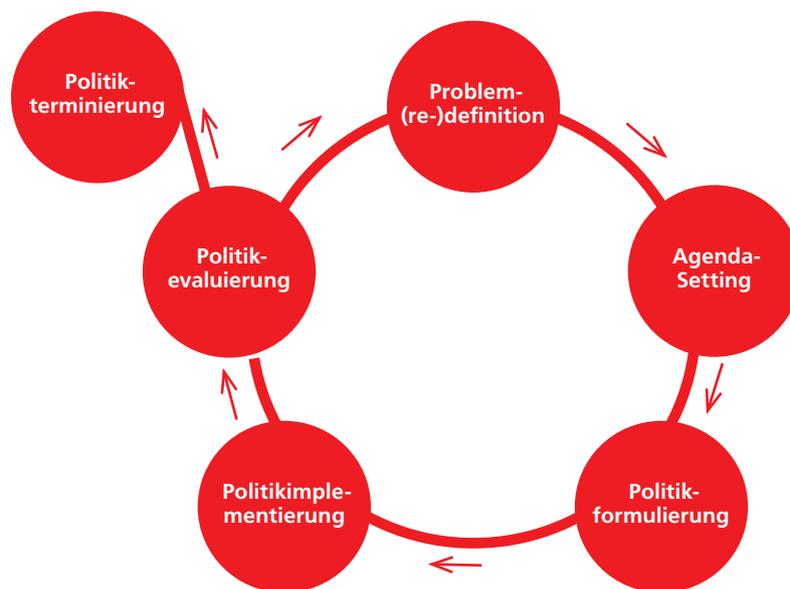
nissen des Verfahrens. Ist dieser nicht klar geregelt, besteht die Gefahr der „Rosinenpickerei“ (Font et al. 2018), d. h., Entscheidungsträger_innen nehmen nur Ergebnisse auf, die ihnen genehm sind. Deliberative Verfahren können, viertens, nur dann als eingebettet in den politischen Prozess gelten, wenn ihre Kontinuität durch ausreichende Ressourcen und gesetzliche Grundlagen (Institutionalisierung) gesichert ist (Kapitel 6).

Deliberative Verfahren wenden sich an unterschiedliche Adressat_innen; sie können an die Öffentlichkeit gerichtet sein oder an Entscheidungsträger_innen. Im Gegensatz dazu fallen bei bindenden direktdemokratischen Verfahren die Bürger_innen die jeweiligen Entscheidungen selbst (Abbildung 1).

ZIELE UND POSITIONIERUNG IM POLITISCHEN PROZESS

Abhängig von den Zielen des Verfahrens ist zu entscheiden, an welcher Stelle des politischen Prozesses deliberative Verfahren positioniert werden sollen. Der politische Prozess kann als Zyklus dargestellt werden (englisch: policy cycle, Abbildung 2). Der Prozess beginnt mit der Definition von Problemen, die dann abhängig von ihrer Priorität auf die politische Agenda gesetzt werden. Die Punkte auf der Agenda werden darauf als Gesetzesentwurf formuliert. Wird der Entwurf erfolgreich als Gesetz verabschiedet, beginnt die Phase der Implementierung. Nach der Evaluierung des Gesetzes und seiner Umsetzung ist der Prozess abgeschlossen, oder aber es werden neue Probleme erkannt, womit der Zyklus von neuem beginnt.

Abbildung 2
Der Politikzyklus



Quelle: Jann/Wegrich 2014: 106

DELIBERATIVE VERFAHREN KÖNNEN FRÜHZEITIG RELEVANTE THEMEN AUFZEIGEN (AGENDA-SETTING) UND EINEN EINDRUCK VON DEN PERSPEKTIVEN IN DER BEVÖLKERUNG VERMITTELN.

Deliberative Verfahren können in jeder Phase des politischen Prozesses eingesetzt werden. Eine klare Positionierung verlangt dabei, dass die spezifischen Adressat_innen des Verfahrens, d.h. Institutionen wie Bundestag oder einzelne Ministerien, an die sich die Ergebnisse richten, eindeutig identifiziert sind.

In den Phasen der Problemdefinition und des Agenda-Settings können deliberative Verfahren frühzeitig relevante Themen aufzeigen und einen Eindruck von den unterschiedlichen Präferenzen und Perspektiven in der Bevölkerung geben. Gerade bei Themen, zu denen noch keine öffentliche Debatte geführt wird, können sie helfen, deren Konfliktpotenzial zu antizipieren (Mackenzie/Warren 2012: 116).⁸ In einem weiteren Schritt können die aufgeführten Themen im Zuge des Verfahrens nach ihrer Relevanz geordnet und somit Prioritäten für die politische Agenda gesetzt werden. Beispielsweise könnte ein deliberatives Verfahren bei der Problemdefinition noch vor dem formalen Beginn des Gesetzgebungsprozesses stehen und der Exekutive wie der Legislative mögliche Themen für Gesetzesentwürfe und die Prioritäten der Bevölkerung aufzeigen (Kapitel 5).

⁸ Dagegen wird eine direkte Beteiligung deliberativer Verfahren an kollektiven Entscheidungen (Co-Governance) in der Forschung kritisch gesehen (Lafont 2015) und vor potenziell auftretenden Paradoxien gewarnt (Schmalz-Bruns 2018).

Die Politikformulierung, also die Entwicklung von Gesetzesinitiativen, kann ebenfalls durch konsultative deliberative Verfahren unterstützt werden (Brettschneider/Renkamp 2016: 24). Es können Vorschläge für Gesetzesentwürfe und politische Programme unterbreitet und Lösungsideen für gesellschaftliche Probleme entwickelt oder eingebrachte Gesetzesentwürfe diskutiert werden. So kann auf Defizite und Ergänzungsmöglichkeiten aus Bürger_innensicht hingewiesen werden.⁹ Deliberative Verfahren können so beispielsweise in der Phase der Politikformulierung einzelne Ministerien, die Bundesregierung oder den Bundestag bei der Erarbeitung eines Gesetzesentwurfs beraten. Auch könnten eingebrachte Gesetzesentwürfe im Rahmen von deliberativen Verfahren anstelle von oder zusätzlich zu den Interessengruppen-Anhörungen vor den Ausschüssen des Bundestags diskutiert werden (vgl. Kapitel 5.2).

INITIIERUNG DELIBERATIVER VERFAHREN

Der Bestimmung der möglichen Initiator_innen kommt eine zentrale Bedeutung für deliberative Verfahren zu. Grundsätzlich kann hier zwischen einer Initiierung durch repräsentative Institutionen (Regierung, Parlament) und einer Initiierung durch die Zivilgesellschaft unterschieden werden. Um eine

⁹ Dabei richtet sich das Ziel der Konsultation nicht notwendigerweise allein auf die repräsentativen Institutionen, sondern kann auch die Bürger_innen adressieren. Beispielsweise können deliberative Verfahren bei direktdemokratischen Abstimmungen durch eine Diskussion des Abstimmungsthemas zur Information der Bevölkerung beitragen (Mackenzie/Warren 2012: 111; Gastil et al. 2015).

Anbindung deliberativer Verfahren an die Institutionen und den Gesetzgebungsprozess zu gewährleisten, sollten diese das Recht zur Initiierung besitzen (englisch: top-down). Dabei muss das Verfahren so gestaltet werden, dass es nicht von Regierung oder Opposition instrumentalisiert werden kann.

Ein Mechanismus zur Initiierung von deliberativen Verfahren durch die Zivilgesellschaft ist ebenfalls sinnvoll (englisch: bottom-up), ähnlich wie bei direktdemokratischen Verfahren.

UMGANG MIT ERGEBNISSEN UND RECHENSCHAFTSPFLICHT

Der Umgang mit den Ergebnissen eines deliberativen Verfahrens sollte bereits vor Verfahrensbeginn festgelegt werden. D. h., die jeweiligen Entscheidungsträger_innen (Bundestag oder Bundesregierung) müssen sich vorab zu einer bestimmten Art und Weise des Umgangs mit den Empfehlungen verpflichten. In einer schriftlichen Absichtserklärung oder in Form eines Gesetzes oder einer Verordnung wird festgehalten (Brettschneider 2019: 2ff.), wie Stellungnahmen auszusehen haben und wie der weitere Umgang zu dokumentieren ist.¹⁰ Die mit der Dokumentation abgelegte Rechenschaft sollte für alle Bürger_innen sichtbar veröffentlicht werden.

KONTINUITÄT DES VERFAHRENS UND INSTITUTIONALISIERUNG

Wenn deliberative Verfahren die Demokratie langfristig bereichern sollen, müssen sie eine gewisse Kontinuität aufweisen (Vetter et al. 2013). Sie müssen institutionalisiert und verrechtlicht werden, so dass ein Fortbestehen auch bei einem Regierungswechsel gewährleistet ist. Um die Kontinuität des Verfahrens zu sichern und die Einberufung zu erleichtern, empfiehlt sich der Aufbau einer zentralen Koordinationsstelle. Sie könnte auf verschiedene Weise umgesetzt werden: ähnlich wie aktuell in Baden-Württemberg durch eine eigene Ministeriumsabteilung (Brettschneider/Renkamp 2016), in Form einer durch Regierung und Zivilgesellschaft gemeinsam besetzten Beteiligungswerkstatt (Rohr et al. 2019) oder, wie in dieser Studie vorgeschlagen, als Teil der Bundestagsverwaltung (Kapitel 5.1). Nicht zuletzt muss zur Sicherung der Kontinuität garantiert werden, dass langfristig finanzielle Ressourcen bereitstehen.

2.4 DEMOKRATISCHE BILDUNG DER BÜRGER_INNEN

Deliberative Verfahren, die inklusive Beteiligung, gute Deliberation und die Einbettung in den politischen Prozess vereinen, bereichern nicht nur die Qualität, Nachvollziehbarkeit und Akzeptanz politischer Entscheidungen, sondern lassen auch positive Effekte auf Wissen, politische Partizipation, demokratische Einstellungen der Bürger_innen sowie auf öffentliche Diskurse

erwarten (z. B. Kuyper 2018; Pincock 2012; Geissel/Newton 2012).¹¹ Insgesamt sollen diese Effekte zur demokratischen Qualität und zur Unterstützung der Demokratie durch die Bürger_innen beitragen (Geissel 2016; Mayne/Geißel 2018).

Ein zentrales Unterscheidungskriterium im Rahmen der demokratischen Bildung ist, ob sich die erwünschten Effekte deliberativer Verfahren nur für die Teilnehmer_innen oder auch für die breite Bevölkerung erzielen lassen. Deliberative Verfahren wirken auf außenstehende Beobachter_innen, also auf die Mehrzahl der Bürger_innen, eher indirekt, z. B. durch die Berichterstattung der Medien. Für die Gesamtbevölkerung sind die angesprochenen Bildungseffekte nur zu erwarten, wenn das Verfahren Teil öffentlicher Diskurse wird und auf die Öffentlichkeit einwirkt (Lafont 2015). Dafür muss durch mediale Präsenz und gut zugängliche Informationen zum Verfahren eine möglichst starke Sichtbarkeit erreicht werden (Rummens 2016). Wegen der zentralen Bedeutung für die demokratische Bildung der Bürger_innen stellen die Medienöffentlichkeit und der Anstoß öffentlicher Diskurse deshalb eigene Indikatoren für dieses Qualitätskriterium dar.

VERMITTLUNG VON WISSEN

Die Deliberation über politische Themen und der damit einhergehende Informations- und Erfahrungsaustausch sollen bei den Beteiligten und auch bei den beobachtenden Bürger_innen den Erwerb von Wissen über die behandelten Themen erleichtern (Esterling et al. 2011). Das Verfahren soll in diesem Sinne zu einer kritischen Meinungsbildung der Bürger_innen beitragen. Zum einen werden die Teilnehmer_innen eines deliberativen Verfahrens durch die intensive Beschäftigung mit dem Thema meist selbst zu Expert_innen, zum anderen erweitern die Diskussion in Online-Foren und die Kommunikation über verschiedene Medien auch das Wissen in der Bevölkerung (Mackenzie/Warren 2012).

STÄRKUNG DEMOKRATISCHER FÄHIGKEITEN

Durch die Teilnahme an deliberativen Verfahren erlernen und kultivieren die Beteiligten im besten Fall demokratische Fähigkeiten wie Kompromissfähigkeit, respektvolles Debattieren, begründete Argumentation und die Anerkennung anderer Interessen (Pincock 2012). Die Beteiligungserfahrung soll die Teilnehmer_innen zu weiterem politischen Engagement motivieren und sie zu Multiplikator_innen für politisches Engagement machen (Knobloch/Gastil 2015). Die in deliberativen Verfahren öffentlich sichtbar werdenden demokratischen Fähigkeiten und Handlungsweisen könnten auch der breiten Bevölkerung als Vorbild dienen. Inwieweit deliberative Verfahren darüber hinaus die allgemeine politische Partizipation in

¹⁰ Darüber hinaus könnten Bundesregierung oder Bundestag über die Ergebnisse direktdemokratisch abstimmen lassen, wenn dafür die rechtlichen Voraussetzungen geschaffen werden.

¹¹ Diese Erwartungen hat die deliberative Demokratietheorie in großen Teilen von partizipativen Demokratietheorien übernommen, welche politische Partizipation mit edukativen Effekten verbindet, die die Fähigkeit und Bereitschaft zur Partizipation stärken (Mansbridge 1999; Barber 1984; Pateman 1970).

der Bevölkerung steigern können, hängt nicht nur von der öffentlichen Sichtbarkeit ab. Auch die Einbettung des Verfahrens in den politischen Prozess und die Herstellung von Bezügen zu anderen Partizipationsformen wie Wahlen oder die Mitwirkung in Parteien spielen hierbei eine Rolle (Kapitel 3.5).

STEIGERUNG DEMOKRATISCHER EINSTELLUNGEN

Deliberative Verfahren sollen zu einer Stärkung der demokratischen politischen Kultur beitragen. Die Bürger_innen gewinnen durch die neuen Beteiligungsmöglichkeiten und die bessere Nachvollziehbarkeit politischer Entscheidungen wieder Vertrauen in die Demokratie, aber auch in die eigene politische Wirksamkeit (z. B. Knobloch/Gastil 2015; Kuyper 2018; Mansbridge 1999; Pincock 2012; Barber 1984). Dabei geht es nicht darum, Bürger_innen rundum zufrieden zu machen, sondern darum, zur kritischen Reflexion politischer Prozesse anzuregen. Das steigende Bedürfnis nach Überwachung und Kontrolle von Parlament, Regierung und Parteien (Geissel 2011; Keane 2009; Rosanvallon 2008; Dean 2017) kann so auch von deliberativen Verfahren angesprochen werden (Dean 2018). Wenn deliberative Verfahren gut in das politische System eingebettet und mit den bestehenden Institutionen verknüpft sind, können auch Letztere von ihrer vertrauensstiftenden Wirkung profitieren (Hendriks 2016; Mackenzie/Warren 2012). Da sich demokratische Einstellungen wie auch politisches Vertrauen meist nur über längere Zeiträume hinweg verändern, spielt neben der Einbettung des Verfahrens in den politischen Prozess und der öffentlichen Sichtbarkeit besonders die Kontinuität des Verfahrens eine wichtige Rolle (Kapitel 3.5).

**BETEILIGTE AN DELIBERATIVEN VERFAHREN
ERLERNEN DEMOKRATISCHE FÄHIGKEITEN WIE
KOMPROMISSFÄHIGKEIT, RESPEKTVOLLES
DEBATTIEREN, BEGRÜNDETE ARGUMENTATION
UND ANERKENNUNG ANDERER INTERESSEN.**

ANSTOSS ÖFFENTLICHER DISKURSE

Der Einfluss auf öffentliche Willensbildungsprozesse kann bei deliberativen Verfahren unterschiedliche Gestalt annehmen. Unter anderem können sie Divergenzen zwischen Mehrheitsmeinung und existierenden bzw. geplanten politischen Entscheidungen aufzeigen oder bisher nicht in öffentlichen Diskursen behandelte Themen antizipieren und sichtbar machen (Lafont 2017). Die Verfahren müssen dazu in den (sozialen) Medien präsent sein. Zivilgesellschaftliche Organisationen verbreiten darüber hinaus idealerweise Informationen zum Verfahren auch in politisch weniger interessierten Bevölkerungsgruppen. Grundlegende Voraussetzung hierfür ist eine umfangreiche Öffentlichkeitsarbeit und die transparente Bereitstellung von Informationen zum Verfahren.

3

DIE DEBATTE ZU DELIBERATIVEN VERFAHREN AUF NATIONALER EBENE

Demokratische Innovationen sollen durch eine aktivere Beteiligung der Bürger_innen die Schwachstellen der repräsentativen Demokratie beheben und damit die Qualität der Demokratie verbessern (Newton 2012; Geissel 2012: 164). Deliberative Verfahren erhalten in Forschung und Praxis derzeit besonders hohe Aufmerksamkeit. Sie beinhalten immer Willensbildung durch den Austausch von Argumenten und umfassen dabei eine breite Handlungspalette von einfachen Debatten in öffentlichen Versammlungen bis hin zu stark strukturierten und moderierten Diskussionen in speziell hierfür entwickelten Mini-Publics (Geissel 2013: 11f.). Fast alle deliberativen Verfahren sind konsultativ, d. h., sie geben Ratschläge und Empfehlungen für politische Entscheidungen, treffen diese aber nicht selbst (Geissel 2013: 12).

FAST ALLE DELIBERATIVEN VERFAHREN SIND KONSULTATIV, D. H., SIE GEBEN EMPFEHLUNGEN FÜR POLITISCHE ENTSCHEIDUNGEN, TREFFEN DIESE ABER NICHT SELBST.

Deliberativen Verfahren werden vielfältige positive Effekte auf die Demokratie zugeschrieben. Einer zusammenfassenden Darstellung zentraler Forschungsergebnisse zufolge wird erwartet, dass deliberative Verfahren die Beteiligung unter politisch inaktiven Personen steigern, Manipulation vorbeugen, politische Polarisierung verhindern, soziale Spaltung lindern und Populismus entgegenwirken können (Dryzek et al. 2019). Darüber hinaus sollen sie auch zu effektiveren und besser akzeptierten politischen Entscheidungen verhelfen (Papadopoulos/Warin 2007; Pogrebinschi/Ryan 2018).

Wie viele demokratische Innovationen wurden deliberative Verfahren zunächst auf lokaler und regionaler Ebene erprobt. In den letzten 20 Jahren wurden jedoch international immer mehr deliberative Verfahren auch auf der nationalen Ebene angewendet. Trotz einiger vielversprechender Umsetzungen (Kapitel 4) fehlt es hier gegenüber der lokalen Ebene (Geißel et al. 2015) indes noch an ausreichenden Fällen für systematische empirische Untersuchungen. Inwieweit sich konkrete deliberative Verfahren wie Mini-Publics sinnvoll und gewinnbringend auf nationaler Ebene in repräsentative Demokratien einbetten lassen, wird deshalb noch kontrovers diskutiert (Curato/Böcker 2016; Lafont 2015; Schmalz-Bruns 2018; Setälä 2017).

Dieses Kapitel gibt einen Überblick über diese Debatte und nennt Argumente für und wider die Anwendung deliberativer Verfahren (auf nationaler Ebene). Zuerst werden im nachfolgenden Abschnitt drei Typen deliberativer Verfahren vorgestellt. In den darauffolgenden Abschnitten erläutern wir, inwiefern nationale deliberative Verfahren zu inklusiver Partizipation, guter Deliberation und, im Rahmen einer erfolgreichen Einbettung in den politischen Prozess, auch zur demokratischen Bildung der Bürger_innen beitragen können.

3.1 TYPEN DELIBERATIVER VERFAHREN

Im Zuge des Trends zu mehr Bürgerbeteiligung wurde eine Vielzahl deliberativer Verfahren in der Praxis entwickelt oder auf der Grundlage wissenschaftlicher Entwürfe umgesetzt.¹² Dieses Kapitel fokussiert sich auf den am weitesten verbreiteten Verfahrenstyp, die sogenannten Mini-Publics. Zentrale Merkmale dieses Verfahrenstyps sind, dass die Teilnehmer_innen per Los ausgewählt werden und die Verfahren das Ziel verfolgen, qualitativ hochwertige Deliberation zwischen den Teilnehmer_innen zu ermöglichen (z. B. Smith/Setälä 2018). Mini-Publics existieren in vielen verschiedenen Designvarianten unter Namen wie Planungszelle, Citizens' Jury, Konsensuskonferenz und Citizens' Assembly, um nur einige zu nennen. Die verschiedenen Designvarianten unterscheiden sich nach Teilnehmer_innenzahl, Dauer und Zielen, haben aber gemeinsam, dass die Ergebnisse am Ende zu einem Bericht zusammengefasst werden, der Handlungsempfehlungen an Politik oder Verwaltung enthält. Die folgenden zwei abweichenden **Mini-Publics** sind von den genannten Varianten zu unterscheiden, und wir erwähnen sie hier nur kurz zur Vollständigkeit.

MINI-PUBLICS BASIEREN AUF DEM LOSVERFAHREN UND HABEN ZUM ZIEL, QUALITATIV HOCHWERTIGE DELIBERATION ZU ERMÖGLICHEN.

Deliberative Polling bezeichnet eine Kombination von Mini-Public und klassischer Meinungsumfrage, bei der die zufällig

¹² Für eine Übersicht über deliberative und weitere Bürgerbeteiligungsverfahren siehe z. B. Alcántara et al. (2016), Bertelsmann Stiftung (2019a), Nanz/Fritsche (2012), Participedia (2019b), Stiftung Mitarbeit (2019).

ausgewählten Teilnehmer_innen zu einem bestimmten Thema deliberieren, dafür Informationen bereitgestellt bekommen und durch eine Moderation begleitet werden (Fishkin 1991). Anhand vor und nach der Deliberation durchgeführter Umfragen unter den Teilnehmer_innen lassen sich Meinungsänderungen erkennen, wobei die informierten und durch Deliberation begründeten Meinungen der Nachbefragungen gleichzeitig das Ergebnis des Verfahrens darstellen (Fishkin 2009). Deshalb liegt der Fokus auf Deliberation, ohne dass der Zwang bestünde, Ergebnisse zu produzieren. Im Gegensatz zu anderen Mini-Publics ist Deliberative Polling meist nicht in politische Prozesse eingebettet, und es gibt keine Rechenschaftspflicht für politische Entscheidungsträger_innen (Pateman 2012).

Dies trifft noch stärker auf **deliberative Experimente** zu, die von Forscher_innen durchgeführt wurden, um die Bedingungen für und die Effekte von Deliberation „unter Laborbedingungen“ zu untersuchen (Gastil 2018). Deliberative Experimente setzen sich meist wie andere Mini-Publics aus zufällig ausgewählten Teilnehmer_innen zusammen, die über vorher bestimmte Themen deliberieren, wobei einzelne Designmerkmale wie Gruppenzusammensetzung, Moderation und Thema variiert werden. Deliberative Polling und deliberative Experimente können so Aufschluss über die Effekte dieser Designmerkmale geben, haben selbst aber nur geringe bzw. keine Effekte auf die Gesellschaft und deren politischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozesse.

3.2 INKLUSIVE PARTIZIPATION

Das Problem der sozial ungleichen Beteiligung und Repräsentation in der repräsentativen Demokratie stellt weiterhin ein ungelöstes Dilemma dar (Lijphart 1997; Schäfer 2015). Deliberative Verfahren setzen hier an, indem sie die Artikulation von Präferenzen ermöglichen, die bei anderen selbstselektiven Partizipationsformen selten Gehör finden. Maßnahmen, die inklusive Partizipation sicherstellen sollen, werden mittlerweile bei einem Großteil der verschiedenen Typen deliberativer Verfahren angewandt, insbesondere die Zufallsauswahl (Nanz/Fritsche 2012: 115; siehe Kapitel 2.1).¹³ Können deliberative Verfahren auf nationaler Ebene damit inklusive Partizipation und soziodemographische Repräsentativität gewährleisten?

Erfahrungen mit Mini-Publics zeigen, dass diese durch die Nutzung der Zufallsauswahl weniger verzerrt bis nahezu kongruent die Verteilung soziodemographischer Merkmale in der Bevölkerung eines Landes – wie Alter, Geschlecht und geographische Herkunft – abbilden können und in diesem Sinne soziodemographisch repräsentativ sind (Smith 2009: 67ff.). Wie beschrieben reicht eine reine Zufallsauswahl in den meisten Fällen nicht aus. Viele deliberative Verfahren greifen daher auf ergänzende Maßnahmen bei der Teilnehmer_innenrekrutierung zurück (siehe Kasten in Kapitel 2.1).

¹³ Dabei ist zu berücksichtigen, dass auch große Mini-Publics mit mehreren hundert Teilnehmer_innen keinen Anspruch darauf erheben können, jeder Bürgerin und jedem Bürger eines Staates die gleiche Möglichkeit der Partizipation zu eröffnen, sondern nur die gleiche Wahrscheinlichkeit, zur Partizipation ausgewählt zu werden (Brown 2006: 212).

Auch unter Nutzung dieser verschiedenen Maßnahmen können die Probleme von Selbstselektion, Minderheitenbeteiligung und ungleichen Kommunikationskompetenzen nicht vollständig gelöst werden (Merkel 2015: 63). So sind die Teilnehmer_innen auch bei Zufallsauswahl häufig politisch interessierter als durchschnittliche Bürger_innen (Jacquet 2017: 642). Oft können auch soziodemographisch annähernd repräsentative Verfahren die ungleichen Kompetenzen nur bedingt durch Information und Moderation ausgleichen (Merkel 2015: 54). Trotzdem bieten deliberative Verfahren die Chance, der politischen Marginalisierung sozial Benachteiligter und der politischen Dominanz sozioökonomisch privilegierter Bevölkerungsgruppen entgegenzuwirken (Rohr et al. 2017: 100). Gegenüber Wahlen eröffnen sie sozial Benachteiligten differenzierte Möglichkeiten, ihre Präferenzen und Sichtweisen zu artikulieren.

Häufig wird auch in der Forschung vermutet, dass die Bürger_innen gar kein Interesse an einer stärkeren politischen Beteiligung haben (Hibbing/Theiss-Morse 2002). Allerdings zeigen experimentelle Studien, wie erwähnt, dass bei Bürger_innen durchaus großes Interesse an Partizipation in deliberativen Verfahren besteht – gerade bei denjenigen, die mit den vorhandenen Beteiligungsmöglichkeiten unzufrieden sind (Neblo et al. 2010). Dies wurde aktuell auch für Deutschland in der Studie Vertrauen in Demokratie der Friedrich-Ebert-Stiftung bestätigt (F. Decker et al. 2019).

Um auch bei nationalen Verfahren in bevölkerungsreichen Staaten eine große Vielfalt an sozialen Präferenzen abzubilden (Brown 2006), ist eine relativ hohe Teilnehmer_innenzahl notwendig, die auch regionale Vielfalt gewährleistet (Rohr et al. 2019: 18). Manche Autoren vertreten die Auffassung, dass besonders auf nationaler Ebene eine breite Beteiligung der Bevölkerung durch die Nutzung von Online-Verfahren ermöglicht werden sollte (Neblo et al. 2010).

Mini-Publics werden zwar nie eine Massenpartizipation wie bei Wahlen und Abstimmungen erreichen können, das ist aber auch nicht der Anspruch, da sie keine endgültigen Personal- oder Sachentscheidungen fällen. Ihr Beitrag zur Qualität der repräsentativen Demokratie liegt neben der inklusiven Partizipation vor allem in der Bereicherung und Gestaltung öffentlicher Diskurse (Lafont 2015; Chambers 2009; Niemeyer/Jennstal 2018).

3.3 GUTE DELIBERATION

Mini-Publics und andere deliberative Verfahren sind speziell dafür konstruiert, den Austausch von Argumenten und damit Willensbildung, zu ermöglichen (Smith/Setälä 2018). Mini-Publics verfolgen nicht das Ziel, Plenar- und Ausschussdebatten im Parlament zu ersetzen, sondern sind darauf ausgerichtet, Politiker_innen Empfehlungen aus Bürger_innensicht zu geben und öffentliche Diskurse zu bereichern (Mansbridge et al. 2012). Viele Studien zeigen, dass Bürger_innen zu guter Deliberation fähig sind, wenn ausgewogene Informationen und Expertisen bereitgestellt und die Diskussionen unter Berücksichtigung von Kommunikationsregeln moderiert werden

(Dryzek et al. 2019). Das Potenzial der Deliberation hängt dabei sowohl von den Designmerkmalen als auch vom Kontext des Verfahrens ab.

