

^+

**Kommission
Lagerung hoch radioaktiver Abfallstoffe
K-Drs. /AG1-72**



KURZEXPERTISE FÜR DIE ENDLAGERKOMMISSION DES DEUTSCHEN BUNDESTAGES

**Zur Rolle von Laienbürgern in komplexen, dialogorientierten
Beteiligungsprozessen**

von Dr. Jan-Hendrik Kamlage und Jan Warode

(final Draft)

Kontakt

Leitung und Koordinator des Forschungsbereichs Partizipationskultur am

Kulturwissenschaftliches Institut Essen (KWI)

Goethestraße 31

45128 Essen

E-Mail: jan-hendrik.kamlage@kwi-nrw.de

Essen - 20.05.2016

Inhaltsverzeichnis

1. Einleitung	1
2. Stand der Wirkungsforschung	3
3. Inklusion und Rekrutierungsmechanismen	3
4. Bewertung der Ergebnisse und Transfer	7
Literatur	9
Anhang: Beispiele aus der Praxis	13
A1. National.....	13
A2. International	18

1. Einleitung

Weltweit entwickelten sich die Demokratien rasant (Participedia 2016). Die gravierendsten Veränderungen beobachten wir dabei im Bereich der demokratischen Innovationen der unmittelbaren Partizipation (Smith 2011). Unter dem Begriff demokratische Innovationen lassen sich eine Vielzahl unterschiedlichster virtueller und unmittelbarer (face-to-face) Beteiligungsformen erfassen. Im Zentrum der Entwicklungen stehen dabei sogenannte deliberative Minipublics, „Minipopulus“ (Dahl 1987) oder auch dialogorientierte Beteiligungsverfahren, die bestehende Formen der repräsentativen Demokratie ergänzen. Durch qualitativ hochwertige und moderierte face-to-face Beratungen, den Austausch von Argumenten, die Qualifizierung der Teilnehmenden, die Orientierung an konsensueller Willensbildung soll der „öffentliche Vernunftgebrauch“ (Rawls) gestärkt werden. In Diskussionen wägen die Beteiligten alternative Positionen ab unter der Prämisse, andere Standpunkte dabei zu berücksichtigen (Fung 2003: 340). Ziel dieser Verfahren ist es, qualitativ bessere Entscheidungen durch Mitwirkung zu entwickeln und mehr Legitimität und in der Folge mehr Akzeptanz zu erlangen (Fritsche/Nanz 2012: 11). In dialogorientierten Verfahren werden Bürgerinnen und Bürger, organisierte Interessen (Stakeholder) und Entscheidungsträgerinnen und –träger in Beratungsprozessen vis-à-vis zusammengebracht. Die unterschiedlichen Wissensreservoirs im Sinne eines transdisziplinären Dialogs gehen dabei in die Beratungen ein und lösen idealerweise einen gegenseitigen Lernprozess aus. Erfahrene Moderationsteams sorgen nicht nur dafür, dass alle Teilnehmenden zu Wort kommen (möglichst unabhängig von Bildungsgrad und rhetorischen Fähigkeiten), sondern auch dass die Themen der gemeinsamen Beratung allgemein verständlich aufbereitet werden. „Dialogisch“ bedeutet dabei, dass alle Teilnehmenden miteinander ins Gespräch kommen, eine gemeinsame Wissensbasis erarbeiten und ihre Divergenzen in den Standpunkten diskursiv beheben, soweit dies möglich ist.

In den Beratungen lassen sich drei Dimensionen unterscheiden an denen sich Bürger, organisierte Interessen, Experten aus Wissenschaft, Verwaltung und Politik beteiligen: Was wissen wir auf der Basis der wissenschaftlichen und sonstigen Erkenntnissen über den Beratungsgegenstand (epistemologisch-kognitive Dimension)? Was sollten wir tun auf der Basis von Moral und Ethik (normative Dimension)? Was wollen wir tun bzw. welche Entscheidung sollten wir fällen (deziisionistische Dimension)?

Bürger, organisierte Interessen, Experten aus Wissenschaft, Verwaltung und Politik haben Stärken und Schwächen in unterschiedlichen Bereichen, die bei der Konzeption von

Beteiligungsverfahren bedacht werden sollten. Ziel ist dabei eine gemeinschaftliche, gemeinwohlorientierte Problemlösung und nicht eine Kompromissfindung gut organisierter Spezialinteressen, die die Glaubwürdigkeit und die Gemeinwohlperspektive stärkt. Die Ergebnisse der Verfahren sind politische Empfehlungen und Gutachten, die Parlamenten, Gemeinderäten oder Verwaltungen als Entscheidungsvorlage dienen.

Welche Dialogverfahren gibt es? Das Handbuch Bürgerbeteiligung zählt rund 17 gängige und in Ablauf und Zielsetzung definierte Verfahren und Methoden dialogorientierter Bürgerbeteiligung wie etwa Runde Tische, Stadtteilforen, Bürgerhaushalte und Konsensuskonferenzen, die teilweise weltweite Verbreitung gefunden haben - ergänzt um eine zunehmende Anzahl von online- und internetgestützten Beteiligungsverfahren (Fritsche/Nanz 2012). Das UBA-geförderte Projekt Delikat erfasst und kategorisiert dagegen 39 unterschiedliche Formate der unmittelbaren Beteiligung. Dabei wird zwischen idealtypischen Beschreibungen einerseits und Anwendungsbeispielen andererseits unterschieden, um auch Differenzen zwischen idealen Beschreibungen von Formaten und ggf. notwendigen Anpassungen an die Anwendungspraxis aufzuzeigen (Alcántara et al. 2013). Die Formatorientierung, also standardisiert einem zuvor definierten Ablauf zu folgen, wird in der empirischen Forschung zunehmend kritisiert. Insbesondere in komplexen und langanhaltenden Verfahren braucht es eine prozessorientierte Konzeption und Gestaltung der Verfahren aufgrund der Vielfalt der Kontextbedingungen, Dynamiken der Akteure, der Idiosynkrasie der Verläufe der Verfahren (Nanz et al. 2015).

Varianz der Dialogverfahren

Die Beteiligungsformate unterscheiden sich hinsichtlich ihrer Dauer (ein Tag bis mehrere Monate und ggf. auch Jahre), ihrer Teilnehmerzahl (von zehn bis mehreren Tausenden) sowie der Rekrutierung und Auswahl der beteiligten Bürgerinnen und Bürger sowie Stakeholder (Selbstselektion, zufällige oder gezielte Auswahl) und der Anwendungskontexte und Zielsetzungen. In Deutschland dienen Beteiligungsprozesse vornehmlich der Einflussnahme von Öffentlichkeit und Gesellschaft sowie der Beratung von Entscheidungsträgerinnen und –trägern aus Politik und Verwaltung. Unmittelbare Entscheidungen der Bürgerinnen und Bürger sind in den meisten dialogorientierten Verfahren nicht vorgesehen, so dass kollektiv bindende Beschlüsse vorwiegend durch Parlamente, Stadt- und Gemeinderäte gefällt werden. Die Zufallsauswahl von Laienbürgern wird dabei bestimmten Formaten angewendet wie etwa BürgerInnen-Räte, Planungszellen, Bürgergutachten, Konsensuskonferenzen oder Deliberative Poll.

