

Zukunftsmodell Bürgerrat?

Potenziale und Grenzen
losbasierter Bürgerbeteiligung

Peter Fischer-Bollin (Hrsg.)



Zukunftsmodell Bürgerrat?

Potenziale und Grenzen losbasierter Bürgerbeteiligung

Peter Fischer-Bollin (Hrsg.)

Impressum

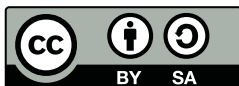
Herausgeberin:

Konrad-Adenauer-Stiftung e. V. 2021, Berlin

Gestaltung und Satz: yellow too, Pasiék Horntrich GbR

Bilder: Titel © pixabay/PeterDargatz, Death to Stock/Remote Studi Tino Renato, unsplash/product-school; S. 8 © Death to Stock/Julien Tell; S. 27 © pexels/Fauxels, Jopwell, Vanessa Garcia; S. 43 © unsplash/Niklas Hamann, pexels/Zack Jarosz, Christina Morillo

Hergestellt mit finanzieller Unterstützung der Bundesrepublik Deutschland.



Der Text dieses Werkes ist lizenziert unter den Bedingungen von „Creative Commons Namensnennung-Weitergabe unter gleichen Bedingungen 4.0 international“, CC BY-SA 4.0 (abrufbar unter: <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/legalcode.de>).

ISBN 978-3-95721-873-5

Auf einen Blick

Bürgerräte sind eine Form konsultativer Bürgerbeteiligung, bei der sich die Teilnehmerinnen und Teilnehmer lösungsorientiert zu kontroversen Fragen äußern. Die Teilnehmerschaft setzt sich aufgrund von Zufallswahl zusammen. Von anderen losbasierten Partizipationsverfahren grenzen sich die Bürgerräte dadurch ab, dass sie durch die Verwaltung, Parlamente oder Regierungen – also durch staatliche oder kommunale Organe – beauftragt sind. Bürgerräte wirken in zwei Richtungen: Einerseits sind sie Teil der allgemeinen Willensbildung der Bevölkerung, andererseits dienen sie konkret der Beratung der politischen Entscheidungsträger.

In der öffentlichen Diskussion werden Bürgerräte regelmäßig entweder unter- oder überschätzt. Wir wollen mit dieser Publikation die Vor- und Nachteile analysieren und zur Diskussion stellen. Bei ihrer Einsetzung sind neben vielen praktischen Verfahrensfragen einige grundsätzliche Punkte zu bedenken:

- › Bürgerräte und Parlamente können in eine Legitimationskonkurrenz zueinander treten. Sie wird verhindert, wenn das Parlament klarer Auftraggeber des Verfahrens ist.
- › Das jeweilige Parlament sollte sich Einfluss auf die Verfahrensgestaltung durch die Einrichtung einer organisierenden Geschäftsstelle oder Steuerungsgruppe sichern, die Teil der Parlamentsverwaltung ist.
- › Innerhalb des staatlich gesetzten Rahmens brauchen Bürgerräte Handlungsspielräume.
- › Bürgerräte, die mit Erwartungen an verbindliche Entscheidungskompetenz belastet werden, sind zum Scheitern verurteilt.
- › Die Wirksamkeit von Bürgerräten ist begrenzt. Positive Effekte lassen sich vor allem bei dem sehr engen Teilnehmerkreis ausmachen. Bürgerräte müssen deshalb in eine bereitere öffentliche Kampagne oder einen allgemeineren Bürgerdialog eingebunden werden.

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	6
<hr/>	
Innovative Formen der Bürgerbeteiligung Welche Potenziale und Grenzen beinhalten Bürgerräte? <i>Manuela Glaab</i>	8
<hr/>	
Ausgewählte Bürgerräte im europäischen Vergleich <i>Tobias Montag, Alexander Beribes</i>	27
<hr/>	
Realismus statt Euphorie Fünf Thesen zum Umgang mit Bürgerräten <i>Tobias Montag, Alexander Beribes</i>	43
<hr/>	
Die Autorin, Autoren und der Herausgeber	46
<hr/>	

