

**Demokratiekonferenz am 30. Mai 2016 in Dresden**

## **Glossar**

**mit wichtigen Begrifflichkeiten zu Bürgerbeteiligung und direkter Demokratie in Deutschland und der Schweiz**

# Deutschland

Die Demokratie der Bundesrepublik Deutschland ist überwiegend als repräsentative Demokratie ausgestaltet. Neben Wahlen und der Übernahme von politischen Mandaten gibt es eine ganze Reihe von politischen Mitwirkungsmöglichkeiten (1). Verfahren der direkten Demokratie (2) sind auf Bundesebene abgesehen von der Länderneuordnung nicht vorgesehen, aber durchaus auf Länder- und kommunaler Ebene. Diese Möglichkeiten wurden seit 1990 verstärkt geschaffen und von den Bürgerinnen und Bürgern zunehmend genutzt. Gleichzeitig wurden in den vergangenen beiden Dekaden in großem Umfang verschiedene Verfahren der informellen Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern an politischen Entscheidungen (3) mit in der Regel empfehlendem Charakter erprobt, von Bürgerforen bis hin zum Bürgerhaushalt.

## (1) Formen der Bürgerbeteiligung in der deutschen Demokratie

<b>Recht</b>	<b>Grundlage</b>	<b>Aktivität, Beispiele</b>
<b>Freie Meinungsäußerung</b>	Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG	Jeder hat das Recht, die eigene Meinung zu einem politischen Thema zu äußern bzw. kritische Positionen öffentlich kundzutun, z.B. in Form von Leserbriefen oder bei Demonstrationen.
<b>Pressefreiheit</b>	Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG	Umfassende, auch kritische Berichterstattung zu politischen Themen durch die Medien; Veröffentlichung von kritischen Meinungen zu politischen Themen; Abdrucken von Leserbriefen.
<b>Versammlungsfreiheit</b>	Art. 8 Abs. 1 GG	Friedliche Protestkundgebungen organisieren oder daran teilnehmen; mit anderen über politische Themen und Entscheidungen diskutieren; Bürgerversammlungen.
<b>Vereinigungsfreiheit</b>	Art. 9 Abs. 1 GG	Gründung von Bürgerinitiativen oder sonstigen politischen Vereinigungen; Mitgliedschaft oder Mitarbeit in einer Interessengruppe oder Nicht-Regierungsorganisation.
<b>Bitten und Beschwerden</b>	Art. 17 GG	Petition an den Bundestag oder den Landtag; Eingaben an den Bundespräsidenten; Beschwerden beim Bürgermeister; Proteste an Behörden.
<b>Wahlen und Abstimmungen</b>	Art. 20 Abs. 2 GG	Teilnahme an Bundestags- (geregelt in Art. 38 Abs. 1 GG) bzw. Landtagswahlen (geregelt in Art. 28 GG). Initiative für Bürgerbegehren; Abstimmung bei Bürgerentscheiden.
<b>Parteien</b>	Art. 21 Abs. 1 GG	Mitarbeit in einer Partei (besondere Rolle der Parteien bei der politischen Willensbildung).
<b>Planfeststellungsverfahren</b>	§§ 72-78 Verwaltungsverfahrensgesetz	Anhörung von Bürgern bei großen Bauprojekten (Flughafen, Bahnhöfe, Atomendlager, u.a.m.); Einspruch gegen große Bauprojekte.

## (2) Verfahren der direkten Demokratie

<b>Verfahren</b>	<b>Erläuterung, Beispiele</b>	<b>Anwendung in Deutschland</b>
<b>Personalplebiszit</b>	Direktwahl des Bürgermeisters Direktwahl des Landrats Einleitung eines Abwahlverfahrens	in allen Bundesländern in den meisten Bundesländern in den meisten Bundesländern
<b>Obligatorisches Referendum</b>	Volksabstimmung/-entscheid wird unter bestimmten Bedingungen automatisch ausgelöst	Neugliederung des Bundesgebiets (Art. 29 GG); Verfassung statt Grundgesetz (Art. 146 GG). Abstimmung zu Änderungen der Landesverfassungen in einzelnen Bundesländern.
<b>Fakultatives Referendum</b>	Volksabstimmung über vom Parlament beschlossene Vorlage vom Parlament initiiert	In Deutschland nur in Hamburg möglich, wenn ein vom Volk beschlossenes Gesetz von der Bürgerschaft (Parlament) geändert/ aufgehoben werden soll. Per Volksbegehren 2008 eingeführt.
<b>Akklamatorisches Sachplebiszit (konsultatives Referendum)</b>	Volksbefragung bzw. -abstimmung: Politische Organe können dem Volk besonders wichtige Entscheidungen zur Abstimmung vorlegen Ratsreferendum	Neugliederung des Bundesgebiets (Art. 29 GG) – Volksbefragung nach Volksbegehren (tritt anstelle von Volksentscheid).  Gemeinde- / Stadtrat kann Bürgerentscheid anstoßen.
<b>Gestaltende Gesetzesinitiativen</b>		
<b>Volksbegehren und -entscheid</b>	Begehren: Einbringen von Gesetzen „von unten“ durch Einzelpersonen oder zivilgesellschaftliche Gruppen Entscheid: Beschluss durch Abstimmen; zum Entscheid kommt es, wenn die Landesparlamente ein Begehren nicht übernehmen	Bundesländer
<b>Bürgerbegehren und -entscheid</b>	Einbringen von Gesetzen „von unten“ Entscheid: Beschluss durch Abstimmen	kommunale Ebene
<b>Kassierendes Bürgerbegehren</b>	Aufhebung eines Stadt- bzw. Gemeinderatsbeschlusses	kommunale Ebene