2. Stand der Wirkungsforschung

Die sozialwissenschaftliche Forschung hat schon früh damit begonnen, in Einzelfallstudien die Prozesse und Wirkungen einzelner Formate der dialogorientierten Bürgerbeteiligung zu analysieren. So wurden zum Beispiel öffentliche Mediationen oder mediationsähnliche Verfahren untersucht (vgl. u.a. Geis 2005; Schimpf/Leonhardt 2004; Weidner/Fietkau 1995), Planungszellen (Dienel 1986; Ortwein 2001), Konsensuskonferenzen (Schicktanz/Naumann 2003), Bürgerhaushalte (Esterling et al. 2010; Schneider 2011; Taubert et al. 2011), Zukunftskonferenzen, Bürgerinnenräte und Beteiligungsverfahren und Prozesse der lokalen Agenda 21 (Behringer 2002; Scheller 2000; Strele et al. 2012). Weitergehende Analysen, die die späteren Wirkungen der Verfahren stärker einbeziehen fehlen bisher, hier vor allem langfristige Wirkungen auf parlamentarische Institutionen und unterschiedliche Politikfelder. Nationale und internationale Fallstudien zeigen, dass im Rahmen dialogorientierter Bürgerbeteiligungsverfahren sowohl erhebliche Zuwächse des Kenntnisstandes zu den Beratungsthemen zu verzeichnen sind als auch ein Wandel der Meinungen bei den Teilnehmenden durch Information und gemeinsame Beratungen feststellbar ist (Fung, Esterling, & Lee, 2011, S. 33; Kamlage, 2013). Die Forschung zeigt zudem, dass Dialogverfahren mit „Zufallsbürgern“ komplexe und anspruchsvolle Themen und Probleme bearbeiten und gehaltvolle Ergebnisse präsentieren können (Briggs 2008; List et al. 2013; Luskin et al. 2002; Luskin/Fishkin 2004; Powell/Kleinman 2008; Ryfe 2005) Schließlich sind die Verfahren geeignet, durch Politikempfehlungen öffentliche Debatten zu initiieren und zu informieren. Verstärkte öffentliche Aufmerksamkeit kann das Interesse der Bürgerinnen und Bürger an Themen erhöhen und zu einem inklusiveren und breiteren öffentlichen Diskurs beitragen (Goodin & Dryzek, 2006).

3. Inklusion und Rekrutierungsmechanismen

Zwei zentrale Aspekte der Konzeption und Gestaltung von komplexen Beteiligungsprozessen berühren die Fragen a) der Inklusion und b) der Rekrutierung (Instrumente und Maßnahmen zur Herstellung des normativen Ziels). Darunter versteht man genauer die Frage: Wer ist legitimer Weise repräsentiert in einem Beteiligungsverfahren zu einem definierten Gegenstand (einen kritischen Überblick vermittelt Merkel 2015). Normative Voraussetzung ist, diejenigen in den Beratungs- und Entscheidungsprozess einzubeziehen, die von den Regelungen und Entscheidungen beziehungsweise deren Folgen am Ende betroffen sind oder es sein könnten. Regelungsbetroffenheit bedeutet in diesem Zusammenhang, dass Politik oder Entscheidungen die zukünftigen Handlungsoptionen eines Akteurs nachweisbar und

signifikant beeinflussen beziehungsweise einschränken (Young 2000: 23). Die Inklusionsnorm soll zweierlei Dinge sicherstellen: Erstens, dass keine Entscheidungen bzw. Beratungsergebnisse entstehen, ohne dass die Argumente und Einwände jener gehört und argumentativ abgewogen wurden, die letztlich von der Entscheidung betroffen sind und ihre Folgen zu tragen haben. Zweitens, dass alle für die Entscheidung wichtigen und notwendigen Informationen, Fakten und Ansichten in den Prozess der Beratungen eingehen und dort entsprechend ihrer Wichtigkeit diskursiv abgewogen werden. Denn jene, die von Entscheidungen betroffen sind, verfügen in aller Regel auch über das relevante Wissen, bessere Entscheidungen in dem jeweiligen Kontext zu treffen (Fung 2004: 5).

Wie lässt sich jetzt diese allgemein Norm auf Gremien der Beteiligung beziehen? Ein bedeutender Strang der deliberativen Demokratietheorie (Habermas 1992) bezieht sich diese normative Forderung nicht auf einzelne Akteure, sondern auf die Repräsentation aller potenziellen Argumente, Stimmen, Ansichten und Fakten (Steffek et al. 2008: 12). Daraus folgt, dass nicht alle potenziellen regelungsbetroffenen Akteure vertreten sein müssen, sondern vielmehr alle wesentlichen Perspektiven und Ansichten Eingang in die Beratungen im Gremium bekommen sollen. Kurz gesagt: Nicht die Repräsentativität der Akteure ist entscheidend für die Legitimität der Politik, sondern die Repräsentativität möglichst aller entscheidungsrelevanten Meinungen und Ansichten.

Praktische Erwägungen führen nun dazu, dass in der Regel nur begrenzte Ressourcen und Plätze in den Gremien vorhanden sind und die Betroffenheit (rechtlich, moralisch und räumlich) definiert werden muss.

Die empirische Forschung unterscheidet drei Mechanismen der Auswahl von Teilnehmenden für Beteiligungsprozesse:

Selbstselektion: Der Zugang zum Verfahren ist offen für alle. Selbstselektion führt zur Überrepräsentation beteiligungsaffiner Milieus: bildungsnahe Angehörige der Mittelschicht und Menschen, die über vergleichsweise viel Zeit verfügen (Studierende, Senioren und Seniorinnen). Dieser Ansatz bringt es deshalb häufig mit sich, dass die am stärksten vom Regelungsgegenstand betroffenen Personen sich auch am stärksten beteiligen. Dieser Auswahlmechanismus eignet sich dazu, bestimmte Personengruppen zu informieren und/oder genau von diesen Gruppen eine Einschätzung zu bestimmten Themen/Ergebnissen zu erhalten. Beispiele: Open-Space-Konferenz, Bürgerhaushalt, Zukunftswerkstatt.

Zufällige (geschichtete) Auswahl: Dieser Ansatz erhöht die Heterogenität der Teilnehmenden, ohne das eine Repräsentativität im statistischen Sinne erreicht würde. Vielmehr senkt diese Auswahlmethode die Dominanz von Partikularinteressen im Prozess und erhöht die Heterogenität der Standpunkte und Sichtweisen. Bei einer reinen Zufallsauswahl besteht die Gefahr überproportionaler Teilnahme beteiligungsaffiner Gruppen, weil sich jene Gruppen verstärkt auf die Ansprache und Aufforderung zurückmelden. Mit einer geschichteten Auswahl kombiniert mit einer ausreichend großen Stichprobe (z. B. anhand sozio-demographischer Merkmale wie Alter, Geschlecht, Bildungsgrad, Einkommen, geographische Betroffenheit etc.) kann diesem Effekt begegnet werden.¹ Die Heterogenität der Teilnehmenden ist besonders wichtig, wenn der Beteiligungsprozess kollektiv bindende Entscheidungen durch Bürgergutachten (Konsultation) vorbereitet und der Anerkennungswürdigkeit/Legitimität des Verfahrens eine große Bedeutung zukommt wie etwa in Konfliktfällen um Infrastrukturvorhaben. Beispiele: BürgerInnen-Räte, Planungszellen, Bürgergutachten, Konsensuskonferenzen oder Deliberative Poll.

Gezielte Auswahl: Der Verfahrenszugang ist offen, jedoch wird zum Erreichen möglichst hoher Repräsentativität gezielt versucht, Einzelpersonen oder Vertreterinnen und Vertreter bestimmter Gruppen vor dem Verfahren zumeist aufzusuchen oder über Multiplikatoren wie organisierte Gruppen anzusprechen. Wenig beteiligungsaffine Gruppen lassen sich zumeist in bestimmten Stadtteilen und Straßen finden. Diese vor Ort aufzusuchen und anzusprechen wäre dann der Weg der Mobilisierung. Die Multiplikatorenansprache erfolgt beispielsweise über den Moscheeverein oder die örtliche Tafelbewegung, die ihre Mitglieder und Nutznießer ansprechen. Dies kann durch gezielte Ansprache, aber auch durch Anreize (z. B. Aufwandsentschädigung) geschehen. Beispiele: Szenario-Workshops, Zukunftskonferenzen, öffentliche Mediationsverfahren.

Herausforderungen für dialogorientierte Gremien

In der Auseinandersetzung mit dialogorientierten Verfahren lassen sich drei große Herausforderungen identifizieren, die im Rückgriff auf Inklusion und Auswahl bedacht werden sollten (Buchstein 2009a).

