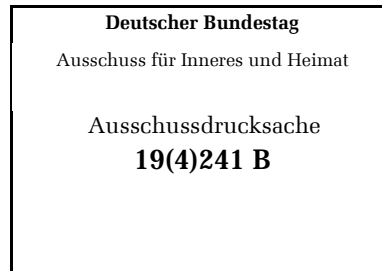


Katharina Liesenberg  
mehr als wählen e. V.  
Initiative für innovative Demokratie  
liesenberg@mehralswaehlen.de



Deutscher Bundestag  
Ausschuss für Inneres und Heimat  
Platz der Republik 1  
10117 Berlin



**Stellungnahme zum Gesetzesentwurf der Abgeordneten Petra Pau, Dr. Dietmar Bartsch, Dr. André Hahn, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE „Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der direkten Demokratie im Grundgesetz“ (BT-Drucksache 19/16) im Rahmen der Öffentlichen Anhörung im Ausschuss für Inneres und Heimat am 18. März 2019.**

## I. Zusammenfassung

mehr als wählen e. V. unterstützt die Forderung nach mehr Bürger\*innenbeteiligung des vorliegenden Gesetzesentwurfs, insbesondere die Forderung, dass Demokratie „auch gelebt werden können [muss]“ (BT-Drucksache 19/16, S. 1). Die Stärkung von Beteiligungsmöglichkeiten im Grundgesetz ist demnach sehr zu befürworten. Um aber nachhaltige, informationsbasierte Beteiligung, Meinungsbildung und Entscheidungen sicherzustellen, spricht mehr als wählen e. V. sich für die Einführung geloster Bürger\*innenräte aus. Geloste Gremien ermöglichen, dass möglichst repräsentativ zusammengesetzte Gruppen von Menschen gemeinsam Lösungen für politische Problemstellungen erarbeiten. Statt lediglich für direktdemokratische Elemente zu plädieren, ist es notwendig zu überlegen, wie Bürger\*innenbeteiligung effizient und attraktiv für sowohl Bürger\*innen als auch Politiker\*innen gestaltet werden muss, damit sie als Mehrwert im politischen Prozess und nicht als Sand im politischen Getriebe wahrgenommen wird. mehr als wählen e. V. unterstützt die Initiative *es geht LOS*, die sich für die Einführung solcher Gremien auf Bundesebene einsetzt und damit die im Gesetzesentwurf adressierten Probleme nachhaltig beantwortet. Es gilt, Wege in der Praxis aufzuzeigen, die wirksam das im vorliegenden Entwurf attestierte Misstrauen der Bevölkerung gegenüber Politik und Verwaltung angehen. Dies dient der Stärkung der repräsentativen Demokratie. Bürger\*innenräte stehen dabei nicht in Konkurrenz zum parlamentarischen System.

## II. Zum Gesetzesentwurf allgemein

Der vorliegende Gesetzesentwurf bietet eine wichtige Diskussionsgrundlage für die Einführung besserer und nachhaltiger Beteiligungsmöglichkeiten auf Bundesebene. Die eingereichten Vorschläge liegen dabei auf zwei unterschiedlichen Ebenen und sollten im weiteren Antragsprozess gegebenenfalls getrennt behandelt werden.

Einerseits wird die Einführung direktdemokratischer Elemente im Grundgesetz gefordert, andererseits wird die Ausweitung des Kreises der Wahlberechtigten angeregt. Insbesondere die Ausweitung des Kreises der Wahlberechtigten auf Menschen ab 16 Jahren und solche, die seit fünf Jahren in Bundesrepublik Deutschland leben (Art. 38 Abs. 2 GG), ist klar zu befürworten. Sicherlich bedarf es hier noch einer differenzierteren Ausgestaltung. Dass aber jeder Mensch, der in Deutschland lebt und sich an die damit verbundenen Pflichten hält, ein Recht auf Teilhabe hat, dient der Stärkung des repräsentativen Systems und sollte Kerngedanke einer demokratischen Gesellschaft sein.