MINI-PUBLICS VERFOLGEN NICHT DAS ZIEL, DEBATTEN IM PARLAMENT ZU ERSETZEN, SONDERN SOLLEN EMPFEHLUNGEN AUS BÜRGERSICHT GEBEN UND ÖFFENTLICHE DISKURSE BEREICHERN.

Informationen und Expertisen bilden die Grundlage für gute Deliberation. Sie müssen neutral sein. Wenn bei den Teilnehmer_innen ein Eindruck der Parteilichkeit erweckt wird, kann das zu Vertrauensverlust führen (Curato/Böker 2016; Spada/Ryan 2017). Auch die Moderation hat einen erheblichen Einfluss auf die Qualität der Deliberation. Sie muss neutral sein und auf ausgewogenen, respektvollen Umgang achten (Landwehr 2014; Dillard 2013; Curato et al. 2013; Asenbaum 2016; Trénel 2009; Spada/Vreeland 2013).

Experimentelle Studien deuten darauf hin, dass durch Kommunikationsregeln eine Polarisierung von Meinungen verhindert und positive Effekte auf die Teilnehmer_innen erzielt werden können (Strandberg et al. 2019; Strandberg 2015). Konsensentscheidungen scheinen zu höherer deliberativer Qualität zu führen (Caluwaerts/Deschouwer 2014; Grönlund et al. 2010; Beauvais/Bächtiger 2016: 8). Darüber hinaus sind Konsensentscheidungen eher in der Lage, die Inklusion von Minderheiten zu gewährleisten (Mendelberg et al. 2014).

Gute Deliberation ist nicht in allen Verfahrenskontexten gleichermaßen zu erreichen. Moderate Meinungsverschiedenheiten und eine gewisse Polarisierung der Meinungen erschweren Deliberation nicht (Esterling et al. 2015; Strandberg et al. 2019; Grönlund et al. 2015; Caluwaerts/Reuchamps 2014). Gute Deliberation wird allerdings schwieriger, wenn sie in tief gespaltenen Gesellschaften stattfindet (Ugarriza/Caluwaerts 2014). In manchen Fällen konnte dabei trotz tiefer Spaltung eine hohe deliberative Qualität beobachtet werden (Caluwaerts/Deschouwer 2014; Luskin et al. 2014), während sie in anderen Fällen deutlich schwerer zu erreichen war (Ugarriza/Nussio 2016; Ugarriza/Trujillo-Orrego 2018).

Generell können Mini-Publics auch auf nationaler Ebene gute Deliberation erreichen. Eine Herausforderung stellt neben der notwendigerweise höheren Teilnehmer_innenzahl als im lokalen Kontext auch die gegenüber lokalen Infrastrukturverfahren größere Komplexität der Themen und politischen Zusammenhänge dar (Merkel 2015: 53; Rohr et al. 2019: 18). Moderation, Information und die Verfahrensregeln werden bei einem institutionalisierten Verfahren auf nationaler Ebene vermutlich weit aus kritischer hinterfragt als auf lokaler Ebene, weshalb höhere Anforderungen an Professionalität und Neutralität der Organisator_innen und Moderator_innen nötig sein werden (Merkel 2015: 55).

3.4 EINBETTUNG IN DEN POLITISCHEN PROZESS

Ob und wie deliberative Verfahren in den politischen Prozess auf nationaler Ebene eingebettet werden sollten, ist die in der Forschung derzeit am stärksten diskutierte Frage (Neblo 2015; Parkinson/Mansbridge 2012; Goodin/Dryzek 2006; Niemeyer/Jennstal 2018; Setälä 2017; Curato/Böker 2016). Kontrovers wird diskutiert, was mit deliberativen Verfahren erreicht werden soll und wo sie im politischen Prozess verortet sein sollen. Fragen zur Initiierung, Implementierung und Institutionalisierung hängen von den jeweiligen Vorstellungen hinsichtlich der Verortung ab, wie im Folgenden diskutiert wird (Merkel 2015).

Die sogenannte „systemische Wende“ (Owen/Smith 2015) in der Deliberationsforschung führte zu einer starken Auseinandersetzung mit der Einbettung von deliberativen Verfahren in politische Systeme, was zu vielen verschiedenen Vorschlägen geführt hat, die von einer Verortung in den Phasen der Problemdefinition und des Agenda-Settings bis hin zur Beteiligung an der Politikformulierung reichen (Lafont 2015; Chambers 2009; Parkinson/Mansbridge 2012; Neblo 2015). Einige Autoren plädieren sogar dafür, deliberativen Verfahren politische Entscheidungsgewalt zu verleihen, z. B. in Form einer auf Zufallsauswahl von Bürger_innen basierenden „dritten Kammer“ (Vandamme/Verret-Hamelin 2017; Van Reybrouck 2016). Wegen ihrer weiterhin zentralen Rolle für die Gestaltung öffentlicher Diskurse sind auch politische Parteien mögliche Anknüpfungspunkte für deliberative Verfahren (White/Ypi 2011). Denn sowohl demokratische Prozesse innerhalb der Parteien (Teorell 1999) als auch der Austausch zwischen Bürger_innen und Abgeordneten können von deliberativen Verfahren profitieren (Neblo et al. 2018).

Weniger wissenschaftliche Aufmerksamkeit erhalten deliberative Verfahren in den Phasen der Politikimplementierung und Evaluierung, obwohl sie hierfür gerade auf der lokalen Ebene, z. B. bei großen Infrastrukturprojekten, häufig angewendet werden (Boswell 2016; Dean et al. 2019). Darüber hinaus wird von einigen Autor_innen vorgeschlagen, in deliberativen Verfahren auf einer Metaebene über die Ausgestaltung der Demokratie zu debattieren (Landwehr 2015; Schmalz-Bruns 2018; Rohr et al. 2019).

Einige Stimmen stellen den Mehrwert deliberativer Verfahren für repräsentative Demokratien mit unterschiedlichen Argumenten in Frage: Deliberative Verfahren werden als machtlos gegenüber einer zunehmend elitendominierten und technokratischen Zwängen unterworfenen Politik beschrieben (Papadopoulos 2012), in der selbst die Machtbasis der repräsentativen Institutionen deutlich geschwächt sei (Crouch 2004). Sogar negativ würden deliberative Verfahren wirken, wenn sie den pluralistischen Wettbewerb abschwächen und dabei gleichzeitig ressourcenstarken und extremistischen Gruppen Tür und Tor öffneten (Shapiro 2017; Merkel 2015; Mouffe 1999; L. M. Sanders 1997). Derartige Befürchtungen lassen sich jedoch empirisch kaum bestätigen, stattdessen lassen sich plurale Interessen und deliberative Verfahren durchaus vereinen, wenn beispielsweise kein Zwang zum Konsens besteht (Cura-

to et al. 2017). Deliberative Verfahren können im Gegenteil sogar populistischen und extremistischen Positionen Einhalt gebieten (Dryzek et al. 2019).

DELIBERATIVE VERFAHREN KÖNNEN POPULISTISCHEN UND EXTREMISTISCHEN POSITIONEN EINHALT GEBIETEN.

Generell lässt sich in der Debatte um die Einbettung deliberativer Verfahren in den politischen Prozess eine Tendenz zu konsultativen Verfahren in der Phase der Problemdefinition und des Agenda-Settings erkennen. Exemplarisch hierfür steht der Vorschlag einer Konsultative als „vierter Gewalt“ im Staat, wie sie von Nanz und Leggewie (2018) in Form sogenannter Zukunftsräte erdacht wurde. Dieser und weitere Vorschläge werden im vierten Kapitel detaillierter besprochen.

3.5 DEMOKRATISCHE BILDUNG

Die Effekte deliberativer Verfahren auf die Bürger_innen sind schwer zu bewerten, da überwiegend Effekte auf die Teilnehmer_innen, aber nicht auf die Bevölkerung untersucht wurden (Curato/Böcker 2016; Niemeyer/Jennstal 2018; Setälä 2017; Gastil 2018). Hier zeigt sich wiederum das Problem, das die Begrenzung der Teilnehmer_innenzahl bei deliberativen Verfahren aufwirft. Die direkte Teilnahme an einem Verfahren lässt die stärksten Effekte erwarten (Pateman 1970; Barber 1984), während der Rest der Bevölkerung eher indirekt berührt wird. Einzelne deliberative Verfahren (auf nationaler Ebene) werden deshalb vermutlich nur begrenzte Effekte auf die Bevölkerung haben. Um weitreichendere Effekte auf die demokratische Bildung hervorrufen zu können, müsste ein umfassendes Beteiligungssystem institutionalisiert und durch politische Bildung in öffentlichen und zivilgesellschaftlichen Einrichtungen ergänzt werden (Kapitel 7).

WISSENSERWERB

Die in der Forschung deutlichsten Ergebnisse beziehen sich auf die Steigerung des Wissens bei den Teilnehmer_innen von deliberativen Verfahren (Carman et al. 2015; Andersen/Hansen 2007; Lang 2007). Wenn ein deliberatives Verfahren auf nationaler Ebene von den Medien behandelt und von den Bürger_innen verfolgt wird, ist zu erwarten, dass damit auch deren Wissen zu den besprochenen Themen steigt. Bei deliberativen Verfahren auf bundesstaatlicher Ebene in British Columbia (Kanada) und Oregon (USA) wurde ein Wissenszuwachs bei der Bevölkerung beobachtet (Warren/Gastil 2015).

POLITISCHE SELBSTWIRKSAMKEIT

Eine Stärkung demokratischer Fähigkeiten durch deliberative Verfahren wurde bisher insbesondere unter dem Aspekt der Steigerung von Beteiligungsbereitschaft und Selbstwirksamkeit (englisch: political efficacy) betrachtet. In den überwiegenden

Fällen steigern deliberative Verfahren die Motivation der Teilnehmer_innen zu weiterer Beteiligung (Hendriks 2016; Knobloch/Gastil 2015; Christensen et al. 2017).¹⁴ Für den Citizen Initiative Review in Oregon (USA) konnte sogar ein positiver Effekt des Verfahrens auf die Teilnahme an direktdemokratischen Abstimmungen in der Bevölkerung festgestellt werden (Gastil et al. 2016). Auch für die politische Selbstwirksamkeit lassen sich hauptsächlich positive Effekte infolge einer Teilnahme an deliberativen Verfahren erkennen (Brinker et al. 2015; Munno/Nabatchi 2014; Tomkins et al. 2010; Min 2007).¹⁵ Solche positiven Effekte konnten zuletzt auch bei Bürger_innen festgestellt werden, die nicht am Verfahren teilgenommen hatten, sondern nur darüber informiert worden waren (Boulianne 2018). Für positive Effekte auf die Selbstwirksamkeit wurden vorhandene Leitlinien für Bürgerbeteiligung und Partizipationsbeauftragte als wichtige Kontextfaktoren identifiziert (Geissel/Hess 2017).

DELIBERATIVE VERFAHREN STEIGERN DIE MOTIVATION VIELER TEILNEHMENDEN ZU WEITERER POLITISCHER PARTIZIPATION.

POLARISIERUNG

Deliberative Verfahren können darüber hinaus die Polarisierung von Meinungen verringern sowie zu sozialem Lernen und Empathie beitragen (Grönlund et al. 2017; Luskin et al. 2014; Curato et al. 2013; Grönlund et al. 2015; Strandberg et al. 2019; Gerber et al. 2018; Lindell et al. 2017). Allerdings sind deliberative Verfahren nicht vor der Gefahr symbolischer Politik gefeit, wenn Empfehlungen lediglich als Unterstützung der Regierungsposition interpretiert werden (Felicetti et al. 2016; Selle 2011). Wenn Bürger_innen den Eindruck gewinnen, dass die Verfahren lediglich zur Akzeptanzbeschaffung oder Bestätigung der Regierungsposition genutzt werden, kann dies die Meinungspolarisierung und bestehende Konflikte verschärfen (Felicetti et al. 2016).

DEMOKRATISCHE EINSTELLUNGEN

Die Forschung zu den Effekten deliberativer Verfahren auf die demokratischen Einstellungen der Bürger_innen betrachtete bisher hauptsächlich die Auswirkungen auf das Vertrauen in politische Institutionen. Erkenntnisse über die Effekte auf die Unterstützung der Demokratie als Staatsform gibt es noch wenige. Letztlich hängen die Effekte deliberativer Verfahren auch von den vorhandenen demokratischen Einstellungen in der Bevölkerung ab. So zeigt eine aktuelle Studie der Friedrich-Ebert-Stiftung, dass der Wunsch nach alternativen Beteiligungsmöglichkeiten wie deliberativen Verfahren stark mit einem niedrigen Vertrauen in Parlament und Regierung einher-

¹⁴ Keine Effekte finden Andersen und Hansen (2007) sowie Grönlund et al. (2010). D. Sanders (2012) beobachtet dagegen einen negativen Effekt auf die Beteiligungsbereitschaft.

¹⁵ Einige Studien finden weniger eindeutige Effekte und betonen deren Kontextabhängigkeit (Boulianne 2019; Grönlund et al. 2010; Andersen/Hansen 2007).

geht (F. Decker et al. 2019: 14; vgl. auch Goldberg et al. 2019; Neblo et al. 2010).¹⁶

Effekte auf die Unterstützung der Demokratie als Staatsform wurden bisher nur von einem deliberativen Experiment untersucht. Deliberation mit dem Ziel, ein gemeinsames Statement zu verfassen, führte in diesem Experiment zu einer leicht erhöhten Unterstützung der Demokratie als Staatsform (Grönlund et al. 2010). Im selben Experiment wird auch ein positiver Effekt auf das Vertrauen in Politiker_innen beobachtet (Strandberg/Grönlund 2012).

Deutlich häufiger wurden positive Effekte der Deliberation auf das Institutionenvertrauen der Teilnehmer_innen beobachtet (Boulianne 2019; Munno/Nabatchi 2014; Tomkins et al. 2010). Es finden sich auch Hinweise, dass das Vertrauen in Politiker_innen zunächst steigen kann, aber langfristig nachlässt, besonders wenn die Ergebnisse des Verfahrens keinen erkennbaren Einfluss auf die Politik hatten (Font/Blanco 2007). Die fehlende oder unzureichende Umsetzung der Empfehlungen birgt demnach die Gefahr, dass Bürger_innen trotz positiver Einstellung zu Teilnahmeverfahren eine negative Einstellung gegenüber den verantwortlichen Institutionen und Akteuren wie auch Frustration mit dem Verfahren an sich entwickeln (Hanson 2018; Fernández-Martínez et al. 2019).

Interessanterweise zeigte sich bei Bevölkerungsumfragen, dass Mini-Publics ein großes Ausmaß an Vertrauen entgegengebracht wird (Cutler et al. 2008; Warren/Gastil 2015; Gastil et al. 2016; F. Decker et al. 2019; Landwehr et al. 2017). In Deutschland befürworten in einer aktuellen Umfrage 61,8 Prozent der Befragten deliberative Verfahren (F. Decker et al. 2019, 51), obwohl zu vermuten ist, dass die meisten nie an einem solchen teilgenommen haben.

ÖFFENTLICHER DISKURS

Eine der wichtigsten Funktionen deliberativer Verfahren ist die Bereicherung und Gestaltung öffentlicher Diskurse (Habermas 1992; Lafont 2015; Rummens 2016). Doch zeigt sich, dass es für deliberative Verfahren oft nicht einfach ist, Einfluss auf öffentliche Diskurse zu nehmen – oder einfach nur öffentlich sichtbar zu sein (Rummens 2016). Hier haben deliberative Verfahren auf nationaler Ebene – besonders im Rahmen großangelegter Reformen oder als Reaktion auf politische Krisen – einen möglichen Vorteil, wie sich an der starken medialen Berichterstattung zu verschiedenen nationalen Verfahren zeigt (Geissel/Gherghina 2016: 83). Deliberative Verfahren können bei hoher Sichtbarkeit sogar die Abstimmungsentscheidung in direktdemokratischen Verfahren beeinflussen (Cutler et al. 2008; Gastil et al. 2018). Selbst zivilgesellschaftlich organisierte Verfahren auf nationaler Ebene wie das belgische G1000 haben dank hoher Sichtbarkeit die Aufmerksamkeit und Unterstützung großer Anteile der Bevölkerung erreicht (Jacquet et al. 2016: 60ff.).

EINE DER WICHTIGSTEN FUNKTIONEN DELIBERATIVER VERFAHREN IST DIE BEREICHERUNG ÖFFENTLICHER DISKURSE.

3.6 FAZIT

Aus dem Überblick über den aktuellen Stand der Forschung schließen wir, dass deliberative Verfahren auf nationaler Ebene die Qualitätskriterien für gute Beteiligung erfüllen können. Hierfür sind im Vergleich zu lokalen Verfahren allerdings zusätzliche Anforderungen zu erfüllen, die wir hier noch einmal kurz zusammenfassen.

Inklusive Partizipation kann in deliberativen Verfahren auf nationaler Ebene erreicht werden, sofern eine größere Teilnehmer_innenzahl als bei lokalen Verfahren gegeben ist und von der Online-Beteiligung Gebrauch gemacht wird. Nur so lässt sich die soziale Vielfalt annähernd abbilden.

Gute Deliberation kann ebenfalls auf nationaler Ebene ermöglicht werden, auch wenn die höhere Teilnehmer_innenzahl und komplexere Themen zusätzliche Herausforderungen darstellen. Wie bei lokalen Verfahren sind die Qualität der Informationen und die Moderation von entscheidender Bedeutung bei der Meisterung dieser Herausforderungen. Gerade an Ausgewogenheit und Neutralität von Information und Moderation sind auf nationaler Ebene besonders hohe Ansprüche zu stellen.

Die **Einbettung** deliberativer Verfahren in den politischen Prozess wird in der Forschung derzeit debattiert. Allerdings fehlen langfristige Erfahrungen mit solchen Verfahren. Deshalb widmen wir diesem Qualitätskriterium im vierten Kapitel anhand eines Vergleichs bereits umgesetzter Verfahren zusätzliche Aufmerksamkeit.

Erkenntnisse zu den Effekten deliberativer Verfahren auf die **demokratische Bildung** der Bürger_innen bestätigen größtenteils die positiven Erwartungen aus der Theorie. Dies trifft besonders auf die Steigerung des Wissens sowie auf die Stärkung demokratischer Einstellungen und Fähigkeiten zu. Allerdings beziehen sich die Forschungsergebnisse größtenteils auf die Teilnehmer_innen; Effekte auf die Bevölkerung sind noch weitgehend unerforscht. Die entsprechenden Effekte hängen dabei nicht nur von der Institutionalisierung deliberativer Verfahren, sondern auch von ihrer Wirkung auf den öffentlichen Diskurs und auf politische Entscheidungen ab.

¹⁶ Zu aktuellen Umfragewerten zum Vertrauen in politische Institutionen und Parteien siehe F. Decker et al. (2019) sowie Bertelsmann Stiftung (2019b).

4

AUSGEWÄHLTE BETEILIGUNGS- VERFAHREN IM VERGLEICH

Deliberative Verfahren auf nationaler und regionaler Ebene sind gegenüber lokalen Verfahren ein relativ neues Phänomen.¹⁷ In den letzten 20 Jahren wurden jedoch verschiedene Formen deliberativer Verfahren von nationalen und regionalen Regierungen zur Konsultation eingesetzt: zu unterschiedlichen Politikthemen, zu konkreten Gesetzesentwürfen und zu Empfehlungen im Hinblick auf Verfassungsänderungen. Die verschiedenen Typen sprechen folglich je nach Design die vier Qualitätskriterien für gute Beteiligung unterschiedlich stark an. In diesem Kapitel werden ausgewählte Fallbeispiele von auf nationaler und regionaler Ebene angewendeten deliberativen Verfahren vorgestellt: National Public Policy Conferences in Brasilien, Citizens' Assemblies in Irland und die Partizipative Gesetzgebung in Baden-Württemberg.¹⁸ Anhand dieser Fallbeispiele haben wir herausgearbeitet, welche Merkmale in das Modell des Beteiligungsrats für die Bundesrepublik (Kapitel 5) einfließen sollten. Darüber hinaus werden in zwei Exkursen zu Zukunftsräten und Online Deliberative Town Hall Meetings zwei aktuelle Vorschläge auf nationaler Ebene besprochen, die in der Fachliteratur intensiv rezipiert, aber noch nicht über die konzeptuelle bzw. experimentelle Phase hinaus umgesetzt wurden. Im Folgenden wird zunächst ein Analyseschema zur Charakterisierung der Fallbeispiele anhand ihrer Designmerkmale eingeführt. Dieses Schema wird im Kapitel 5 auch zur Beschreibung der Beteiligungsräte genutzt.

Das Analyseschema basiert auf einem Vorschlag Archon Fungs (2003), nach dem die Designmerkmale eines deliberativen Verfahrens mithilfe einer Reihe von Fragen erfasst werden können:

- Warum? Was sind die Ziele des Verfahrens?
 - Funktion: Welche Funktion hat das Verfahren im politischen Prozess? Welche Phase des Prozesses wird angesprochen?

¹⁷ Beispielsweise werden Mini-Publics wie Planungszellen und Citizens' Juries schon seit den 1970er Jahren auf lokaler Ebene genutzt (Smith/ Setälä 2018).

¹⁸ Weitere Beispiele für deliberative Verfahren auf nationaler bzw. regionaler Ebene sind British Columbia Citizens' Assembly (Kanada), Australian Citizens' Parliament (Australien), Icelandic Constitutional Process (Island), Oregon Citizen Initiative Review (USA) sowie G1000 (Belgien), um nur einige zu nennen. Die ausgewählten Verfahren werden im Rahmen der vorliegenden Studie als besonders geeignet für die Veranschaulichung der unterschiedlichen Designs deliberativer Verfahren erachtet.

- Qualität: Welche Qualität bringt das Verfahren in das politische System ein? Auf welchem Qualitätskriterium liegt der Fokus des Verfahrens?
- Wo? Was ist der Ort des Verfahrens?
 - Ebene: Auf welcher politischen Ebene ist das Verfahren angesiedelt? Kommunale, Länder- oder Bundesebene?
 - Ort: An welchem Ort findet das Verfahren statt? Gibt es einen oder mehrere, feste oder variierende Orte?
- Wann? Zu welcher Zeit findet das Verfahren statt?
 - Zeitpunkt und Turnus: Gibt es einen festen Zeitpunkt, an dem das Verfahren stattfindet? Ist ein regelmäßiger Turnus vorgesehen?
 - Dauer und Zeitraum? Ist die Dauer des Verfahrens festgelegt? Welchen Zeitraum benötigt das Verfahren?
- Wer? An welche Teilnehmer_innen richtet sich das Verfahren?
 - Zusammensetzung: Wie setzen sich die Teilnehmer_innen zusammen?
 - Anzahl: Wie viele Personen nehmen am Verfahren teil?
 - Auswahl: Wie werden die Teilnehmer_innen ausgewählt?
- Was? Welche Ergebnisse stehen am Ende des Verfahrens?
 - Endprodukt: Was ist das Endprodukt des Verfahrens?
 - Umgang mit den Ergebnissen: Wie wird weiter mit den Ergebnissen umgegangen?
- Wie? Auf welche Weise läuft der Prozess ab?
 - Initiierung: Wie wird das Verfahren initiiert?
 - Schritte: Aus welchen Schritten besteht das Verfahren?
 - Moderation: Wer moderiert das Verfahren?
 - Materialien und Expertisen: Welche Materialien und welche Expertisen werden für die Teilnehmer_innen benötigt?
 - Öffentlichkeitskonzept: Wie wird das Verfahren beworben und öffentlich sichtbar gemacht? Wie werden die Ergebnisse kommuniziert?

Bei der Darstellung der einzelnen Fallbeispiele wird auf eine umfangreiche Beschreibung der Entstehung, des Verlaufs und der Designmerkmale der Verfahren mit Verweis auf die entsprechende Literatur verzichtet.¹⁹ Details zu den Designmerkmalen werden in Tabellen zusammengefasst. Der Fokus liegt auf der Erfüllung der Qualitätskriterien durch bestimmte Designmerkmale der Verfahren und auf dem Aspekt, wie diese Designmerkmale in unser Modell der Beteiligungsrate (Kapitel 5) integriert werden können.

4.1 NATIONALE PUBLIC-POLICY-KONFERENZEN (BRASILIEN)

Eines der wohl umfangreichsten deliberativen Verfahren sind die Nationalen Public-Policy-Konferenzen (portugiesisch: *conferências nacionais*, englisch: *national public policy conferences – NPPC*) in Brasilien. Diese maßgeblich von der Regierung organisierten Verfahren existieren bereits seit 1941 und erlebten unter der Präsidentschaft von Luiz Inácio Lula da Silva von 2003 bis 2010 eine Hochphase (Pogrebinschi 2014a: 55). Bereits während der Präsidentschaft von Dilma Rousseff nahm die Zahl der NPPC stark ab; unter den Präsidenten Michel Temer und Jair Bolsonaro spielen sie seither keine Rolle mehr (Tanscheit/Pogrebinschi 2017).

DESIGNMERKMALE

NPPC sind komplexe Verfahren, die auf der lokalen Ebene beginnen und über die bundesstaatliche Ebene bis zur nationalen Ebene führen. Ziel ist es, auf Konferenzen unter gleichberechtigter Beteiligung von Bürger_innen, zivilgesellschaftlichen Vertreter_innen und Politiker_innen Richtlinien und Empfehlungen für nationale Politikvorhaben in spezifischen Politikfeldern (z. B. Gesundheit, Frauenrechte, Bildung, Fischerei) zu entwickeln. Bürger_innen und Vertreter_innen zivilgesellschaftlicher Organisationen bilden immer die Mehrheit der Teilnehmenden einer NPPC. Die teilnehmenden Politiker_innen werden von den Regierungen der Bundesstaaten und der nationalen Regierung ernannt.

Nach der Vorbereitung durch zivilgesellschaftliche Organisationen und Regierungsmitglieder werden die NPPC von der Regierung initiiert. Auf Lokalkonferenzen im ganzen Land, in einigen Fällen in bis zu 1.000 Kommunen, können alle Bürger_innen in einem ersten Schritt Vorschläge äußern und mit anderen Bürger_innen und Politiker_innen diskutieren (Pogrebinschi 2014b: 332f.). Die Vorschläge werden dann von gewählten Delegierten auf Konferenzen in den 27 Bundesstaaten Brasiliens erörtert, wobei entschieden wird, welche der Vorschläge an die Nationalkonferenz weitergeleitet werden. Auch auf den Bundesstaatenkonferenzen werden Delegierte gewählt, die nunmehr an der Nationalkonferenz teilnehmen. Diese Delegierten beschließen letztendlich, welche Vorschläge in den Abschlussbericht aufgenommen werden.

¹⁹ Eine gute Übersicht findet sich z. B. bei Rohr et al. (2019).

QUALITÄTSKRITERIEN

Inklusive Partizipation

Unter den verschiedenen deliberativen Verfahren stechen NPPC besonders durch die über mehrere Ebenen erfolgende immense Mobilisierung der Bevölkerung hervor. Von 2003 bis 2011 nahmen an 82 NPPC insgesamt schätzungsweise sieben Millionen Personen teil (Pogrebinschi 2014b: 331). Da die Teilnahme selbstselektiv erfolgt, haben zwar alle Bürger_innen de jure, aber nicht de facto gleiche Teilnahmechancen. Aufgrund des offenen Charakters der Lokalkonferenzen haben die Teilnehmer_innen, ähnlich wie bei anderen Formen der politischen Partizipation, ein durchschnittliches bis überdurchschnittliches Einkommen und Bildungsniveau und sind demnach nicht soziodemographisch repräsentativ (Souza 2013; Avritzer 2013). Die Teilnehmer_innen der Konferenzen vertreten meist zivilgesellschaftliche Organisationen, und bei einigen NPPC müssen feste Kontingente für bestimmte Interessengruppen in einem Politikbereich erfüllt werden (Pogrebinschi 2014a: 62).²⁰ Durch die Beteiligung zivilgesellschaftlicher Organisationen konnte in den besagten NPPC jedoch in vielen Fällen eine gelungene Einbindung von Minderheiten und sozial Benachteiligten wie z. B. der indigenen Bevölkerung erreicht werden (Pogrebinschi 2014b: 343). Die Online-Beteiligung ist ein optionaler Bestandteil der NPPC. In einigen Fällen konnte eine sogenannte virtuelle NPPC als Ergänzung zum eigentlichen Verfahren sogar zu einer Verdopplung der Teilnehmer_innenzahl führen (Pogrebinschi 2013: 230).