¹ Die Auswahl der Laien erfolgt auf Basis von Einwohnermeldedaten oder Telefonverzeichnissen, die dann telefonisch, postalisch und/oder persönlich angesprochen und anschließend nach Kriterien wie Alter, Geschlecht, Migrationserfahrung und Bildungsgrad quotiert werden.

1. Strategische Ausbeutung

Die Praxis in deliberativen Gremien verdeutlicht, dass die Qualität der Beratungen von der Zusammensetzung der Teilnehmenden abhängt. Stark strategisch agierende Akteure, die den Modus offenen und ehrlichen Argumentierens nur simulieren und mit Hilfe von Rhetorik und Manipulation die Ergebnisse in ihrem Sinne beeinflussen wollen, verhindern die Realisierung der theoretischen Potenziale der Gremien Gemeinwohlorientierung zu entwickeln (Buchstein 2009b; Kenney 2000; Walter/Michelsen 2013). Dabei kann zum einen die „Herrschaft der Menschen mit den meisten freien Abenden“ (Walzer 1970: 235) befürchtet werden und zum anderen die Unterwanderung der Verfahren durch gut organisierte (ökonomische) Interessen, die autoritative Entscheidungen durchsetzen (Echeverria 2001).

2. Motivationsproblem

Beratungen in dialogorientierten Verfahren sind oft langwierig, zeitintensiv und treffen thematisch nicht immer die Interessen der eingeladenen Bürgerinnen und Bürger. Beteiligung bedeutet folglich Anstrengungen und Aufwände, die Bürgerinnen und Bürger nicht immer ohne weiteres auf sich nehmen können und wollen (Irvin/Stansbury 2004). Williams et. al (2001) zeigen in einer Studie zu Beteiligungsverfahren in der Nähe von US-amerikanischen Militärstützpunkten mit chemischen Waffen, dass viele Bürgerinnen und Bürger zunächst die Bereitschaft signalisierten sich bei einem Beteiligungsprozess einzubringen, sich aber nur wenige Interessierte für weitere Informationen und der wirklichen Teilnahme am Prozess zurückgemeldet. Darüber hinaus zeigt sich das viele Bürgerinnen und Bürger eher bereit wären höhere Steuern zu entrichten, um Repräsentanten zu bezahlen, die für sie entscheiden, anstatt sich mit ihre eigene Zeit in Beteiligungsverfahren einzubringen (Irvin/Stansbury 2004).

3. Polarisierungsproblem

Unterschiedliche Studien verdeutlichen, dass je homogener (weniger heterogen) die Gruppe der Teilnehmenden ist, desto eher findet die Selbstbestätigung der eigenen Meinungen und Wahrnehmung dieser Gruppe statt (argumentative Schließung) (Schkade et al. 2006; Sunstein 2002). Mehr noch, offene Diskussion über politische Konflikte werden durch homogene Gruppen erschwert (Eliasoph 1998; Mutz 2002, 2006; Ryfe 2005; Walsh 2007). Umgekehrt gilt: Je heterogener die Gruppe der Teilnehmenden, desto

eher findet eine diskursive Auseinandersetzung mit unterschiedlichen Sichtweisen und Argumenten statt, die dann eher dem Gemeinwohl entsprechen (argumentative Öffnung).

Für alle drei Probleme gibt es entsprechende Lösungsmöglichkeiten, die in der Konzeption und Gestaltung komplexer Beteiligungsverfahren angewendet werden.

4. Bewertung der Ergebnisse und Transfer

Zufällig ausgewählte BürgervertreterInnen sind in der Lage in hohem Maße Gemeinwohlinteressen abzubilden, wenn die Gruppe in ihrer Zusammensetzung in möglichst vielen Merkmalen wie beispielsweise Alter, Geschlecht, Einkommen, Migrationserfahrung, sozialer Herkunft der Gesamtbevölkerung entspricht. Um die Heterogenität der Gruppe zu gewährleisten muss das Sample ausreichend groß sein. In aller Regel haben Bürgerinnen und Bürger weniger fixierte Interessen, die sie in einem Beratungsprozess strategisch durchsetzen wollen. In professionell gestalteten und moderierten Dialogverfahren, die zu meist konsensorientiert ablaufen, konstruiert sich so eine konkrete Vorstellung des Gemeinwohls. Diese Annäherung an ein Gemeinwohls gelingt, weil die Kraft von verallgemeinerbaren Argumenten die Meinung in der Gruppe und bei den einzelnen Mitgliedern verändert. Rein egoistische Argumentationen, die beispielsweise auf „Not in my backyard“ Vorstellungen basieren, werden in moderierten Beratungen in heterogenen Gruppen nicht als verallgemeinerbare Argumente anerkannt und entsprechend sind sie nicht mehrheitsfähig.

Die verschiedenen Akteursgruppen (Laienbürger, Wissenschaftler, organisierte Interessen und Politik und Verwaltung) sollten allerdings **nicht zu einer Beratungsgruppe** zusammengefasst werden, um der strategischen Ausbeutung entgegen zu wirken. Ansonsten führen asymmetrische Wissensstände, unterschiedlich fixierte Interessen und unterschiedliches Beratungsverhalten zur Minderung der Qualität der Beratungen und zur Dominanz von Experten und organisierten Interessensvertretern. Vielmehr werden die Gruppen getrennt (**sequenzielle Lösung—Beispiel Beteiligung zum Klimaschutzplan 2050 und Bürgerräte zum Bundesumweltprogramm des BMUB**), beispielsweise entwickeln Bürgerinnen und Bürger zunächst ein Gutachten, organisierte Interesse, Experten aus Wissenschaft, Politik und Verwaltung kommentieren die Ergebnisse des Bürgergutachtens anschließend. Der zweite Weg (**horizontale Lösung**) nimmt eine Aufgabentrennung vor: Experten informieren beispielsweise die Bürger durch Gutachten/Vorträge wie es in Planungszellen der Fall ist. Die Interpretation und Bewertung der Erkenntnisse obliegt den Bürgervertretern. Die Motivation der Teilnehmenden kann durch Freistellung von der Arbeit,

Kompensationen für den Aufwand, hochrangige Einladung, persönliches Aufsuchen und Qualifizierungsmöglichkeiten gestärkt werden.

Mit Rückgriff auf die Einleitung (was wissen wir, was sollten wir tun, was tunen wir), liegen die Vorteile der Wissenschaft im systematischen Zusammentragen des Wissens und Herausarbeitung der Risiken, die der organisierten Interessen in der empirisch-pragmatischen und lebensweltlichen Unterfütterung der akademischen Wissensbestände mit Blick auf die Frage was können wir tun. Laienbürger eignen sich besonders für die normative und die dezisionistische Dimension, weil sie im Vergleich der Gruppen relativ unvoreingenommen sind, über unterschiedliche lebensweltliche Hintergründe und eine Alltagsmoral verfügen, die nur im geringen Maße fixierte Meinungen, Ethikvorstellungen und Interessen beinhalten. Ihre Willens- und Meinungsbildung ist eher ungebunden. Sie unterliegen keinem imperativen Mandat im Prozess der deliberativen Willensbildung. Der Polarisierung der Gruppe kann durch eine geschichtete Zufallsauswahl begegnet werden.