Die Einführung direktdemokratischer Elemente in der hier dargelegten Form bedarf jedoch vertiefter Bearbeitung. Dies bezieht sich vor allem auf die Quoren, die zur Einbringung von Volksinitiative, Volksbegehren und Volksentscheid (Art. 82a-c GG) angesetzt sind. Darüber hinaus gilt es zunächst die in Art. 82d GG als Ausführungsgesetz angesprochenen „Regelungen zur Unterrichtung der Bürgerinnen und Bürger, zur Sicherung des freien Unterschriftensammelns, zum Ablauf des Verfahrens der Abstimmung und zur Kostenerstattung“ (BT-Drucksache 19/16, S. 10) festzulegen, denn besonders direktdemokratische Beteiligungsformen unterliegen der Gefahr externer Einflussnahme. Dies meint vor allem den Einfluss starker Lobbygruppen und die selektive Beteiligung aufgrund unterschiedlicher Bildungshintergründe und -zugänge, Sprachbarrieren oder ähnlichen Faktoren. „Die Bevölkerung direkt an den sie betreffenden Entscheidungen mitwirken zu lassen, stärkt das zivilgesellschaftliche Engagement, stützt Entscheidungen auf einen breiteren gesellschaftlichen Konsens und aktiviert sie. Es ist Aufgabe von Politik, Betroffenen den Weg zu einer stärkeren Beteiligung zu eröffnen und möglichst alle Menschen in Entscheidungen einzubinden“ (BT-Drucksache 19/16, S. 6). Die bessere Einbindung von Bürger\*innen in Entscheidungen erscheint durch direktdemokratische Elemente wegen der o. g. Einschränkungen nicht gesichert. Beteiligungsformate sollten daher nicht nur Beteiligung als solche, sondern viel eher informations- und dialogbasierten Austausch und nachhaltiges Lernen gewährleisten. Geloste Bürger\*innenräte haben sich als Antwort auf diese Herausforderungen in der Praxis bereits bewährt und dienen der nachhaltigen Stärkung repräsentativer Demokratie.

### **III. Zu den einzelnen Punkten**

#### **A. Allgemeiner Teil**

Eine wesentliche Begründung im vorliegenden Entwurf für die Einbindung von Beteiligungsformaten in das Grundgesetz besteht in dem Ziel, „möglichst alle Menschen in Entscheidungen einzubinden“ (BT-Drucksache 19/16, S. 6). Im Zuge dessen wird die Ausweitung des Kreises der Wahlberechtigten auf Menschen, die bereits seit fünf Jahren in Deutschland leben, sowie auf Menschen ab 16 Jahren gefordert. Diese Erweiterung des Art. 38 GG ist zu unterstützen. Deutschland ist seit langer Zeit ein Einwanderungsland. Alle Menschen, die in Deutschland leben, sollten unabhängig von ihrer Staatsbürger\*innenschaft eine Möglichkeit zur Mitsprache bekommen. Rechte und Pflichten, der in Deutschland lebenden

Menschen sollten für jede\*n im Einklang miteinander stehen. Integration kann nicht gelingen, wenn jegliche Form der Partizipation und effektiven Meinungsartikulation verwehrt bleibt. In Hinblick auf die Bedeutung der jungen Generation für die zukünftige Entwicklung des Landes ist eine Absenkung des Wahlalters auf 16 Jahre ebenfalls zu befürworten.

Die Betonung der aktivierenden Rolle von Bürger\*innen ist ein zentrales Argument für Beteiligungsformate über den Wahlgang hinaus. So auch im vorliegenden Gesetzesentwurf: „Die Bürgerinnen und Bürger identifizieren sich wieder stärker mit der Politik, wenn sie etwas bewegen können. Sie übernehmen mehr Verantwortung, wenn sie selbst direkt abstimmen können“ (BT-Drucksache 19/16, S. 6). Reagieren wolle der Gesetzesentwurf also auf die zunehmende „Politiker[sic!]- und Politikverdrossenheit“ (ebd.) und so eine stärkere Einbindung in bundespolitische Entscheidungsprozesse gewährleisten. Diese Analyse ist nicht neu und insbesondere eine Ablehnung des sog. „politischen Berlin“ gewinnt an Popularität. Im Zeitalter der sozialen Medien und der schnelllebigen Informationsweitergabe im Internet lassen sich weitere Problemstellungen addieren: Politische Meinungsbildung wird stark geprägt durch sog. Filterblasen und Echokammern, die sich insbesondere durch den Einfluss sozialer Medien ergeben. Meinungsbildung findet so nur noch innerhalb der eigenen sozialen Gruppe statt, während es für politische Entscheidungsfindung eigentlich unabdingbar ist, verschiedene gesellschaftliche Positionen zu kennen und reflektieren. Um also als Bürger\*in Verantwortung übernehmen zu können, bedarf es im Zweifelsfall einem hohen Grad an Informiertheit, um direktdemokratisch entscheiden zu können.