Vorwort

Losbasierte Bürgerräte sind mittlerweile im Politikbetrieb auf der Bundesebene angekommen. Im Juni 2020 beschloss der Ältestenrat des Deutschen Bundestags die Durchführung eines Bürgerratsverfahrens. So hat Anfang dieses Jahres der Bürgerrat „Deutschlands Rolle in der Welt“ seine Arbeit aufgenommen. Seine in zehn Online-Veranstaltungen erarbeiteten Empfehlungen zur Außenpolitik wurden kürzlich vorgestellt und werden in ein Bürgergutachten gefasst und dem Bundestag überreicht. Diese Entwicklung selbst ist wenig überraschend: Die Bundesrepublik ist Vorreiter in Europa im Bereich der losbasierten Bürgerbeteiligung.¹ Bereits seit den 1970er Jahren werden derartige Verfahren praktiziert. Anwendung fanden sie zunächst auf der kommunalen Ebene als „Planungszelle“. Erstmals auf Landesebene wurde 2017 ein Bürgerratsverfahren in Baden-Württemberg auf Beschluss des Landtags durchgeführt. Inhaltlich ging es um die Altersversorgung der Landtagsabgeordneten. 2020 hat nun der Ältestenrat des Deutschen Bundestags ein entsprechendes Verfahren angestoßen.

In anderen europäischen Ländern werden Bürgerratsverfahren bereits auf der nationalen Ebene angewandt, so beispielsweise in Irland und in Frankreich. Mit dem Bürgerrat zur Rolle Deutschlands in der Welt reiht sich die Bundesrepublik Deutschland in diesen internationalen Trend ein. Durch die Ankunft auf der Bundesebene steigen in Deutschland allerdings sowohl die öffentliche Aufmerksamkeit, die dem Verfahren entgegengebracht wird, als auch die Legitimationsansprüche. Man wird – so ist zu vermuten – genauer hinsehen, wer die Teilnehmer sind, welche Transparenzstandards vorhanden sind und ob die losbasierten Beteiligungsmodelle dem Selbstanspruch ihrer Fürsprecher genügen, „mini publics“ zu bilden und so repräsentativ für die Gesellschaft zu stehen. Damit rücken die Frage der konkreten Ausgestaltung des Prozederes, die Umsetzungsprobleme und deren Lösungsansätze in den Vordergrund. Antworten darauf können die Bürgerratsverfahren in den anderen Staaten bieten.

Zugrunde gelegt wird dabei ein eher breiter Bürgerratsbegriff. Kernkriterien des Verfahrens sind vor allem die Loswahl der Teilnehmer sowie das Bürgergutachten bzw. die Empfehlungen, die von ihnen gemeinsam entwickelt werden. Entscheidend ist dabei, dass es immer einen staatlichen oder kommunalen Auftraggeber – in der Regel Parlamente, Regierungen oder Behörden – gibt, der zugleich Adressat des Bürgergutachtens ist. Diskussionsveranstaltungen wie beispielsweise der Leipziger „Bürgerrat Demokratie“, der 2019 von Nichtregierungsorganisationen veranstaltet wurde, fallen demnach nicht darunter, sondern dienen eher der Erprobung des Modells. Unter Bürgerrat werden daher immer nur Verfahren verstanden, die genau an der Schnittstelle von Bevölkerung und staatlichen bzw. kommunalen Institutionen stehen und damit gewissermaßen einen offiziellen Charakter aufweisen. Genau darin liegt eine Besonderheit der Bürgerräte im hier verstandenen Sinne: Sie sind keine „Konkurrenzveranstaltung“ zur repräsentativen Demokratie und treffen auch keine politischen (Vor-)Entscheidungen. Stattdessen sind sie eine Form der Bürgerbeteiligung mit klarem öffentlichen Auftrag, den ihre Auftraggeber vorgeben. Die Ergebnisse haben dabei einen reinen Empfehlungscharakter.

Bürgerräte wirken folglich in zwei Richtungen: Sie bieten einerseits den staatlichen und kommunalen Stellen eine Rückkoppelung zur Bevölkerung und können von deren lebensweltlichem Wissen profitieren. Andererseits schaffen die Bürgerratsverfahren einen Erfahrungsraum für Bürgerinnen und Bürger, in dem sie anhand einer konkreten Sachfrage die Praxis politischer Willensbildung mit ihrer Notwendigkeit zur Organisation von Mehrheiten und der damit verbundenen gemeinwohlorientierten Konsensfindung hautnah erleben können. Sie dienen also einem partizipativen *Empowerment* der Teilnehmer.