Literatur

- Alcántara, Sophia/Bach, Nicolas/Kuhn, Rainer/Ullrich, Peter/Böhm, Birgit/Dienel, Hans-Liudger/Renn, Ortwin/Schröder, Carolin/Walk, Heike (2013): *Delikat - Fachdialoge Deliberative Demokratie: Analyse Partizipativer Verfahren für Transformationsprozess*. Berlin: Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit. Text abrufbar unter:
http://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/378/publikationen/texte_31_2014_delikat-fachdialoge_deliberative_demokratie.pdf (Zugriff am 20.5.2016).
- Behringer, Jeanette (2002): *Legitimität durch Verfahren? Bedingungen semi-konventioneller Partizipation: eine qualitativ-empirische Studie am Beispiel von Fokusgruppen zum Thema »Lokaler Klimaschutz«*. Regensburg: Roderer.
- Briggs, Xavier de Souza (2008): *Democracy as Problem Solving: Civic Capacity in Communities across the Globe*. Cambridge: MIT Press.
- Buchstein, Hubertus (2009a): *Demokratie und Lotterie: Das Los als politisches Entscheidungsinstrument von der Antike bis zur EU*. Frankfurt am Main; New York: Campus Verlag.
- Buchstein, Hubertus (2009b): Bausteine für eine aleatorische Demokratietheorie. In: *Leviathan*, 37 (3), 327–352.
- Dahl, Robert A. (1987): Sketches for a Democratic Utopia. In: *Scandinavian Political Studies*, 10 (3), 195–206.
- Dienel, Hans-Liudger (2011): Die Planungszelle im Einsatz: Bürgervoten für die Kommunal- und Verwaltungsreform in RheinlandPfalz. In: Beck, Kurt/Ziekow, Jan (Hrsg.), *Mehr Bürgerbeteiligung wagen*. VS Verlag für Sozialwissenschaften, 169–177.
- Dienel, Peter C. (1986): New Options for Participatory Democracy. In: Yadav, Chiranji S. (Hrsg.), *Perspectives in Urban Geography, City Planning: Administration and Participation*, Bd. 15. New Delhi: Concept Publishing Company, 273–284.
- Dienel, Peter C. (2002): *Die Planungszelle. Der Bürger als Chance*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Dienel, Peter C./Renn, Ortwin (1995): Planning Cells: A Gate to „Fractal“ Mediation. In: Webler, Thomas/Wiedemann, Peter M. (Hrsg.), *Fairness and Competence in Citizen Participation: Evaluating Models for Environmental Discourse*. Dordrecht: Kluwer, 117–140.
- Echeverria, John (2001): No Success Like Failure: The Platte River Collaborative Watershed Planning Process. In: *William & Mary Environmental Law and Policy Review*, 25 (3), 559.
- Eliasoph, Nina (1998): *Avoiding Politics: How Americans Produce Apathy in Everyday Life*. Cambridge University Press.
- Esterling, Kevin/Fung, Archon/Lee, Taeku (2010): *The Difference that Deliberation Makes, Evaluating the „Our Budget, Our Economy“ Public Deliberation, Preliminary analysis*. Washington, DC: America Speaks.

Fritsche, Miriam/Nanz, Patrizia (2012): Handbuch Bürgerbeteiligung: Verfahren und Akteure, Chancen und Grenzen, Bd. 1200. Bonn: Bundeszentrale für Politische Bildung.

Fung, Archon (2003): Recipes for Public Spheres: Eight Institutional Design Choices and Their Consequences. In: *Journal of Political Philosophy*, 11 (3), 338–367.

Fung, Archon (2004): Empowered Participation: Reinventing Urban Democracy. Princeton University Press.

Geis, Anna (2005): Regieren mit Mediation: Das Beteiligungsverfahren zur zukünftigen Entwicklung des Frankfurter Flughafens, Bd. 6. Wiesbaden: VS Verlag.

Habermas, Jürgen (1992): Faktizität und Geltung: Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaats. Erstausgabe. Frankfurt am Main: Suhrkamp Verlag.

Irvin, Renée A./Stansbury, John (2004): Citizen Participation in Decision Making: Is It Worth the Effort? In: *Public Administration Review*, 64 (1), 55–65.

Kenney, Douglas (2000): Arguing About Consensus: Examining the Case Against Western Watershed Initiatives and Other Collaborative Groups Active in Natural Resources Management. In: *Research report series, University of Colorado School of Law*,.

List, Christian/Luskin, Robert C./Fishkin, James S./McLean, Iain (2013): Deliberation, Single-Peakedness, and the Possibility of Meaningful Democracy: Evidence from Deliberative Polls. In: *The Journal of Politics*, 75 (01), 80–95.

Luskin, Robert C./Fishkin, James S. (2004): Deliberation and better citizens. Turin (Italien), 2004.

Luskin, Robert C./Fishkin, James S./Jowell, Roger (2002): Considered Opinions: Deliberative Polling in Britain. In: *British Journal of Political Science*, 32, 455–487.

Merkel, Wolfgang (2015): Nur schöner Schein? Demokratische Innovationen in Theorie und Praxis. Frankfurt am Main: Otto-Brenner-Stiftung (OBS).

Münder, Herbert/Renn, Ortwin (2011): Abschlussbericht Forschungsprojekt „Wissenschaft debattieren!“ Berlin: Wissenschaft im Dialog.

Mutz, Diana C. (2002): The Consequences of Cross-Cutting Networks for Political Participation. In: *American Journal of Political Science*, 46 (4), 838–855.

Mutz, Diana C. (2006): Hearing the Other Side: Deliberative Versus Participatory Democracy. Cambridge University Press.

Nanz, Patrizia/Kamlage, Jan-Hendrik/Richter, Ina (2015): Transformationen von Gesellschaft und Technik. In: Holstenkamp, Lars/Radtke, Jörg (Hrsg.), *Energiewende und Partizipation*. Wiesbaden: Springer Verlag.

Ortwein, Wolfgang (2001): Planungszellen - Bürgergutachten “Neuss-Innenstadt 2010”. In: *Kommunikation und Beteiligung bei Verkehrsprojekten: Beschleunigung oder Behinderung?* Fachkongress, 28. und 29. September 2000 in Wuppertal, Schriftenreihe der Deutschen Verkehrswissenschaftlichen Gesellschaft. Bergisch Gladbach: DVWG, 168–183.

Participedia (2016): Welcome to Participedia | Participedia. Text abrufbar unter: <http://www.participedia.net/> (Zugriff am 6.5.2016).

Powell, Maria/Kleinman, Daniel Lee (2008): Building citizen capacities for participation in nanotechnology decision-making: the democratic virtues of the Consensus Conference Model. In: *Public Understanding of Science*, 17 (3), 329–348.

Ryfe, David M. (2005): Does Deliberative Democracy Work? In: *Annual Review of Political Science*, 8 (1), 49–71.

Scheller, Jens-Peter (2000): Lokale Agenda 21 in Frankfurt am Main: ein Evaluationsbericht. Frankfurt am Main: Institut für Kulturgeographie, Stadt- und Regionalforschung der J.-W.-Goethe-Universität.

Schicktanz, Silke/Naumann, Jörg (2003): Bürgerkonferenz: Streitfall Gendiagnostik: ein Modellprojekt der Bürgerbeteiligung am bioethischen Diskurs. Opladen: Leske + Budrich.

Schimpf, Elke/Leonhardt, Ulrike (2004): „Wir sagen euch, was wir brauchen, und ihr plant mit uns“: Partizipation von Mädchen und jungen Frauen in der Jugendhilfeplanung. Bielefeld: Kleine Verlag.

Schkade, David/Sunstein, Cass R./Hastie, Reid (2006): What Happened on Deliberation Day? SSRN Scholarly Paper ID 911646. Rochester, NY: Social Science Research Network. Text abrufbar unter: <http://papers.ssrn.com/abstract=911646> (Zugriff am 10.5.2016).

Schneider, Sebastian H. (2011): Bürgerhaushalt Oldenburg 2010/2011. Evaluationsbericht und Dokumentation. Oldenburg: Zentrum für Methoden der Sozialwissenschaften. Universität Oldenburg.

Sclove, Richard (2010): Reinventing Technology Assessment: A 21st Century Model. Washington, DC: Science and Technology Innovation Program, Woodrow Wilson International Center for Scholars.

Smith, Graham (2011): Trans-national democratic innovation in the European Union: Flirting with deliberative and plebiscitary design. In: *Centre for Citizenship, Globalization and Governance (C2G2)*, Text abrufbar unter: [http://www.southampton.ac.uk/C2G2/media/2012%20Discussion%20Papers/Smith%20\(2012\)%20Transnational%20democratic%20innovations%20in%20the%20European%20Union.pdf](http://www.southampton.ac.uk/C2G2/media/2012%20Discussion%20Papers/Smith%20(2012)%20Transnational%20democratic%20innovations%20in%20the%20European%20Union.pdf) (Zugriff am 31.7.2013).

