

Die Workshops der 1. Gesetzgebungskommission des Südtiroler Landtags zur partizipativen Erarbeitung einer neuen Regelung der direkten Demokratie auf Landesebene – Dezember 2014-April 2015

## **Ein Experiment deliberativer Bürgerbeteiligung an der Landesgesetzgebung**

*Eine abschließende Einschätzung*

### **1. Ein neuer Ansatz**

Der Landtag hat zur Reform des Landesgesetzes zur direkten Demokratie ein neues Verfahren gewagt. Im Herbst 2014 wurde die Bevölkerung bei sieben Bürgerversammlungen in allen Bezirken informiert. Im Jänner-März 2015 folgten vier Workshops mit Vertretern von Vereinen und Verbänden. An die 80 Personen widmeten sich 12 Stunden lang der Diskussion möglicher Reformen, gesteuert von einem Moderatorenteam (Blufink) und begleitet von einigen wenigen Landtagsabgeordneten (vor allem Foppa, Amhof und Atz Tammerle). Es ging um einen klassisch deliberativen Prozess, also Austausch und Diskussion, keine Entscheidung, keinerlei Abstimmung. Die Teilnehmer sollten sich ihrer Wünsche und Befürchtungen, ihrer Erwartungen und Vorurteile bewusst werden, bezogen auf die beiden divergenten Optionen: das geltende Landesgesetz von 2005 und die Volksbegehrensvorlage der Initiative für mehr Demokratie von 2013. In den folgenden beiden Workshops wurden die Teilnehmer nach Einzelaspekten des Gesetzesvorhabens aufgeteilt und breit Meinungen und Vorschläge gesammelt. Es entstand eine Art „Meinungswolke“, ein unübersichtliches Nebeneinander von Statements, Fragen und Forderungen. Das Moderatorenteam meinte, daraus eine Art „kleinsten gemeinsamen Nenner“ herausfiltern zu können, bei zwei alternativen Lösungsvorschlägen ein recht schwieriges Unterfangen. Die Methode war fragwürdig, das Ergebnis ist aus meiner Sicht unbefriedigend.

### **2. Schwächen des Verfahrens**

Das vom Moderatorenteam gewählte Verfahren war ein Experiment, das leider nur zum Teil geglückt ist. Nimmt man diesen Prozess als Veranstaltung politischer Bildung und des deliberativen Austauschs zwischen Bürger und Bürgerinnen mit verschiedenen Standpunkten, dann war er sicher fruchtbar. Das sei dem Auftraggeber und dem Moderatorenteam zugestanden. Transparente partizipative Gesetzgebungsverfahren sind ein Novum, der nicht transparente, der Lobby-beeinflusste Prozess wohl immer noch die Regel. Gleichwohl hatte das ganze Verfahren deutliche Schwächen, wie z.B. folgende:

- a) Den Teilnehmerinnen wurde **keine ausreichende Ausgangsinformation** vermittelt. Zwar waren die beiden Gesetzestexte greifbar, aber es fehlten die Erläuterungen der Grundproblematik (etwa aus wissenschaftlicher Perspektive), die Gegenüberstellung der beiden Lösungsoptionen durch die Proponenten, begleitende Texte zum Nachlesen. So wurden die Teilnehmer am 1. Abend nach langer Begrüßung eingeladen, sich gegenseitig über Demokratie zu befragen. Doch bei Vorliegen von zwei alternativen Regelungsoptionen muss für einen entsprechenden Input gesorgt werden: z.B. jeweils ein Referat zu den

Gesetzesvorschlägen, dann Ausführungen von Fachleuten, also eine kleine Anhörung. Nichts Derartiges wurde geboten.

- b) Die große Mehrheit der Teilnehmer hat sich sehr wohl vor oder während dieses Verfahrens eine Meinung gebildet (so wie es auch Abgeordnete im Gesetzgebungsverfahren tun), aber die **Erhebung der individuellen Einschätzung der jeweiligen Lösungsoption** hat das Moderatorenteam nicht interessiert. Man trieb das Thema wiederholt durch die „Weltcafé-mühle“, versuchte die Kleingruppen zu einer Einigung zu drängen, splitterte die Thematik damit bis zum Schluss auf. Es gab weder eine Schlussdebatte noch eine Schlussabstimmung im Plenum über die wesentlichen inhaltlichen Aspekte eines Landesgesetzes zur direkten Demokratie, also kein echtes Meinungsbild.
- c) Es fehlte eine **Schlusserfassung der individuellen Einschätzungen bzw. Positionen des vertretenen Verbands oder Vereins.**

Wenn die TeilnehmerInnen als Einzelpersonen geladen waren, hätte eine Erfassung der Position durch einen Fragebogen am Ende der Veranstaltungen genügt. Wenn sie als Vertreter einer Organisation geladen waren, hätten alle eine Stellungnahme des Vorstands ihres Verbands auf einen kurzen Standardfragebogen mitbringen können. In dieser Weise erfasst wurde allerdings gar nichts.