Gute Deliberation

Bei den NPPC gestaltet sich Deliberation je nach Ebene unterschiedlich. In den Konferenzen der lokalen und bundesstaatlichen Ebenen können Vorschläge frei eingebracht und diskutiert werden, während auf der nationalen Ebene ausschließlich die Vorschläge der vorangegangenen Konferenzen besprochen werden (Pogrebinschi 2013: 226). Aufgrund der Beteiligung zivilgesellschaftlicher Akteure an der Organisation der NPPC ist davon auszugehen, dass ausgewogene Information und neutrale Moderation grundsätzlich vorhanden sind. Allerdings zeigt eine Umfrage, dass über 40 Prozent der befragten Teilnehmer_innen von NPPC die Informationen als unzureichend erachten, was nicht zuletzt an der logistischen Herausforderung in manchen brasilianischen Kommunen liegen mag (Avritzer 2013: 134 ff.). Dagegen wird die Teilnahme zwischen Vertreter_innen der Zivilgesellschaft und der Regierung als überwiegend ausgeglichen wahrgenommen (Avritzer 2013: 134 ff.).²¹ Anstelle genereller Vorgaben werden in NPPC für jede Konferenz spezifische Kommunikations- und Entscheidungsregeln von den Organisationskomitees erarbeitet (Pogrebinschi 2014a: 61). Auf der Nationalkonferenz wird über die Vorschläge

²⁰ So müssen sich die Teilnehmer_innen bei NPPC zur Gesundheitspolitik zu 50 Prozent aus Nutzer_innen, zu 25 Prozent aus Arbeiter_innen im Gesundheitssektor und zu 25 Prozent aus Vertreter_innen des öffentlichen Dienstes sowie der Gesundheitsdienstleister zusammensetzen (Participedia 2018).

²¹ Da seit der Absetzung Rousseffs viele ehemals beteiligte zivilgesellschaftliche Organisationen NPPC boykottieren oder für Proteste nutzen, ist nun auch fraglich, inwieweit im Verfahren noch ausgewogene Informationen und neutrale Moderation gewährleistet werden können (Tanscheit/Pogrebinschi 2017).

aus den Bundesstaatenkonferenzen deliberiert, aber es werden (meist) keine neuen hinzugefügt, sondern stattdessen abgestimmt, welche der Vorschläge als Richtlinien oder Empfehlungen in den Abschlussbericht aufgenommen werden. Dafür müssen die Richtlinien die Mehrheit der Stimmen und in manchen Fällen auch gleiche Stimmanteile von Delegierten und Politiker_innen erhalten (Pogrebinschi 2014a: 61).

Einbettung in den politischen Prozess

Die NPPC haben primär das Ziel, dass Bürger_innen und zivilgesellschaftlichen Organisationen in Zusammenarbeit mit Poli-

ker_innen Vorschläge artikulieren (Souza 2013).²² Die NPPC befinden sich somit in der Position der Problemdefinition vor dem formalen Gesetzgebungsprozess, und tatsächlich haben die Richtlinien der NPPC in vielen Fällen das Agenda-Setting oder sogar die Politikformulierung seitens der Regierung beeinflusst (Pogrebinschi/Ryan 2018). Neben der gemeinsamen

²² Neben diesem primären Ziel können NPPC auch genutzt werden, um politische Maßnahmen zu bewerten, bestimmte Themen auf die politische Agenda zu bringen und die Partizipation in bestimmten Bereichen zu stärken (Souza 2013).

Tabelle 1

Nationale Public-Policy-Konferenzen

Designmerkmale		Nationale Public-Policy-Konferenzen (Brasilien)
Warum? Ziele	Funktion	Problemdefinition (auch Agenda-Setting)
	Qualitätskriterium im Fokus	– Einbettung in den politischen Prozess
Wo? Ort	Ebene	Lokal, regional und national
	Ort	Kommunen, Bundesstaaten, Hauptstadt
Wann? Zeit	Zeitpunkt und Turnus	– Kein fester Zeitpunkt und Turnus – Meist vor der Entwicklung bzw. Anpassung von Gesetzesvorhaben und politischen Programmen
	Dauer	– Gesamter Prozess bis zu 1 Jahr – Nationalkonferenz 3-4 Tage
Wer? TN	Zusammensetzung	Mindestens paritätisch aus Bürger_innen bzw. Vertreter_innen zivilgesellschaftlicher Organisationen und Politiker_innen
	Anzahl der TN	– Gesamter Prozess durchschnittlich ca. 100.000 (bis zu 500.000) – Nationalkonferenz ca. 1.000-3.000
	Auswahl der TN	– Lokale Konferenzen: Selbstselektion, Mobilisierung durch zivilgesellschaftliche Organisationen – Bundesstaaten- und Nationalkonferenzen: Delegation aus lokalen bzw. regionalen Konferenzen; Ernennung durch Regierung
Was? Ergebnisse	Endprodukt	Richtlinien und Empfehlungen für nationale Politikvorhaben
	Umgang mit den Verfahrensergebnissen	– Richtlinien und Empfehlungen werden an die nationale Regierung übermittelt – Keine rechtlich bindende Wirkung – Richtlinien und Empfehlung können von Regierung und Parlament aufgegriffen werden
Wie? Prozess	Initiierung	– Formal per präsidentiellem oder ministeriellem Dekret – Informelle Vorbereitung und Initiierung durch Vertreter_innen der Regierung und zivil gesellschaftlicher Organisationen, v. a. in Nationalen Politikräten
	Ablauf	– Nach formaler Initiierung Vorbereitung durch paritätisch von zivilgesellschaftlichen und politischen Vertreter_innen besetzte Organisationskomitees auf allen Ebenen – Lokalkonferenzen sammeln und diskutieren Vorschläge und wählen Delegierte für Bundesstaatenkonferenz – Bundesstaatenkonferenzen sammeln Vorschläge, diskutieren Vorschläge aus Lokalkonferenzen und wählen Delegierte für Nationalkonferenz – Nationalkonferenz diskutiert Vorschläge aus Bundesstaatenkonferenz und stimmt über Richtlinien und Empfehlungen ab – Veröffentlichung der Richtlinien und Empfehlungen in finalem Bericht
	Moderation	Durchführung und Moderation durch lokale, bundesstaatliche und nationale Regierungen und Organisationskomitees
	Materialien und Expertisen	– Informationen zum Prozess sowie grobe thematische Vorgabe durch nationales Organisationskomitee
	Öffentlichkeitskonzept	– Mobilisierung und Bewerbung durch Regierungen und zivilgesellschaftliche Organisationen auf allen Ebenen – Dokumentation der Richtlinien und Empfehlungen und der daraus folgenden Beschlüsse und Gesetze in Online-Datenbank

Vorbereitung mit Vertreter_innen der Regierung und nach der formalen Initiierung durch die Regierung haben zivilgesellschaftliche Akteure bei manchen Konferenzen außerdem die Möglichkeit, selbstständig Konferenzen online oder vor Ort zu organisieren, wobei die dort vorgebrachten Vorschläge von der Nationalkonferenz ebenfalls besprochen werden (Pogrebinschi 2014b: 334). Die stark sinkende Zahl der NPPC zeigt jedoch, dass die Regierung trotz der starken Beteiligung der Zivilgesellschaft das letzte Wort bei der Initiierung hat. In der Hochphase der NPPC zwischen 2003 und 2010 wurde gerade durch das Engagement der damaligen Regierung und trotz fehlender Verbindlichkeit für den Umgang mit den Ergebnissen eine erfolgreiche Einbettung der NPPC in den politischen Prozess erreicht, was in dem signifikanten Einfluss auf Maßnahmen und Gesetze dieser Zeit deutlich wird (Pogrebinschi/Ryan 2018). Diese Erfolge während der Lula-Regierung konnten jedoch nicht verhindern, dass die NPPC in den Perioden nachfolgender Regierungen drastisch zurück gefahren wurden (Tanscheit/Pogrebinschi 2017).

DIE FRÜHZEITIGE BETEILIGUNG DER ZIVILGESELLSCHAFT BRACHTE NEUE THEMEN AUF DIE POLITISCHE AGENDA UND ERMÖGLICHTE DEN ANSTOSS ÖFFENTLICHER DISKURSE.

Demokratische Bildung der Bürger_innen

Im Zuge der Hochphase der NPPC entwickelten sich die demokratischen Einstellungen in der Bevölkerung positiv (Pogrebinschi 2014b: 342). Allerdings ist die kausale Verbindung unklar, denn es fehlen systematische Untersuchungen.²³ Deshalb bleiben die Effekte auf das Wissen sowie auf die demokratischen Einstellungen und Fähigkeiten von Teilnehmer_innen und Bevölkerung unklar. Die selbstständige Organisation von NPPC durch zivilgesellschaftliche Organisationen in der Folge der Vernachlässigung des Verfahrens durch die Regierungen der letzten Jahre deutet aber auf Bildungseffekte in der Zivilgesellschaft hin (Tanscheit/Pogrebinschi 2017). Besser untersucht ist der Umstand, dass NPPC Einfluss auf öffentliche Diskurse haben und neue Themen in die Öffentlichkeit einbringen können (Pogrebinschi/Ryan 2018; Pogrebinschi 2014b; Pogrebinschi/Ventura 2017). Die Empfehlungen der NPPC prägen dabei den politischen Diskurs in verschiedenen Politikfeldern, vor allem da, wo noch keine nationalen Strategien oder Pläne existieren (Pogrebinschi 2014b: 348).

FAZIT

Das Beispiel der NPPC demonstriert, dass auch in bevölkerungsreichen föderalen Staaten umfangreiche Beteiligungsverfahren möglich sind, die besonders in den Phasen der Problemdefinition und des Agenda-Settings Politik mitgestalten können. Die Folgerungen, die sich aus den Erfahrungen mit

den NPPC für das zu entwickelnde Beteiligungsmodell ergeben, fassen wir hier kurz zusammen:

- Das mehrstufige Verfahrensdesign, in dem sukzessive Richtlinien entwickelt werden, die die Ergebnisse der vorherigen Stufen zusammenfassen, ermöglicht eine breite Beteiligung und Ergebnisse, die anschlussfähig für die Politik sind.
- Die frühzeitige Beteiligung der Zivilgesellschaft bei der Planung der NPPC bringt politische Themen auf die Agenda, die von der Politik noch wenig gestaltet wurden, und ermöglicht den Anstoß öffentlicher Diskurse.
- Die Zusammenarbeit von Zivilgesellschaft und Politiker_innen begünstigt den Einfluss auf die Regierungspolitik.
- Die Kontingente für besonders betroffene Bevölkerungsgruppen bieten Minderheiten neue Artikulationsmöglichkeiten.
- Eine stärkere gesetzliche und finanzielle Absicherung von deliberativen Verfahren ist notwendig, um die Kontinuität der Verfahren auch bei Regierungswechseln zu gewährleisten.

4.2 CONSTITUTIONAL CONVENTION (IRLAND)

Die irische Constitutional Convention (deutsch: Verfassungskonvent – CC) war ein deliberatives Verfahren zur konsultativen Vorbereitung einer Verfassungsreform in Irland. Sie wurde nach der Finanzkrise 2008 und einem darauffolgenden Regierungswechsel 2012 initiiert und übermittelte bis 2014 neun Berichte mit 38 Empfehlungen an das Parlament (The Convention on the Constitution 2019). Zwei der Empfehlungen wurden vom Parlament als Verfassungsänderungen verabschiedet und mussten obligatorisch in zwei Referenden entschieden werden: die Reduzierung des Mindestalters für das passive Wahlrecht zur Präsidentschaft und die Legalisierung der gleichgeschlechtlichen Ehe (Elkink et al. 2017). Die CC konnte darüber hinaus weitere Themenvorschläge einbringen, die darauf im Rahmen eines ähnlichen Verfahrens diskutiert werden sollten (Suiter et al. 2016: 37). Dies führte 2016 zur Einberufung einer Citizens' Assembly, in der eine Empfehlung für eine Verfassungsänderung des Abtreibungsartikels erarbeitet wurde, welche erfolgreich per Referendum den Weg in die Verfassung fand (Farrell et al. 2019).

DESIGNMERKMALE

Die CC orientierte sich in ihrem Design wesentlich an bereits durchgeführten Mini-Publics zur Wahlrechtsreform in Kanada, aber auch an einem 2011 von Politikwissenschaftler_innen durchgeführten Pilotprojekt (Suiter et al. 2016: 34; Farrell et al. 2013). Ähnlich wie die NPPC bestand sie aus Bürger_innen und Politiker_innen, allerdings mit einer Zweidrittelmehrheit der Bürger_innen. Im Unterschied zu den brasilianischen NPPC

²³ Eine Ausnahme stellt ein Beitrag von Avritzer (2013) dar, in dem befragte Teilnehmer_innen von NPPC sich tendenziell positiv hinsichtlich der deliberativen Qualität und des Einflusses auf das weitere Regierungshandeln äußern.

handelt es sich bei der CC in Irland um ein einzelnes Verfahren auf nationaler Ebene, für welches die Bürger_innen zufällig ausgewählt wurden. Ziel war es, Empfehlungen für Verfassungsänderungen in acht von der Regierung bestimmten Themenbereichen zu entwickeln.

Nach der Initiierung durch das irische Unterhaus versammelte sich die CC über 18 Monate insgesamt neunmal, um über die einzelnen Themen zu deliberieren (Suiter et al. 2016; The Convention on the Constitution 2019). Bei den jeweiligen Treffen konnten die Teilnehmenden Expert_innen aus Wissenschaft, Politik und Interessengruppen konsultieren. Am Ende jedes Treffens wurde per einfacher Mehrheit über die einzelnen Empfehlungen abgestimmt und diese dann in einem Bericht an die Regierung übermittelt. Die CC gab darüber hinaus allen Bürger_innen auf Regionaltreffen und über eine Website die Möglichkeit, Themenvorschläge einzubringen, die nicht vom Parlament auf die Agenda der CC gesetzt worden waren. Auch über diese Themenvorschläge wurde deliberiert und abgestimmt. Nach Übermittlung der Berichte sollte die Regierung innerhalb von vier Monaten im Parlament Stellung zu den Empfehlungen beziehen.

QUALITÄTSKRITERIEN

Inklusive Partizipation

Die 66 Bürger_innen wurden per stratifizierter Zufallsauswahl mit Quoten für geographische Region, Geschlecht, Alter, sozio-ökonomischen Status und Erwerbstätigkeit entsprechend der Soziodemographie der Bevölkerung Irlands ausgewählt (Suiter et al. 2016: 35ff.). Darüber hinaus wurden 66 Ersatzteilnehmer_innen ausgewählt, die die erstausgewählten Teilnehmer_innen vertreten konnten. Aufgrund der geringen Teilnehmer_innenzahl war die soziale Diversität zwar beschränkt, dennoch konnte näherungsweise soziodemographische Repräsentativität erreicht werden. Auch bei der Bildung der Diskussionstische wurde auf eine gleichmäßige Verteilung nach Geschlecht geachtet, was aufgrund des geringen Anteils weiblicher Politiker_innen schwierig war (Suiter et al. 2016: 43). Informationen wurden im Sinne der Barrierefreiheit in einfacher Sprache verfasst (Suiter et al. 2016: 41). Darüber hinaus wurden jedoch mit Ausnahme der Erstattung von Fahrt-, Unterbringungs- und Verpflegungskosten keine weiteren Maßnahmen zur Einbindung von sozial Benachteiligten und Minderheiten getroffen (Suiter et al. 2016: 35). Zur Einreichung von Beiträgen stand der breiten Bevölkerung auf der Website eine Online-Beteiligung zur Verfügung.

DIE VERBINDUNG VON ZUFALLSAUSWAHL UND ONLINE-BETEILIGUNG GESTALTETE DAS VERFAHREN SEHR INKLUSIV.

Gute Deliberation

Die CC traf umfangreiche Maßnahmen, um eine hohe Qualität der Deliberation zu ermöglichen. Das Programm und die eingeladenen Expert_innen wurden zwar von einem akademisch-juristischen Beirat und dem zuständigen Sekretariat vorgeschlagen, doch die aus Teilnehmer_innen bestehenden

Steuerungsgruppe konnte für beides Änderungsempfehlungen abgeben (Suiter et al. 2016: 41ff.). Die Informationen, Vorträge und Fragerunden wurden von Expert_innen aus Wissenschaft, Politik und Interessengruppen bereitgestellt. Dabei wurde auf die Ausgewogenheit der Informationen geachtet. Die Moderation wurde von geschulten professionellen Moderator_innen durchgeführt, während Protokollant_innen auf eine gleichmäßige Redezeit und Anzahl der Wortmeldungen achteten. Kommunikationsregeln wurden gleich zu Beginn des Konvents festgelegt (The Convention on the Constitution 2019). Die einfache Mehrheit als Entscheidungsregel war schon in der Aufgabenbeschreibung des Parlaments für die CC beschlossen worden.

Einbettung in den politischen Prozess

Das vom Parlament für die CC formulierte Ziel war es, Empfehlungen für Verfassungsänderungen zu entwickeln. Demnach ist die CC als konsultatives Verfahren in der Phase der Politikformulierung angesiedelt, was auch die erfolgreiche Übernahme der Empfehlung zur gleichgeschlechtlichen Ehe per Referendum in die Verfassung verdeutlicht. Trotz dieser recht klaren Zielbeschreibung und Verortung eröffnete das Parlament durch die Möglichkeit, weitere Themen zu benennen, auch eine Einflussnahme auf die Phase des Agenda-Settings. Dies wurde von der CC in hohem Maße genutzt, wodurch sie den Weg für die spätere Citizens' Assembly und das Referendum zum Abtreibungsartikel bereitete (Farrell et al. 2019; Suiter et al. 2016: 37). Der Umgang mit den Ergebnissen war klar definiert, denn in der Aufgabenbeschreibung der CC verpflichtete sich die Regierung, innerhalb von vier Monaten eine Stellungnahme im Parlament zu jedem einzelnen Bericht abzugeben, was, wenngleich nicht ganz fristgemäß, mittlerweile für alle Berichte geschehen ist (The Convention on the Constitution 2019). Obwohl viele der Empfehlungen nicht behandelt oder aufgeschoben wurden, ist die Wirkung des Verfahrens im politischen Prozess beachtlich. Ein wichtiger Faktor für diese starke Wirkung war die Beteiligung von Politiker_innen. Obschon die CC in ihrer ursprünglichen Form keine direkte Kontinuität und Institutionalisierung erreichte, bildet sie das klare Vorbild für die Citizens' Assembly, weshalb ihr auch in diesem Bereich gewisse Erfolge zuzuschreiben sind.

Demokratische Bildung

Wenn man allein die Teilnehmer_innen der CC betrachtet, sind die Effekte auf die demokratische Bildung kaum zu verkennen. Alle Teilnehmer_innen waren sich einig, dass Verfahren wie die CC auch in Zukunft angewendet werden sollten, und gaben an, viel gelernt und teilweise ihre Meinung geändert zu haben; sie warben aktiv öffentlich für die Empfehlungen der CC, und auch das zunächst distanzierte Verhältnis zu den teilnehmenden Politiker_innen wich einem kollegialen bis freundschaftlichen Verhältnis (Suiter et al. 2016: 47; The Convention on the Constitution 2019). Die Effekte auf die Bevölkerung sind hingegen weniger klar zu erfassen. Es wurden von der transparenten Dokumentation der Beratungen auf der Website bis zur Live-Übertragung der einzelnen Sitzungen vielfältige Anstrengungen unternommen, um die Öffentlichkeit am Verfahren teilhaben zu lassen. Die Möglichkeit, Beiträge im Rahmen der Online-Beteiligung einzureichen, wurde in der Tat stark genutzt (Suiter et al. 2016: 35f.). In Anbetracht der hohen

medialen Aufmerksamkeit für das Referendum im Jahr 2015, bei dem sich die Medien immer wieder auf die Empfehlung der CC bezogen, ist von gewissen Effekten auf das Wissen und den öffentlichen Diskurs der Bevölkerung auszugehen (Suiter et al. 2016: 46). Dies bestätigte auch eine repräsentative Nachbefragung, die zeigt, dass die Kenntnis der Empfehlungen der CC einen signifikanten Einfluss auf die Wahrscheinlichkeit einer Zustimmung zur Legalisierung der gleichgeschlechtlichen Ehe hatte (Elkink et al. 2017). Die Tatsache, dass die CC in Form der Citizens' Assembly eine Fortsetzung fand

und deren Empfehlung mit hoher Abstimmungsbeteiligung und deutlicher Mehrheit angenommen wurde, lässt zudem Effekte auf die demokratischen Einstellungen und Fähigkeiten der Bürger_innen vermuten.

FAZIT

Die Erfahrung mit der CC zeigen, dass deliberative Verfahren auch in der Phase der Politikformulierung erfolgreich ange-

Tabelle 2
Constitutional Convention

Designmerkmale		Constitutional Convention (Irland)
Warum? Ziele	Funktion	Problemdefinition (auch Agenda-Setting)
	Qualitätskriterium im Fokus	– Gute Deliberation
Wo? Ort	Ebene	National
	Ort	Hauptstadt
Wann? Zeit	Zeitpunkt und Turnus	– Monatliche Treffen – Vorbereitung der Verfassungsreform
	Dauer	– Gesamter Prozess 18 Monate – Treffen über ein Wochenende
Wer? TN	Zusammensetzung	66 Bürger_innen, 33 gewählte Abgeordnete und ein Vorsitzender
	Anzahl der TN	100 Teilnehmer_innen
	Auswahl der TN	– Bürger_innen: stratifizierte Zufallsauswahl – Abgeordnete: Ernennung oder Wahl
Was? Ergebnisse	Endprodukt	Empfehlungen für Verfassungsänderungen zu acht Themen
	Umgang mit den Verfahrensergebnissen	– Empfehlungen werden als Bericht an das nationale Parlament übermittelt – Keine rechtlich bindende Wirkung – Regierung verpflichtet sich zur Stellungnahme zu jedem Bericht im Parlament innerhalb von vier Monaten
Wie? Prozess	Initiierung	Per Resolution des irischen Unterhauses
	Ablauf	– Nach Initiierung wurde in neun Treffen zu den acht Themen und weiteren Vorschläge deliberiert und abgestimmt – Berichte über Empfehlungen wurden an das Parlament übermittelt – Parlament hat vier Monate Zeit, um Stellungnahmen zu den einzelnen Berichten abzugeben
	Moderation	– Durchführung – Sekretariat aus Beamten – Steuerungsgruppe aus TN und Abgeordneten – akademisch-juristischer Beirat – Moderation durch geschulte Moderator_innen
	Materialien und Expertisen	– Auswahl der Expert_innen durch akademisch-juristischen Beirat mit Unterstützung des Sekretariats, Änderungsmöglichkeit für Steuerungsgruppe – Erstellung des Informationsmaterials und Präsentationen durch ausgewählte Expert_innen (Wissenschaft, Interessengruppen, Politiker_innen)
	Öffentlichkeitskonzept	– Öffentliche Regionaltreffen zur Sammlung von zu berücksichtigenden Themen – Schriftliche und Online-Beiträge zu Themen für die Agenda der Constitutional Convention – Veröffentlichung aller Dokumente auf eigener Website – Fernsehübertragung und live-streaming der Plenarsitzungen

Quellen: Suiter et al. (2016); The Convention on the Constitution (2019).

wendet werden können. Für das Design des Beteiligungsmodells in Kapitel 5 sind besonders die folgenden Erkenntnisse hervorzuheben:

- Die Verbindung von Zufallsauswahl der Teilnehmer_innen und Online-Beteiligungsmöglichkeiten für die Bevölkerung gestaltet das Verfahren inklusiv.
- Die Beteiligung von Politiker_innen erhöht die Chancen für die Umsetzung der Empfehlungen.
- Eine klare und rechtlich verbindliche Regelung des Umgangs mit den Ergebnissen stellt sicher, dass die Ergebnisse berücksichtigt werden.
- Eine transparente und umfassende Dokumentation des Verfahrens bildet die Grundlage für eine Einflussnahme auf öffentliche Diskurse.

4.3 PARTIZIPATIVE GESETZGEBUNG IN BADEN-WÜRTTEMBERG

Seit der Landtagswahl 2011 hat sich Baden-Württemberg zu einem Vorreiter in der Bürgerbeteiligung auf Länderebene entwickelt (Brettschneider 2019: 3). Eine besondere Rolle spielt dabei die Partizipative Gesetzgebung (PG), die seit der Schaffung der Stabsstelle für Zivilgesellschaft und Bürgerbeteiligung beim Staatsministerium und der Einführung des Beteiligungsportals Baden-Württemberg 2013 Bürger_innen erlaubt, „freiwillig und in einem transparenten Verfahren Gesetzesvorhaben zu kommentieren und inhaltlich mitzuentwickeln“ (Brettschneider/Renkamp 2016: 18). Über das Beteiligungsportal haben Bürger_innen zwischen 2013 und 2016 insgesamt 30 Gesetzesvorhaben kommentiert (Brettschneider 2019: 15). Darüber hinaus wurden bei mehreren Gesetzesvorhaben zusätzlich Präsenzverfahren mit zufällig ausgewählten Bürger_innen durchgeführt. Da diese sehr unterschiedlich gestaltet wurden, können hier keine detaillierten Designmerkmale beschrieben, sondern nur ein Überblick gegeben werden.

Zentraler Bestandteil der PG ist das Beteiligungsportal Baden-Württemberg (Staatsministerium Baden-Württemberg 2019). Das Beteiligungsportal ermöglicht den Bürger_innen, bestimmte Gesetzesvorhaben online zu kommentieren und sich über die zum Gesetzesvorhaben stattfindenden Präsenzverfahren zu informieren (Brettschneider 2019: 4f.). Des Weiteren können sie Kontaktangaben von Bürgerreferent_innen, Bürgerbeauftragten und Abgeordneten sowie Informationen über Petitionen und direktdemokratische Verfahren finden und sich über die Gesetzgebung und Bürgerbeteiligung im Land informieren (Staatsministerium Baden-Württemberg 2019). In den meisten Fällen findet die Kommentierung der Gesetzesvorhaben nach der Entwicklung eines Eckpunktepapiers oder Referentenentwurfs statt (Brettschneider 2019: 11). Sie kann aber auch noch frühzeitiger oder sogar nach der Verabschiedung des Gesetzes in der Implementierungsphase erfolgen (Brettschneider/Renkamp 2016: 24).

Der Ablauf der Kommentierung ist klar festgelegt. Er wird von der Stabsstelle organisiert und von der Medien- und Filmgesellschaft Baden-Württemberg (MFG) technisch unterstützt,

wobei für die Inhalte letztlich die einzelnen Ministerien verantwortlich sind (Brettschneider 2019: 15). Zunächst wird der Text des Gesetzesvorhabens durch ein Ministerium zusammen mit der Stabsstelle für die Kommentierung verständlich aufbereitet und veröffentlicht, danach haben die Bürger_innen in der Regel sechs Wochen Zeit zur Kommentierung (Brettschneider 2019: 15). Nach Abschluss der Kommentierung werden die Kommentare von der Stabsstelle an das Ministerium weitergeleitet und von diesem gesichtet, um abschließend eine Stellungnahme zu verfassen, die wiederum auf dem Beteiligungsportal veröffentlicht wird (Brettschneider 2019: 15).

MIT DER SCHAFFUNG EINER STAATLICHEN BEHÖRDE FÜR BETEILIGUNGSVERFAHREN WURDE BÜRGERBETEILIGUNG IN BADEN-WÜRTTEMBERG INSTITUTIONALISIERT.

Die Kommentierung ist für sich noch kein deliberatives Verfahren. Deliberation fließt erst durch die Präsenzverfahren in die PG ein. Diese Verfahren unterscheiden sich je nach Gesetzesvorhaben deutlich. So wurden bei manchen Vorhaben vor allem Stakeholder, Expert_innen und Betroffene eingeladen, wie z. B. beim Psychisch-Kranken-Hilfe-Gesetz, bei dem die Beteiligten ein Eckpunktepapier entwickeln sollten (Brettschneider/Renkamp 2016: 25). Andere Vorhaben, wie die Erstellung des Integrierten Energie- und Klimaschutzkonzepts, wurden im Rahmen einer umfangreichen Bevölkerungsbeteiligung durch zufällig ausgewählte Bürger_innen ergänzt (Brettschneider/Renkamp 2016: 26).

Angesichts der sehr unterschiedlichen Präsenzverfahren stellt sich eine zusammenfassende Bewertung der Qualitätsmerkmale als schwierig dar. Die Erfahrungen mit den Präsenzverfahren werden von den Ministerien insgesamt als inhaltliche Bereicherung für Gesetzesvorhaben empfunden (Brettschneider/Renkamp 2016: 28). Dagegen tendiert die Online-Kommentierung dazu, ähnliche Inhalte wie die aus den formalen Verbändeanhörungen zu replizieren, so dass sie eher der Transparenz des Gesetzgebungsverfahrens dient (Brettschneider 2019: 73).