Steffek, Jens/Kissling, Claudia/Nanz, Patrizia (2008): Civil Society Participation in European and Global Governance : A Cure for the Democratic Deficit? Basingstoke [England]; New York: Palgrave Macmillan.

Strele, Martin/Nanz, Patrizia/Lüdemann, Martin (2012): BürgerInnen-Räte in Österreich. Ergebnisbericht zu begleitenden Evaluation. Wien: Büro für Zukunftsfragen (Vorarlberg) und Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft (Österreich).

Sunstein, Cass R. (2002): The Law of Group Polarization. In: *Journal of Political Philosophy*, 10 (2), 175–195.

- Taubert, Niels/Krohn, Wolfgang/Knobloch, Tobias (2011): *Evaluierung des Kölner Bürgerhaushalts*. Kassel: Kassel University Press.
- Vergne, Antoine (2009): *Les jurys citoyens: une nouvelle chance pour la démocratie?* Paris: Les Notes de la Fondation Jean-Jaurès.
- Walsh, Katherine Cramer (2007): *The Democratic Potential of Civic Dialogue*. In: Rosenberg, Shawn W. (Hrsg.), *Deliberation, Participation and Democracy*. Palgrave Macmillan UK, 45–63.
- Walter, Franz/Michelsen, Danny (2013): *Unpolitische Demokratie: Zur Krise der Repräsentation*. Suhrkamp Verlag.
- Walzer, Michael (1970): *Obligations: Essays on Disobedience, War, and Citizenship*. Harvard University Press.
- Weidner, Helmut/Fietkau, Hans-Joachim (1995): *Umweltmediation. Erste Ergebnisse aus der Begleitforschung zum Mediationsverfahren im Kreis Neuss*. In: *Zeitschrift für Umweltpolitik und Umweltrecht*, 18, 451–480.
- Williams, Bryan L./Suen, Hoi K./Brown, Sylvia/Bruhn, Roberta/Blaquiere, Rich De/Rzasa, Sarah E. (2001): *Hierarchical Linear Models of Factors Associated with Public Participation among Residents Living near the US Army's Chemical Weapons Stockpile Sites*. In: *Journal of Environmental Planning and Management*, 44 (1), 41–65.
- Worthington, Richard/Cavalier, Darlene/Farooque, Mahmud/Gano, Gretchen/Geddes, Henry/Sander, Steven/Sittenfeld, David/Tomblin, David (2012): *Expert and Citizen Assessment of Science and Technology (ECAST): Technology Assessment and Public Participation: from TA to pTA*. Phoenix: Consortium for Science, Policy & Outcomes at Arizona State University.
- Young, Iris Marion (2000): *Inclusion and Democracy*. Oxford: Oxford University Press.

Anhang: Beispiele aus der Praxis

A1. National

KLIMASCHUTZPLAN 2050

Ort	Essen, Frankfurt, Hamburg, Leipzig und Nürnberg	Verfahren	Bürgerdialog und (Abstimmung der Vorschläge)	(Vorschläge) und Onlineforum der
Dauer	Ein Tag: 14.11.2015 (Verfahren insgesamt endet im Sommer 2016)	Auswahl der Beteiligten	Telefonische Zufallsauswahl	
Beteiligte	472 zufällig ausgewählte Bürgerinnen und Bürger	Ergebnis	Maßnahmenvorschläge	
Verantwortung	BMUB	Link	https://buergerdialog.klimaschutzplan2050.de	

Beschreibung

Der Tag des Bürgerdialoges zum Klimaschutzplan fand am 14. November 2015 zeitgleich in Essen, Frankfurt, Hamburg, Leipzig und Nürnberg statt. 472 Bürgerinnen und Bürger haben an diesem Tag 77 Maßnahmenvorschläge für den Klimaschutzplan 2050 erarbeitet. Um einen Querschnitt der Bevölkerung abzubilden, wurden die Bürgerinnen und Bürger durch eine telefonische Zufallsauswahl in der Stadt und im Umland gewonnen. Die Teilnehmenden haben Bürgervorschläge in allen fünf Handlungsfeldern des Klimaschutzplanes erarbeitet: Energiewirtschaft, Gebäude, Verkehr, Landwirtschaft/Landnutzung sowie Industrie, Gewerbe, Handel und Dienstleistungen. Nach dem Tag des Bürgerdialoges konnten alle Teilnehmenden über ihre 77 Maßnahmenvorschläge in einem Onlinedialog unter www.klimadialog2050.de abstimmen. Die „Top10“ Maßnahmenvorschläge aus dem Bürgerdialog aus alle Städten und über alle Handlungsfelder hinweg sind: 1. Länderübergreifendes Netzwerk für erneuerbare Energien (Frankfurt) 2. Kennzeichnung der Produkte nach ökologischem Fußabdruck (Leipzig), 3. Dezentralisierung der Energieproduktion und Verteilung (Hamburg), 4. Agrarwende jetzt – Regionale, ökologische Landwirtschaft = Schlüssel für erfolgreichen Klimaschutz (Nürnberg), 5. Steuerliche Anreize für klimafreundlichen Verkehr schaffen! (Nürnberg), 6. Besteuerung aller Verkehrsmittel nach ihrer Gesamtenergiebilanz (Leipzig) 7. Güterfernverkehr von der Straße (Essen), 8. Anreize für langlebige Produkte schaffen (Leipzig), 9. Industrielle Landwirtschaft stoppen, Ökolandbau fördern! (Essen), 10. Energieversorgung dezentralisieren und regionalisieren (Nürnberg). Die Teilnehmergewinnung zielte darauf, per Zufallsauswahl aus den öffentlichen Telefonregistern an jedem der fünf Veranstaltungsorte 100 Teilnehmende zu gewinnen, die jeweils einen Querschnitt der Bevölkerung nach Geschlecht, Alter und Bildung abbilden. Die Zufallsstichprobe aus Stadt und Umland der fünf Städte umfasste 76.451 angerufene Telefonnummern. Die erwartete Resonanz: 2454 bzw. 3,2 % der Angerufenen zeigten sich interessiert und erhielten umfangreiches Infomaterial zum Bürgerdialog Klimaschutzplan 2050. Am Tag des Bürgerdialogs haben in Hamburg, Leipzig, Essen, Frankfurt und Nürnberg von 555 Angemeldeten letztendlich 472 Bürgerinnen und Bürger teilgenommen (Essen: 85, Frankfurt: 93, Hamburg: 97, Leipzig: 97, Nürnberg: 100). Darunter waren 213 Frauen und 259 Männer. Bei der Gewinnung von jungen Menschen stieß die Zufallsauswahl an ihre Grenzen. Trotz einer Fokussierung auf die Gewinnung von jungen Menschen in der Endphase konnte

diese Gruppe seltener zur Teilnahme bewegt werden.

BÜRGERBETEILIGUNG ZUM UMWELTPROGRAMM DES BMUB

Ort	Leipzig, Düsseldorf, Freiburg München, Hannover, Berlin	Verfahren	Bürgerräte (Vorschläge) Bürgerumweltforen und Online-Umweltforum (Reflektion)
Dauer	Drei Monate: 22.01.2016 – 21.04.2016	Auswahl der Beteiligten	Zufallsauswahl in den jeweiligen Städten
Beteiligte	12-16 Bürgerinnen und Bürger pro Stadt	Ergebnis	Bürgergutachten
Verantwortung	BMUB	Link	http://www.bmub.bund.de/buerger-raete-umweltprogramm/