In direktdemokratischen Entscheidungsverfahren wird diese Aufbereitung von Information wesentlich durch Kampagnen und Unterschriftenaktionen auf der Straße gewährleistet. Dies ist ebenfalls ein probates Mittel im Wahlkampf und sicherlich wichtig, um kurzfristigen, direkten Austausch zu ermöglichen. Für die Entscheidung politisch vielschichtiger Sachverhalte bedarf es aber zumeist einer vertieften Beschäftigung mit einem Thema. Zusätzlich ist es wichtig, dass eine Vielzahl verschiedener, verlässlicher Informationen für eine Meinungsbildung herangezogen werden können. Außerdem hilft der Austausch mit anderen Menschen dabei, seine eigene Position zu reflektieren und gegebenenfalls mit Gegenmeinungen abzuwägen. Im vorliegenden Entwurf wird dies unter Art. 82d GG zusammengefasst und auf ein zu bestimmendes Ausführungsgesetz verwiesen. Dies erscheint der Tragweite solcher Entscheidungsfindungsprozesse nicht angemessen. Die Bereitstellung von verlässlichen Informationen, ebenso wie die Befähigung aller Menschen zur Beteiligung sollten als wesentliche Grundlagen des vorliegenden Gesetzesentwurfs verstanden werden und bedürfen einer ausführlichen Ausarbeitung. Entsprechend spricht mehr als wählen e. V. sich für Beteiligungsformate aus, die genau solche Grundlagen in den Vordergrund stellen und politische Bildung und Reflexionsfähigkeit fördern.

Eine vorgezogene Normenkontrolle durch das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) zur Prüfung der Volksentscheide auf etwaige Verfassungswidrigkeit bei Einführung direktdemokratischer Elemente in das Grundgesetz ist zu unterstützen. Speziell niedrig festgelegte Quoren erleichtern die Durchführung von Volksentscheiden, die menschenverachtende Positionen vertreten und im Widerspruch zum Grundgesetz stehen.

## **B. Besonderer Teil**

Insbesondere die Schwellen der Quoren in den Art. 82a-c GG erscheinen sehr tief angesetzt. So wird zwar einerseits dem Anspruch Rechnung getragen, Beteiligung niedrigschwellig zu ermöglichen. Andererseits verstärkt dies das Risiko, dass es ausreicht, wenn lediglich solche Menschen sich beteiligen, die sich auch sonst in den politischen Prozess einbringen. Dem o. g. Problem der Politikverdrossenheit wird so eher nicht Rechnung getragen. Die Erhöhung von Quoren würde nicht nur die Notwendigkeit zur Mobilisierung erhöhen, sondern so auch die öffentliche Wahrnehmung für ein Thema stärken. Gleichzeitig werden so ein breiter gesellschaftlicher Diskurs und eine mehrheitsfähige Entscheidungsfindung erleichtert.

Um dieser Komponente Rechnung zu tragen, ist ein geloster Bürger\*innenrat als deliberatives und ergänzendes Gremium ein sinnvolles Beteiligungsformat. Durch ihre informationsbasierte Ausgestaltung und das dialogorientierte Format ermöglicht es Bürger\*innen nicht nur die Teilnahme an politischer Entscheidungsfindung, sondern trägt auch zu einer differenzierten und pluralen Meinungsbildung bei. Bürger\*innenräte als vorgelagertes Element bei Beteiligungsprozessen aller Art ermöglichen, dass bereits von Beginn an fundierte Ideen und Vorschläge in den politischen Entscheidungsprozess einfließen und sichern nachhaltige Akzeptanz von Entscheidungen. Das Format zwingt so gleichzeitig Politiker\*innen zu differenzierten Vorschlägen und belebt den politischen Prozess. Es fördert die Diskussion und den Austausch entlang inhaltlicher Fragen, auch zwischen Bürger\*innen und Politiker\*innen.

## **IV. Geloste Bürger\*innenräte**

mehr als wählen e. V. und die Initiative *es geht LOS* setzen sich für die Verstärkung geloster Bürger\*innenräte als ergänzende Gremien zu den bestehenden Organen der repräsentativen Demokratie ein. Die Teilnehmenden eines Bürger\*innenrats werden ausgelost. Die Anzahl der Ausgelosten bemisst sich hierbei an der Größe der betroffenen Kommune / Entscheidungsebene. Mittels qualifizierter Zufallsauswahl werden dabei Alter, Geschlecht und Region berücksichtigt. In besonderen Fällen ist außerdem die bewusste Ansprache unterrepräsentierter Gruppen denkbar, um eine möglichst repräsentative Zusammensetzung dieser Gremien zu gewährleisten. Ein Bürger\*innenrat tagt an mehreren Wochenenden und berät eine bestimmte politische Fragestellung. Durch Moderation sowie Expert\*innen- und Betroffenenvorträge wird hierbei sichergestellt, dass alle Teilnehmenden auf ähnlicher Informationsgrundlage

miteinander reden können. Die Arbeit erfolgt in wechselnden Kleingruppen. Professionelle Moderation sowie Kleingruppenarbeit stellen sicher, dass jede\*r Teilnehmende sich einbringt und gehört wird. Die am Ende erarbeitete Entscheidung, Forderung oder Handlungsempfehlung wird gemeinsam beschlossen, das Abstimmungsverhalten dabei ähnlich wie in Enquete-Kommissionen transparent dargelegt. Die erarbeiteten Vorschläge werden dem jeweils zuständigen Parlament zur Beratung vorgelegt. Teilnehmenden eines Bürger\*innenrats wird eine Aufwandsentschädigung gezahlt, außerdem wird durch Kinderbetreuung sowie Übernahme von Fahrt- und Übernachtungskosten gewährleistet, dass so viele Menschen wie möglich partizipieren können.