FAZIT

Die PG veranschaulicht, wie Beteiligungsverfahren im Rahmen des Gesetzgebungsprozess institutionalisiert und verstetigt werden können. Für die Entwicklung unseres Beteiligungsmodells sind vor allem die folgenden Punkte relevant:

- Durch ein umfangreiches Online-Beteiligungsportal können Informationen zu geplanten, laufenden und abgeschlossenen Beteiligungsverfahren bereitgestellt und gleichzeitig Online-Beteiligungsmöglichkeiten angeboten werden.
- Die Schaffung einer staatlichen Behörde für die Organisation von Beteiligungsverfahren institutionalisiert Bürgerbeteiligung und bietet eine Anlaufstelle für Politik und Bürger_innen.

4.4 EXKURS 1: ONLINE DELIBERATIVE TOWN HALLS

Die bisher beschriebenen deliberativen Verfahren involvierten eine große Gruppe von Bürger_innen, die zu einem bestimmten Thema deliberieren und Empfehlungen an die Regierung oder das Parlament geben. Diese deliberativen Events waren in den politischen Prozess eingebettet und führten Politiker_innen und Bürger_innen zusammen. Doch ist es auch möglich, deliberative Verfahren in den politischen Alltag von Bürger_innen und Politiker_innen zu integrieren? Hierzu schlagen Neblo et al. (2018) Online Deliberative Town Halls vor, die den Austausch zwischen Bürger_innen und ihren Repräsentant_innen im Wahlkreis durch ein deliberatives Verfahren verbessern sollen.²⁴ Dieses Vorgehen bezeichnen die Autoren als „direkt repräsentative Demokratie“, da der politische Prozess der repräsentativen Demokratie nicht grundlegend verändert, sondern direkter gestaltet wird.

Um die Umsetzbarkeit solch einer „direkt repräsentativen Demokratie“ zu demonstrieren, veranstalteten Neblo et al. experimentelle Online Deliberative Town Halls, in denen zwölf Mitglieder des Repräsentantenhauses der USA unterschiedlicher Parteizugehörigkeit mit zufällig ausgewählten Bürger_innen aus ihren Wahlkreisen über eine Online-Plattform zur Immigrationspolitik diskutierten (2018: 38ff.). Die Bürger_innen konnten von ihrem Heimcomputer aus am Experiment teilnehmen, während die Online-Diskussionen von Moderator_innen strukturiert wurden, um eine geordnete Abfolge der digitalen Diskussionsbeiträge zu gewährleisten. Das experimentelle Design mit Kontrollgruppen erlaubte Neblo et al., folgende Schlüsse zu ziehen: Die generelle Bereitschaft zur Teilnahme am Experiment war hoch, besonders unter denjenigen, die mit den bestehenden Beteiligungsmöglichkeiten unzufrieden waren und/oder diese nicht nutzten (Neblo et al. 2018: 59ff.). Auch zeigte sich, dass die Teilnehmer_innen mit einem bis dahin weitgehend durchschnittlichen politischen Wissen und Interesse bereit und fähig waren, sich im Zuge des Verfahrens über politische Themen zu informieren, die über das Experiment und die Online-Diskussionen hinausgingen. Daraus resultierend entwickelten sie nicht nur eine höhere Selbstwirksamkeit, sondern auch ein größeres Vertrauen gegenüber ihren Repräsentant_innen (Neblo et al. 2018: 100ff.).

Mithin deuten die experimentellen Studien darauf hin, dass sich deliberative Verfahren auch zur Verbesserung der Beziehung zwischen Bürger_innen und ihren Repräsentant_innen eignen. Im Rahmen einer größeren Studie mit 175 Teilnehmer_innen konnten Neblo et al. zudem feststellen, dass die Online Deliberative Town Hall die Teilnehmer_innen dazu animierte, über das behandelte Thema mit Bekannten weiter zu diskutieren (Neblo et al. 2018: 113ff.). Damit leisten die Verfahren einen Beitrag zur politischen Willensbildung, auch wenn sie nur indirekt in den politischen Prozess eingreifen. Sie ermöglichen den Bürger_innen, den Repräsentant_innen ihre Sichtweisen darzulegen und erlauben umgekehrt den Repräsentant_innen,

ihre Entscheidungen den Bürger_innen gegenüber zu erläutern (Neblo et al. 2018: 15ff.). Diese erweiterten Möglichkeiten können nicht nur die Arbeit von Repräsentant_innen, sondern auch die Willensbildung innerhalb der Parteien bereichern, z. B. bei der Vorbereitung eines Mitgliedervotums. Dennoch werden für eine generelle Verbesserung des Verhältnisses der Bürger_innen zu den repräsentativen Institutionen im Allgemeinen vermutlich weiterreichende Beteiligungsmöglichkeiten, auch im Zuge konkreter Gesetzgebungsverfahren, nötig sein.

4.5 EXKURS 2: ZUKUNFTSRÄTE

Ein aktueller Vorschlag für ein konsultatives deliberatives Verfahren, das auch auf nationaler Ebene institutionalisiert werden könnte, sind die von Nanz und Leggewie (2018) vorgeschlagenen Zukunftsräte. Zukunftsräte werden von ihnen wie folgt definiert: „Sie sind dauerhafte Einrichtungen einer Gemeinde, eines Stadtteils oder Landes oder einer supranationalen Organisation, die wichtige Zukunftsfragen identifizieren und Lösungsvorschläge ausarbeiten, mit denen sich Legislative und Exekutive substantiell und in angemessener Frist befassen und Feedback geben müssen“ (Nanz/Leggewie 2018: 84). Die in unserer Studie vorgeschlagenen Beteiligungsräte ähneln den Zukunftsräten, ergänzen diese aber um Komponenten der Partizipativen Gesetzgebung aus Baden-Württemberg und können als eine Kombination der beiden Verfahren betrachtet werden. Bestandteile des neuen Modells sind eine Koordinationsstelle für die Organisation der Beteiligungsräte, ein Online-Beteiligungsportal, in dem gute Deliberation möglich ist, sowie die Möglichkeit, bereits eingebrachte Gesetzesentwürfe durch Deliberation zu bereichern (Kapitel 5).

Das von uns vorgeschlagene Modell der nationalen Beteiligungsräte ist zudem gegenüber dem Modell der Zukunftsräte thematisch nicht auf Zukunfts- und Nachhaltigkeitsfragen fokussiert; die Teilnehmer_innen der Beteiligungsräte haben keine feste Amtszeit, und das Verfahren wird durch Online-Beteiligung ergänzt. In unserem Modell ist ferner eine höhere Anzahl von Teilnehmer_innen bei Präsenzverfahren angedacht, was die soziale Diversität der Bevölkerung besser abbilden würde, als dies bei den maximal 50 Teilnehmer_innen der Zukunftsräte der Fall wäre (Nanz/Leggewie 2018: 70). Zukunftsräte sind gerade wegen dieser Unterschiede ein besonders für die lokale Ebene interessanter und praktisch gut umsetzbarer Vorschlag.

²⁴ Sie orientieren sich dabei an den traditionellen Town Hall Meetings Neuenglands, bei denen sich die gesamte Gemeinde mit ihren gewählten Vertreter_innen trifft, um Themen der Gemeinde zu besprechen.

5

BETEILIGUNGSRÄTE: EIN DELIBERATIVES BETEILIGUNGS- MODELL AUF BUNDESEBENE

Wie könnte ein deliberatives Beteiligungsmodell auf Bundesebene aussehen? Die Beantwortung dieser Frage stellt eine Herausforderung dar, soll das Modell doch die aktuellen Schwächen der repräsentativen Demokratie kompensieren, die vorhandenen politischen Institutionen stärken, neue Einflussmöglichkeiten für die Bürger_innen bieten und insgesamt zur Qualität der Demokratie beitragen. Wir schlagen in diesem Kapitel Beteiligungsräte als konsultatives deliberatives Beteiligungsmodell vor. Die Beteiligungsräte bieten Bürger_innen und Politiker_innen ein institutionalisiertes Forum für den informierten Austausch von Argumenten und Perspektiven zu politischen Themen auf gleicher Augenhöhe und sind dabei möglichst inklusiv. Sie ermöglichen die Begleitung des Gesetzgebungsprozesses durch die Bürger_innen, die zwar nicht selbst politische Entscheidungen treffen, aber dazu beitragen, Entscheidungen responsiver und transparenter zu gestalten. Um die institutionelle Einbettung in den politischen Prozess zu gewährleisten, werden Beteiligungsräte von einer Koordinationsstelle organisiert. Sie werden durch ein Online-Beteiligungsportal flankiert. Unser Modell der Beteiligungsräte greift die Argumente und Kritiken aus der Debatte über die Bürger_innenbeteiligung auf (Kapitel 3) und zieht Lehren aus den Fallbeispielen nationaler und regionaler Verfahren (Kapitel 4).

BETEILIGUNGSRÄTE BIETEN BÜRGER_INNEN UND POLITIKER_INNEN EIN INSTITUTIONALISIERTES FORUM FÜR DEN INFORMIERTEN AUSTAUSCH VON ARGUMENTEN AUF GLEICHER AUGENHÖHE.

Wie bereits in den vorangegangenen Kapiteln mehrfach deutlich wurde, kann kein einzelnes Verfahren alle Probleme der repräsentativen Demokratie lösen und alle Qualitätskriterien für gute Beteiligung vollkommen erfüllen. Damit die Qualitätskriterien umfassend erfüllt werden, sollten deswegen die Vorteile einzelner deliberativer Verfahren miteinander kombiniert werden. Aus diesem Grund wird im Ausblick (Kapitel 7) darüber informiert, wie Beteiligungsräte durch die Ergänzung weiterer demokratischer Innovationen zu einem umfassenden Beteiligungssystem erweitert werden könnten.

In den folgenden Abschnitten werden zunächst die Struktur des Modells und die Einbettung der Beteiligungsräte, der Koordinationsstelle und des Online-Beteiligungsportals in das

politische System der Bundesrepublik sowie deren Interaktion untereinander und mit den existierenden politischen Institutionen kurz beschrieben. Darauf werden die einzelnen Komponenten des Beteiligungsmodells detailliert erläutert.

5.1 STRUKTUR DES BETEILIGUNGSMODELLS

Das Beteiligungsmodell integriert ein deliberatives Verfahren in den Gesetzgebungsprozess und ist an den Bundestag angeschlossen. Es lässt sich sowohl vor Beginn des Gesetzgebungsprozesses als auch während des Gesetzgebungsprozesses anwenden und kann den politischen Prozess bei der Problemdefinition und dem Agenda-Setting und/oder bei der Politikformulierung begleiten. Übergeordnetes Ziel ist, den Prozess bis zur Entscheidung durch den Bundestag durch die Möglichkeit der Bürgerbeteiligung zu bereichern und für Bürger_innen zugänglicher und besser nachvollziehbar zu machen. Beteiligungsräte können und sollen nicht alle politischen Themen und Gesetzesentwürfe auf der Agenda begleiten, sondern nur bei Themen eingesetzt werden, die für die Bürger_innen, die Bundesregierung oder den Bundestag von hoher Relevanz sind.

BETEILIGUNGSRÄTE INTEGRIEREN EIN DELIBERATIVES VERFAHREN IN DEN GESETZGEBUNGSPROZESS UND SIND BEIM BUNDESTAG ANGESIEDELT.

Beteiligungsräte sollen, erstens, bereits bei der Problemdefinition, d. h. in der frühen Phase der Beratung politischer Probleme eingesetzt werden. In der Phase der Politikformulierung berät ein Beteiligungsrat, zweitens, den Bundestag zu konkreten Gesetzesentwürfen und macht den Gesetzgebungsprozess für alle Bürger_innen transparenter. Über das Online-Beteiligungsportal können Bürger_innen zudem die Ergebnisse eines Beteiligungsrats kommentieren, nach Priorität bewerten und sich so am Diskurs beteiligen.

Die Beteiligungsräte werden von einer zentralen Koordinationsstelle für Beteiligung organisiert und im Rahmen eines nationalen Online-Beteiligungsportals öffentlich begleitet. Zusammen sorgen Koordinationsstelle und Beteiligungsportal für die

Einbettung des Modells in den politischen Prozess und dessen öffentliche Sichtbarkeit.

Bundestag und Bundesregierung verpflichten sich, Rechenschaft über den Umgang mit den Ergebnissen der Beteiligungsrate abzulegen. Diese Stellungnahmen werden ebenfalls im Online-Beteiligungsportal veröffentlicht.

Durch die Beteiligung von zufällig ausgewählten und gezielt rekrutierten Bürger_innen stellen Beteiligungsrate die Einbindung von sozial Benachteiligten und Minderheiten sicher. Im heutigen Politikprozess werden deren Probleme und Präferenzen häufig nicht (ausreichend) artikuliert oder nicht wahrgenommen und erscheinen so auch nicht auf der politischen Agenda. Mithilfe der beiden oben genannten Rekrutierungsmechanismen wird ermöglicht, dass diese Präferenzen von der Politik stärker beachtet werden. Die Beteiligungsrate werden von einer unabhängigen, geschulten Moderation sowie durch Mitarbeiter_innen der Koordinationsstelle begleitet.

Die Koordinationsstelle

- ... stellt durch Betrieb und Nutzung des Beteiligungsportals sicher, dass die Beteiligungsrate öffentlich sichtbar und zugänglich sind.
- ... gewährleistet eine professionelle und unabhängige Organisation und Koordination der Beteiligungsrate.
- ... ist Teil der Bundestagsverwaltung und übermittelt die Ergebnisse der Beteiligungsverfahren an Bundesregierung und Bundestag.
- ... ist die Verbindung zu den politischen Institutionen und stellt sicher, dass diese zu den Ergebnissen der Beteiligungsrate Stellung nehmen.
- ... wird durch einen von zivilgesellschaftlichen Organisationen und den im Bundestag vertretenen Parteien paritätisch besetzten Beirat, der für die Qualitätssicherung und das Monitoring der Koordinationsstelle verantwortlich ist, beaufsichtigt und unterstützt (Beirat und Aufsichtsrat).²⁵

Das nationale Online-Beteiligungsportal

- ... ist der zentrale Informationspunkt für Bürger_innen zu nationalen, regionalen und lokalen Beteiligungsverfahren.
- ... veröffentlicht die Empfehlungen und die Dokumentation der Beteiligungsrate sowie die Stellungnahmen der Bundesregierung bzw. des Bundestags.
- ... informiert über Gesetzesvorhaben und -verfahren und zeigt einen laufend aktualisierten Stand der begleiteten Themen und Gesetzgebungsverfahren.
- ... bietet Online-Beteiligung für die Beteiligungsrate an.
- ... ermöglicht allen Bürger_innen, einen Beteiligungsrate per Initiative einzufordern.

Abbildung 3 gibt einen Überblick über das Beteiligungsmodell und die Verbindung zwischen seinen Komponenten. Der Beteiligungsrate wird im folgenden Abschnitt detailliert beschrieben.

²⁵ Auf zivilgesellschaftlicher Seite wären hier beispielsweise Vertreter_innen der Spitzenverbände, auf politischer Seite Mitglieder des Unterausschusses bürgerschaftliches Engagement denkbar.

ben. Die Beschreibung gliedert sich wie im Kapitel 4 nach den Designmerkmalen und den durch das Modell erfüllten Qualitätskriterien.

5.2 DESIGNMERKMALE

Die Beteiligungsrate eröffnen der Bundesregierung, dem Bundestag und der Zivilgesellschaft die Möglichkeit, dass zufällig ausgewählte Bürger_innen politische Themen und konkrete Gesetzesentwürfe diskutieren und diesbezüglich Empfehlungen aussprechen. Beteiligungsrate erweitern die bereits in Baden-Württemberg institutionalisierte partizipative Gesetzgebung (Kapitel 4.3) zu einem deliberativen Verfahren auf Bundesebene, das einen größeren Fokus auf gute Deliberation legt und sich stärker an die Öffentlichkeit wendet. Dabei werden Online-Beratungen mit einer Beratungstagung vor Ort kombiniert.

WARUM? ZIELE

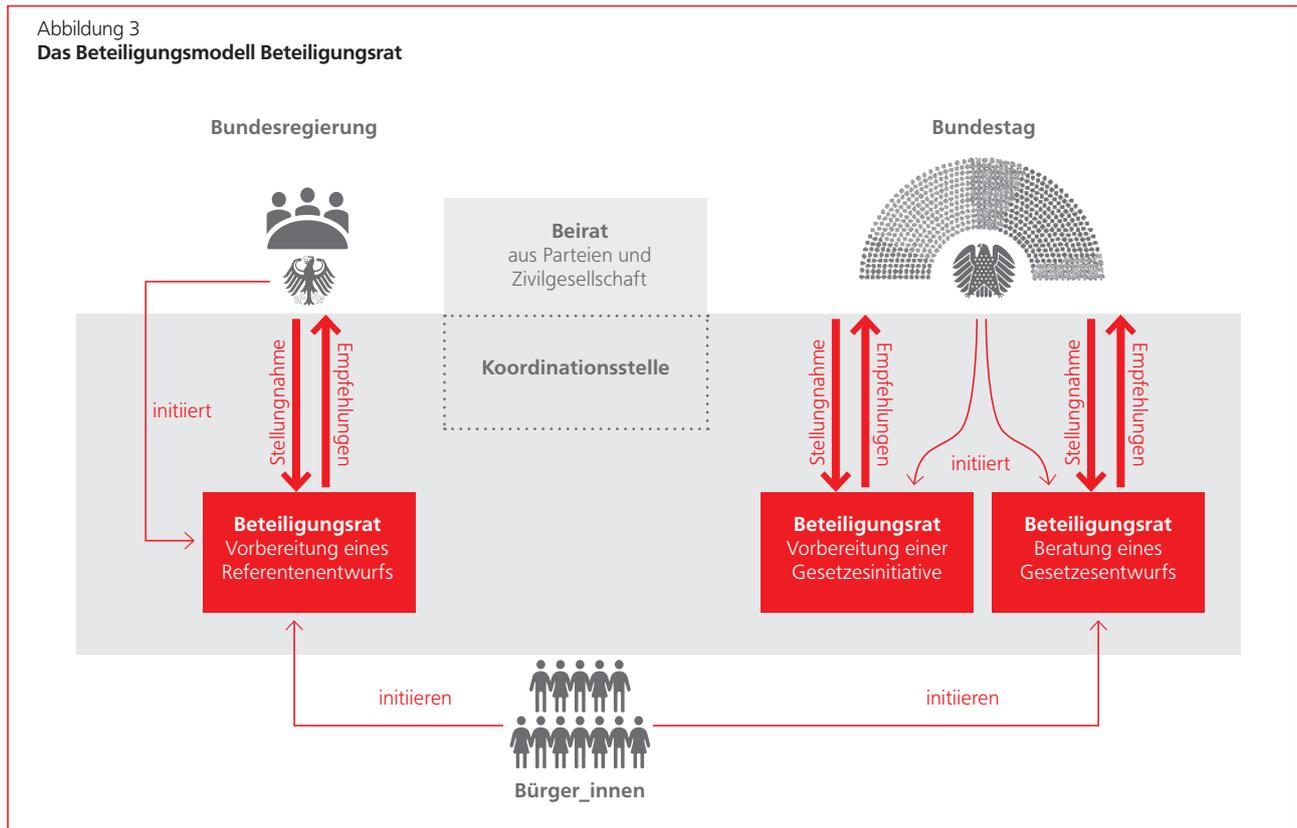
Die Entwicklung einer Gesetzesvorlage durch die Bundesregierung ist trotz der informellen Konsultation mit Interessenverbänden und der medialen Berichterstattung wenig transparent und wird von der Bevölkerung häufig nicht als responsiv wahrgenommen. Auch bei der Diskussion von Gesetzesentwürfen in Plenardebatten des Bundestags findet Deliberation nur selten statt; die Aussprachen in den nichtöffentlichen Ausschusssitzungen können nicht beobachtet werden.²⁶ Beteiligungsrate, d. h. die Deliberation zufällig ausgewählter Bürger_innen, sollen diese Defizite durch frühzeitige Problemdefinition und transparente Politikformulierung ansprechen. Dabei wird nicht von den Bürger_innen erwartet, dass sie Expert_innen ersetzen. Vielmehr geht es darum, dass Bürger_innen zu den Beiträgen und Stellungnahmen der Expert_innen debattieren, auf diese Weise Probleme und Konflikte erkennen, eine ausgewogene Berücksichtigung der Beiträge sicherstellen und zudem die einzelnen Beiträge bewerten (Dean 2018).²⁷ Unser Modell setzt an zwei Punkten an: bei der Problemdefinition und der Politikformulierung.

BETEILIGUNGSRATE HABEN EINE FRÜHZEITIGE PROBLEMDEFINITION, AGENDA-SETTING UND EINE TRANSPARENTE POLITIKFORMULIERUNG ZUM ZIEL.

Frühzeitige Problemdefinition und Agenda-Setting: Die frühzeitige öffentliche Deliberation zu existierenden, aber von der Politik noch nicht aufgegriffenen Herausforderungen oder auch zu kontroversen Problemen soll der Bundesregierung saliente Themen aufzeigen und fundierte Empfehlungen bereit-

²⁶ Debatten hoher deliberativer Qualität werden so auch als „Sternstunden des Parlaments“ (Roth 2014: 240) bezeichnet.

²⁷ Wir sind Rikki J. Dean sehr dankbar für den Hinweis, dass Beteiligungsverfahren besonders zur Diskussion von Expertenbeiträgen geeignet sind, und für die Idee, Anhörungen durch ein Beteiligungsverfahren zu ergänzen.



stellen. Durch die Möglichkeit, Beteiligungsräte per Initiative einzuleiten, können Bürger_innen überdies wichtige Themen ansprechen und idealerweise die Agenda der Bundesregierung beeinflussen.

Transparente Politikformulierung: Zudem komplementieren Beteiligungsräte die bei Gesetzgebungsverfahren üblichen Anhörungen von Expert_innen und Interessengruppen. So können auch unorganisierte Bürger_innen an der Willensbildung mitwirken. Beteiligungsräte unterstützen Bundesregierung und Bundestag dabei, bisher nicht artikuliert und unterrepräsentierte Perspektiven zu berücksichtigen. Beteiligungsräte sollen darüber hinaus zur öffentlichen Diskussion von politischen Themen und Gesetzesentwürfen beitragen.

WO? ORT

Ein Beteiligungsrat wird im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens des Bundestags einberufen und ist demnach auf der Bundesebene tätig. Beteiligungsräte sind deshalb auch beim Bundestag in Berlin angesiedelt. So wird es den Regierungsvertreter_innen und Abgeordneten des Bundestags erleichtert, an einem Beteiligungsrat teilzunehmen. Dementsprechend müssen die aus allen Bundesländern der Bundesrepublik stammenden Bürger_innen Reisekosten, Unterkunft und Verpflegung erstattet bekommen.

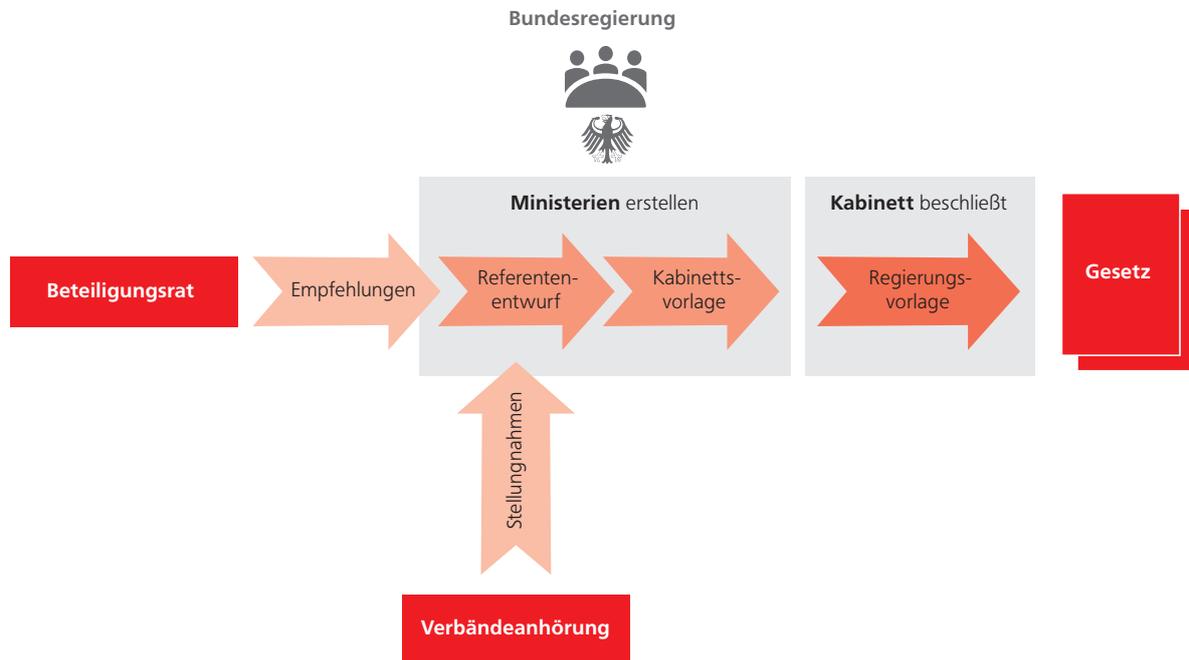
WANN? ZEIT

Für einen Beteiligungsrat werden mindestens zwei Wochen benötigt, eine Woche für die Online-Beratung und ein darauffolgendes Wochenende für die Beratungstagung. Für Beteiligungsräte gibt es keinen festen Turnus, sie können jederzeit initiiert werden. Allerdings wird, z. B. über Quoren bei der Initiierung, sichergestellt, dass Beteiligungsräte vor allem zu Themen von hohem gesellschaftlichem Interesse stattfinden, um Regierung und Bundestag nicht zu überlasten.

Aus dem Ziel, den Gesetzgebungsprozess durch frühzeitige Problemdefinition sowie Agenda-Setting und transparente Politikformulierung zu bereichern, ergeben sich drei Zeitpunkte, an denen ein Beteiligungsrat stattfinden kann:

- Politische Themen werden im Zuge von Problemdefinition und Agenda-Setting zur Vorbereitung eines ministeriellen Referentenentwurfs, also vor und während der Formulierung eines Gesetzesentwurfs, von einem Beteiligungsrat diskutiert (Abb. 4). Damit besteht die Möglichkeit, Bürger_innen schon frühzeitig an einem geplanten Gesetzesvorhaben zu beteiligen und deren Empfehlungen bei der Erstellung des Entwurfs zu berücksichtigen. Sowohl die Bundesregierung als auch die Bürger_innen profitieren von einem frühzeitigen Beteiligungsrat, da hier Probleme und Konfliktpotenziale bereits im Vor-

Abbildung 4
Beteiligungsrat zur Vorbereitung eines Referentenentwurfs



hinein erkannt und verschiedene Interessenlagen einbezogen werden können.

- b) Politische Themen werden zur Vorbereitung einer parlamentarischen Gesetzesinitiative im Bundestag von einem Beteiligungsrat diskutiert (Abb. 5). Die Einberufung eines Beteiligungsrats sollte in diesem Fall stattfinden, bevor die Bundestagsabgeordneten mit der Entwicklung einer parlamentarischen Gesetzesinitiative beginnen. Es geht hier wiederum um eine von der Bundesregierung unabhängige, frühzeitige Beteiligung der Bürger_innen. Die Empfehlungen werden in diesem Fall von den Abgeordneten aufgenommen und sollen Grundlage für eine Gesetzesinitiative bilden
- c) Gesetzesentwürfe werden zwischen der ersten und zweiten Lesung im Bundestag von einem Beteiligungsrat diskutiert (Abb. 6). Ein Beteiligungsrat im Bundestag findet anstelle von oder zusätzlich zu den üblichen Anhörungen von Expert_innen und Interessengruppen statt. Die Bürger_innen gewinnen so Einfluss auf die Ausschussarbeit. Die Ausschüsse erhalten neben der Expertenperspektive auch eine Bürgerperspektive auf den Gesetzesentwurf.