Beschreibung

Um die Ziele der deutschen Umweltpolitik gemeinsam mit den Bürgerinnen und Bürgern zu erarbeiten, hat das Bundesumweltministerium einen Beteiligungsprozess initiiert. Dabei soll ein Handlungsrahmen der deutschen Umweltpolitik für die kommenden 15 Jahre entstehen, der die Schwerpunkte umweltverträglich Wirtschaften, intakte Natur, gesunde Lebensbedingungen, nachhaltige Stadt-, Siedlungs- und Mobilitätsentwicklung sowie globales, europäisches und nationales Handeln für Umwelt- und Klimapolitik umfasst. Das Beteiligungsverfahren sah dabei zwei Stufen vor. Zunächst wurde in Bürgerinnen und Bürger in sechs Städten zufällig für Bürgerräte ausgewählt. In kleinen Gruppen von 16 Bürgerinnen und Bürger wurde dann über anderthalb Tage über die Frage "Ökologisch zukunftsfähig: Wie wollen wir 2030 leben, wirtschaften und arbeiten? Wie gelingt uns gemeinsam der Weg dorthin?" diskutiert. Die thematische Schwerpunktsetzung wurde von den jeweiligen Bürgerräten selbst gewählt und die erarbeiteten Ergebnisse wurden dann festgehalten. Die Bürgerräte in den Städten wurden durch einen bundesweiten Online-Bürgerrat ergänzt. Eine Woche nach den Bürgerräten wurde dann in den Städten die öffentlichen Bürgerumweltforen abgehalten. Dabei werden die Ergebnisse des Bürgerrates vorgestellt und mit den Teilnehmenden des Bürgerforums sowie hochrangigen Vertretern des Bundesumweltministeriums reflektiert und ergänzt. Zusätzlich fanden Online-Umweltforen statt, die eine Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern ermöglichte, die nicht zu den Veranstaltungen kommen konnte.

Die Auswahl der Teilnehmer für die Bürgerräte erfolgte per Zufallsauswahl in den jeweiligen Städten und umfasste so Menschen unterschiedlicher Altersgruppen und mit verschiedenen beruflichen und privaten Hintergründen. Die Auswahl der Bürgerinnen und Bürger für den Online-Bürgerrat erfolgte ebenfalls über eine Zufallsauswahl, jedoch im gesamten Bundesgebiet. Die Bürgerumweltforen und die Online-Umweltforen hingegen waren offen für alle interessierte Bürgerinnen und Bürger sowie für Verbände, Vereine und Interessengruppen.

Die Veranstaltung in Berlin stellt eine Besonderheit dar, da hier ausschließlich Jugendliche im Alter zwischen 14 und 18 Jahren beteiligt waren. Für den Bürgerrat wurden dabei Jugendliche aus Berlin zufällig ausgewählt. Am Umweltforum nahmen, dann 58 Personen unter 25 Jahren teil. Ein Großteil dieser Teilnehmer war unter 18 Jahre und die jüngste Teilnehmerin 12.

Teilnehmeranzahl am Bürgerrat/am Umweltforum:

Leipzig 16/k.A.; Düsseldorf 13/82; Freiburg 12/60; Hannover 14/65; München k.A./130; Berlin 14/58

BÜRGERFORUM (BEISPIELSGEWISSE BÜRGERFORUM 2014)

Ort	BürgerForum2014 in: Karlsruhe, Marburg, Oldenburg, Wiehl und Remseck am Neckar	Verfahren	BürgerForum
Dauer	Sechs bis acht Wochen (Herbst 2014)	Auswahl der Beteiligten	Selbstselektion mit gewichteter Zufallsauswahl
Beteiligte	100-400 Teilnehmer pro Stadt	Ergebnis	Bürgerprogramm
Verantwortung	Kommunen/ Bertelsmann	Link	http://www.buergerforum.info/

Beschreibung

Das Bürgerforum kombiniert Präsenzveranstaltungen und Online-Diskussionen in einem mehrwöchigen Beteiligungsformat. Als Ergebnis liefert es von den Teilnehmern selbst ausformulierte, qualitativ hohe Bürgerprogramme zu einem vor Ort relevanten Thema. Dabei können rund 100 bis 400 Teilnehmerinnen und Teilnehmer mitarbeiten und ihren eigenen Diskussionsprozess gestalten. Das gesamte Verfahren dauert etwa sechs bis acht Wochen und wird durch professionelle Moderatoren begleitet.

Die Auswahl der Beteiligten erfolgt zunächst über öffentliche Einladungen (Flyer, Medien). Die Bürger registrieren sich und dabei wird die Verteilung der soziodemographischen Daten beobachtet. Bei einer Ungleichverteilung werden dann zu gering vertretene Gruppen gezielt angesprochen (Vor-Ort Ansprache, Online-Netzwerke oder telefonisch). Die Teilnehmer können sich dann Online informieren und werden so mit einem Basiswissen ausgestattet. Im zweiten Schritt der Bürgerforen findet dann eine Auftaktwerkstatt auf der Grundlage des World-Café-Formates statt. Bei dieser eintägigen Präsenzveranstaltung mit 100 bis 400 Beteiligten werden erste Vorschläge erarbeitet. Danach werden diese Vorschläge in der Onlinewerkstatt weiter bearbeitet und in mehrwöchiger Arbeit verfeinert. Schließlich werden die Ergebnisse auf einer halbtägigen Ergebniswerkstatt präsentiert und die Initiatoren/Politiker nehmen Stellung und sagen, wie sie mit den Ergebnissen umgehen und wie es weiter gehen soll.

PLANUNGSZELLE

Ort	-	Verfahren	Planungszelle
Dauer	Mindestens vier Tage	Auswahl der Beteiligten	Zufallsauswahl
Beteiligte	circa 25 Bürger und Bürgerinnen	Ergebnis	Bürgergutachten
Verantwortung	-	Link	http://www.planungszelle.de/

Beschreibung

Die Planungszellen sind bereits in den 1970er Jahren an der Universität Wuppertal entwickelt worden (Dienel

2002). Ein ähnliches Format entstand zur selben Zeit in den USA am Jefferson Center for Democratic Processes unter der Bezeichnung der citizen jury. In Planungszellen werden circa 25 Bürger und Bürgerinnen zufällig ausgewählt, die sich in Kleingruppen zu je fünf Teilnehmenden zu einem bestimmten Thema beraten. Die Beratungen werden von professionellen Moderatoren unterstützt und begleitet. Experten und Expertinnen werden zu schwierigen oder komplexen Inhalten herangezogen, falls die Teilnehmenden dies für nötig erachten. Planungszellen werden daher vor allem zur Bearbeitung anstehender Planungsvorhaben angewandt. Ziel der Beratungen ist die Erstellung eines gemeinsamen Bürgergutachtens, das den zuständigen politischen Entscheidungsträgern und -trägerinnen übergeben wird. Dabei werden in der Regel entweder verschiedene Handlungsalternativen inhaltlich geprüft und bewertet oder konkrete Empfehlungen zur Lösung gesellschaftlich strittiger Fragen entwickelt. Die formale Ausrichtung des Formats ist daher auf die wert- und bedürfnisbasierte Bewertung gegebener Optionen durch Bürgerinnen und Bürger ausgerichtet (Dienel/Renn 1995: 123). Ein besonderes Merkmal von Planungszellen ist es, dass Laienbürger und Bürgerinnen durch gezielte Information in die Lage versetzt werden, auch über komplexe Beratungsthemen kompetent zu urteilen. Zum einen wird durch die Beratungsdauer von mindestens vier Tagen sichergestellt, dass den Teilnehmenden genügend Zeit zur inhaltlichen Durchdringung des Beratungsthemas bleibt. Zum Zweiten ist für die Teilnehmenden eine finanzielle Aufwandsentschädigung vorgesehen, die eine Kompensation für den notwendigen Arbeitsaufwand der Bürger und Bürgerinnen schafft (Dienel 2002: 6). Planungszellen sind seit ihrer Einführung in vielfältigen Zusammenhängen in Kontinentaleuropa zum Einsatz gekommen (Vergne 2009). Das Themenspektrum ist dabei breit: es reicht von der Bearbeitung von Fragen der kommunalen Stadtentwicklung bis hin zur Entwicklung neuer Lösungen für Probleme mit nationaler und internationaler Reichweite. In Bayern beispielsweise wurden 2001 Planungszellen zu Problemen des Verbraucherschutzes durchgeführt, die sich mit Themen wie „Umwelt und Gesundheit“, „Ernährung und Landwirtschaft“, sowie „Sicherheit technischer Geräte am Beispiel des Mobilfunks“ auseinandergesetzt haben. 2008 wurden Planungszellen zum Thema „Unser Bayern – Chancen für alle“ umgesetzt. Im gleichen Jahr wurde das Format in Rheinland-Pfalz zu Fragen der Kommunal- und Verwaltungsreform angewendet. 2010 wurden in Berlin durch Planungszellen Ideen zur Gestaltung von Wohnquartieren unter dem Titel „Soziale Stadt“ gesammelt.