## Quoren

<b>Unterschriftenquorum</b>	Bei Antrag auf ein Volksbegehren bzw. indirekter Volksinitiative: Mindestzahl an Unterschriften und Prüfung durch zuständige Behörde.  Mindestbeteiligung für das Zustandekommen eines Volks- oder Bürgerbegehrens.	Variiert über die Länder: 3.000 – 88.000, bei Verfassungsänderungen auch 50.000.  Variiert über die Länder: Volksbegehren: 3,6 % – 20 %, Bürgerbegehren: 2 % – 15 %.
<b>Zustimmungsquorum (Abstimmungsquorum)</b>	Zustimmung eines bestimmten Prozentsatzes von Stimmberechtigten erforderlich	Variiert über die Länder: Volksbegehren: 15 % – 33 %, Bürgerbegehren: 8 % – 30 %.

### (3) Informelle Beteiligungsverfahren

Informelle Beteiligung kann institutionell sehr verschieden ausgestaltet sein. Die genaue Ausgestaltung hängt oft vom Problem und Ziel des Verfahrens ab. Sie kann auf die Beilegung von manifesten Konflikten durch Verhandlungen zielen, oder auf Information und Deliberation über Politiken, oder auf die Konsultation von Bürgern. Zwar gibt es einige grundlegende Verfahrenstypen, doch ist meist jedes Verfahren auf das konkrete Problem hin spezifiziert. Gemeinsam ist den Verfahren, dass sie nur empfehlenden Charakter haben und zu politischen Entscheidungen nicht legitimiert sind. Informelle Beteiligungsverfahren sind prinzipiell auf allen politischen Ebenen möglich.

<b>Verfahren</b>	<b>Beschreibung</b>	<b>Anwendung, Beispiele</b>
<b>Bürgerhaushalt</b>	Einwohner können über Einsparungen in ihrer Gemeinde oder über Ausgabenverteilung bei freiwilligen Aufgaben mitentscheiden. Die Ausgestaltung des Verfahrens kann sehr verschieden sein. In Deutschland sind Bürgerhaushalte konsultativ.	kommunale Ebene z. B. Leipzig, Zwickau, Görlitz, Stuttgart, Freiburg, Hamburg, Köln, Bonn.
<b>World Café</b>	Beim „World-Café“ sitzen meist je vier bis sechs Personen an Tischen und erörtern konkrete Fragen und erarbeiten gemeinsam Ergebnisse.  Nach 20 bis 30 Minuten wechseln die Teilnehmer an andere Tische. Lediglich ein Teilnehmer, ein so genannter „Tischgastgeber“, bleibt jeweils am Tisch sitzen. Er erläutert den „neuen“ Teilnehmer an seinem Tisch die bisherigen Diskussionser-	BürgerKompass Sachsen 2012, Bürgerdialog der Bundesregierung.

gebnisse. Abschließend werden die zentralen Ideen der Gesamtheit aller Teilnehmer („Plenum“) erläutert und diskutiert. Das World Café lässt sich sehr gut variieren.

### **Mediation**

Verhandlungsbasiertes und konsensorientiertes Konfliktlösungsverfahren mit freiwilliger Beteiligung und unter Vorsitz eines neutralen Mediators, der zwischen den Parteien vermittelt, dem aber keine Entscheidungskompetenz zukommt und der i.d.R. auch keine Lösungsvorschläge formuliert.

geregelt im Mediationsgesetz vom 21. Juli 2012 (BGBl. I S. 1577)  
z. B. Flughafenmediation Frankfurt.

### **Planungszelle**

Von P.C. Dienel in den 1970er Jahren entwickeltes Verfahren, bei dem Gruppen von zufällig ausgewählten Bürgern sich über ein öffentliches Projekt informieren und Empfehlungen erarbeiten, die dann zu einem sogenannten Bürgergutachten zusammengefasst werden. Bisher ca. 300 Fälle.