Der vorliegende Band beleuchtet die Potenziale und Grenzen des Bürgerratsverfahrens anhand von zwei Texten. Der erste aus der Feder von Manuela Glaab nähert sich dem Thema aus demokratietheorietischer Perspektive, geht jedoch auch auf die Praxis ein. Der zweite Beitrag von Tobias Montag und Alexander Beribes untersucht vergleichend die beiden Bürgerräte auf nationaler Ebene in Irland und Frankreich sowie zwei regionale Fallbeispiele im österreichischen Bundesland Vorarlberg und in Ostbelgien. Grundlage für den institutionellen Vergleich waren dabei Experteninterviews. Den Abschluss bilden ausgewählte Thesen, die Anregungen für die Umsetzung und Weiterentwicklung der Bürgerräte enthalten.

Ziel dieses Bandes ist es, eine Hilfestellung bei der Einordnung überzogener Ansprüche, die in der öffentlichen und der fachlichen Debatte in Deutschland an die Bürgerratsverfahren herangetragen werden, zu bieten. Sie stehen – egal von welcher Seite sie kommen – einer erfolgreichen Umsetzung der Bürgerräte entgegen. Die Konrad-Adenauer-Stiftung möchte damit zu einer realistischeren Sichtweise auf diese besondere Bürgerbeteiligungsform im Rahmen der repräsentativen Demokratie beitragen.

Wir wünschen all unseren Leserinnen und Lesern eine anregende Lektüre!

Dr. Peter Fischer-Bollin

Leiter der Hauptabteilung Analyse und Beratung

1 OECD: Innovative Citizen Participation and New Democratic Institutions. Catching the Deliberative Wave. – Paris: OECD, 2020. – <https://doi.org/10.1787/339306da-en> [14.12.2020].



Innovative Formen der Bürgerbeteiligung

Welche Potenziale und Grenzen beinhalten Bürgerräte?

Manuela Glaab

Einführung¹

Zuerst waren es Konflikte um Infrastrukturgroßprojekte in Deutschland, welche die Aufmerksamkeit von Wissenschaft, Politik und Öffentlichkeit auf neue, überwiegend informale Formen der Bürgerbeteiligung lenkten. Noch heute steht das Verkehrs- und Städtebauprojekt Stuttgart 21 als Merkpunkt für diese Entwicklung, da hier eine präventive Konfliktmoderation versäumt wurde. Erst unter dem Eindruck eskalierender Proteste wurde diese unter hohen politischen Kosten – in Form einer sogenannten „Sachschlichtung“ – im Herbst 2010 nachgeholt.² Durch den landesweiten Volksentscheid vom 27. November 2011 konnte der Konflikt schließlich weitgehend befriedet werden.³

Baden-Württemberg war es dann auch, das bei der Stärkung von Beteiligungsverfahren eine Vorreiterrolle unter den deutschen Ländern einnahm. Die von Ministerpräsident Winfried Kretschmann geführte Landesregierung verfolgte seit 2011 eine „Politik des Gehörtwerdens“ und installierte mit der Staatsrätin für Zivilgesellschaft und Bürgerbeteiligung im Staatsministerium Baden-Württemberg eine Schaltstelle für den Ausbau von Bürgerbeteiligung, die auch unter der nachfolgenden Regierungskoalition von Bündnis 90/Die Grünen und der CDU erhalten blieb. Bürgerbeteiligung erhielt damit nicht nur eine neue Beachtung und Förderung, es wurde auch mit innovativen Formaten experimentiert. Exemplarisch sei das Online-Beteiligungsportal der Landesregierung genannt,⁴ welches die Kommentierung von Gesetzesvorhaben der Landesregierung ermöglicht.⁵ Vergleichbare Portale existieren mittlerweile in einigen anderen Bundesländern, etwa in Sachsen, in Thüringen und seit kurzem auch

in Rheinland-Pfalz, oder befinden sich in Planung.⁶ Beispiele wie diese illustrieren, dass in den zurückliegenden Jahren ein vielfältiges Spektrum von neuen Beteiligungsangeboten – insbesondere auf der Ebene von Ländern und Kommunen – geschaffen wurde.⁷ Prominente Initiativen lassen sich auch auf Bundesebene sowie im europäischen Rahmen finden; siehe etwa den Bürgerdialog „Gut leben in Deutschland“ der Bundesregierung, die „Grand Débat National“ in Frankreich oder die von der Europäischen Kommission veranstalteten EU-Bürgerdialoge.