Die Alternative wäre nicht unbedingt eine Abstimmung im Plenum gewesen – auch legitim – sondern die Erfassung der Positionen der Teilnehmer mit individuellen Fragebögen oder Feedbackbögen. Die Wiedergabe der Ergebnisse (der am 14.4. im Landtag verteilte Bericht) mag zwar für die Abgeordneten interessant sein, aber viele Fragen blieben offen, wichtige Aspekte zu vage, Teile der TeilnehmerInnen antworten auf Teile des Problems.

Als nach dem dritten, recht repetitiven Workshop klar geworden war, dass dieses Verfahren zu keinem verwertbaren Ergebnis führen würde, lud das Moderatorenteam die TeilnehmerInnen beim Abschlussworkshop ein, die einzelnen Aussagen zu zweit zu bewerten und zu gewichten. Diese Gewichtung wurde aber gar nicht ausgewertet. In neuerlichen Kleingruppen wurde nochmals versucht, festzuhalten, worauf sich kleine Gruppen (nicht das Plenum) einigen oder nicht einigen konnten.

Wenn auch in einem relativ kurzen deliberativen Verfahren keine Details definitiv geregelt werden können, müsste man zumindest zu den Eckpunkten konkludent sein. Der Landtagsworkshop zum Direkte-Demokratie-Gesetz war in diesem Sinn inkonkludent, als die 80 TeilnehmerInnen weder gemeinsam noch individuell abschließend über die Kernpunkte einer neuen Regelung der direkten Demokratie befinden konnten. Wenn man zusätzlich der Repräsentativität Genüge tun will, muss man geeignete Verfahren wie z.B. Erhebungen bei repräsentativen Stichproben der Bevölkerung vornehmen.

### **3. Deliberativ heißt nicht inkonkludent**

„Was aber durchwegs deutlich wurde, ist die grundsätzliche Ausrichtung der Vertreter der Zivilgesellschaft zur Bürgerbeteiligung an politischen Entscheidungen,“ schreibt das Moderatorenteam. Besteht nur dieser Anspruch, könnte man gleich eine repräsentative Umfrage durchführen. Aus Zeit- und Kostengründen wurde aber darauf verzichtet – so das beauftragte Moderatorenteam – eine repräsentative Stichprobe der Südtiroler Bevölkerung zu versammeln (wäre rein physisch ziemlich schwierig). Mehrfach wird betont, dass die

Ergebnisse der Workshops als nicht repräsentativ für die gesamte Bürgerschaft betrachtet werden können. Das ist eine Schwäche des gewählten Verfahrens, denn auch deliberative Verfahren - nicht nur Volksabstimmungen – können statistische Repräsentativität beanspruchen. Nachdem die politische Mehrheit im Landtag anscheinend Volksabstimmungen über die direkte Demokratie nicht mehr zulassen will, bleiben nur solche Verfahren, um die Verteilung der Positionen in der Gesamtgesellschaft zu erfassen.

Das vorliegende Verfahren hätte somit durch eine repräsentative Umfrage ergänzt werden sollen. Eine Umfrage kann auch zu einem anspruchsvollen Thema durchgeführt werden, sofern man einen Grundkenntnisstand in der Bevölkerung voraussetzen kann oder in gut verständlicher Form Grundinformationen zum Fragebogen mitliefert. Die Kosten einer solchen Umfrage liegen nicht höher als jene, die das vorliegende, vom Landtag begebene Workshop-Verfahren 2014/15 gefordert hat. Das ASTAT führt solche Erhebungen zu komplexeren Themen regelmäßig durch, aber auch andere lokale Sozialforschungsinstitute. Die Ergebnisse wären weit nützlicher: ein repräsentativer Spiegel der Meinungen, Erwartungen und Wünsche der Bevölkerung zur direkten Demokratie auf Landesebene.