### **Schlichtung**

Beilegung eines Konflikts durch einen Kompromissvorschlag einer neutralen dritten Instanz, die von den Parteien akzeptiert wird (werden sollte).

Stuttgart 21 (2010, Heiner Geißler).

# Schweiz

Die weitaus meisten politischen Entscheidungen werden in der Schweiz auf nationaler sowie auf kantonaler Ebene in den Parlamenten gefällt. Auf kommunaler Ebene sind gerade in der deutschsprachigen Schweiz Gemeindeversammlungen noch immer stark verbreitet. Bevor es zum Parlaments- respektive Volksentscheid kommt, finden formell organisierte Konsultationen bei Beteiligten und Betroffenen (sog. Vernehmlassungen) als auch informelle Beteiligungsverfahren (runde Tische, Zukunftswerkstätten, Entwicklungskonferenzen) statt.

## (1) Formen der Bürgerbeteiligung in der Schweizer Demokratie (Bundesebene)

<b>Recht</b>	<b>Grundlage</b>	<b>Aktivität, Beispiele</b>
<b>Freie Meinungsäußerung</b>	Art. 16 BV	Die Garantie der freien Meinungsäußerung verleiht jedem Einzelnen das Recht, in der Öffentlichkeit oder Privatpersonen Meinungen und Informationen ohne Behinderung durch Behörden mitzuteilen und sich dabei aller erlaubten und zweckmäßigen Mittel zu bedienen. Kein Schutz anti-demokratischer Überzeugungen (cf. <i>Mouvement raëlien</i> ), siehe auch: Rassismus-Strafnorm Art. 261 bis Strafgesetzbuch.
<b>Medienfreiheit</b>	Art. 17 BV	Gewährt die Freiheit von Presse, Radio und Fernsehen sowie das Redaktionsgeheimnis; Verbot der Vorzensur.
<b>Versammlungsfreiheit</b>	Art. 22 BV	Schutz der Versammlungsfreiheit als Voraussetzung der demokratischen Willensbildung; Verpflichtung des Staates, öffentlichen Grund für Meinungskundgebungen zur Verfügung zu stellen.
<b>Vereinigungsfreiheit</b>	Art. 23 BV	Schutz von Parteien als Vereinigungen mit ideeller Zielsetzung, ebenso von politischen Vereinen.
<b>Petitionen</b>	Art. 33 BV	Rechtsstaatliche Garantie; Recht, an jede staatliche Stelle ein Begehren zu richten; kein Anspruch auf Beantwortung, aber Pflicht zur Kenntnisnahme seitens der Behörden.
<b>Politische Rechte</b>	Art. 34 BV	Stimmrecht (Teilnahme an Abstimmungen, Wahlen, Lancieren und Unterstützen von Initiativen); Schutz der freien Willensbildung sowie der unverfälschten Stimmabgabe.
<b>Verbandsbeschwerderecht</b>	Art. 55 USG, Art. 12 Abs. 1 NHG	Gesamtschweizerische Umwelt- oder Heimatschutzorganisationen sind bei eigener Betroffenheit oder im öffentlichen Interesse gegen Verfügungen der Verwaltung und bestimmten Projekten beschwerdeberechtigt.
<b>Sachplanverfahren</b>	Art. 13 RPG, Art. 14 ff RPV	Informationen und Mitwirkung der Bevölkerung bei der Erfüllung von raumwirksamen Bundesaufgaben (u. a. Verkehr, Stromleitungen, geologische Tiefenlager).