Das besondere Interesse des vorliegenden Beitrags richtet sich indes auf die sogenannten Bürgerräte bzw. Citizens' Assemblies, die mit *zufällig* ausgewählten Bürgerinnen und Bürgern arbeiten. Auf kommunaler bzw. regionaler Ebene wird dieses Beteiligungsformat bereits vielfältig genutzt. Hingegen steckt die Entwicklung auf nationaler Ebene in Deutschland noch in den Anfängen. Erst jüngst hat der „Bürgerrat Demokratie“ auf sich aufmerksam gemacht: Mitte November 2019 wurden die von 160 Zufallsbürgern erarbeiteten Vorschläge zur Stärkung der Demokratie dem amtierenden Bundestagspräsidenten, Wolfgang Schäuble, im Rahmen einer öffentlichen Großveranstaltung in Berlin überreicht.⁸ Initiiert wurde dieser erste bundesweite bürgerratsartige Prozess von zivilgesellschaftlicher Seite.⁹ Der zweite, auf Beschluss des Ältestenrats des Deutschen Bundestages vom 18. Juni 2020 initiierte Bürgerrat befasst sich gegenwärtig mit der Rolle Deutschlands in der Welt und wird unter der Schirmherrschaft des Bundestagspräsidenten als Projekt des Vereins Mehr Demokratie e. V. umgesetzt.¹⁰

Im Folgenden sollen die Potenziale und Grenzen beleuchtet werden, die Bürgerbeteiligung – jenseits von Wahlen und Abstimmungen – beinhaltet. Einführend wird ein demokratiethoretischer Referenzrahmen gesetzt, von dem aus sich die von Bürgerbeteiligung zu erwartenden Legitimitätsgewinne im Kontext der repräsentativen Demokratie beschreiben lassen. Zudem wird eine kurze Systematisierung des Spektrums informativer, dialogorientierter und konsultativer Verfahren vorgenommen. Vor diesem Hintergrund soll anhand von Fallbeispielen untersucht werden, wie sich Bürgerräte und Citizens' Assemblies hier einordnen lassen, welche Besonderheiten diese Verfahren aufweisen und was sie leisten können. Dabei geht es nicht um eine empirische Evaluation bestimmter Beteiligungsprozesse, sondern vielmehr darum, die allgemeine Verfahrensqualität herauszuarbeiten und abschließend noch einmal kritisch hinsichtlich der Potenziale und Grenzen zu reflektieren.

Hervorgehoben sei an dieser Stelle bereits, dass Bürgerräte und Citizens' Assemblies zu den überwiegend informalen Formen von Bürgerbeteiligung zählen, die von direktdemokratischen Instrumenten klar zu unterscheiden sind. Gemeinsam ist beiden, dass sich Bürgerinnen und Bürger freiwillig hieran beteiligen, um Einfluss auf politische Entscheidungen zu nehmen.¹¹ Auch ist eine prozedurale Verknüpfung denkbar oder womöglich sogar wünschenswert (beispielsweise in Form von Bürgerdialogen oder -räten im Vorfeld von Bürger- und Volksentscheiden). Jedoch besteht ein definitorischer Unterschied darin, dass erstere zwar einen Beitrag zum politischen Meinungs- und Willensbildungsprozess leisten, die politische Letztentscheidung und Verantwortlichkeit aber beim repräsentativen Institutionensystem verbleiben. Nur mittels der in den deutschen Länderverfassungen verankerten Instrumente der direkten Demokratie, kann das Wahlvolk in den zur Abstimmung stehenden Sachfragen rechtlich bindende (Mehrheits-)Entscheidungen herbeiführen.¹²

**Potenziale von Bürgerbeteiligung
 in demokratietheoretischer Perspektive**

Regelmäßig stattfindende, freie und faire Wahlen sind das konstitutive Merkmal demokratischer politischer Systeme. Das Wahlregime unterscheidet somit klar Demokratien von Nicht-Demokratien. Die Vertretung des Volkswillens durch auf Zeit gewählte Repräsentanten ist zudem Bestimmungsmerkmal der repräsentativen Demokratie, sei es in der parlamentarischen oder in der (semi-)präsidentiellen Variante. Wahlen haben auch weiterhin, trotz sozialer Ungleichheiten zwischen Wähler- und Nichtwählergruppen, als die egalitärste Form der politischen Beteiligung zu gelten. Es bestehen jedoch ganz unterschiedliche Auffassungen darüber, welche Bedeutung der politischen Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern – über den Wahlakt als Methode der Herrschaftsauswahl und -kontrolle hinaus – zukommt.