Auf der Grundlage von über dreißigjähriger Erfahrung mit dem Format lässt sich festhalten: Planungszellen können die Legitimation und Qualität politischer Entscheidungen signifikant erhöhen (Dienel 2002). Das Format eignet sich besonders gut zur Beratung komplexer und inhaltlich anspruchsvoller Fragestellungen mit Laienbürgern, da eine umfangreiche Information und Schulung der Teilnehmenden z.B. durch Expertenhearings und Informationsunterlagen vorgesehen ist. Planungszellen eignen sich insbesondere für Situationen, in denen zwischen klaren Alternativen zu wählen ist, wie beispielsweise in der Verkehrsplanung (Ortwein 2001). Entsprechend orientiert sich auch die Grobstruktur des Ablaufs einer Planungszelle an dieser Vorgabe, in dem, nach der Einführung in das Thema, eine arbeitsteilige Beratung in verschiedenen Gruppen anhand unterschiedlicher alternativer Betrachtungsweisen vorgesehen ist. Entsprechend weniger geeignet ist das Verfahren dafür, offene Fragen zu diskutieren, flexibel auf die im Prozess sich ergebenden Bedenken der Teilnehmenden zu reagieren und kreativ gemeinsam neue Lösungen zu erarbeiten (Dienel 2011: 173). Planungszellen erzeugen in aller Regel positive Einschätzungen der Teilnehmenden über den Verlauf und die Wirkungen der Prozesse (Dienel/Renn 1995: 137). Zentraler Bestandteil der Bewertung der Teilnehmenden ist auch hier die neutrale und wertschätzende Moderation (Ebd., 124). Die Art und Weise der Moderation ist

allerdings für Planungszellen nicht genauer bestimmt.

KONSENSUSKONFERENZEN

Ort	Mainz	Verfahren	Konsensuskonferenzen
Dauer	Zwei Wochenenden (14./15.9. und 28./29.9.2013)	Auswahl der Beteiligten	Zufallsauswahl
Beteiligte	10 - 30 Bürger und Bürgerinnen	Ergebnis	Gutachten und Handlungsvorschläge
Verantwortung	Universität Mainz	Link	-/ http://www.buergerkonferenz-mainz.de/

Beschreibung

Das Format geht auf Expertenkonsultationen zurück, die in den 1970er Jahren in den USA durch das Office of Technology Assessment durchgeführt wurden, um das amerikanische Gesundheitswesen zu reformieren. Aufgegriffen und weiterentwickelt wurde das Format später von der Dänischen Behörde für Technikfolgenabschätzung (The Danish Board for Technology). Das Format entstand aus der Motivation heraus, Wissenschaft und Praxis einander näher zu bringen sowie Laienurteile in politische Entscheidungsprozesse einzubringen (Münder/Renn 2011: 66). Ziel ist die Erarbeitung eines gemeinsamen Gutachtens als Handlungsempfehlung. Die Gutachten werden entweder durch Abstimmung (Bürgerkonferenz) oder im Konsens (Konsensuskonferenz) erarbeitet. Das Format sieht dabei vor, zwischen zehn und 30 zufällig ausgewählte Bürger und Bürgerinnen mit der Erstellung eines Gutachtens sowie entsprechenden Handlungsvorschlägen zu verschiedenen Themen zu beauftragen. Bürger- oder Konsensuskonferenzen folgen einem mehrstufigen Beratungsprozess, der von unabhängigen Moderatoren sowie Experten und Expertinnen begleitet wird. In Vorbereitung auf die Bürger- oder Konsensuskonferenz sind zwei Treffen vorgesehen. Auf diesen Treffen werden die zu konsultierenden Experten und Expertinnen ausgewählt und die Probleme und Fragen an die Wissenschaftler und Wissenschaftlerinnen gemeinsam entwickelt. Das Format der Bürger- oder Konsensuskonferenz hat sich für die Beteiligung von Bürgern und Bürgerinnen an der Bearbeitung voraussetzungsreicher Problemlagen wie beispielsweise im Bereich der Technikfolgenabschätzung bewährt (Sclove 2010). Das Format ist in Deutschland, Frankreich, Dänemark sowie in Großbritannien eingesetzt worden. Das thematische Spektrum reicht von der medizinischen Behandlung von Unfruchtbarkeit (1993), der Zukunft der Fischerei (1996), der Diskussion von gentechnisch veränderter Lebensmittel (1998), Fragen des Umgangs mit und der Lagerung von radioaktivem Abfall (1999), sowie der Chancen und Schwierigkeiten von Verkehrsmauten (2001). In Deutschland fanden zwischen 2000 und 2011 Bürgerkonferenzen zum „Streitfall Gendiagnostik“, zur Stammzellenforschung, zur Hirnforschung, sowie zur Erörterung der Ursachen des Rechtsextremismus statt (Schicktanz/Naumann 2003). Zuletzt wurde vom Bundesministerium für Bildung und Forschung ein

„Bürgerdialog Zukunftstechnologien“ in Form lokaler Bürgerkonferenzen initiiert (Fritsche/Nanz 2012). Hervorzuheben ist die Initiative „World Wide Views on Biodiversity“ der Vereinten Nationen, die verschiedene Bürgerkonferenzen umgesetzt hat, um Vorschläge zur Erhaltung der weltweiten Biodiversität zu erhalten (Worthington et al. 2012). Eine zentrale Rolle dabei spielt die Fähigkeit des Formats, die sozialen Auswirkungen und Risiken neuer und komplexer Technologien direkt mit den Werten und Bedürfnissen der Bürgerinnen und Bürger abzugleichen und somit zu einer nah an den Ansichten der Menschen liegenden Technikfolgenabschätzung zu gelangen.

Mainzer Bürgerkonferenz 2013

Bei der Mainzer Bürgerkonferenz wurde unter dem Titel „Verteilungsentscheidungen in der Gesundheitspolitik – wer soll entscheiden und wie?“ eine Konsenskonferenz abgehalten. Dabei waren 20 zufällig ausgewählte Bürgerinnen und Bürger beteiligt, die der Frage nachgegangen sind gerechte Entscheidungsverfahren in der Gesundheitspolitik zu finden. An zwei Wochenenden im September kamen die Teilnehmenden zusammen und arbeiteten ein Bürgervotum aus. Dieses wurde dann im Oktober der Öffentlichkeit präsentiert und von den Organisatoren an zahlreiche Entscheidungsträger und Multiplikatoren versendet. Die Kosten des Verfahrens inklusive eines professionellen Moderators beliefen sich auf 50.000 Euro.

A2. International

WAHLRECHTSREFORM IN BRITISH COLUMBIA, KANADA

Ort	British Columbia, Kanada	Verfahren	Citizen assembly
Dauer	Januar 2004 - November 2004: sechs Wochenenden; Referendum 2005 und 2009;	Auswahl der Beteiligten	Zufallsauswahl aus 79 Distrikten (je einen Mann und eine Frau), 2 Vertreter der indigenen Bevölkerung und ein Vorsitzender
Beteiligte	161 Bürger und Bürgerinnen	Ergebnis	Gutachten
Verantwortung	Government of British Columbia	Link	http://participedia.net/sites/default/files/case-files/653_265_final_report.pdf

Beschreibung

Auf Grund der wachsenden Unzufriedenheit mit dem klassischen Mehrheitswahlrecht in Wahlkreisen (First-past-the-post-System) in der kanadischen Provinz British Columbia hat die Regierung ein Beteiligungsverfahren zur Wahlrechtsreform initiiert. Dabei wurde ein Prozess aus deliberativer Demokratie (Citizen assembly) und direkter Demokratie (Referendum über die Ergebnisse der Citizen assembly) erarbeitet. Die Beteiligten am Verfahren beleuchteten die Vor- und Nachteile verschiedener Wahlrechtsformen und sprachen schließlich eine Empfehlung aus. Über die empfohlene Variante konnten dann alle Wählerinnen und Wähler der Provinz in einem Referendum abstimmen.