## (2) Verfahren der direkten Demokratie

<b>Verfahren</b>	<b>Erläuterung, Beispiele</b>	<b>Anwendung in der Schweiz</b>
<b>Personalwahlen</b>	Direktwahl der Exekutive Direktwahl der Judikative Einleitung eines Abwahlverfahrens	Auf Kantons- und Kommunalebene die Norm, auf Bundesebene nicht. Für Erstinstanzen auf kantonaler Ebene. Teilweise auf kantonaler und lokaler Ebene, in der Praxis ohne Bedeutung.
<b>Obligatorisches Referendum</b>	Volksabstimmung wird unter bestimmten Bedingungen automatisch ausgelöst	Art. 140 BV: u.a. Änderung der Bundesverfassung; Beitritt zu Organisationen der kollektiven Sicherheit oder supranationalen Gemeinschaften.
<b>Fakultatives Referendum</b>	Volksabstimmung über Parlamentsbeschlüsse	Auf Bundesebene von Stimmbürgern (50.000) oder Kantonen (8) initiiert; Gegenstand können Bundesgesetze und völkerrechtliche Verträge sein (Art. 141 BV); auf kantonaler Ebene auch Gemeinde- oder Behördenreferendum.
<b>Finanzreferendum</b>	Ausgaben unterstehen ab einer gewissen Höhe obligatorisch oder fakultativ dem Referendum	Nur auf kantonaler und kommunaler Ebene, z. T. muss auch über die Höhe des Steuerfusses obligatorisch abgestimmt werden.
<b>Volksinitiative auf Totalrevision der Verfassung</b>	Bei Annahme würden Neuwahlen des Parlaments stattfinden	Art. 138 BV, bisher dreimal versucht, aber gescheitert (1872, 1874 und 1935).
<b>Volksinitiative auf Teilrevision der Verfassung</b>	Erlaubt einer Anzahl von Stimmbürgern, Verfassungsänderungen dem Souverän vorzulegen. Das Parlament kann der Initiative einen Gegenvorschlag gegenüberstellen.	Auf Bundesebene (100'000 Unterschriften innerhalb von 18 Monaten): Entweder als ausformulierter Vorschlag oder als allgemeine Anregung; muss die Einheit der Form und der Materie wahren und darf keine zwingenden Bestimmungen des Völkerrechts (ius cogens) verletzen (Art. 139 Abs. 2 BV).
<b>Volksinitiative, allgemeine</b>	Initiative in der Form einer allgemeinen Anregung, welche die Annahme, Änderung oder Aufhebung von Verfassungs- oder Gesetzesbestimmungen verlangt	Sollte auf Bundesebene das Fehlen einer Gesetzesinitiative kompensieren; 2003 eingeführt, aber nie in Kraft getreten; 2009 wieder abgeschafft.
<b>Gesetzesinitiativen</b>	Vorschlag eines Gesetzes (oder dessen Abänderung bzw. Aufhebung) in ausgearbeiteter Form oder als allgemeiner Entwurf.	Fehlt auf Bundesebene; in allen Kantonen verwirklicht, teilweise ergänzt mit einer Verordnunginitiative.
<b>Quoren</b>	Mindestbeteiligung für das Zustandekommen eines Volks- oder Bürgerbegehrens  Zustimmung eines bestimmten Prozentsatzes von Stimmberechtigten	Gibt es nicht, respektive sie wurden im 19. Jh. abgeschafft.  Indirekt in Form der Anforderung des doppelten Mehrs von Stimmenden und Kantonen für Verfassungsänderungen.

### (3) Weitere Beteiligungsverfahren

<b>Verfahren</b>	<b>Beschreibung</b>	<b>Anwendung, Beispiele</b>
<b>Vernehmlassung</b>	Weitgehend formalisiertes Verfahren, das den interessierten Kreisen die Möglichkeit zur Stellungnahme gibt. Ähnlich wie beim Petitionsrecht besteht zumindest ein Anspruch auf Kenntnisnahme seitens der Behörde.	Auf Bundesebene ist das Vernehmlassungsverfahren für Verfassungsänderungen, Bundesgesetze sowie für 'andere Vorhaben von grosser Tragweite' und für wichtige völkerrechtliche Verträge vorgeschrieben, wobei die Kantone, die politischen Parteien und andere interessierte Kreise involviert werden (Art. 147 BV). Die Vernehmlassungsfrist beträgt in der Regel drei Monate. Auch auf kantonaler Ebene gibt es entsprechende Institutionen.
<b>Technikfolgenabschätzung</b>	Technologiefolgen-Abschätzung (TA) ist eine im Bundesgesetz über die Forschung (Forschungsgesetz FG) verankerte Aufgabe. Technologiefolgen-Abschätzung dient dazu, möglichst frühzeitig die Folgen neuer Technologien zu erkennen.	Seit 20 Jahren durch TA-Swiss: Mit partizipativen Methoden werden Meinungen und Argumente der Bürgerinnen und Bürger zu kontroversen technologiebezogenen Themen erfasst. Zum Beispiel: Biotechnologie, Nanotechnologie, Tiefengeothermie, etc.
<b>Mediation</b>	Verhandlungsbasiertes und konsensorientiertes Konfliktlösungsverfahren mit freiwilliger Beteiligung und unter Vorsitz eines neutralen Mediators, der zwischen den Parteien vermittelt.	Flughafenmediation Zürich (2004 gescheitert) Atomendlager Wellenberg NAGRA (2002 auch gescheitert).
<b>Runde Tische</b>	Informelle aber regelmässige Treffen „off the record“ von Betroffenen und Beteiligten mit staatlichen Stellen, um in blockierten Situationen einen Dialog zu ermöglichen und zu pragmatischen Lösungen zu kommen.	Beispiele aus Zürich: <ul style="list-style-type: none"><li>• Zürcher Drogenpolitik in den 90-er Jahren</li><li>• Runder Tisch Verkehr Zürich West 2002</li><li>• Interreligiöser Dialog im Kanton Zürich</li></ul>