Dies hängt grundlegend vom Demokratieverständnis ab: Während die *realistische Demokratietheorie* die politische Partizipation von Bürgerinnen und Bürgern primär auf die Teilnahme an Wahlen reduziert,¹³ tritt die *normative*, oder besser gesagt,¹⁴ die *partizipatorische Demokratietheorie* für eine umfassende politisch-soziale Teilhabe der Bürgerinnen und Bürger in sämtlichen Lebensbereichen ein.¹⁵ Partizipation wird hier nicht lediglich als „Mittel zum Zweck“ betrachtet, sondern vielmehr als „Ziel und Wert an sich“.¹⁶

Tabelle 1: Partizipation aus Sicht der realistischen versus normativen Demokratietheorie

Kriterien	Instrumentelles Partizipationsverständnis	Normatives Partizipationsverständnis
Begriff	Methode und Mittel zum Zweck	Ziel und Wert an sich
Funktion	Regulierung gesellschaftlicher Konflikte durch Repräsentation und Elitenherrschaft	Selbstbestimmung/-verwirklichung
Formen	Repräsentativ-demokratische Formen, v. a. Wahlen	Direktdemokratische Formen
Reichweite	Beschränkung auf die politische Sphäre	Politisch-soziale Teilhabe in möglichst vielen Gesellschaftsbereichen
Intensität	Punktuell	Prozessual
Politische Kompetenz der Bürgerinnen und Bürger	Mangel an Wissen, Einsicht und Engagementbereitschaft	Erwerb durch Bildung, partizipatorische Praxis
Politische Apathie	Funktional im Sinne der Systemstabilität	Ergebnis der Herrschaftsverhältnisse, Abbau durch Ausbau der Partizipation

Quelle: Hoecker, Beate: Politische Partizipation: systematische Einführung. In: dies. (Hrsg.): Politische Partizipation zwischen Konvention und Protest. Eine studienorientierte Einführung. – Opladen: Budrich, 2006. – S. 9.

Die Gegenüberstellung beider Perspektiven (vgl. Tabelle 1) bringt divergierende Auffassungen hinsichtlich des Verhältnisses von Regierenden und Regierten zum Vorschein. Das *instrumentelle* Verständnis politischer Partizipation hebt darauf ab, dass bei Wahlen „vermittels eines Konkurrenzkampfs um die Stimmen des Volkes“¹⁷ *freie Mandate* an Entscheidungsträger vergeben werden. Es wird nicht nur bezweifelt, dass „ein hoher Stand aktiver Teilnahme stets gut für die Demokratie ist“,¹⁸ da dies nicht systemfunktional wäre und destabilisierend wirken könne. Eine Elitenherrschaft auf Zeit wird vielmehr als zweckmäßig erachtet, weil es den Bürgerinnen und Bürgern demgegenüber an politischer Kompetenz mangle. Direktdemokratischen Beteiligungsformen wird folglich mit Skepsis begegnet, die Beteiligungsbereitschaft des Volkes ohnehin skeptisch eingeschätzt.

Der normativen Demokratietheorie geht es im Unterschied zu realistischen Konzeptionen nicht in erster Linie um die Frage, durch welche Verfahrensregeln politische Herrschaft demokratisch legitimiert werden kann, sondern um die Verwirklichung der *Volkssouveränität*. Aktive politische Partizipation stellt hier einen Wert an sich dar, da sie die individuelle Selbstbestimmung und -verwirklichung der als mündig erachteten Bürgerinnen und Bürger ermögliche. Konsequenterweise wird eine umfassende politisch-soziale Teilhabe in sämtlichen Lebensbereichen angestrebt. Die beobachtbare politische Apathie wird als Resultat der von den politischen Eliten dominierten Herrschaftsverhältnisse betrachtet, lasse sich aber durch verbesserte Partizipationschancen überwinden. Politische Partizipation dürfe sich daher nicht auf einen punktuellen Wahlakt beschränken, sondern soll im gesamten politischen Prozess möglich sein. Damit einher geht eine klare *Präferenz direktdemokratischer Beteiligung*.