Bürger\*innenräte dienen somit nicht nur als innovatives Beteiligungsformat, sondern leisten gleichzeitig politische Bildung und aktivieren die gemeinschaftliche Auseinandersetzung mit unterschiedlichen Sichtweisen innerhalb einer Gesellschaft. Durch die wechselnde Kleingruppenarbeit wird der Austausch verschiedener Standpunkte ermöglicht und der Horizont über die eigene Meinung hinaus erweitert. Bürger\*innenräte stiften somit gesellschaftlichen Zusammenhalt und fördern dialogorientierten, informationsbasierten Austausch. Die gelosten Bürger\*innen können so mit geringen Mitteln kurzfristig einen wichtigen überparteilichen und „interessenneutralen“ Input zu einem relevanten Thema leisten.

mehr als wählen e. V. hat im Februar 2019 erfolgreich den ersten Frankfurter Demokratiekonvent in Kooperation mit der Stadt Frankfurt und dem Oberbürgermeister Peter Feldmann durchgeführt. 50 ausgeloste Frankfurter\*innen haben an drei Tagen gemeinsam eine Handlungsempfehlung für bessere Bürger\*innenbeteiligung in Frankfurt erarbeitet. Ein Zugriff auf die Meldedaten, der für die Auslosung notwendig ist, ist nach §46 Bundesmeldegesetz (Gruppenauskunft) zulässig, da ein hoheitliches öffentliches Interesse für die Datenverwendung begründbar ist. Unter besonderer Berücksichtigung der heterogenen Bevölkerung Frankfurts sind ein Drittel der Teilnehmenden über die Ansprache unterrepräsentierter Gruppen ausgewählt worden. Eine wesentliche Forderung der erarbeiteten Handlungsempfehlung ist die Etablierung eines halbjährlich tagenden gelosten Gremiums (Arbeitstitel: „Frankfurter Konvent“), das auch Agenda-Setting-Funktion hat. Dies zeigt, dass sich das Format auch in der Praxis bewährt und angenommen wird. Das Feedback von Teilnehmenden, Stadtverordneten und der Presse war ebenfalls positiv. Die Durchführung des nächsten Demokratiekonvents ist für das Jahr 2020 geplant.

Weitere zivilgesellschaftliche Initiativen in ganz Deutschland arbeiten an der Umsetzung ähnlicher Modelle, zum Beispiel der Verein Allianz für WERTEOrientierte Demokratie e. V. in Freiburg. Auch international sind Bürger\*innenräte gängige Praxis von Bürger\*innenbeteiligung. In Irland hat eine solche *citizens' assembly* einen wesentlichen Beitrag zur Legalisierung der gleichgeschlechtliche Ehe und des Rechts auf Abtreibung geleistet; über die dort erarbeiteten Ergebnisse wurde in einem anschließenden Referendum durch die gesamte Bevölkerung abgestimmt. Im

österreichischen Vorarlberg sind Bürger\*innenräte in der Landesverfassung verankert. Auch in den USA, Kanada und Belgien gibt es vergleichbare Formate.

## V. Verweise und Transparenz

Katharina Liesenberg ist Mitgründerin von mehr als wählen e. V. und arbeitet als Projektleitung für die Initiative *es geht LOS*. *Es geht LOS* ist eine gemeinsame Initiative von Demokratie Innovation e. V. und [buergerpolitik.org](http://buergerpolitik.org). Weitere Informationen zu mehr als wählen e. V. und *es geht LOS* finden sich unter [www.mehralswaehlen.de](http://www.mehralswaehlen.de) und [www.esgehtlos.org](http://www.esgehtlos.org). Einblick in den Ersten Frankfurter Demokratiekonvent gibt es unter [www.demokratiekonvent.de](http://www.demokratiekonvent.de). Für weitere Rückfragen und vertieften Austausch zu den verschiedenen Initiativen in Deutschland, sowie Österreich, Irland und Kanada steht Katharina Liesenberg unter [liesenberg@mehralswaehlen.de](mailto:liesenberg@mehralswaehlen.de) zur Verfügung. Einschlägige deutschsprachige Literatur zu diesem Thema ist “Die Konsultative” (Nanz, Leggewie 2016), “Demokratie und Lotterie” (Buchstein, 2009) sowie “Das schwere Los der Demokratie” (Baron, 2014).