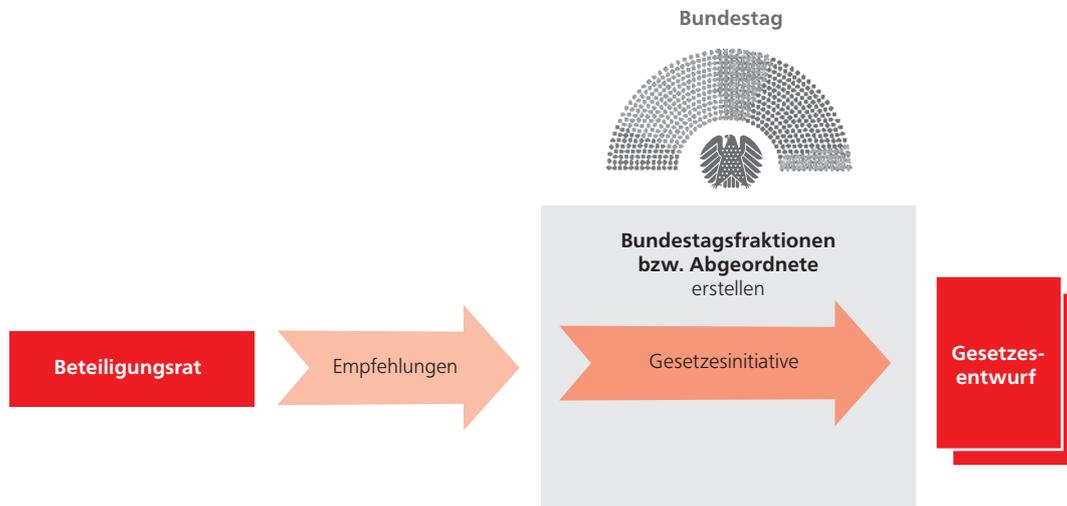
WER? TEILNEHMER_INNEN

Zur Teilnahme an einem Beteiligungsrat werden neben volljährigen deutschen Staatsbürger_innen auch Jugendliche ab 14 Jahren sowie mindestens drei Monaten in Deutschland wohnhafte Ausländer_innen ausgewählt (Gesemann/Roth 2014; Deutsches Kinderhilfswerk e. V. 2019).²⁸ Die ausgewählten Teilnehmer_innen werden anonym gehalten, um Lobbyeinflüsse zu verhindern.

An einem Beteiligungsrat sind drei Gruppen beteiligt. Die erste Gruppe setzt sich aus zufällig ausgewählten und gezielt rekrutierten Bürger_innen zusammen. Die zweite Gruppe besteht aus Regierungsmitarbeiter_innen und/oder Mitgliedern der Bundestagsausschüsse zu den jeweils behandelten Politikthemen. Die letzte Gruppe bilden Expert_innen und Interessenvertreter_innen, die im Rahmen des Beteiligungsrats Stellungnahmen abgeben und angehört werden können. Die Bürger_innen stellen mindestens zwei Drittel der Teilnehmer_innen.

²⁸ Personen, die diese Voraussetzungen nicht erfüllen (z. B. Geflüchtete, Kinder) können aber im Rahmen der verschiedenen Verfahren angehört bzw. gezielt rekrutiert werden.

Abbildung 5
Beteiligungsrat zur Vorbereitung einer parlamentarischen Gesetzesinitiative



Die Zufallsauswahl der Bürger_innen erfolgt in zwei Stufen (Kapitel 2.1.2):

- Im ersten Schritt wird eine gegenüber der anvisierten Teilnehmer_innenzahl circa zehn- bis 20-mal größere Anzahl von Bürger_innen nach dem Zufallsprinzip aus den Melderegistern ausgewählt und angefragt, ob sie zur Teilnahme an einem deliberativen Verfahren bereit wären. Außerdem werden in diesem Schritt per Fragebogen weitere Merkmale (z. B. Bildungsstand) abgefragt.²⁹
- Im zweiten Schritt werden aus den positiven Rückmeldungen nach bestimmten Kriterien und Quoten – z. B. hinsichtlich Alter, Geschlecht, Bildungsstand, Bundesland, Gemeindegröße – Bürger_innen ausgewählt, die eingeladen werden, am Verfahren teilzunehmen.

Um auch sozial Benachteiligten und Minderheiten eine Teilnahme zu ermöglichen, kann ein von der Koordinationsstelle bestimmtes oder bereits bei der Initiierung genanntes Kontingent von Teilnehmer_innen gezielt rekrutiert werden.

An den Online-Beratungen können mehrere hundert zufällig ausgewählte Bürger_innen teilnehmen.

DURCH DIE BETEILIGUNG VON ZUFÄLLIG AUSGEWÄHLTEN UND GEZIELT REKRUTIERTEN BÜRGER_INNEN STELLEN BETEILIGUNGSRÄTE DIE EINBINDUNG VON SOZIAL BENACHTEILIGTEN UND MINDERHEITEN SICHER.

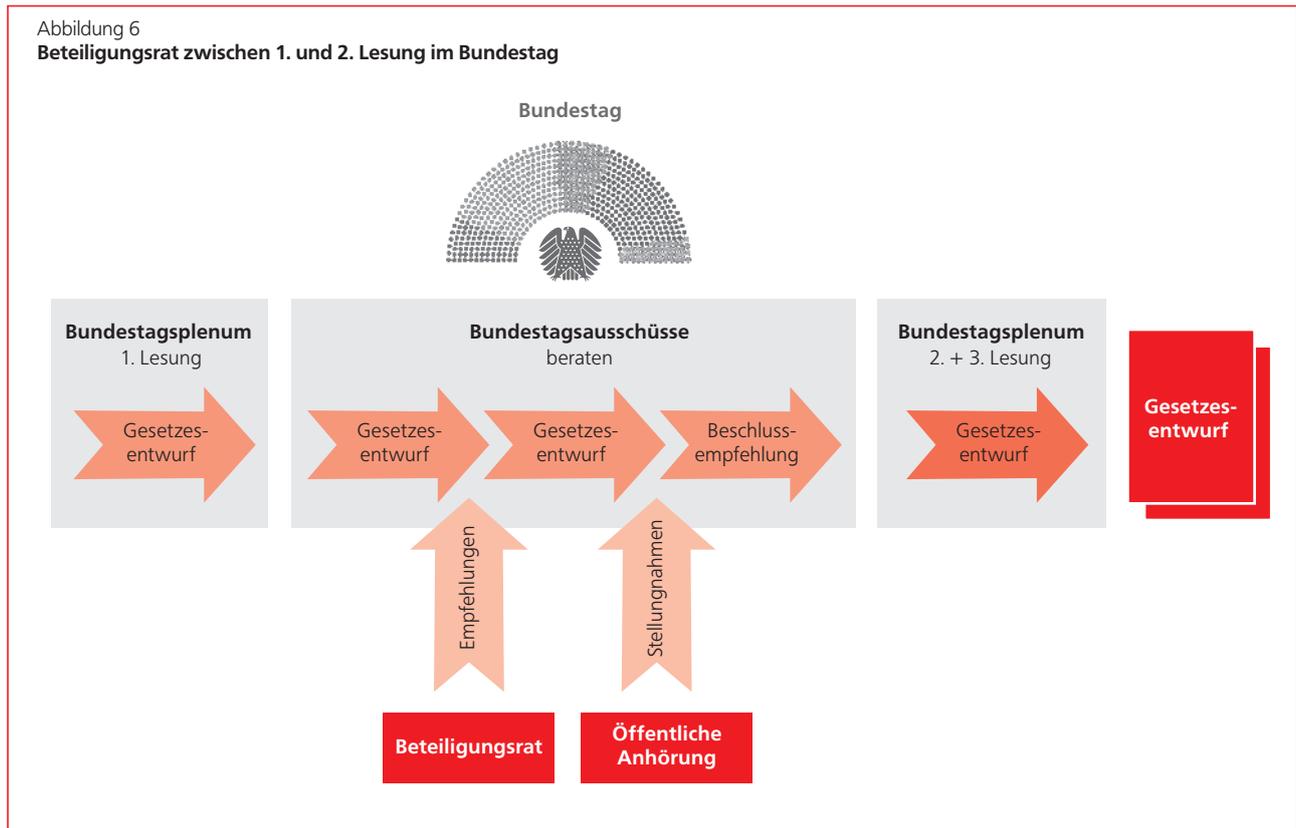
Expert_innen, die Stellungnahmen abgeben und bei der Beratungstagung angehört werden, werden von der Koordinationsstelle in Zusammenarbeit mit dem Wissenschaftlichen Dienst des Bundestags und im Einvernehmen mit den teilnehmenden Bürger_innen ausgewählt. Die Teilnehmer_innen können darüber hinaus weitere Expert_innen für den Beteiligungsrat vorschlagen (vgl. Parlament der Deutschsprachigen Gemeinschaft Belgien 2019). Die Bundesregierung und der Bundestag informieren vorab auf dem Online-Beteiligungsportal über die Expert_innen und Interessenvertreter_innen, die bereits Stellungnahmen bereitgestellt haben oder angehört wurden.

WAS? ERGEBNISSE

Als Ergebnisse soll der Beteiligungsrat Empfehlungen in Form eines Beratungsberichts abgeben. Diese Empfehlungen werden im Rahmen der Beratungstagungen erstellt, wobei die in der Online-Beratung eingebrachten Empfehlungen berücksichtigt werden.

Bei der Vorbereitung von Gesetzesentwürfen geben die Beratungstagungen ihre Empfehlungen an die entsprechenden Bundesministerien bzw. Bundestagsausschüsse weiter. Die

²⁹ Da in der Bundesrepublik kein Melderegister auf Bundesebene besteht, müssten die Ziehungen aus den Meldedatenbeständen der Länder erfolgen.



Empfehlungen eines Beteiligungsrats zu Gesetzesentwürfen zwischen zwei Lesungen gehen an die jeweiligen Ausschüsse des Bundestags. In allen Fällen werden die Empfehlungen im Online-Beteiligungsportal veröffentlicht.

Die involvierten Bundesministerien oder Ausschüsse müssen zu den Empfehlungen der Beratungstagung eine öffentliche Stellungnahme abgeben. In der Stellungnahme sollen zum einen die Inhalte der einzelnen Empfehlungen kommentiert und zum anderen der Umgang damit erläutert werden: Welche Empfehlungen wurden aufgenommen, welche nicht? Dies muss jeweils detailliert begründet werden. Hinsichtlich der Umsetzung der Empfehlungen müssen konkrete zeitliche Angaben gemacht und die verantwortlichen Stellen benannt werden.

WIE? PROZESS

Der Prozess eines Beteiligungsrats beginnt mit einer Initiierungsphase. Um einen Beteiligungsrat zu initiieren, gibt es vier Möglichkeiten:

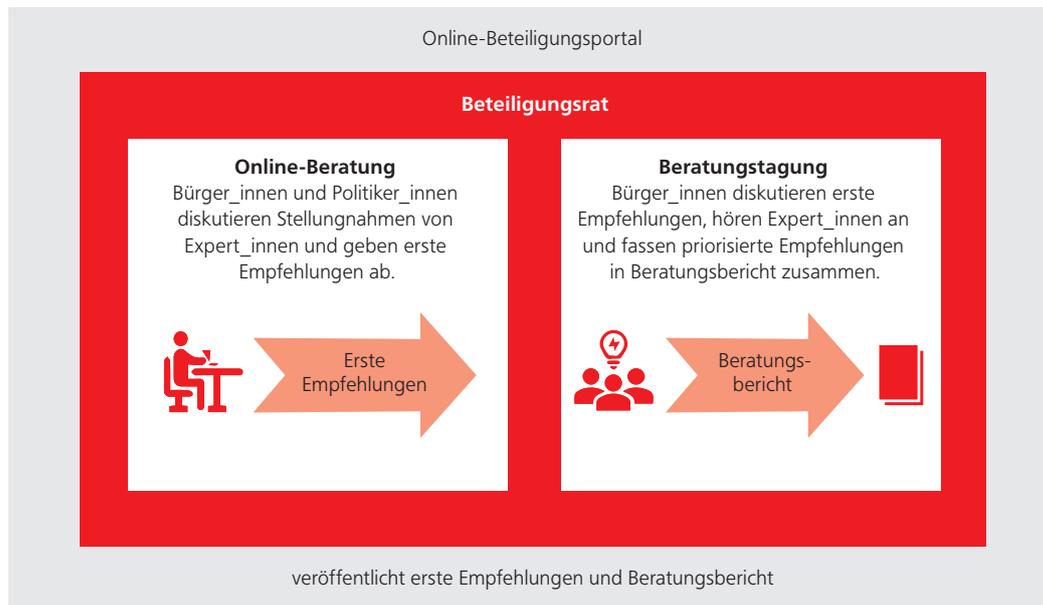
- a) Die Bundesregierung bzw. einzelne Ministerien können einen Beteiligungsrat zu einem politischen Thema vor Beginn der Entwicklung eines Gesetzesvorhabens einberufen.
- b) Eine bestimmte Anzahl von Bundestagsfraktionen bzw. Bundestagsabgeordneten kann ebenfalls einen Beteiligungsrat vor Beginn eines Gesetzesvorhabens einleiten.

Ein ausreichend hohes Quorum ist hier notwendig. Beispielsweise könnten für die Initiierung die Unterstützung von mindestens drei Bundestagsfraktionen oder einem Drittel der Bundestagsabgeordneten verlangt werden.

- c) Bundestagsausschüsse oder eine bestimmte Anzahl von Bundestagsabgeordneten können einen Beteiligungsrat zu einem bereits eingebrachten Gesetzesentwurf zwischen der ersten und zweiten Lesung anstelle von oder zusätzlich zu einer öffentlichen Anhörung initiieren. Ein ausreichend hohes Quorum soll wiederum verhindern, dass ein Beteiligungsrat von der Opposition zur Verzögerung der Gesetzgebung missbraucht wird.
- d) Alle Bürger_innen haben die Möglichkeit, einen Beteiligungsrat zu initiieren. Initiativen können einen Beteiligungsrat vor der Entwicklung eines Referentenentwurfs einleiten (wie a, Abb. 4) oder sich auf einen bereits eingebrachten Gesetzesentwurf beziehen (wie c, Abb. 6).³⁰ Entsprechende Quoren stellen sicher, dass nur zu wichtigen Themen Beteiligungsräte stattfinden.

³⁰ Initiativen von Bürger_innen zur Einleitung eines Bürgerrates zur Beratung eines politischen Themas vor Beginn der Entwicklung eines Gesetzesvorhabens richten sich immer an die Bundesregierung, da von dieser die große Mehrheit der Gesetzesvorhaben ausgeht. Die Bundesregierung hat mit den Ministerien auch die größeren Kapazitäten, so dass die Empfehlungen des Bürgerrats bessere Chancen haben, erfolgreich in die später verabschiedeten Gesetze einzufließen.

Abbildung 7
Ablauf eines Beteiligungsrats



Damit die Bürger_innen vor der Einreichung einer Initiative bereits einen Überblick über in Planung befindliche Gesetzesinitiativen der Bundesregierung bzw. des Bundestags erhalten, müssen die Ministerien entsprechende Vorhaben frühzeitig über das Online-Beteiligungsportal kommunizieren. Gleiches gilt für bereits eingebrachte Gesetzesentwürfe.

BETEILIGUNGSRÄTE KÖNNEN VON ‚OBEN‘ UND VON ‚UNTEN‘ INITIIERT WERDEN.

Nach der erfolgreichen Initiierung beginnt die Koordinationsstelle mit der Organisation des Beteiligungsrats. Ein Beteiligungsrat gliedert sich in zwei Teile (Abb. 7). Der erste Teil des Beteiligungsrats ist die Online-Beratung, bei der die Teilnehmer_innen eine Woche lang über das politische Thema bzw. den Gesetzesentwurf deliberieren, wobei sie von Expert_innen unterstützt werden. Die Koordinationsstelle stellt in Zusammenarbeit mit den Wissenschaftlichen Diensten des Bundestages eine Liste von Expert_innen zusammen, die von den Teilnehmenden ergänzt werden kann. Vor Beginn der Online-Deliberation werden Stellungnahmen von den Expert_innen eingeholt, die Expert_innen sollten aber auch während der Deliberation für Fragen zur Verfügung stehen.

Die zufällig ausgewählten Bürger_innen sowie beteiligte Regierungsmitarbeiter_innen bzw. Bundestagsabgeordnete deliberieren online. Moderator_innen strukturieren und moderieren die Online-Debatte. Wir plädieren dafür, die Teilnehmer_innen

in Online-Diskussionsrunden, die aus ca. zehn bis 20 Personen bestehen und nach Bedarf neu zusammengesetzt werden können, aufzuteilen. In den Online-Diskussionsrunden werden erste Empfehlungen entwickelt.

Im zweiten Teil des Beteiligungsrats werden diese Empfehlungen von Bürger_innen, ausgewählt nach dem oben beschriebenen zweistufigen Verfahren, an einem Wochenende auf der Beratungstagung diskutiert. Auch dort können Expert_innen angehört werden. Die Teilnehmer_innen werden in kleinere Arbeitsgruppen aufgeteilt. Sie fassen die ersten Empfehlungen zusammen, entwickeln weitere Empfehlungen und ordnen alle Empfehlungen nach ihrer Priorität. Die so geordneten Empfehlungen werden in einem finalen Beratungsbericht zusammengefasst.

Da bei dem Beteiligungsrat die Qualität der Deliberation zentral ist, ist eine umfangreiche Begleitung und Moderation, z. B. durch geschulte Mitarbeiter_innen der Koordinationsstelle, unabdinglich. Diese Moderator_innen sollen nicht nur die Einhaltung von Kommunikationsregeln sicherstellen, sondern auch die Teilnehmer_innen mit den notwendigen Informationen versorgen. Dafür werden den Teilnehmer_innen von der Koordinationsstelle in Zusammenarbeit mit den Expert_innen und mit Unterstützung der Wissenschaftlichen Dienste des Bundestags verständlich aufbereitete Informationsmaterialien zum Gesetzgebungsprozess im Bundestag sowie Fachinformationen zum Thema bzw. Gesetzesentwurf und zu unterschiedlichen politischen Positionen zur Verfügung gestellt. Die Teilnehmer_innen haben während des Verfahrens Zugang zu

Fachinformationen und eine Beratung durch die Wissenschaftlichen Dienste.

Erste Empfehlungen, die in der Online-Beratung zusammengestellt wurden, sowie die finalen Beratungsberichte der Beratungstagungen werden auf dem Online-Beteiligungsportal veröffentlicht. Idealerweise werden dort ebenso die zentralen Argumente kurz zusammengefasst. Darüber hinaus werden Teile der Beratungstagungen – Expertenanhörungen, Ergebnispräsentationen etc. – sowohl online als auch im öffentlich-rechtlichen Fernsehen live übertragen. Die Deliberation in einzelnen Arbeitsgruppen auf den Beratungstagungen können mit Zustimmung der Teilnehmer_innen ebenfalls übertragen werden.

Nach Abschluss eines Beteiligungsrats können alle Bürger_innen über das Online-Beteiligungsportal die Beratungsberichte sowie die Empfehlungen aus der Online-Beratung öffentlich kommentieren und ihnen eine Priorität zuweisen. Über das Online-Beteiligungsportal können darüber hinaus Feedback und Vorschläge an die Koordinationsstelle zur Verbesserung des Verfahrens gegeben werden. Die Koordinationsstelle bespricht das Feedback mit dem Beirat und veröffentlicht dieses zusammen mit einer Stellungnahme auf dem Online-Beteiligungsportal.

5.3 QUALITÄTSKRITERIEN

INKLUSIVE PARTIZIPATION

Grundsätzlich haben alle Bürger_innen, die in der Bundesrepublik Deutschland gemeldet sind, die gleiche Chance der Teilnahme an einem Beteiligungsrat. Ziel der inklusiven Partizipation ist, die Bevölkerung hinsichtlich soziodemographischer Merkmale, wie der geographischen Herkunft, des Geschlechts, Alters und sozioökonomischen Status, abzubilden und dabei politisch marginalisierte sowie, bei bestimmten Themen, Minderheiten besonders zu berücksichtigen.

ZIEL DER INKLUSIVEN PARTIZIPATION IST, DIE BEVÖLKERUNG MÖGLICHST REPRÄSENTATIV ABZUBILDEN UND DABEI GGF. MINDERHEITEN BESONDERS ZU BERÜCKSICHTIGEN.

Die gezielte Rekrutierung stellt eine der größten Herausforderungen dar, weshalb zivilgesellschaftliche Organisationen wie auch lokale und regionale soziale Institutionen als Multiplikator_innen mit einbezogen werden sollten. Denkbar wäre beispielsweise der Aufbau lokaler und regionaler Netzwerkbüros, die gemeinsam mit zivilgesellschaftlichen und staatlichen Akteuren vor Ort gezielt sozial Benachteiligte und Minderheiten ansprechen. Um die Teilnahme allen Bürger_innen unabhängig von ihrer Erwerbstätigkeit möglich zu machen, sollten diese einen rechtlichen Anspruch auf Freistellung bei Übernahme des Lohns durch den Staat für die Zeit der Teilnahme erhalten, wie dies bereits für ehrenamtliches Engagement in einigen Bundesländern der Fall ist. Hierbei müssten die Teil-

nehmer_innen in der Kommunikation mit den Arbeitgeber_innen von der Koordinationsstelle unterstützt werden. Die Teilnehmer_innen sollten neben der Übernahme von Reise- und Aufenthaltskosten durch die Koordinationsstelle auch eine Aufwandsentschädigung erhalten. Teilnehmer_innen, die auf eine Aufwandsentschädigung verzichten wollen, könnte die Möglichkeit gegeben werden, diese an eine Stiftung für Beteiligung zu spenden.

Bei der Auswahl des Veranstaltungsorts muss die Barrierefreiheit im Vordergrund stehen, ebenso wie beim Verfassen der Dokumente und der Gestaltung des Online-Beteiligungsportals eine verständliche und einfache Sprache wichtig ist. Ausgewählte Bürger_innen, die über keinen Internetzugang verfügen, müssen diesen von der Koordinationsstelle für die Online-Beratung bereitgestellt bekommen.

GUTE DELIBERATION

Durch gute Deliberation öffentliche Diskurse zu bereichern, ist ein wichtiges Ziel der Beteiligungsrate. Die Koordinationsstelle muss hierfür zusammen mit den Wissenschaftlichen Diensten für die Ausgewogenheit der Informationen insbesondere durch eine nachvollziehbare und ausgeglichene Expert_innenauswahl Sorge tragen. Sollten die Teilnehmer_innen jedoch bestimmte Positionen vermissen, können sie dies der Koordinationsstelle bereits vor Beginn des Beteiligungsrats mitteilen. Eine neutrale Moderation und Durchführung soll durch geschulte Mitarbeiter_innen der Koordinationsstelle gewährleistet werden. Dafür muss die am Bundestag angesiedelte Koordinationsstelle über ein ausreichend hohes Budget verfügen, über das sie eigenständig bestimmt, und unabhängig von den Fraktionen und anderen Gremien sein, vergleichbar dem Wissenschaftlichen Dienst. Nur so lässt sich Vorwürfen der Parteilichkeit und Fremdbestimmtheit vorbeugen.

DIE KOORDINIERUNGSSTELLE ERMÖGLICHT GUTE DELIBERATION DURCH AUSGEWOGENE INFORMATION UND EXPERT_INNENAUSWAHL SOWIE DURCH EINE NEUTRALE MODERATION.

Die Koordinationsstelle schlägt auch die Kommunikationsregeln vor. Die Teilnehmer_innen des Beteiligungsrats besprechen und einigen sich zu Beginn des Verfahrens auf die Kommunikationsregeln. Die Entscheidungsregeln für Empfehlungen unterscheiden sich zwischen Online-Beratungen und Beratungstagung. Generell sollten alle Empfehlungen aus den Online-Beratungen, auch wenn sie sich widersprechen, an die Beratungstagung weitergeleitet werden. Die Empfehlungen für den Beratungsbericht sollten von der Beratungstagung im Konsens beschlossen werden, damit eine ausführliche Deliberation nicht durch Mehrheitsentscheide abgekürzt wird und möglichst die Perspektiven aller Teilnehmer_innen einbezogen werden, und damit den Empfehlungen auch für die Umsetzung durch die Politik Gewicht verliehen wird. Abweichende und kritische Positionen zu den einzelnen Empfehlungen sollten aber ebenfalls im Bericht festgehalten werden (Kap. 2.2).

EINBETTUNG IN DEN POLITISCHEN PROZESS

Beteiligungsräte beeinflussen den politischen Prozess in der Problemdefinition, dem Agenda-Setting und der Politikformulierung. In der frühzeitigen Problemdefinition werden politische Themen noch vor der Entwicklung von Referentenentwürfen oder Gesetzesinitiativen öffentlich diskutiert, Problemen und Konflikten wird so proaktiv begegnet (Abb. 4; Mackenzie/Warren 2012). Bei der Diskussion von Gesetzesentwürfen (Abb. 5) werden Bürger_innenperspektiven aufgezeigt.

Die Bürger_innen erhalten zudem mit der Initiierung eines Beteiligungsrats zur Vorbereitung eines Referentenentwurfs die Möglichkeit, das Agenda-Setting der Bundesregierung mitzugestalten. Mit der Initiierungsmöglichkeit für Bundesregierung, Bundestag und Zivilgesellschaft soll zudem einer Instrumentalisierung durch eine einzelne Institution vorgebeugt und zugleich die Bandbreite der behandelten Themen erweitert werden. Auch Bürger_innen, die nicht für die Teilnahme an einem Beteiligungsrat ausgewählt wurden, können über das Online-Beteiligungsportal die Empfehlungen des Beteiligungsrats kommentieren und priorisieren und so zum Agenda-Setting beitragen.

KONTINUITÄT UND INSTITUTIONALISIERUNG DER BETEILIGUNGSRÄTE SOLLTEN IN EINEM GESETZ GESICHERT WERDEN.

Um einen angemessenen Umgang mit den Empfehlungen sicherzustellen, muss dieser vom Bundestag per Gesetz festgelegt werden. Zentraler Bestandteil ist hierbei eine Stellungnahme der Bundesregierung bzw. des Bundestags zum Beratungsbericht, in dem nicht nur die einzelnen Empfehlungen kommentiert, sondern auch das weitere Verfahren mit diesen festgehalten wird. Die Kontrolle des Umgangs mit den Ergebnissen obliegt der Koordinationsstelle. Mit Blick auf die Veröffentlichung aller Vorgänge und Entwicklungen zu den Beteiligungsräten und deren Ergebnisse auf dem Online-Beteiligungsportal können auch parlamentarische Opposition, Medien und Zivilgesellschaft das Verfahren kritisch begleiten. Zwar können Beteiligungsräte informelle Einflüsse durch Interessengruppen auf Gesetzgebungsverfahren nicht verhindern, aber durch die Veröffentlichung der Listen von Expert_innen und Interessenvertreter_innen wird die Transparenz des politischen Prozesses erhöht.

Damit Kontinuität und Institutionalisierung der Beteiligungsräte gesichert sind, sollten deren grundlegende Gestalt und Aufgaben in ein Gesetz gefasst werden. Hier müssten auch Aufgaben und Budget von Koordinationsstelle und Beirat sowie deren Eigenständigkeit fixiert werden (Kapitel 6.1).

DEMOKRATISCHE BILDUNG DER BÜRGER_INNEN

Angesichts der Zufallsauswahl ermöglichen Beteiligungsräte immer nur einem kleinen Teil der Bevölkerung eine Teilnahme.

Die auf dem Online-Beteiligungsportal veröffentlichten Informationen und Dokumentationen sowie die Live-Übertragung der Beratungstagungen können aber das Wissen der Bevölkerung zu den behandelten Themen und zum Gesetzgebungsprozess insgesamt deutlich erweitern. Auch ist zu erwarten, dass die öffentliche Deliberation im Rahmen der Beratungstagungen als Vorbild wahrgenommen wird, was einen positiven Effekt auf die demokratischen Einstellungen der Bürger_innen haben kann. Die Teilnehmenden tragen ihre erworbenen Fähigkeiten als Multiplikator_innen in ihr Umfeld weiter. Die Möglichkeit der Kommentierung und Priorisierung von Empfehlungen insgesamt würde wahrscheinlich die wahrgenommene Selbstwirksamkeit in der Bevölkerung stärken. Mittel- bis langfristig sollen die Erfahrung der gemeinsamen Entwicklung von Empfehlungen durch Politiker_innen und Bürger_innen und die Wahrnehmung einer responsiveren Politik demokratische Einstellungen festigen, das Vertrauen in Repräsentant_innen und repräsentative Institutionen stärken und die Zufriedenheit mit der Demokratie steigern. Am wichtigsten in diesem Prozess und deshalb hervorzuheben sind jedoch die Bereicherung öffentlicher Diskurse durch die Vermittlung von Informationen, die Auseinandersetzung mit unterschiedlichen Argumenten und die Einbeziehung diverser Präferenzen durch die Beteiligungsräte. Hierbei sind auch Parteien, zivilgesellschaftliche Organisation und Interessenverbände und vor allem die Medien gefragt.

DIE WAHRNEHMUNG EINER RESPONSIVEREN POLITIK SOLL DEMOKRATISCHE EINSTELLUNGEN FESTIGEN, DAS VERTRAUEN IN REPRÄSENTATIVE INSTITUTIONEN STÄRKEN UND DIE ZUFRIEDENHEIT MIT DER DEMOKRATIE STEIGERN.