Vom partizipatorischen Theoriestrang, der – vereinfacht formuliert – das Ideal einer möglichst unmittelbaren Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger an allen wichtigen politischen Entscheidungen vertritt, ist die Theorie der *deliberativen Demokratie* noch einmal zu differenzieren. Dem maßgeblich von Jürgen Habermas¹⁹ formulierten Konzept geht es im Kern um „anspruchsvolle Prozeduren der Beratung und Beschlussfassung“.²⁰ Indem die zivilgesellschaftliche Öffentlichkeit auf die „*rechtsstaatlich* eingebettete *parlamentarische* Beratung [Hervorhebung M. G.]“²¹ einwirkt, lasse sich die Qualität und Legitimität der Entscheidungen insgesamt erhöhen. Dass hierbei der ungehinderte Zugang aller zu den Arenen öffentlicher Deliberation, der von internen wie externen Zwängen freie Austausch von Argumenten, mithin die angestrebte hohe Diskursqualität keine leicht einzulösenden Grundanforderungen darstellen, gilt es hierbei zu berücksichtigen.

Verdeutlichen lässt sich anhand der hier nur grob skizzierten demokratietheoretischen Grundauffassungen, dass der Stellenwert und damit die Potenziale von Bürgerbeteiligung im demokratischen Prozess ganz unterschiedlich beurteilt werden. Diesen Referenzrahmen offenzulegen, erscheint ebenso wichtig, wie betont werden muss, dass die nachfolgenden Überlegungen vom Vorrang des repräsentativen Politikmodells ausgehen. Demzufolge leisten Bürgerinnen und Bürger politischen *Input* – in Form von Forderungen und Unterstützung – neben zivilgesellschaftlichen und anderen Interessenorganisationen. Gewählte Repräsentanten und staatliche Institutionen nehmen diesen Input auf und verarbeiten ihn im politischen Entscheidungssystem (*Throughput*) zu Maßnahmen und Entscheidungen (*Output*),

Innovative Formen der Bürgerbeteiligung

Welche Potenziale und Grenzen beinhalten Bürgerräte?

wofür sie von den Wählerinnen und Wählern zur Verantwortung gezogen werden. Legitimitätsgewinne durch Bürgerbeteiligung lassen sich theoretisch in allen drei Dimensionen erwarten:²²

1. *Bürgerbeteiligung soll die Input-Legitimation von Politik stärken:* Zuerst und vor allem geht es darum, Bürgerinnen und Bürger aktiv am politischen Willensbildungsprozess zu beteiligen, um ihren Positionen und Forderungen mehr Gehör zu verschaffen. Wählen ist zwar die egalitärste Form politischer Beteiligung, jedoch wird angenommen, dass Wählen allein nicht ausreicht, um die Demokratie lebendig zu halten. Vielmehr sollen die Gelegenheitsstrukturen für politische Partizipation im gesamten politischen Prozess verbessert werden. Da es den Parteien angesichts schrumpfender Mitgliedschaften und nachlassender Parteibindungen zunehmend weniger gelingt, ihre im Parteiengesetz von 1967 verankerte Transmissionsfunktion, wonach sie für eine „lebendige Verbindung“ (§ 1 Abs. 1 PartG) zwischen Volk und Staat zu sorgen haben, wahrzunehmen, werden Repräsentationsdefizite konstatiert. Neue Verfahren der Bürgerbeteiligung sollen diese überwinden helfen. Damit einher geht vielfach die Vorstellung, dass die Bürgerinnen und Bürger in bestimmten, sie unmittelbar betreffenden Sachfragen oder auch bei besonders weitreichenden politischen Weichenstellungen direktdemokratisch entscheiden sollen.
2. *Bürgerbeteiligung soll die Throughput-Legitimation von Politik verbessern:* Im Kern geht es hierbei um offenere und transparentere Entscheidungsprozesse, über die Bürgerinnen und Bürger besser informiert und in die sie auch einbezogen werden sollen. Zum einen bezieht sich dies auf die Transparenz des politisch-administrativen Handelns, wobei die Annahme, dass mehr Transparenz eine legitimitätsstiftende Wirkung entfaltet, durchaus nicht unumstritten ist.²³ Es geht dabei um die Rechenschaftspflicht von Politik gegenüber den Bürgerinnen und Bürgern, aber auch darum, den Zugang zu Informationen allgemein zu erleichtern und damit die Beteiligungschancen jedes Einzelnen zu vergrößern. Zum anderen betrifft der Aspekt der *Throughput-Legitimation* auch die Qualität der Bürgerbeteiligungsverfahren selbst, die klare und faire Kommunikations- und Entscheidungsregeln befolgen sollten. Vor allem aber ist deren Rückkopplung mit bzw. Einbettung in das politisch-administrative System ein wesentlicher Faktor: Interessen, Problemdefinitionen und Lösungspräferenzen sollen hierdurch möglichst frühzeitig adressiert, vom Entscheidungssystem aufgenommen und verarbeitet werden.
3. *Bürgerbeteiligung soll die Output-Legitimation von Politik erhöhen:* Dadurch, dass Bürgerinnen und Bürger als „Experten in eigener Sache“ an der Politikformulierung teilnehmen, sollen bessere Problemlösungen erreicht werden. Bürgerbeteiligung übernimmt in diesem Sinne eine Beratungsfunktion, indem Expertenwissen durch erfahrungsbasiertes Wissen herausgefordert und geprüft wird (*socially robust knowledge*²⁴). Zudem erlaubt die Pluralisierung von Expertise – sofern die Schnittstellen zum Entscheidungssystem funktionieren – eine differenziertere Problemwahrnehmung und vermag zusätzliche Problemlösungsalternativen aufzuzeigen. Da die Problemlösungskapazität des Entscheidungssystems ebenso wie die Zufriedenheit mit dessen *Output* hierdurch potenziell erhöht wird, erscheint Bürgerbeteiligung auch aus einer instrumentellen Perspektive lohnenswert.