Deliberative Verfahren der Bürgerbeteiligung zeichnen sich dadurch aus, dass bei möglichst offenem Teilnehmerkreis eine politische Frage beraten wird, dieser Ausschnitt der Bevölkerung dazu aber nicht rechtsgültig darüber entscheiden kann. Das heißt aber nicht, dass Bürger in einem solchen Verfahren keine abschließende Wertung abgeben können. Etwas salopp gesagt: deliberativ bedeutet nicht, dass man nur reden und heiße Luft produzieren darf. Wenn dem so wäre, säßen wir als Bürger in der Mitmachfalle und bestenfalls beim nächsten Einsatz wäre das Ganze nicht mehr sehr attraktiv für die Bürger.

#### **4. Alternative: Deliberatives „workshopping“ und repräsentative Umfragen kombinieren**

Wenn man Bürger direkt einbeziehen und doch Repräsentativität sichern will, kommt eine weiteres Verfahren in Frage, das bei ähnlich gelagerter Aufgabenstellung in verschiedenen Ländern interessante Ergebnisse gezeitigt hat. Dies ist die „Deliberative Meinungsumfrage“ („Deliberative Polling“) kommt dann in Frage, wenn die Allgemeinheit bezüglich einer politischen Fragestellung einen noch zu geringen Informationsstand aufweist. Es wird hier zunächst eine repräsentative Meinungsumfrage durchgeführt. Per Zufall ausgewählte TeilnehmerInnen an dieser Umfrage (geschichtete Zufallsstichprobe) werden sodann zu einem landesweiten Bürgerrat eingeladen, der ein Wochenende lang dauert. Die 100-200 Teilnehmer erhalten ausgewogenes und objektives Informationsmaterial zugestellt. Sie werden bei diesem Bürgerrat mit den vorhandenen kontrastierenden Positionen von Politikern, Experten und Aktivisten konfrontiert. Mit Weltcafé-Methode arbeiten sie an Lösungen zu Einzelaspekten. Über ein Abschlussdokument wird abgestimmt. Nach diesem Bürgerrat werden dann den Teilnehmern dieselben Fragen der ersten Meinungsumfrage noch einmal gestellt, jetzt aber mit verbessertem Informationsstand. Aus diesem Ergebnis kann darauf geschlossen werden, was die Bürgerschaft insgesamt bei tiefergehender Kenntnis und Bewertung der Materie zu den einzelnen Aspekten einer politischen Aufgabe vorschlagen würde. Diese Methode ist für eine Entscheidungsfindung mit repräsentativer Bürgerbeteiligung anwendbar, sofern der Weg einer Volksabstimmung über 2 oder 3 konkurrierende Vorlagen nicht gangbar erscheint.

Die Methode „Deliberative Polling“ ist von Prof. James Fishkin von der Stanford Universität entwickelt (vgl. <http://cdd.stanford.edu/polls/docs/summary/>) und u.a. in Korea, Polen, Brasilien, Bulgarien, Nordirland angewandt worden. In allen Fällen sind über den Bürgerrat eine repräsentative Stichprobe von Bürgerinnen einbezogen worden, die ganz klare, statistisch signifikante Änderungen in ihrer Einschätzung vollzogen haben. Das „Deliberative Polling“ verbindet den repräsentativen Charakter einer geschichteten Meinungsumfrage mit der Konkretheit einer Fokusgruppe oder Bürgerversammlung. Dieses Verfahren erlaubt die Feststellung der Repräsentativität von Aussagen als auch die statistische Relevanz von Änderungen in der persönlichen Meinungsbildung.

Der ganze Prozess der Einbeziehung von Bürgerinnen in die Erstellung eines neuen Landesgesetzes zur direkten Demokratie war ein Experiment, ein Novum für Südtirol, das naturgemäß nicht vom Stand weg reibungslos verlaufen kann. Im Hinblick auf weitere derartige deliberative Verfahren (z.B. im „Autonomie-Konvent“) muss aber evaluiert werden, was im Interesse des optimalen Einsatzes von öffentlichen Ressourcen für die Bürgerbeteiligung so nicht wiederholt werden sollte. Ich möchte mich bei allen Landtagsabgeordneten nochmals für die Einleitung und Abhaltung dieser Workshops sowie für die Einladung unserer Genossenschaft bedanken, und hoffe, dass man bei den nächsten Verfahren der deliberativen Bürgerbeteiligung durch den Südtiroler Landtag die Methodenwahl breiter und überlegter ansetzt.

Thomas Benedikter  
Sozialgen. POLITiS

Bozen, 17.4.2015