Tabelle 3
Beteiligungsrat

Designmerkmale		Beteiligungsrat
Warum? Ziele	Funktion	Problemdefinition, Agenda-Setting, Politikformulierung
	Qualitätskriterium im Fokus	Inklusive Partizipation, Gute Deliberation
Wo? Ort	Ebene	Bundesebene
	Ort	Berlin
Wann? Zeit	Zeitpunkt und Turnus	<ul style="list-style-type: none"> – Vorbereitung eines ministeriellen Referentenentwurfs – Vorbereitung einer parlamentarischen Gesetzesinitiative – Zwischen erster und zweiter Lesung im Bundestag – Jederzeit Initiierung möglich, aber Beschränkung durch Quoren
	Dauer	Online-Beratung: mindestens eine Woche Beratungstagung: mindestens ein Wochenende
Wer? TN	Zusammensetzung	Mindestens 2/3 Bürger_innen
	Anzahl der TN	Online-Beratung: 500-1000 TN, max. 10-20 TN pro Diskussionsrunde Beratungstagung: mindestens 100 TN
	Auswahl der TN	Online-Beratung: Zufallsauswahl und gezielte Rekrutierung Beratungstagung: Zufallsauswahl aus TN der Online-Beratung
Was? Ergebnisse	Endprodukt	Beratungsbericht
	Umgang mit den Verfahrensergebnissen	<ul style="list-style-type: none"> – Übermittlung an Bundesregierung bzw. Bundestagsausschuss – Stellungnahme der zuständigen Ministerien bzw. Ausschüsse
Wie? Prozess	Initiierung	<ul style="list-style-type: none"> – Bundesregierung bzw. Ministerien – Bestimmte Anzahl der Bundestagsfraktionen bzw. Abgeordneten – Bundestagsausschüsse bzw. bestimmte Anzahl der Abgeordneten – Initiative der Bürger_innen
	Ablauf	Online-Beratung: <ul style="list-style-type: none"> – Deliberation des politischen Themas bzw. des Gesetzesvorhabens oder Gesetzesentwurfs und der Expertenbeiträge – Formulierung erster Empfehlungen Beratungstagung: <ul style="list-style-type: none"> – Anhörung von Expert_innen und Deliberation über erste Empfehlungen – Zusammenfassung in Beratungsbericht
	Moderation	Geschulte Moderation und Vorbereitung durch Koordinationsstelle
	Materialien und Expertisen	<ul style="list-style-type: none"> – Informationsmaterialien des Wissenschaftlichen Dienstes des Bundestags und der ausgewählten Expert_innen zum Verfahren und zum Thema bzw. Gesetzesentwurf – Unterstützung durch Koordinationsstelle
	Öffentlichkeitskonzept	<ul style="list-style-type: none"> – Teilweise Live-Übertragung der Beratungstagungen über Internet und öffentlich-rechtliches Fernsehen – Veröffentlichung des Beratungsberichts und der Stellungnahmen in nationalem Online-Beteiligungsportal – Kommentierung und Priorisierung der Empfehlungen durch alle Bürger_innen im Online-Beteiligungsportal

6

RAHMENBEDINGUNGEN

Umfangreiche und dauerhaft institutionalisierte Beteiligungsverfahren wie die Beteiligungsräte sind von verschiedenen rechtlichen und finanziellen Rahmenbedingungen abhängig (Alcántara et al. 2016: 133ff.). Nur wenn das Verfahren durch gesetzliche Regelungen über eine entsprechende rechtliche Grundlage verfügt, ist das Verhältnis zu anderen politischen Institutionen bestimmbar und ein Fortbestehen über eine einmalige Anwendung hinaus und über weitere Wahlperioden hinweg möglich. Eine absolute Garantie für die Kontinuität des Verfahrens ist natürlich selbst durch ein Gesetz nicht gegeben. Damit das Verfahren nicht bereits beim nächsten Regierungswechsel abgeschafft wird, muss parteiübergreifende und zivilgesellschaftliche Unterstützung für das Verfahren bestehen. Deshalb sollte die Institutionalisierung idealerweise von einer Enquete-Kommission unter breiter Beteiligung der Zivilgesellschaft vorbereitet werden (Roth 2018: 168). In den folgenden ersten beiden Abschnitten dieses Kapitels werden die rechtlichen und finanziellen Rahmenbedingungen für die Institutionalisierung der Beteiligungsräte erörtert.

FÜR EINE INSTITUTIONALISIERUNG MUSS PARTEIÜBERGREIFENDE UND ZIVILGESELLSCHAFTLICHE UNTERSTÜTZUNG FÜR DAS VERFAHREN BESTEHEN.

6.1 RECHTLICHE RAHMENBEDINGUNGEN

Beteiligungsräte müssen sich als institutionalisierte Beteiligungsverfahren in die grundgesetzliche und weitere Rechtsordnung der Bundesrepublik eingliedern. Hierbei ist zunächst zu bemerken, dass das Grundgesetz (GG) solche konsultativen Verfahren nicht explizit vorsieht, aber auch nicht verbietet. Art. 20 Abs. 2 S. 2 GG nennt als demokratische Partizipationsmöglichkeiten zur Ausübung der Staatsgewalt Wahlen und Abstimmungen, das GG zeigt aber durch die stark limitierten Möglichkeiten direkter Demokratie in der Folge eine klare Ausrichtung auf die repräsentative Demokratie (Rudzio 2019: 34).³¹ Da es sich bei dem hier vorgeschlagenen Verfahren jedoch nicht um eine Ausübung der Staatsgewalt handelt, ist eine Neufassung des Paragraphen mit der Ergänzung von partizipativen und deliberativen Beteiligungsmöglichkeiten, wie zuletzt von Roth (2018) vorgeschlagen, nicht notwendig. Denn Beteiligungsräte stellen eine Beratung der in Art. 20 Abs. 2 S. 2 GG ebenfalls aufgeführten Staatsorgane (insbesondere Gesetzgebung und vollziehende Gewalt) dar und leisten einen Beitrag zur Wahrnehmung der in Art. 5 Abs.1 S. 1 und Art. 8 Abs. 1 gewährten Grundrechte der Meinungs- und Versammlungsfreiheit zur politischen Willensbildung (Trettel et al. 2017: 15). Parteien wird in Art. 21 Abs.1 S. 1 eine besondere Rolle, aber kein Monopol für die Willensbildung eingeräumt, womit ergänzende Institutionen und Verfahren der Willensbildung möglich sind (Kluth 2019). Im Gegensatz zu direktdemokratischen Verfahren wäre demnach eine gesetzliche Einführung eines konsultativen Beteiligungsverfahrens ohne Änderung des Grundgesetzes, wie in Ansätzen bereits für das Verwaltungshandeln der Exekutive geschehen, denkbar (Dreier 2013; Trettel et al. 2017: 15ff.).

³¹ Inwiefern die Ergänzung der repräsentativen Demokratie durch direktdemokratische Verfahren auf Bundesebene durch die Erwähnung von Abstimmungen in Art. 20 Abs. 2 S. 2 GG verfassungsrechtlich möglich und politisch sinnvoll ist, wird seit längerem kontrovers diskutiert (Mörschel/Efler 2013; F. Decker 2011, 2018; Wissenschaftliche Dienste 2010). Direktdemokratische Verfahren auf Länder- und Gemeindeebene sind etabliert (Kost 2005), während partizipative und deliberative Beteiligungsmöglichkeiten selbst in den Landesverfassungen von Vorreitern der Bürgerbeteiligung wie Baden-Württemberg keine Erwähnung finden (Trettel et al. 2017: 16).

Beteiligungsräte sollten durch ein eigenes Gesetz institutionalisiert werden, das sowohl institutionelles Design und Verfahrensweise als auch ihre Beziehung zu bestehenden Institutionen festlegt. Ein Gesetz zur Einführung eines konsultativen Verfahrens für die Gesetzgebung des Bundestags sollte sich an den bereits bestehenden Beteiligungsmöglichkeiten orientieren. Hier sind die zwei bisher einzigen Formen der Beteiligung an der Gesetzgebung des Bundes von besonderer Relevanz: das Petitionswesen und die Bürgerbeteiligung der Bundesregierung (Wissenschaftliche Dienste 2017). Des Weiteren schließt das konsultative Verfahren an die öffentlichen Anhörungen der Ausschüsse im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens an.

Das Petitionswesen basiert auf dem in Art. 17 GG gewährten Petitionsrecht. Dieses ermöglicht den Bürger_innen nicht nur, sich mit „Bitten und Beschwerden“ an den Bundestag zu richten, sondern auch, auf politische Willensbildung Einfluss zu nehmen (Brockner 2019). Neben der ursprünglichen handschriftlich unterzeichneten Petition ermöglicht der Bundestag seit 2005 sogenannte öffentliche Petitionen über eine eigene Online-Plattform, deren Initiator_innen ab einer Anzahl von 50.000 Unterstützer_innen in der Regel vom Petitionsausschuss öffentlich angehört werden (Wissenschaftliche Dienste 2017: 3f.; Eisel 2016). Dementsprechend wäre für eine wie im Kapitel 5.2.6 vorgeschlagene Anbindung an das Petitionswesen ähnlich wie bei einer Aufwertung der öffentlichen Petition zur Volksinitiative eine gesetzliche Regelung notwendig (Linden 2018; Krüper 2017). Die Initiative der Bürger_innen für einen Beteiligungsrat ist hier nicht im Sinne der Petition im Grundgesetz zu verstehen, sondern lediglich an die Infrastruktur des Petitionswesens angehängt (Wissenschaftliche Dienste 2017, 2015; Oertel et al. 2018: 168ff.). Sie müsste demzufolge auch nicht vom Petitionsausschuss, sondern vom Plenum angenommen und beraten werden.

Die Bürgerbeteiligung der Bundesregierung ist der formalen Gesetzgebung entweder vor- oder nachgeschaltet oder betrifft vom Gesetzgebungsprozess unabhängiges Verwaltungshandeln. Während vereinzelte Rechtsvorschriften zur Öffentlichkeitsbeteiligung existieren, fehlt bisher eine verbindliche übergreifende Regelung für alle Verwaltungsbereiche und zur allgemeinen Beteiligung der Bürger_innen über eine Betroffenenbeteiligung hinaus (Trettel et al. 2017: 16). Trotzdem gibt es hier bereits Erfahrungen mit großangelegten Beteiligungsverfahren, die ähnlich wie die vorgeschlagenen Beteiligungsräte Online- und Präsenzverfahren verbanden. Im Besonderen sind hier die Bürgerbeteiligung zum Klimaschutzplan 2050 (Faas/Huesmann 2017) und die Bürgerbeteiligung bei der Endlagerung für Atommüll (siehe die Beiträge in Sommer 2017) zu nennen. Soll der Regierung aber ein konsultatives Verfahren für die Vorbereitung von Gesetzesvorhaben ermöglicht werden, wären vermutlich Anpassungen der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO) bzw. der Geschäftsordnung der Bundesregierung (GOBreg) im Rahmen des zu verabschiedenden Gesetzes zur Einführung der Beteiligungsräte nötig. Hier sollten auch klare Regelungen für die Regierungsmitarbeiter_innen für die öffentliche Kommunikation hinsichtlich des Verfahrens und seiner Ergebnisse festgelegt werden, um Unsicherheiten im Umgang mit darüber hinausgehenden

Beratungen durch Interessenvertreter_innen zu vermeiden. Expert_innen und Interessenvertreter_innen, die im Zuge eines Beteiligungsrats Stellung nehmen, willigen zudem in die Veröffentlichung der Stellungnahme ein.

Ein Beteiligungsrat zu einem Gesetzesentwurf im Zuge des Gesetzgebungsverfahrens kann als Erweiterung der öffentlichen Anhörungen der Ausschüsse betrachtet werden. Damit ist vor allem die Geschäftsordnung des Bundestags (GOBT) berührt. Aufgrund seiner in Art. 40 Abs. 1 S. 2 GG festgelegten Geschäftsordnungsautonomie stände es dem Bundestag frei, die in § 70 GOBT geregelten öffentlichen Ausschusssitzungen um Beteiligungsräte zu erweitern oder die GOBT um einen eigenen Paragraphen zu den Beteiligungsräten zu ergänzen. Grundsätzlich sollte im Fall einer erfolgreichen Einleitung per Initiative ein Beteiligungsrat stattfinden. Die Gewährung einer öffentlichen Anhörung auf Ersuchen der Oppositionsvertreter_innen im Ausschuss ist eine parlamentarische Gepflogenheit, und dies sollte auch bei erfolgreichen Initiativen für einen Beteiligungsrat gelten. Dies könnte zusätzlich abgesichert werden, indem für die Ablehnung einer Beteiligungsrats-Empfehlung eine qualifizierte Ausschussmehrheit mit Begründung der Ablehnung verlangt würde. Ein thematischer Ausschluss eines Beteiligungsrats sollte weit gefasst werden und lediglich die Beratungen zum Bundeshaushalt und von Verschlussachen nach der Geheimschutzordnung des Bundestags betreffen. Grundsätzlich gilt, dass Themen und Ergebnisse nicht im Widerspruch zur freiheitlich demokratischen Grundordnung stehen dürfen.

6.2 FINANZIELLE RAHMENBEDINGUNGEN

Bürgerbeteiligungsverfahren sind mit finanziellen und personellen Ressourcen verbunden, die diesen bestenfalls verbindlich zugesichert sind. Während klassische deliberative Beteiligungsverfahren wie deliberative Polls, Planungszellen und Citizens' Juries meist Kosten im Bereich von 10.000 Euro bis 200.000 Euro beinhalten (Escobar/Elstüb 2017), benötigen großangelegte Beteiligungsverfahren wie die Irish Citizens' Assembly, die Bürgerbeteiligung zum Klimaschutzplan 2050 oder das zivilgesellschaftliche Projekt Bürgerrat Demokratie (Mehr Demokratie e. V. 2019; Huber/Dänner 2018) meist eine Finanzausstattung im niedrigen einstelligen Millionenbereich. Bei großen Infrastrukturprojekten stellen die Kosten für Bürgerbeteiligungsverfahren nur einen äußerst geringen Anteil an den Gesamtkosten dar (Allianz Vielfältige Demokratie 2017c: 7).

Das von uns vorgeschlagene Modell der Beteiligungsräte unterscheidet sich von den genannten Verfahren in zwei Punkten: Erstens sind Beteiligungsräte dauerhaft angelegt, was auch eine verbindlich eingeplante und langfristig gesicherte finanzielle Ausstattung verlangt. Zweitens sind mit der Koordinationsstelle und dem damit verbundenen Beteiligungsportal der Aufbau von Verwaltungseinheiten verbunden. Letztere sind aufgrund der hierfür nötigen Planstellen voraussichtlich der deutlich größere Kostenfaktor.

Für die Finanzierung von Beteiligungsverfahren gibt es unterschiedliche Modelle, die von öffentlichen Mitteln über Stif-

tungsgelder bis zu Spenden und Crowdfunding reichen. So schlagen Nanz und Leggewie (2018) für ihre Idee eines Zukunftsrates die Finanzierung durch eine eigens für diesen geschaffene Stiftung vor. Ein Vorteil der Finanzierung über eine Stiftung ist, dass das Beteiligungsverfahren unabhängig vom Bundeshaushalt und damit von den politischen und wirtschaftlichen Entwicklungen wäre. Allerdings ginge diese Unabhängigkeit im Fall der Koordinationsstelle vermutlich auf Kosten einer engeren Verzahnung mit dem Bundestag. Deswegen empfehlen wir, die Koordinationsstelle in die Bundestagsverwaltung zu integrieren und hierfür die entsprechenden Kostenstellen im Bundeshaushalt zu schaffen (Rohr et al. 2019: 20ff.). Das Budget der Koordinationsstelle würde dann auch die Kosten für die konkreten Beteiligungsräte beinhalten. Letztere hängen stark von der Nutzung der Beteiligungsräte ab. Darüber hinaus könnten Beteiligungsräte jedoch auch von einer Stiftung mit dem Ziel unterstützt werden, öffentliche Aufmerksamkeit zu schaffen, Bürger_innen für eine mögliche Teilnahme zu bilden und Forschung zur Weiterentwicklung der Beteiligungsräte zu finanzieren.

DIE QUALITÄT DES VERFAHRENS BEDARF EINER AUSREICHENDEN UND DAUERHAFTEN FINANZIELLEN AUSSTATTUNG.

Letztlich gilt, dass bei Beteiligungsverfahren die Qualität nicht aufgrund einer unzureichenden finanziellen Ausstattung leiden sollte, da hier die Gefahr von Enttäuschung und der Steigerung der Unzufriedenheit der Bürger_innen besteht (Alcántara et al. 2016: 129, 133). Die Kosten für Bürgerbeteiligungsverfahren könnten zudem durch die Effizienzgewinne einer Institutionalisierung deutlich gesenkt werden (Faas/Huesmann 2017: 41; Escobar/Elstub 2017: 10).

7

AUSBLICK

Mit den Beteiligungsräten wurden nur Teile des politischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozesses beleuchtet. Um die repräsentative Demokratie für die Zukunft durch Bürgerbeteiligung gut aufzustellen, erscheint uns die Einbettung der Beteiligungsräte in ein umfassenderes Beteiligungssystem sinnvoll. Zum Abschluss soll hierfür ein kurzer Ausblick gegeben werden.

Agenda-Setting bottom-up: Um die Agenda der Bundesregierung durch die Beteiligung der Bürger_innen zu ergänzen, könnten zweimal pro Jahr in zufällig ausgewählten Kommunen deliberative Themenwerkstätten stattfinden. Hier haben die Einwohner_innen die Möglichkeit, in Online-Diskussionen politische Themen für die Bundesebene vorzuschlagen und mit anderen Einwohner_innen zu besprechen. Vorgeschlagene Themen für die Gemeinde- und Länderebene werden ebenfalls erfasst und an die Gemeindeleitung bzw. Landesregierung weitergeleitet. Die Ergebnisse werden in einer großen Themenwerkstatt von zufällig ausgewählten und gezielt rekrutierten Einwohner_innen zusammengefasst und ergänzt.

Die Berichte der Themenwerkstätten aus den einzelnen Kommunen werden im Rahmen einer Agenda-Versammlung von ebenfalls zufällig ausgewählten Bürger_innen zusammengetragen, und die enthaltenen Themen werden nach Priorität geordnet. Der daraus entstandene Themenkatalog wird auf dem nationalen Online-Beteiligungsportal veröffentlicht, auf dem alle Bürger_innen die Themen kommentieren und priorisieren können. Der Themenkatalog dient damit sowohl der Politik als auch der Zivilgesellschaft als eine Orientierungshilfe bei relevanten politischen Themen und Problemen. Durch ein dezentrales Agenda-Setting erhalten auch Bürger_innen aus strukturell benachteiligten Gebieten, die z. B. über keine ausreichende technische Infrastruktur für die Online-Beteiligung verfügen, bessere Möglichkeiten, an einem Beteiligungsverfahren teilzuhaben.

Verbindung von Beteiligungsräten mit Volksinitiative: Die FES-Studie Vertrauen in Demokratie zeigt eine hohe Zustimmung zu einer Volksinitiative, mit der Bürger_innen Themen verbindlich auf die Agenda des Bundestags setzen können (F. Decker et al. 2019: 51). Die existierenden öffentlichen Petitionen könnten zu Volksinitiativen erweitert und mit Beteiligungsräten verbunden werden. Damit könnten dem Bundestag besonders

saliente Themen aufgezeigt und die damit verbundenen Probleme und Lösungen mit den Bürger_innen im Rahmen von Beteiligungsräten erörtert werden. So würden gleichzeitig Bürger_innen an der Begleitung der Initiative beteiligt, ohne dass sie von den Initiator_innen der Initiative oder der Bundesregierung abhängig wären.

Deliberative Politikevaluation: Deliberative Verfahren könnten auch nach der Gesetzgebung die Implementation und Evaluation eines durch einen Beteiligungsrat entstandenen Gesetzes kritisch begleiten. Hierfür würde es sich anbieten, einen Teil der Teilnehmer_innen des Beteiligungsrats die Implementationsphase weiter begleiten zu lassen und mit einigem zeitlichen Abstand zusammen mit zivilgesellschaftlichen Organisationen und Parteien einen Evaluationsbericht zu erstellen. Dieser Evaluationsbericht sollte sowohl die Wirkung des Gesetzes selbst als auch den Beitrag der im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens erfolgten Bürgerbeteiligung bewerten. Hierdurch würden auch Lerneffekte in Bezug auf die Gestaltung der Beteiligungsverfahren erfasst.

Dank der Ergänzung der Beteiligungsräte durch diese drei Vorschläge zu einem Beteiligungssystem würde Bürger_innen und Repräsentant_innen umfassend Möglichkeiten zu Austausch und Beteiligung gegeben, um das Funktionieren der repräsentativen Demokratie und deren Wahrnehmung noch weiter zu verbessern.

8

FAZIT

In der aktuellen repräsentativen Studie Vertrauen in Demokratie der Friedrich-Ebert-Stiftung beklagten fast 80 Prozent der Befragten, dass Politiker_innen die Bürger_innen nicht ausreichend über politische Probleme und mögliche Lösungen für diese aufklärten (F. Decker et al. 2019: 34). Hier zeigt sich ein erhebliches Kommunikationsproblem zwischen Repräsentant_innen und Bürger_innen. Gleichzeitig zeigt dieselbe Studie, dass die Zufriedenheit mit dem Funktionieren der Demokratie und das Vertrauen in Parteien, Bundestag und Regierung gering ist. Die Mehrheit der Unzufriedenen wünscht sich mehr Beteiligungsmöglichkeiten jenseits von Wahlen. In dieser Studie haben wir mit den Beteiligungsräten ein deliberatives Beteiligungsmodell auf Bundesebene vorgeschlagen, das sowohl das Kommunikationsproblem zwischen Bürger_innen und Repräsentant_innen als auch den Wunsch nach mehr Beteiligungsmöglichkeiten anspricht. Dabei haben wir uns nach Qualitätskriterien für gute Beteiligung gerichtet, durch die Beteiligungsräte inklusive Partizipation und gute Deliberation gewährleisten und eine Einbettung in den politischen Prozess ermöglichen sowie die demokratische Bildung der Bürger_innen fördern sollen. Für die Entwicklung der Beteiligungsräte wurden aktuelle Erkenntnisse aus der Forschung sowie praktische Erfahrungen aus der Anwendung deliberativer Verfahren aufgegriffen.

Beteiligungsräte ermöglichen Bundesregierung, Bundestag und Zivilgesellschaft, politische Probleme zu erkennen und zu definieren sowie Empfehlungen aus der Bürgerschaft für Gesetzesvorhaben zu erhalten. Ebenso werden im Rahmen von Beteiligungsräten bereits existierende Gesetzesentwürfe aus Sicht der Bürger_innen diskutiert. Beides geschieht durch zufällig ausgewählte Bürger_innen, die eine möglichst große Vielfalt an Interessen und Perspektiven in die sowohl online als auch vor Ort stattfindenden Beratungen einbringen.

Beteiligungsräte werden durch eine am Bundestag angesiedelte und paritätisch durch Zivilgesellschaft und Parteien beaufsichtigte Koordinationsstelle organisiert. Diese nutzt ein nationales Online-Beteiligungsportal, um die Beratungen und deren Ergebnisse allen Bürger_innen zugänglich zu machen. Die Beteiligungsräte bieten damit Repräsentant_innen neue Möglichkeiten, in Kontakt mit Bürger_innen zu treten und gemeinsam mit ihnen politische Probleme zu erörtern. Die Bürger_innen erhalten neue Beteiligungschancen, die Responsivität und Transparenz des politischen Prozesses erhöhen.

Die Beteiligungsräte sollen so einen Beitrag dazu leisten, das Vertrauen in Parteien, Bundestag und Bundesregierung zu stärken und die Zufriedenheit mit der Demokratie in Deutschland zu erhöhen. Darüber hinaus sind jedoch sowohl in Bezug auf die demokratische Bildung der Bürger_innen als auch im Bereich der Sozialpolitik weitere Maßnahmen nötig. Letztendlich hängt die erfolgreiche Anwendung der Beteiligungsräte auch von einer Politik ab, die ihre Bürger_innen schon frühzeitig für die Beteiligung bildet und sozial Benachteiligte durch aktivierende Maßnahmen und einen starken Sozialstaat unterstützt.

Abbildungs- und Tabellenverzeichnis

- | | | | |
|----|---|----|---|
| 10 | Abbildung 1
Beteiligungsverfahren im Politikprozess:
Adressat_innen | 21 | Tabelle 1
Nationale Public-Policy-Konferenzen |
| 11 | Abbildung 2
Der Politikzyklus | 24 | Tabelle 2
Constitutional Convention |
| 29 | Abbildung 3
Das Beteiligungsmodell Beteiligungsrat | 36 | Tabelle 3
Beteiligungsrat |
| 30 | Abbildung 4
Beteiligungsrat zur Vorbereitung eines
Referentenentwurfs | | |
| 31 | Abbildung 5
Beteiligungsrat zur Vorbereitung einer
parlamentarischen Gesetzesinitiative | | |
| 32 | Abbildung 6
Beteiligungsrat zwischen 1. und 2. Lesung
im Bundestag | | |
| 33 | Abbildung 7
Ablauf eines Beteiligungsrats | | |