Für die Citizen Assembly (CA) wurden zunächst zufällig 15.800 Bürgerinnen und Bürger eingeladen am Beteiligungsprozess teilzunehmen. Aus den Rückmeldungen wurden dann jeweils ein Mann und eine Frau je Distrikt ausgewählt. Zu diesen 158 Teilnehmern kamen dann noch zwei Vertreter der indigenen Bevölkerung.

In der ersten Phase des Prozesses fanden bei sechs Treffen an Wochenenden Kleingruppenarbeit statt mit Expertenkonsultation, Vortragsarbeit und Informationsarbeit. Bei diesem Lernprozess wurden die Vor- und Nachteile verschiedener Wahlrechtsformen erörtert. Anschließend fand die Feedbackphase statt bei der die Mitglieder der CA Bürger, NGOs, Parteien etc. in ihren Heimatdistricten konsultierten. Dabei nahmen rund 3000 Bürger an den dezentralen Bürgerversammlungen teil. Zusätzlich konnten schriftliche Vorschläge eingesandt werden. Auf diese Konsultationsphase folgte ein interner Dialog wieder innerhalb der CA. Hierbei wurden die unterschiedlichen Vorschläge zusammengeführt und diskutiert. Anschließend wurde eine Vorauswahl getroffen und zwei Verfahren präsentiert: Das personalisierte Verhältniswahlrecht sowie ein Präferenzwahlssystem (single-transferable-vote-system). Innerhalb der Citizen Assembly wurde dann abgestimmt und zugunsten des Präferenzwahlsystems entschieden. Den Abschluss des Prozesses bildete dann ein provinzwieites Referendum bei dem über das Ergebnis der CA abgestimmt wurde. Für ein erfolgreiches Referendum war eine doppelte Mehrheit notwendig: 60 Prozent der Wähler mussten zustimmen und einfache Mehrheit in mindestens 60 der 79 Zonen erzielen. Letztlich scheiterte der Vorschlag beim ursprünglichen Referendum 2005 und auch bei einem weiteren Referendum 2009.

VERFASSUNGSREFERENDUM IN ISLAND

Ort	Island	Verfahren	Verfassungsrat und Onlinebeteiligung
Dauer	2009 bis 2011	Auswahl der Beteiligten	Zufallsauswahl
Beteiligte	25 Bürger und Bürgerinnen	Ergebnis	Verfassungsentwurf
Verantwortung	Isländische Regierung	Link	http://participedia.net/de/faelle/der-isl-ndische-verfassungsrat

Beschreibung

Die Finanzkrise hatte große Auswirkungen auf den kleinen Staat Island und so kam es Ende 2008 und im Frühjahr 2009 zu massiven Protesten. Dabei forderten die Isländer/innen unter anderem eine neue Verfassung, um zukünftige

Bankenkrisen zu vermeiden. Als Reaktion auf die Proteste wurde im Herbst 2009 ein Verfassungsrat gegründet, der aus 25 zufällig ausgewählten Isländerinnen und Isländern bestand und sich zum Ziel gesetzt hatte eine neue Verfassung zu erarbeiten. Mit Hilfe von Experten und Onlinebeteiligung (insbesondere über Facebook) wurde ein Verfassungsentwurf erarbeitet.

Dieser Entwurf wurde dann dem Parlament vorgelegt und sollte dort abgestimmt werden. Es wurde jedoch schnell deutlich, dass die Oppositionsparteien dem Entwurf nicht zustimmen würden, sodass die Regierungsparteien ein konsultatives Verfassungsreferendum initiierten. Bei dem Referendum im Oktober 2011

beteiligten sich 36 Prozent der stimmberechtigten Wähler und rund drei Viertel stimmten dem Verfassungsvorschlag zu. Das Referendum hatte keine bindende Wirkung und einige Parteien im Parlament ignorierten die Entscheidung und forcierten Neuwahlen. Durch das Ende der Legislaturperiode und die bevorstehenden Neuwahlen scheiterte eine parlamentarische Zustimmung des Entwurfes.

BÜRGERKONFERENZEN NEW MEXIKO, USA

Ort	New Mexiko, USA	Verfahren	Bürgerkonferenzen
Dauer	2007/2008	Auswahl der Beteiligten	Zufallsauswahl
Beteiligte	100 Bürger und Bürgerinnen	Ergebnis	Baupläne für Ground Zero
Verantwortung	New Mexico Department of Transportation (NMDOT) und Institute for Public Policy (IPP) der Universität New Mexico	Link	http://participedia.net/de/faelle/20072008-buergerkonferenzen-new-mexico

Beschreibung

Mehr als 90 Prozent der Bevölkerung New Mexikos fährt täglich Auto oder Lastwagen. Um die Bedürfnisse der Bewohner in Bezug auf die Transportmittel zu verbessern wurden in den Jahren 2007 und 2008 10 Bürgerkonferenzen in New Mexiko abgehalten. Ziel der Konferenzen war es eine Liste mit Grundsatzvorschlägen zu erstellen, die im Zuge der Erstellung des New Mexico 2030 Multimodal Transportation Plans berücksichtigt werden sollten. Die Bürgerkonferenzen bestanden aus acht bis zehn Erwachsenen und repräsentierten die verschiedenen Gebiete New Mexikos sowie die vielfältige Demographie des Staates. Die zufällig ausgewählten Bürgerinnen und Bürger erhielten eine Vergütung für die von ihnen aufgebrauchte Zeit. Eine Konferenz dauerte einen Tag und wurde durch ein Expertengremium unterstützt. Die Empfehlungen der Konferenzen, die sich zumeist auf den Ausbau des Straßennetzes konzentrierten, wurden dann zusammengefasst und in den Infrastrukturplan 2030 aufgenommen.

DELIBERATIVE POLL (GREAT BRITAIN 1994)

Ort	Manchester, UK	Verfahren	Deliberative Poll
Dauer	15.04. – 17.04.1994	Auswahl der Beteiligten	Zufallsauswahl
Beteiligte	301 Bürger und Bürgerinnen	Ergebnis	
Verantwortung		Link	http://dx.doi.org/10.1017/S0007123402000194

Beschreibung

Am 15.07.1994 trafen sich in Manchester 301 zufällig ausgewählte Britinnen und Briten um über den Anstieg der Kriminalität und Politikempfehlungen diskutierten. Dabei wurde neben Kleingruppenarbeit zur Ideenfindung auch großes Veranstaltungen durchgeführt bei denen die Teilnehmenden Experten und Politiker aller großen Parteien befragen konnten. Die Auswahl der Teilnehmer erfolgte über eine dreistufige Zufallsauswahl aus dem Wählerregister aller Wahlkreise südliche des kaledonischen Kanals. Zunächst wurden aus diesen Wahlkreisen 40 Wahlkreise gezogen unter der Berücksichtigung der Anzahl der Wahlberechtigten pro Wahlkreis. Daraufhin wurde je eine Provinz aus den Wahlkreisen gezogen auch hier wurde die Anzahl der Wahlberechtigten berücksichtigt. Schließlich wurden aus den Provinzen die Teilnehmer gezogen, diesmal jedoch mit gleichen Wahrscheinlichkeiten. Nach zwei Vorgesprächen und dem ausfüllen eine Fragebogens zum Thema wurden die ausgewählten nach Manchester eingeladen und erhielten eine Aufwandsentschädigung von £50. Die Veranstaltung umfasste am ersten Tag eine gemeinsame Einführungsveranstaltung und ein Kennenlernen, am zweiten Tag Kleingruppenarbeit zum Thema und am dritten Tag eine Fragerunde im Plenum. Nach der Veranstaltung haben die Teilnehmer wieder einen Fragebogen. Die Befragung zeigt, dass sich die Einstellungen zu vielen Themen durch die Veranstaltung deutlich verändert haben.