Literaturverzeichnis

- Alcántara, Sophia; Bach, Nicolas; Kuhn, Rainer; Ullrich, Peter** 2016: Demokratietheorie und Partizipationspraxis, Wiesbaden, <https://doi.org/10.1007/978-3-658-11221-9> (24.10.2019).
- Allianz Vielfältige Demokratie** 2017a: Bürgerbeteiligung mit Zufallsauswahl. Das Zufallsprinzip als Garant einer vielfältigen demokratischen Beteiligung: Ein Leitfaden für die Praxis, Gütersloh.
- Allianz Vielfältige Demokratie** 2017b: Qualität von Bürgerbeteiligung: Zehn Grundsätze mit Leitfragen und Empfehlungen, Gütersloh.
- Allianz Vielfältige Demokratie** 2017c: Wegweiser breite Bürgerbeteiligung: Argumente, Methoden, Praxisbeispiele, Gütersloh.
- Andersen, Vibeke Normann; Hansen, Kasper M.** 2007: How Deliberation Makes Better Citizens: The Danish Deliberative Poll on the Euro, in: *European Journal of Political Research* 46 (4), S. 531–556, <https://doi.org/10.1111/j.1475-6765.2007.00699.x> (24.10.2019).
- Asenbaum, Hans** 2016: Facilitating Inclusion: Austrian Wisdom Councils as Democratic Innovation between Consensus and Diversity, in: *Journal of Public Deliberation* 12 (2), <https://www.publicdeliberation.net/jpd/vol12/iss2/art7> (24.10.2019).
- Avritzer, Leonardo** 2013: Conferências Nacionais: Ampliando e Redefinindo os Padrões de Participação Social no Brasil, in: Avritzer, Leonardo; Leite de Souza, Clóvis Henrique; Ramos, Alfredo (Hrsg.): Conferências nacionais: atores, dinâmicas participativas e efetividade, Brasília, S. 125–140.
- Avritzer, Leonardo; Leite de Souza, Clóvis Henrique; Ramos, Alfredo (Hrsg.)** 2013: Conferências nacionais: atores, dinâmicas participativas e efetividade, Brasília.
- Bächtiger, André** 2016: Empirische Deliberationsforschung, in: Lembcke, Oliver; Ritz, Claudia; Schaal, Gary S.: Empirische Demokratietheorien, Bd. 2: Zeitgenössische Demokratietheorie, Wiesbaden, S. 251–278.
- Bächtiger, André; Dryzek, John S.; Mansbridge, Jane; Warren, Mark E.** 2018: Deliberative Democracy: An Introduction, in: Bächtiger, André; Dryzek, John S.; Mansbridge, Jane; Warren, Mark E. (Hrsg.): *The Oxford Handbook of Deliberative Democracy*, 1. Aufl., Oxford; New York, S. 1–31.
- Bächtiger, André; Wyss, Dominik** 2013: Empirische Deliberationsforschung: Eine systematische Übersicht, in: *Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft* 7 (2), S. 155–181, <https://doi.org/10.1007/s12286-013-0153-x> (24.10.2019).
- Barber, Benjamin R.** 1984: *Strong Democracy: Participatory Politics for a New Age*, Berkeley, CA.
- Beauvais, Edana; Bächtiger, André** 2016: Taking the Goals of Deliberation Seriously: A Differentiated View on Equality and Equity in Deliberative Designs and Processes, in: *Journal of Public Deliberation* 12 (2), <https://www.publicdeliberation.net/jpd/vol12/iss2/art2> (24.10.2019).
- Bertelsmann Stiftung** 2019a: Beteiligungskompass: Beteiligungs-kompass 2019, Gütersloh, <http://www.beteiligungskompass.org/> (24.10.2019).
- Bertelsmann Stiftung** (Hrsg.) 2019b: *Schwindendes Vertrauen in Politik und Parteien: Eine Gefahr für den gesellschaftlichen Zusammenhalt?*, Gütersloh, https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/Projekte/Gesellschaftlicher_Zusammenhalt/ST-LW_Studie_Schwindendes_Vertrauen_in_Politik_und_Parteien_2019.pdf (24.10.2019).
- Birzer, Markus** 2015: *So geht Bürgerbeteiligung: Eine Handreichung für die kommunale Praxis*, Bonn.
- Boswell, John** 2016: Deliberating Downstream: Countering Democratic Distortions in the Policy Process, in: *Perspectives on Politics* 14 (3), S. 724–737, <https://doi.org/10.1017/S1537592716001146> (24.10.2019).
- Boulianne, Shelley** 2018: Mini-Publics and Public Opinion: Two Survey-Based Experiments, in: *Political Studies* 66 (1), S. 119–136, <https://doi.org/10.1177/0032321717723507> (24.10.2019).
- Boulianne, Shelley** 2019: Building Faith in Democracy: Deliberative Events, Political Trust and Efficacy, in: *Political Studies* 67 (1), S. 4–30, <https://doi.org/10.1177/0032321718761466> (24.10.2019).
- Brady, Henry E.; Verba, Sidney; Lehman Schlozman, Kay** 1995: Beyond Ses: A Resource Model of Political Participation, in: *The American Political Science Review* 89 (2), S. 271–294, <https://doi.org/10.2307/2082425> (24.10.2019).
- Brettschneider, Frank** 2019: Partizipative Landesgesetzgebung: Nutzung und Wirkung informeller Beteiligungsverfahren in Baden-Württemberg, in: Brettschneider, Frank (Hrsg.): *Gesetzgebung mit Bürgerbeteiligung*, Wiesbaden, S. 1–77, https://doi.org/10.1007/978-3-658-24144-5_1 (24.10.2019).
- Brettschneider, Frank; Renkamp, Anna** 2016: Partizipative Gesetzgebungsverfahren: Bürgerbeteiligung bei der Landesgesetzgebung in Baden-Württemberg, hrsg. von der Bertelsmann Stiftung, Gütersloh.
- Brinker, David L.; Gastil, John; Richards, Robert C.** 2015: Inspiring and Informing Citizens Online: A Media Richness Analysis of Varied Civic Education Modalities, in: *Journal of Computer-Mediated Communication* 20 (5), S. 504–519, <https://doi.org/10.1111/jcc4.12128> (24.10.2019).
- Brocker, Lars** 2019: GG Art. 17 [Petitionsrecht], in: Epping, Volker; Hillgruber, Christian (Hrsg.): *BeckOK Grundgesetz*, 41. Aufl., München.
- Brown, Mark B.** 2006: Survey Article: Citizen Panels and the Concept of Representation*, in: *Journal of Political Philosophy* 14 (2), S. 203–225, <https://doi.org/10.1111/j.1467-9760.2006.00245.x> (24.10.2019).
- Buchstein, Hubertus** 2010: Reviving Randomness for Political Rationality: Elements of a Theory of Aleatory Democracy, in: *Constellations* 17 (3), S. 435–454, <https://doi.org/10.1111/j.1467-8675.2010.00604.x> (24.10.2019).
- Caluwaerts, Didier; Deschouwer, Kris** 2014: Building Bridges across Political Divides: Experiments on Deliberative Democracy in Deeply Divided Belgium, in: *European Political Science Review* 6 (3), S. 427–450, <https://doi.org/10.1017/S1755773913000179> (24.10.2019).
- Caluwaerts, Didier; Reuchamps, Min** 2014: Does Inter-Group Deliberation Foster Inter-Group Appreciation? Evidence from Two Experiments in Belgium, in: *Politics* 34 (2), S. 101–115, <https://doi.org/10.1111/1467-9256.12043> (24.10.2019).
- Carman, Kristin L.; Mallery, Coretta; Maurer, Maureen; Wang, Grace; Garfinkel, Steve; Yang, Manshu; Gilmore, Dierdre et al.** 2015: Effectiveness of Public Deliberation Methods for Gathering Input on Issues in Healthcare: Results from a Randomized Trial, in: *Social Science & Medicine* 133 (Mai), S. 11–20, <https://doi.org/10.1016/j.socscimed.2015.03.024> (24.10.2019).
- Carpini, Michael X. Dell; Cook, Fay Lomax; Jacobs, Lawrence R.** 2004: Public Deliberation, Discursive Participation, and Citizen Engagement: A Review of the Empirical Literature, in: *Annual Review of Political Science* 7 (1) S. 315–344, <https://doi.org/10.1146/annurev.polisci.7.121003.091630> (24.10.2019).
- Chambers, Simone** 2009: Rhetoric and the Public Sphere: Has Deliberative Democracy Abandoned Mass Democracy?, in: *Political Theory* 37 (3) S. 323–350, <https://doi.org/10.1177/0090591709332336>.
- Christensen, Henrik Serup; Himmelroos, Staffan; Grönlund, Kimmo** 2017: Does Deliberation Breed an Appetite for Discursive Participation? Assessing the Impact of First-Hand Experience, in: *Political Studies* 65 (1_ suppl), S. 64–83, <https://doi.org/10.1177/0032321715617771> (24.10.2019).
- Cohen, Joshua** 1997: *Deliberation and Democratic Legitimacy*, in: Bohman, James; Rehg, William (Hrsg.): *Deliberative Democracy: Essays on Reason and Politics*, Cambridge, MA, S. 67–91.
- Crouch, Colin** 2004: *Post-Democracy: Themes for the 21st Century*, Malden, MA.
- Curato, Nicole; Böker, Marit** 2016: Linking Mini-Publics to the Deliberative System: A Research Agenda, in: *Policy Sciences* 49 (2), S. 173–190, <https://doi.org/10.1007/s11077-015-9238-5> (24.10.2019).
- Curato, Nicole; Dryzek, John S.; Ercan, Selen A.; Hendriks, Carolyn M.; Niemeyer, Simon** 2017: Twelve Key Findings in Deliberative Democracy Research, in: *Daedalus* 146 (3), S. 28–38, https://doi.org/10.1162/DAED_a_00444 (24.10.2019).
- Curato, Nicole; Niemeyer, Simon; Dryzek, John S.** 2013: Appreciative and Contestatory Inquiry in Deliberative Forums: Can Group Hugs Be Dangerous?, in: *Critical Policy Studies* 7 (1), S. 1–17, <https://doi.org/10.1080/19460171.2012.758595> (24.10.2019).
- Cutler, Fred; Johnston, Richard; Carty, R. Kenneth; Blais, André; Fournier, Patrick** 2008: Deliberation, Information, and Trust: The British Columbia Citizens' Assembly as Agenda Setter, in: Warren, Mark E.; Pearse, Hilary (Hrsg.): *Designing Deliberative Democracy*, Cambridge, S. 166–191, <https://doi.org/10.1017/CBO9780511491177.010> (24.10.2019).
- Dean, Rikki John** 2017: Beyond Radicalism and Resignation: The Competing Logics for Public Participation in Policy Decisions, in: *Policy & Politics* 45 (2) S. 213–230, <https://doi.org/10.1332/030557316X14531466517034> (24.10.2019).
- Dean, Rikki John** 2018: Counter-Governance: Citizen Participation Beyond Collaboration. *Politics and Governance* 6 (1): 180. <https://doi.org/10.17645/pag.v6i1.1221> (24.10.2019).

- Dean, Rikki John; Boswell, John; Smith, Graham** 2019: Designing Democratic Innovations as Deliberative Systems: The Ambitious Case of NHS Citizen (Political Studies, 31.7.2019), <https://doi.org/10.1177/0032321719866002> (24.10.2019).
- Decker, Frank** 2011: Der Irrweg der Volksgesetzgebung: Warum die direkte Demokratie in den Ländern kein Vorbild für die Bundesebene sein kann, in: Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften (ZSE) / Journal for Comparative Government and European Policy 9 (4), S. 473–500.
- Decker, Frank** 2018: Direkte Demokratie auf Landes- und Bundesebene: Welche Verfahren sind geeignet?, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 49 (3) S. 639–657, <https://doi.org/10.5771/0340-1758-2018-3-639> (24.10.2019).
- Decker, Frank; Best, Volker; Fischer, Sandra; Küppers, Anne** 2019: Vertrauen in Demokratie: Wie zufrieden sind die Menschen in Deutschland mit Regierung, Staat und Politik?, hrsg. von der Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn, <http://library.fes.de/pdf-files/fes/15621.pdf> (24.10.2019).
- Decker, Oliver; Brähler, E.** (Hrsg.) 2018: Flucht ins Autoritäre: Rechtsextreme Dynamiken in der Mitte der Gesellschaft: Die Leipziger Autoritarismus-Studie 2018, Originalausgabe, Gießen.
- Deth, Jan W. van** 2009: Politische Partizipation, in: Kaina, Viktoria; Römmele, Andrea (Hrsg.): Politische Soziologie: Ein Studienbuch, 1. Aufl., Wiesbaden, S. 141–161.
- Deutsches Kinderhilfswerk e.V.** (Hrsg.) 2019: Beteiligungsrechte von Kindern und Jugendlichen in Deutschland: Eine Zusammenstellung der gesetzlichen Bestimmungen auf Bundesebene und ein Vergleich der Bestimmungen in den Bundesländern und auf kommunaler Ebene des Deutschen Kinderhilfswerkes e.V., 1. Aufl., Berlin.
- Dillard, Kara N.** 2013: Envisioning the Role of Facilitation in Public Deliberation, in: Journal of Applied Communication Research 41 (3), S. 217–235, <https://doi.org/10.1080/00909882.2013.826813> (24.10.2019).
- Dreier, Horst** 2013: Das Volk als Gesetzgeber, in: Davy, Ulrike; Lenzen, Manuela (Hrsg.): Demokratie Morgen: Überlegungen aus Wissenschaft und Politik, Bielefeld, S. 35–49, <https://doi.org/10.14361/transcript.9783839423875> (24.10.2019).
- Dryzek, John S.; Bächtiger, André; Chambers, Simone; Cohen, Joshua; Druckman, James N.; Felicetti, Andrea; Fishkin, James S. et al.** 2019: The Crisis of Democracy and the Science of Deliberation, in: Science 363 (6432), S. 1144–1146, <https://doi.org/10.1126/science.aaw2694> (24.10.2019).
- Eisel, Stephan** 2016: E-Petitionen beim Deutschen Bundestag: Sinnvolles Angebot mit begrenzter Reichweite, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 47 (4), S. 867–877, <https://doi.org/10.5771/0340-1758-2016-4-867> (24.10.2019).
- Elkink, Johan A.; Farrell, David M.; Reidy, Theresa; Suiter, Jane** 2017: Understanding the 2015 Marriage Referendum in Ireland: Context, Campaign, and Conservative Ireland, in: Irish Political Studies 32 (3) S. 361–381, <https://doi.org/10.1080/07907184.2016.1197209> (24.10.2019).
- Escobar, Oliver; Elstub, Stephen** 2017: Forms of Mini Publics: An Introduction to Deliberative Innovations in Democratic Practice, in: newDEMOCRACY. Research and Development Note 4, www.newdemocracy.com.au/forms-of-mini-publics (24.10.2019).
- Esterling, Kevin M.; Fung, Archon; Lee, Taeku** 2015: How Much Disagreement is Good for Democratic Deliberation?, in: Political Communication 32 (4) S. 529–551, <https://doi.org/10.1080/10584609.2014.969466> (24.10.2019).
- Esterling, Kevin M.; Neblo, Michael A.; Lazer, David M. J.** 2011: Means, Motive, and Opportunity in Becoming Informed about Politics: A Deliberative Field Experiment with Members of Congress and Their Constituents, in: Public Opinion Quarterly 75 (3) S. 483–503, <https://doi.org/10.1093/poq/nfr001> (24.10.2019).
- Faas, Thorsten; Huesmann, Christian** 2017: Die Bürgerbeteiligung zum Klimaschutzplan 2050: Ergebnisse der Evaluation, hrsg. von der Bertelsmann Stiftung, Gütersloh.
- Farrell, David M.; O'Malley, Eoin; Suiter, Jane** 2013: Deliberative Democracy in Action Irish-style: The 2011 We the Citizens Pilot Citizens' Assembly, in: Irish Political Studies 28 (1), S. 99–113, <https://doi.org/10.1080/07907184.2012.745274> (24.10.2019).
- 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, <https://doi.org/10.1080/07907184.2018.1534832> (24.10.2019).
- Felicetti, Andrea; Niemeyer, Simon; Curato, Nicole** 2016: Improving Deliberative Participation: Connecting Mini-Publics to Deliberative Systems, in: European Political Science Review 8 (3) S. 427–448, <https://doi.org/10.1017/S1755773915000119> (24.10.2019).
- Fernández-Martínez, José Luis; García-Espín, Patricia; Jiménez-Sánchez; Manuel** 2019: Participatory Frustration: The Unintended Cultural Effect of Local Democratic Innovations, in: Administration & Society, März, <https://doi.org/10.1177/0095399719833628> (24.10.2019).
- Fishkin, James S.** 1991: Democracy and Deliberation: New Directions for Democratic Reform, New Haven, CT.
- Fishkin, James S.** 2009: When the People Speak: Deliberative Democracy and Public Consultation, Oxford; New York.
- Font, Joan; Smith, Graham; Galais, Carol; Alarcon, Pau** 2018: Cherry-Picking Participation: Explaining the Fate of Proposals from Participatory Processes, in: European Journal of Political Research 57 (3), S. 615–636, <https://doi.org/10.1111/1475-6765.12248> (24.10.2019).
- Fung, Archon** 2003: Survey Article: Recipes for Public Spheres: Eight Institutional Design Choices and Their Consequences, in: Journal of Political Philosophy 11 (3), S. 338–367, <https://doi.org/10.1111/1467-9760.00181> (24.10.2019).
- Gastil, John** 2018: The Lessons and Limitations of Experiments in Democratic Deliberation, in: Annual Review of Law and Social Science 14 (1), S. 271–291, <https://doi.org/10.1146/annurev-lawsocsci-110316-113639> (24.10.2019).
- Gastil, John; Knobloch, Katherine R.; Reedy, Justin; Henkels, Mark; Cramer, Katherine** 2018: Assessing the Electoral Impact of the 2010 Oregon Citizens' Initiative Review, in: American Politics Research 46 (3), S. 534–563, <https://doi.org/10.1177/1532673X17715620> (24.10.2019).
- Gastil, John; Knobloch, Katherine R.; Richards, Robert C.** 2015: Empowering Voters through Better Information: Report prepared for the Democracy Fund, in: Analysis of the Citizens' Initiative Review 2010-2014, <http://sites.psu.edu/citizensinitiativereview/wp-content/uploads/sites/23162/2015/05/CIR-2010-2014-Full-Report.pdf> (24.10.2019).
- Gastil, John; Rosenzweig, Elizabeth; Knobloch, Katherine R.; Brinker, David** 2016: Does the Public Want Mini-Publics? Voter Responses to the Citizens' Initiative Review, in: Communication and the Public 1 (2), S. 174–192, <https://doi.org/10.1177/2057047316648329> (24.10.2019).
- Geissel, Brigitte** 2009: How to Improve the Quality of Democracy? Experiences with Participatory Innovations at the Local Level in Germany, in: German Politics and Society 27 (4), S. 51–71, <https://doi.org/10.3167/gps.2009.270403> (24.10.2019).
- Geissel, Brigitte** 2011: Kritische Bürger: Gefahr oder Ressource für die Demokratie? (Studien zur Demokratieforschung, Bd. 12), Frankfurt am Main.
- Geissel, Brigitte** 2012: Impacts of Democratic Innovations in Europe: Findings and Desiderata, in: Geissel, Brigitte; Newton, Kenneth (Hrsg.): Evaluating Democratic Innovations: Curing the Democratic Malaise?, New York, S. 163–183.
- Geissel, Brigitte** 2013: Introduction: On the Evaluation of Participatory Innovations, in: Geissel, Brigitte; Joas, Marko (Hrsg.): Participatory Democratic Innovations in Europe: Improving the Quality of Democracy?, Opladen, S. 9–31.
- Geissel, Brigitte** 2016: Should Participatory Opportunities Be a Component of Democratic Quality? The Role of Citizen Views in Resolving a Conceptual Controversy, in: International Political Science Review 37 (5), S. 656–665, <https://doi.org/10.1177/0192512116645139> (24.10.2019).
- Geissel, Brigitte i. E.** 2019: Combining Participation and Representation meaningfully? Democratic Innovations in Europe, in: Escobar, Oliver; Elstub, Stephen (Hrsg.): Handbook of Democratic Innovation and Governance, Cheltenham.
- Geissel, Brigitte; Gherghina, Sergiu** 2016: Constitutional Deliberative Democracy and Democratic Innovations, in: Reuchamps, Min; Suiter, Jane (Hrsg.): Constitutional Deliberative Democracy in Europe (ECPR – Studies in European Political Science), Colchester, S. 75–92.
- Geissel, Brigitte; Hess, Pamela** 2017: Explaining Political Efficacy in Deliberative Procedures – A Novel Methodological Approach, in: Journal of Public Deliberation 13 (2), <https://www.publicdeliberation.net/jpd/vol13/iss2/art4> (24.10.2019).
- 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, <https://doi.org/10.5771/0340-1758-2015-1-151> (24.10.2019).
- Geissel, Brigitte; Newton, Kenneth (Hrsg.)** 2012: Evaluating Democratic Innovations: Curing the Democratic Malaise?, New York.
- Gerber, Marlène; Bächtiger, André; Shikano, Susumu; Reber, Simon; Rohr, Samuel** 2018: Deliberative Abilities and Influence in a Transnational Deliberative Poll (EuroPolis), in: British Journal of Political Science 48 (4), S. 1093–1118, <https://doi.org/10.1017/S0007123416000144> (24.10.2019).

- Gesemann, Frank; Roth, Roland** 2014: Integration ist (auch) Ländersache: Schritte zur politischen Inklusion von Migrantinnen und Migranten in den Bundesländern, hrsg. v. Dietmar Molthagen für die Friedrich-Ebert-Stiftung e. V., Forum Berlin, Berlin.
- Goldberg, Saskia; Wyss, Dominik; Bächtiger, André** 2019: Deliberating or Thinking (Twice) About Democratic Preferences: What German Citizens Want From Democracy, in: *Political Studies* (April), S. 1–21, <https://doi.org/10.1177/0032321719843967> (24.10.2019).
- Goodin, Robert E.; Dryzek, John S.** 2006: Deliberative Impacts: The Macro-Political Uptake of Mini-Publics, in: *Politics & Society* 34 (2), S. 219–244, <https://doi.org/10.1177/0032329206288152> (24.10.2019).
- Grönlund, Kimmo; Herne, Kaisa; Setälä, Maija** 2015: Does Enclave Deliberation Polarize Opinions?, in: *Political Behavior* 37 (4), S. 995–1020, <https://doi.org/10.1007/s11109-015-9304-x> (24.10.2019).
- Grönlund, Kimmo; Herne, Kaisa; Setälä, Maija** 2017: Empathy in a Citizen Deliberation Experiment, in: *Scandinavian Political Studies* 40 (4), S. 457–480, <https://doi.org/10.1111/1467-9477.12103> (24.10.2019).
- Grönlund, Kimmo; Setälä, Maija; Herne, Kaisa** 2010: Deliberation and Civic Virtue: Lessons from a Citizen Deliberation Experiment, in: *European Political Science Review* 2 (01), S. 95, <https://doi.org/10.1017/S1755773909990245> (24.10.2019).
- Habermas, Jürgen** 1992: Faktizität und Geltung: Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaats, 1. Aufl., Frankfurt am Main.
- Hanson, Rebecca** 2018: Deepening Distrust: Why Participatory Experiments Are Not Always Good for Democracy, in: *The Sociological Quarterly* 59 (1), S. 145–167, <https://doi.org/10.1080/00380253.2017.1383145> (24.10.2019).
- Hendriks, Carolyn M.** 2016: Coupling Citizens and Elites in Deliberative Systems: The Role of Institutional Design, in: *European Journal of Political Research* 55 (1), S. 43–60, <https://doi.org/10.1111/1475-6765.12123> (24.10.2019).
- Hibbing, John R.; Theiss-Morse; Elizabeth** 2002: Stealth democracy (Cambridge studies in political psychology and public opinion), Cambridge; New York, <http://www.worldcat.org/oclc/52612618> (24.10.2019).
- Himmelroos, Staffan** 2017: Discourse Quality in Deliberative Citizen Forums: A Comparison of Four Deliberative Mini-publics, in: *Journal of Public Deliberation* 13 (1), <https://www.publicdeliberation.net/jpd/vol13/iss1/art3> (24.10.2019).
- Huber, Roman; Dänner, Anne** 2018: Experiment Bürgergutachten: Wie können wir die Demokratie stärken?, in: *Forschungsjournal Soziale Bewegungen* 1–2, S. 169–175.
- Ingham, Sean; Levin, Ines** 2018: Can Deliberative Minipublics Influence Public Opinion? Theory and Experimental Evidence, in: *Political Research Quarterly* 71 (3), S. 654–667, <https://doi.org/10.1177/1065912918755508> (24.10.2019).
- Jacquet, Vincent** 2017: Explaining Non-Participation in Deliberative Mini-Publics, in: *European Journal of Political Research* 56 (3), S. 640–659, <https://doi.org/10.1111/1475-6765.12195> (24.10.2019).
- Jacquet, Vincent; Moskovic, Jonathan; Caluwaerts, Didier Reuchamps, Min** 2016: The Macro Political Uptake of the G1000 in Belgium, in: Reuchamps, Min; Suiter, Jane (Hrsg.): *Constitutional deliberative democracy in Europe* (ECPR – Studies in European Political Science), Colchester, S. 53–74.
- Karpowitz, Christopher F.; Mendelberg, Tali** 2018: The Political Psychology of Deliberation, in: Bächtiger, André; Dryzek, John S.; Mansbridge, Jane J.; Warren, Mark (Hrsg.): *The Oxford Handbook of Deliberative Democracy*, 1. Aufl., Oxford; New York, S. 535–555.
- Keane, John** 2009: *The Life and Death of Democracy*, 1. Aufl., New York.
- Kersting, Norbert (Hrsg.)** 2008: *Politische Beteiligung: Einführung in dialogorientierte Instrumente politischer und gesellschaftlicher Partizipation* (Bürgergesellschaft und Demokratie 28), 1. Aufl., Wiesbaden.
- Kersting, Norbert** 2016: Politische Online-Beteiligung im internationalen Vergleich. Eine Revitalisierung politischer Beteiligung?, in: *Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft* 10 (S2), S. 91–113, <https://doi.org/10.1007/s12286-016-0290-0> (24.10.2019).
- Kluth, Winfried** 2019: GG Art. 21 [Parteien], in: Epping, Volker; Hillgruber, Christian (Hrsg.): *BeckOK Grundgesetz*, 41. Aufl., München.
- Knobloch, Katherine R.; Gastil, John** 2015: Civic (Re)Socialisation: The Educative Effects of Deliberative Participation, in: *Politics* 35 (2), S. 183–200, <https://doi.org/10.1111/1467-9256.12069> (24.10.2019).
- Kolleck, Alma** 2017: Politische Diskurse online: Einflussfaktoren auf die Qualität der kollektiven Meinungsbildung in internetgestützten Beteiligungsverfahren, Baden-Baden, <https://doi.org/10.5771/9783845280479> (24.10.2019).
- Kost, Andreas (Hrsg.)** 2005: *Direkte Demokratie in den deutschen Ländern: Eine Einführung*, 1. Aufl., Wiesbaden.
- Krüger, Kirsten** 2018: Im Vergleich: Leitlinien zur Bürgerbeteiligung. Eine Dokumentenanalyse von Qualitätskriterien zur Bürgerbeteiligung (vhw werkSTADT 19), Berlin.
- Krüper, Julian** 2017: Normsetzung im Kraftfeld des Art. 17 GG, in: *DÖV – Die Öffentliche Verwaltung* (19), S. 800–810.
- Kuyper, Jonathan** 2018: The Instrumental Value of Deliberative Democracy – Or, do we have Good Reasons to be Deliberative Democrats?, in: *Journal of Public Deliberation* 14 (1), <https://www.publicdeliberation.net/jpd/vol14/iss1/art1> (24.10.2019).
- Lafont, Cristina** 2015: Deliberation, Participation, and Democratic Legitimacy: Should Deliberative Mini-Publics Shape Public Policy?, in: *Journal of Political Philosophy* 23 (1), S. 40–63, <https://doi.org/10.1111/jopp.12031> (24.10.2019).
- Lafont, Cristina** 2017: Can Democracy be Deliberative & Participatory? The Democratic Case for Political Uses of Mini-Publics, in: *Daedalus* 146 (3), S. 85–105, https://doi.org/10.1162/DAED_a_00449 (24.10.2019).
- Lampe, Cliff; Zube, Paul; Lee, Jusil; Hyun Park, Chul; Johnston, Erik** 2014: Crowdsourcing Civility: A Natural Experiment Examining the Effects of Distributed Moderation in Online Forums, in: *Government Information Quarterly* 31 (2), S. 317–326, <https://doi.org/10.1016/j.giq.2013.11.005> (24.10.2019).
- Landwehr, Claudia** 2014: Facilitating Deliberation: The Role of Impartial Intermediaries in Deliberative Mini-Publics, in: Grönlund, Kimmo; Bächtiger, André; Setälä, Maija (Hrsg.): *Deliberative Mini-Publics: Involving Citizens in the Democratic Process* (ECPR – Studies in European Political Science), Colchester, S. 77–92.
- Landwehr, Claudia** 2015: Democratic Meta-Deliberation: Towards Reflective Institutional Design, in: *Political Studies* 63 (S1), S. 38–54, <https://doi.org/10.1111/1467-9248.12158> (24.10.2019).
- Landwehr, Claudia; Faas, Thorsten; Harms, Philipp** 2017: Bröckelt der Verfahrenskonsens? Einstellungen zu politischen Entscheidungen und demokratischen Entscheidungsverfahren in Zeiten des Populismus, in: *Leviathan* 45 (1), S. 35–54, <https://doi.org/10.5771/0340-0425-2017-1-35> (24.10.2019).
- Lang, Amy** 2007: But Is It for Real? The British Columbia Citizens' Assembly as a Model of State-Sponsored Citizen Empowerment, in: *Politics & Society* 35 (1), S. 35–70, <https://doi.org/10.1177/0032329206297147> (24.10.2019).
- Lijphart, Arend** 1997: Unequal Participation: Democracy's Unresolved Dilemma, in: *The American Political Science Review* 91 (1), S. 1–14, <https://doi.org/10.2307/2952255> (24.10.2019).
- Lindell, Marina; Bächtiger, André; Grönlund, Kimmo; Herne, Kaisa; Setälä, Maija; Wyss, Dominik** 2017: What Drives the Polarisation and Moderation of Opinions? Evidence from a Finnish Citizen Deliberation Experiment on Immigration, in: *European Journal of Political Research* 56 (1), S. 23–45, <https://doi.org/10.1111/1475-6765.12162> (24.10.2019).
- Linden, Markus** 2018: Getriebene Parlamente? Der Formwandel der Demokratie am Beispiel des Petitionswesens, in: Thaa, Winfried; Volk, Christian (Hrsg.): *Formwandel der Demokratie* (Schriftenreihe der Sektion Politische Theorie und Ideengeschichte in der Deutschen Vereinigung für Politische Wissenschaft, 36), S. 223–240.
- Luskin, Robert C.; O'Flynn, Ian; Fishkin, James S.; Russell, David** 2014: Deliberating across Deep Divides, in: *Political Studies* 62 (1), S. 116–135, <https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.2012.01005.x> (24.10.2019).
- Mackenzie, Michael K.; Warren, Mark E.** 2012: Two Trust-based Uses of Minipublics in Democratic Systems, in: Parkinson, John; Mansbridge, Jane J. (Hrsg.): *Deliberative Systems: Deliberative Democracy at the Large Scale* (Theories of Institutional Design), Cambridge, S. 95–124.
- Mansbridge, Jane J.** 1999: On the Idea That Participation Makes Better Citizens, in: Elkin, Stephen L.; Soltan, Karol Edward (Hrsg.): *Citizen Competence and Democratic Institutions*, University Park, PA, S. 291–325.
- Mansbridge, Jane J.; Bohman, James; Chambers, Simone; Christiano, Thomas; Fung, Archon; Parkinson, John; Thompson, Dennis F.; Warren, Mark E.** 2012: A Systemic Approach to Deliberative Democracy, in: Parkinson, John; Mansbridge, Jane J. (Hrsg.): *Deliberative Systems: Deliberative Democracy at the Large Scale* (Theories of Institutional Design), Cambridge, S. 1–26.

- Mayne, Quinton; Geißel, Brigitte** 2018: Don't Good Democracies Need "Good" Citizens? Citizen Dispositions and the Study of Democratic Quality, in: *Politics and Governance* 6 (1), S. 33, <https://doi.org/10.17645/pag.v6i1.1216> (24.10.2019).
- Mehr Demokratie e. V.** 2019: Homepage „Bürgerrat Demokratie“, Berlin, <https://www.buergerrat.de/> (24.10.2019).
- Mendelberg, Tali; Karpowitz, Christopher F.; Goedert, Nicholas** 2014: Does Descriptive Representation Facilitate Women's Distinctive Voice? How Gender Composition and Decision Rules Affect Deliberation, in: *American Journal of Political Science* 58 (2), S. 291–306, <https://doi.org/10.1111/ajps.12077> (24.10.2019).
- Merkel, Wolfgang** 2015: Nur schöner Schein? Demokratische Innovationen in Theorie und Praxis, OBS-Arbeitsheft 80, hrsg. von der Otto Brenner Stiftung, Frankfurt am Main.
- Michels, Ank; Graaf, Laurens De** 2010: Examining Citizen Participation: Local Participatory Policy Making and Democracy, in: *Local Government Studies* 36 (4), S. 477–491, <https://doi.org/10.1080/03003930.2010.494101> (24.10.2019).
- Michels, Dennis** 2019: Volksinitiative (Grundsatzartikel), in: Kost, Andreas; Solar, Marcel (Hrsg.): *Lexikon Direkte Demokratie in Deutschland*, Wiesbaden, S. 261–272, <https://doi.org/10.1007/978-3-658-21783-9> (24.10.2019).
- Min, Seong-Jae** 2007: Online vs. Face-to-Face Deliberation: Effects on Civic Engagement, in: *Journal of Computer-Mediated Communication* 12 (4), S. 1369–1387, <https://doi.org/10.1111/j.1083-6101.2007.00377.x> (24.10.2019).
- Mörschel, Tobias; Efler, Michael** 2013: Direkte Demokratie auf Bundesebene: Ausgestaltung direktdemokratischer Verfahren im deutschen Regierungssystem, Baden-Baden, <http://ebookcentral.proquest.com/lib/senc/detail.action?docID=1573515> (24.10.2019).
- Mouffe, Chantal** 1999: Deliberative Democracy or Agonistic Pluralism?, in: *Social Research* 66 (3), S. 745–758.
- Munno, Greg; Nabatchi, Tina** 2014: Public Deliberation and Co-Production in the Political and Electoral Arena: A Citizens' Jury Approach, in: *Journal of Public Deliberation* 10 (2), <https://www.publicdeliberation.net/jpd/vol10/iss2/art1> (24.10.2019).
- Nanz, Patrizia; Fritsche, Miriam** 2012: *Handbuch Bürgerbeteiligung: Verfahren und Akteure, Chancen und Grenzen* (Schriftenreihe der Bundeszentrale für Politische Bildung 1200), Bonn.
- Nanz, Patrizia; Leggewie, Claus** 2018: *Die Konsultative: Mehr Demokratie durch Bürgerbeteiligung*, erw. Neuaufl., Berlin.
- Neblo, Michael A.** 2015: *Deliberative Democracy between Theory and Practice*, New York.
- Neblo, Michael A.; Esterling, Kevin M.; Kennedy, Ryan P.; Lazer, David M. J.; Sokhey, Anand E.** 2010: Who Wants To Deliberate – And Why?, in: *American Political Science Review* 104 (03), S. 566–583, <https://doi.org/10.1017/S0003055410000298> (24.10.2019).
- Neblo, Michael A.; Esterling, Kevin M.; Lazer, David** 2018: *Politics with the People: Building a Directly Representative Democracy* (Cambridge Studies in Public Opinion and Political Psychology 555), Cambridge ; New York.
- Netzwerk Bürgerbeteiligung** 2013: Qualitätskriterien Bürgerbeteiligung im Netzwerk Bürgerbeteiligung: 10 Anforderungen an eine gute Bürgerbeteiligung, https://www.netzwerk-buergerbeteiligung.de/fileadmin/Inhalte/PDF-Dokumente/Qualita%CC%88tskriterien/nbb_qualitaetskriterien_februar2013.pdf (24.10.2019).
- Newton, Kenneth** 2012: Curing the Democratic Malaise with Democratic Innovations, in: Geissel, Brigitte; Newton, Kenneth (Hrsg.): *Evaluating Democratic Innovations. Curing the Democratic Malaise?*, New York, S. 3–20.
- Niemeyer, Simon; Jennstal, Julia** 2018: Scaling Up Deliberative Effects: Applying Lessons of Mini-Publics, in: Bächtiger, André; Dryzek, John S.; Mansbridge, Jane J.; Warren, Mark (Hrsg.): *The Oxford Handbook of Deliberative Democracy*, 1. Aufl., Oxford; New York, S. 328–347, <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780198747369.013.31> (24.10.2019).
- Oertel, Britta; Kahlisch, Carolin; Albrecht, Steffen** 2018: *Online-Bürgerbeteiligung an der Parlamentsarbeit: Angebote des Deutschen Bundestages zwischen Experiment und formeller Beteiligung*, Baden-Baden, <https://doi.org/10.5771/9783845290300> (25.10.2019).
- Offe, Claus** 2017: Referendum vs. Institutionalized Deliberation: What Democratic Theorists Can Learn from the 2016 Brexit Decision, in: *Daedalus* 146 (3), S. 14–27, https://doi.org/10.1162/DAED_a_00443 (24.10.2019).
- Owen, David; Smith, Graham** 2015: Survey Article: Deliberation, Democracy, and the Systemic Turn, in: *Journal of Political Philosophy* 23 (2), S. 213–234, <https://doi.org/10.1111/jopp.12054> (24.10.2019).
- Papadopoulos, Yannis** 2012: On The Embeddedness Of Deliberative Systems: Why Elitist Innovations Matter More, in: Parkinson, John; Mansbridge, Jane J. (Hrsg.): *Deliberative systems: Deliberative Democracy at the Large Scale* (Theories of Institutional Design), Cambridge, S. 125–150.
- Papadopoulos, Yannis; Warin, Philippe** 2007: Are Innovative, Participatory and Deliberative Procedures in Policy Making Democratic and Effective?, in: *European Journal of Political Research* 46 (4), S. 445–472, <https://doi.org/10.1111/j.1475-6765.2007.00696.x> (24.10.2019).
- Parkinson, John** 2003: Legitimacy Problems in Deliberative Democracy, in: *Political Studies* 51 (1), S. 180–196, <https://doi.org/10.1111/1467-9248.00419> (24.10.2019).
- Parkinson, John; Mansbridge, Jane J. (Hrsg.)** 2012: *Deliberative Systems: Deliberative Democracy at the Large Scale* (Theories of Institutional Design), Cambridge.
- Parlament der Deutschsprachigen Gemeinschaft Belgiens** 2019: Was passiert beim Bürgerdialog?, http://www.pdg.be/desktopdefault.aspx/tabid-5421/9372_read-56650/ (24.10.2019).
- Participedia** 2018: *Brazilian Conferences on Health*, <https://participedia.net/case/4287> (24.10.2019).
- Participedia** 2019a: *National Public Policy Conferences (Brazil)*, <https://participedia.net/method/5450> (24.10.2019).
- Participedia** 2019b: *Participedia*, <https://participedia.net/de> (24.10.2019).
- Pateman, Carole** 1970: *Participation and Democratic Theory*, Cambridge, MA.
- Pateman, Carole** 2012: *Participatory Democracy Revisited*, in: *Perspectives on Politics* 10 (01), S. 7–19, <https://doi.org/10.1017/S1537592711004877> (24.10.2019).
- Pedrini, Seraina** 2014: *Deliberative Capacity in the Political and Civic Sphere*, in: *Swiss Political Science Review* 20 (2), S. 263–286, <https://doi.org/10.1111/spsr.12074> (24.10.2019).
- Pincok, Heather** 2012: Does Deliberation Make Better Citizens?, in: Nabatchi, Tina; Gastil, John; Leighninger, Matt; Weiksner, G. Michael (Hrsg.): *Democracy in Motion: Evaluating the Practice and Impact of Deliberative Civic Engagement*, Oxford; New York, S. 135–162.
- Pogrebinschi, Thamy** 2013: The Squared Circle of Participatory Democracy: Scaling up Deliberation to the National Level, in: *Critical Policy Studies* 7 (3), S. 219–241, <https://doi.org/10.1080/19460171.2013.805156> (24.10.2019).
- Pogrebinschi, Thamy** 2014a: *Participation as Representation: Democratic Policymaking in Brazil*, in: Cameron, Maxwell A.; Hershberg, Eric; Sharpe, Kenneth Evan (Hrsg.): *New Institutions for Participatory Democracy in Latin America: Voice and Consequence*, Basingstoke, S. 53–74, <http://public.ebookcentral.proquest.com/choice/publicfullrecord.aspx?p=1095050> (24.10.2019).
- Pogrebinschi, Thamy** 2014b: *Partizipation in Brasilien*, in: *Partizipation im Wandel: unsere Demokratie zwischen Wählen, Mitmachen und Entscheiden*, hrsg. von der Bertelsmann-Stiftung und dem Staatsministerium Baden-Württemberg, Gütersloh, S. 327–354.
- Pogrebinschi, Thamy; Ryan, Matt** 2018: Moving beyond Input Legitimacy: When Do Democratic Innovations Affect Policy Making?, in: *European Journal of Political Research* 57 (1), S. 135–152, <https://doi.org/10.1111/1475-6765.12219> (24.10.2019).
- Pogrebinschi, Thamy; Samuels, David** 2014: The Impact of Participatory Democracy: Evidence from Brazil's National Public Policy Conferences, in: *Comparative Politics* 46 (3), S. 313–332.
- Pogrebinschi, Thamy; Ventura, Tiago** 2017: Mais Participação, Maior Responsividade? As Conferências Nacionais de Políticas Públicas e a Qualidade da Democracia no Brasil, in: *Dados* 60 (1), S. 7–43, <https://doi.org/10.1590/001152582017113> (24.10.2019).
- Ritzi, Claudia; Kaßner, Jan** 2019: *Evaluationsleitfaden für Beteiligungsverfahren* (vhw-Schriftenreihe, Bd. 11), Berlin.
- Rohr, Jascha; Ehlert, Hanna; Hörster, Sonja; Oppold, Daniel; Nanz, Patrizia** 2019: *Bundesrepublik 3.0: Ein Beitrag zur Weiterentwicklung und Stärkung der parlamentarisch-repräsentativen Demokratie durch mehr Partizipation auf Bundesebene. Abschlussbericht* (Texte 40/2018), hrsg. vom Umweltbundesamt, Dessau-Roßlau.
- Rohr, Jascha; Ehlert, Hanna; Möller, Benjamin; Hörster, Sonja; Hoppe, Marie** 2017: *Impulse zur Bürgerbeteiligung vor allem unter Inklusionsaspekten: Empirische Befragungen, dialogische Auswertungen, Synthese praxistauglicher Empfehlungen zu Beteiligungsprozessen* (Texte 36/2017), hrsg. vom Umweltbundesamt, Dessau-Roßlau.

- Rosanvallón, Pierre** 2008: *Counter-Democracy: Politics in an Age of Distrust* (John Robert Seeley Lectures 7), Cambridge; New York.
- Rose, Michael** 2018: Zukünftige Generationen in der heutigen Demokratie, Wiesbaden, <https://doi.org/10.1007/978-3-658-18846-7> (24.10.2019).
- Roth, Roland** 2014: Potenziale und Entwicklungstendenzen deliberativer Partizipation, in: *Partizipation im Wandel: Unsere Demokratie zwischen Wählen, Mitmachen und Entscheiden*, hrsg. von der Bertelsmann-Stiftung und dem Staatsministerium Baden-Württemberg, Gütersloh, S. 233–293.
- Roth, Roland** 2018: Warum eine Demokratie-Enquete des Deutschen Bundestags überfällig ist, in: *Forschungsjournal Soziale Bewegungen* 1–2, S. 160–168.
- Rudzio, Wolfgang** 2019: Das politische System der Bundesrepublik Deutschland, Wiesbaden, <https://doi.org/10.1007/978-3-658-22724-1> (24.10.2019).
- Rummens, Stefan** 2016: Legitimacy without Visibility? On the Role of Mini-Publics in the Democratic System, in: Reuchamps, Min; Suiter, Jane (Hrsg.): *Constitutional Deliberative Democracy in Europe* (ECPR – Studies in European Political Science), Colchester, S. 129–146.
- Sanders, David** 2012: The Effects of Deliberative Polling in an EU-Wide Experiment: Five Mechanisms in Search of an Explanation, in: *British Journal of Political Science* 42 (3), S. 617–640, <https://doi.org/10.1017/S0007123411000494> (24.10.2019).
- Sanders, Lynn M.** 1997: Against Deliberation, in: *Political Theory* 25 (3), S. 347–376.
- Schaal, Gary S.; Wilhelm, Fränze** 2018: *Deliberative Minipublics. Zur Notwendigkeit einer Theorie der politischen Legitimation von eingebetteten deliberativen Systemen*, in: Thaa, Winfried; Volk, Christian (Hrsg.): *Formwandel der Demokratie*, Baden-Baden, S. 199–222.
- Schäfer, Armin** 2015: *Der Verlust politischer Gleichheit: warum die sinkende Wahlbeteiligung der Demokratie schadet*. Schriften des Max-Planck-Instituts für Gesellschaftsforschung Köln 81. Frankfurt New York.
- 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.
- Schmalz-Bruns, Rainer** 2018: Legitimitätsbedingungen demokratischer Innovationen, in: *Forschungsjournal Soziale Bewegungen* 1–2, S. 82–93.
- Selle, Klaus** 2011: „Participation“ oder: Beteiligen wir uns zu Tode?, in: *PNDonline* (III/2011), 19 Seiten, https://publications.rwth-aachen.de/record/140376/files/2011_selle_participation.pdf (25.10.2019).
- Setälä, Maija** 2017: Connecting Deliberative Mini-Publics to Representative Decision Making, in: *European Journal of Political Research* 56 (4), S. 846–863, <https://doi.org/10.1111/1475-6765.12207> (24.10.2019).
- Shapiro, Ian** 2017: Collusion in Restraint of Democracy: Against Political Deliberation, in: *Daedalus* 146 (3), S. 77–84, https://doi.org/10.1162/DAED_a_00448 (24.10.2019).
- Smith, Graham** 2009: *Democratic Innovations: Designing Institutions for Citizen Participation* (Theories of Institutional Design), Cambridge; New York.
- Smith, Graham; Setälä, Maija** 2018: Mini-Publics and Deliberative Democracy, in: Bächtiger, André; Dryzek, John S.; Mansbridge, Jane J.; Warren, Mark (Hrsg.): *The Oxford Handbook of Deliberative Democracy*, 1. Aufl., Oxford; New York, S. 299–314, <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780198747369.013.27> (24.10.2019).
- Sommer, Jörg (Hrsg.)** 2017: *Kursbuch Bürgerbeteiligung #2*, 1. Aufl., Berlin.
- Souza, Clóvis Henrique Leite de** 2013: A que Vieram as Conferências Nacionais? Uma Análise dos Objetivos dos Processos Realizados entre 2003 e 2010, in: Avritzer, Leonardo; Henrique Leite de Souza, Clóvis; Ramos, Alfredo (Hrsg.): *Conferências nacionais: atores, dinâmicas participativas e efetividade*, Brasília, S. 53–72.
- Spada, Paolo; Ryan, Matt** 2017: The Failure to Examine Failures in Democratic Innovation, in: *PS: Political Science & Politics* 50 (3), S. 772–778, <https://doi.org/10.1017/S1049096517000579> (24.10.2019).
- Spada, Paolo; Vreeland, James** 2013: Who Moderates the Moderators? The Effect of Non-neutral Moderators in Deliberative Decision Making, in: *Journal of Public Deliberation* 9 (2), <https://www.publicdeliberation.net/jpd/vol9/iss2/art3> (24.10.2019).
- Staatsministerium Baden-Württemberg** 2019: *Beteiligungportal Baden-Württemberg*, <https://beteiligungportal.baden-wuerttemberg.de/de/startseite/> (24.10.2019).
- Steenbergen, Marco R.; Bächtiger, André; Spöndli, Markus; Steiner, Jürg** 2003: Measuring Political Deliberation: A Discourse Quality Index, in: *Comparative European Politics* 1 (1), S. 21–48, <https://doi.org/10.1057/palgrave.cep.6110002> (24.10.2019).
- Stiftung Mitarbeit** 2019: *Wegweiser Bürgergesellschaft*, <https://www.buergergesellschaft.de/> (24.10.2019).
- Stone, Peter** 2016: Sortition, Voting, and Democratic Equality, in: *Critical Review of International Social and Political Philosophy* 19 (3), S. 339–356, <https://doi.org/10.1080/13698230.2016.1144858> (24.10.2019).
- Strandberg, Kim** 2015: Designing for Democracy? An Experimental Study Comparing the Outcomes of Citizen Discussions in Online Forums with Those of Online Discussions in a Forum Designed According to Deliberative Principles, in: *European Political Science Review* 7 (3), S. 451–474, <https://doi.org/10.1017/S1755773914000265> (24.10.2019).
- Strandberg, Kim; Grönlund, Kimmo** 2012: Online Deliberation and Its Outcome: Evidence from the Virtual Polity Experiment, in: *Journal of Information Technology & Politics* 9 (2), S. 167–184, <https://doi.org/10.1080/19331681.2011.637709> (24.10.2019).
- Strandberg, Kim; Himmelroos, Staffan; Grönlund, Kimmo** 2019: Do Discussions in Like-Minded Groups Necessarily Lead to More Extreme Opinions? Deliberative Democracy and Group Polarization, in: *International Political Science Review* 40 (1), S. 41–57, <https://doi.org/10.1177/0192512117692136> (24.10.2019).
- Stromer-Galley, Jennifer** 2007: Measuring Deliberation's Content: A Coding Scheme, in: *Journal of Public Deliberation* 3 (1), <https://www.publicdeliberation.net/jpd/vol3/iss1/art12> (24.10.2019).
- Suiter, Jane; Farrell, David M.; Harris, Clodagh** 2016: The Irish Constitutional Convention: A Case of „High Legitimacy“?, in: Reuchamps, Min; Suiter, Jane (Hrsg.): *Constitutional Deliberative Democracy in Europe* (ECPR – Studies in European Political Science), Colchester, S. 33–52.
- Tanscheit, Talita; Pogrebinski, Thamy** 2017: Moving Backwards: What Happened to Citizen Participation in Brazil?, in: *openDemocracy*, 30.11.2017, <https://www.opendemocracy.net/en/democraciaabierta/moving-backwards-what-happened-to-citizen-part/> (24.10.2019).
- Teorell, Jan** 1999: A Deliberative Defence of Intra-Party Democracy, in: *Party Politics* 5 (3), S. 363–382, <https://doi.org/10.1177/1354068899005003006> (24.10.2019).
- The Convention on the Constitution** 2019: *Constitutional Convention: Summary of Reports & Recommendations*, <http://www.constitutionalconvention.ie/Recommendations.aspx> (24.10.2019).
- Tomkins, Alan; Pytlík Zillig, Lisa; Herian, Mitchell; Abdel-Monem, Tarik; Hamm, Joseph** 2010: Public Input for Municipal Policymaking: Engagement Methods and Their Impact on Trust and Confidence, in: *Publications of Affiliated Faculty: Nebraska Public Policy Center (Mai)*, <http://digitalcommons.unl.edu/publicpolicyfacpub/10> (24.10.2019).
- Trénel, Matthias** 2009: *Facilitation and Inclusive Deliberation*, in: Davies, Todd; Peña Gangadharan, Seeta (Hrsg.): *Online Deliberation: Design, Research, and Practice* (CSLI lecture note 182), Stanford, CA, S. 253–257.
- Trettel, Martina; Valdesalici, Alice; Alber, Elisabeth; Kress, Annika; Meier, Alice; Ohnewein, Vera; Klotz, Greta** 2017: *Demokratische Innovation und partizipative Demokratie im Alpenraum: Vergleichender Bericht* (Eurac Research), Bozen, http://webfolder.eurac.edu/EURAC/Publications/Institutes/autonomies/sfereg/GaYa_Report_DE_online.pdf (24.10.2019).
- Ugarriza, Juan E.; Caluwaerts, Didier (Hrsg.)** 2014: *Democratic Deliberation in Deeply Divided Societies from Conflict to Common Ground*, Basingstoke.
- Ugarriza, Juan E.; Nussio, Enzo** 2016: There Is No Pill for Deliberation: Explaining Discourse Quality in Post-Conflict Communities, in: *Swiss Political Science Review* 22 (1), S. 145–166, <https://doi.org/10.1111/spsr.12195> (24.10.2019).
- Ugarriza, Juan E.; Trujillo-Orrego, Natalia** 2018: The Ironic Effect of Deliberation: What We Can (and Cannot) Expect in Deeply Divided Societies, in: *Acta Politica* (August), <https://doi.org/10.1057/s41269-018-0113-1> (24.10.2019).
- Van Reybrouck, David** 2016: *Gegen Wahlen: Warum Abstimmen nicht demokratisch ist*, Göttingen, <http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:101:1-20160825489> (24.10.2019).
- Vandamme, Pierre-Etienne; Verret-Hamelin, Antoine** 2017: A Randomly Selected Chamber: Promises and Challenges, in: *Journal of Public Deliberation* 13 (1), <https://www.publicdeliberation.net/jpd/vol13/iss1/art5> (24.10.2019).
- Vatter, Adrian; Alpiger, Claudia** 2017: *Evaluationskriterien zur Bewertung von regionalen Bürgerbeteiligungsverfahren*, in: Sommer, Jörg (Hrsg.): *Kursbuch Bürgerbeteiligung #2*, 1. Aufl., Berlin, S. 410–422.

Vetter, Angelika; Klages, Helmut; Ulmer, Frank 2013: Bürgerbeteiligung braucht Verstetigung und Verlässlichkeit: Gestaltungselemente einer dauerhaften und systematischen Bürgerbeteiligung in Städten und Gemeinden, in: *der moderne staat – dms: Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management* 6 (1), <https://www.budrich-journals.de/index.php/dms/article/view/13121> (24.10.2019).

Warren, Mark E.; Gastil, John 2015: Can Deliberative Minipublics Address the Cognitive Challenges of Democratic Citizenship?, in: *The Journal of Politics* 77 (2), S. 562–574, <https://doi.org/10.1086/680078> (24.10.2019).

White, Jonathan; Ypi, Lea 2011: On Partisan Political Justification, in: *American Political Science Review* 105 (2), S. 381–396, <https://doi.org/10.1017/S0003055411000074> (24.10.2019).

Wissenschaftliche Dienste 2010: Direkte Demokratie in Europa und der Bundesrepublik Deutschland: Funktionsweise und Vor- bzw. Nachteile in der Gegenüberstellung, Ausarbeitung WD 3–3000–346/10, hrsg. vom Deutschen Bundestag, Berlin, <https://www.bundestag.de/resource/blob/412756/f0318de625fe7599d079184f62b8704b/wd-3-346-10-pdf-data.pdf> (24.10.2019).

Wissenschaftliche Dienste 2015: Parlamentarische und außerparlamentarische Online-Petitionsportale im Vergleich, Ausarbeitung WD 3-3000-219/15, hrsg. vom Deutschen Bundestag, Berlin, <https://www.bundestag.de/resource/blob/420562/cae86703989754049a2bee879797b2e7/wd-3-219-15-pdf-data.pdf> (24.10.2019).

Wissenschaftliche Dienste 2017: Bürgerbeteiligung bei Gesetzgebungsvorhaben des Bundes, Sachstand WD 3-3000-196/17, hrsg. vom Deutschen Bundestag, Berlin, <https://www.bundestag.de/resource/blob/538884/e9078bf540145394007fcb1ed2d16887/wd-3-196-17-pdf-data.pdf> (24.10.2019).

Die Friedrich-Ebert-Stiftung

Die Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) wurde 1925 gegründet und ist die traditionsreichste politische Stiftung Deutschlands. Dem Vermächtnis ihres Namensgebers ist sie bis heute verpflichtet und setzt sich für die Grundwerte der Sozialen Demokratie ein: Freiheit, Gerechtigkeit und Solidarität. Ideell ist sie der Sozialdemokratie und den freien Gewerkschaften verbunden.

Die FES fördert die Soziale Demokratie vor allem durch:

- politische Bildungsarbeit zur Stärkung der Zivilgesellschaft
- Politikberatung
- internationale Zusammenarbeit mit Auslandsbüros in über 100 Ländern
- Begabtenförderung
- das kollektive Gedächtnis der Sozialen Demokratie mit u. a. Archiv und Bibliothek

IMPRESSUM

© 2019

Friedrich-Ebert-Stiftung

Godesberger Allee 149, 53175 Bonn

Bestellung/Kontakt: BeMo@fes.de

Die in dieser Publikation zum Ausdruck gebrachten Ansichten sind nicht notwendigerweise die der Friedrich-Ebert-Stiftung. Eine gewerbliche Nutzung der von der FES herausgegebenen Medien ist ohne schriftliche Zustimmung durch die FES nicht gestattet.

ISBN: 978-3-96250-469-4

Titelmotiv: ©Drobot Dean – stock.adobe.com

Gestaltungskonzept: www.bergsee-blau.de

Umsetzung/Layout: www.zumweissenroessl.de

Druck: Bonner Universitäts-Buchdruckerei

Gedruckt auf RecyStar Polar (100 Prozent Recyclingpapier, ausgezeichnet mit dem blauen Engel).

FÜR EIN BESSERES MORGEN

Ein Beteiligungsrat für die Bundespolitik

Unsere repräsentative Demokratie, eine der wichtigsten Errungenschaften der jüngeren Zeit, steht aktuell unter Druck. Die Unzufriedenheit mit dem Funktionieren der Demokratie wächst, insbesondere unter Menschen, denen es sozial schlechter geht oder die eine Spaltung der Gesellschaft fürchten. Die Zunahme sozialer Ungleichheit und der schwindende gesellschaftliche Zusammenhalt werden zum Problem für die Demokratie an sich, für ihre Akzeptanz und ihre integrative Kraft.

Diese Studie schlägt als einen Weg zu mehr Mitsprache, mehr gesellschaftlichem Austausch und mehr Demokratievertrauen einen Beteiligungsrat für die Bundespolitik vor. Beteiligungsräte sind ein institutionalisiertes Forum, in dem zufällig ausgewählte Bürgerinnen und Bürger mit Politikerinnen und Politikern über politische Themen – vom Agenda Setting bis hin zu konkreten Gesetzesentwürfen – debattieren und Empfehlungen für die weiteren repräsentativen Entscheidungswege erarbeiten. Eine Rechenschaftspflicht zum Umgang mit den Beratungsberichten sorgt ebenso für Anbindung an das politische System wie eine beim Bundestag angesiedelte Koordinierungsstelle. Beteiligungsräte legen den Fokus auf inklusive Partizipation und die besondere Berücksichtigung bislang unterrepräsentierter Gruppen. Sie stellen den Austausch von Argumenten und eine qualitative Debatte in den Mittelpunkt.

Beteiligungsräte bieten die Chance, unsere repräsentative Demokratie zu stärken und zukunftsfest zu machen, indem sie die bewährten Prozesse der Willensbildung und der Politikformulierung transparenter und responsiver gestalten und durch eine Bürger_innensicht ergänzen. Dadurch soll nicht nur der politische Entscheidungsprozess bereichert, sondern auch das Vertrauen der Menschen in unsere Demokratie und in die eigene demokratische Wirksamkeit gestärkt werden.

Die 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). Für ihre Demokratie-Studien wurde sie mehrfach ausgezeichnet, z. B. mit einem Senior-Democracy Fellowship der Harvard Universität. Schwerpunkt ihrer Arbeit sind neue Demokratieformen und die Zukunft der Demokratie.

Stefan Jung ist Doktorand am Institut für Politikwissenschaft der Goethe Universität Frankfurt am Main. Schwerpunkte seiner Arbeit sind Direkte Demokratie, soziale Ungleichheit und lokale Politik.



Weitere Informationen zum Projekt finden Sie unter:
www.fes.de/fuer-ein-besseres-morgen