Hervorgehoben sei, dass es sich hier um *potenzielle* Legitimitätsgewinne handelt, die aus einer stärkeren Involvierung von Bürgerinnen und Bürgern im demokratischen Meinungs- und Willensbildungsprozess erwachsen können. Insgesamt wird damit die Erwartung verbunden, dass Bürgerbeteiligung zu einer höheren Demokratiezufriedenheit und Akzeptanz von Politik beitragen soll.

Mit Blick auf die verfassungsmäßigen Institutionen der parlamentarischen Demokratie sei zudem betont, dass es *nicht* um eine „legitimationersetzende Funktion“²⁵ von Bürgerbeteiligung geht. Jedoch ist durchaus zu hinterfragen, ob durch informale Beteiligungsverfahren nicht eine Art von *Legitimationskonkurrenz* entsteht, welche die Entscheidungsautonomie von Parlament und Regierung herausfordert. Die Einschätzung wird aus einer partizipatorischen Perspektive sicherlich anders ausfallen als aus Sicht der realistischen Demokratietheorie: Dass politische Entscheidungsträger ihr Handeln im Rahmen von Beteiligungsprozessen (noch) besser begründen müssen, kann als Mehrwert an sich betrachtet werden oder aber als Mehraufwand an Entscheidungskosten. Eine bloß formale Perspektive auf demokratische Legitimation, welche allein auf die frei gewählten Mandatsträger und -trägerinnen bzw. Institutionen und Verfahren des Repräsentativsystems abstellt, übersieht jedenfalls, dass „Legitimitätsglauben“²⁶ aus einem komplexeren Zusammenspiel von *Input-, Throughput- und Output-Legitimation* resultiert. So argumentieren auch Kneip und Merkel, dass „demokratische Legitimität eines demokratischen Systems“ erst dann entstehe, wenn allgemeine, gleiche, freie und faire Wahlen „in einen demokratischen Prozess eingebettet werden, der Bürgerpartizipation mit konstitutionellen Verfahren und fairen Politikergebnissen verbindet.“²⁷

Formate der Bürgerbeteiligung von Information bis Mitentscheidung

Angesichts der großen Vielfalt von Beteiligungsverfahren und -methoden erscheint eine kurze Systematisierung der Formate angebracht, bevor im nächsten Abschnitt ein genauerer Blick auf Bürgerräte und deren Kennzeichen gerichtet wird. Ausgehend von der definitorischen Prämisse, dass politische Partizipation all jene Handlungen bezeichnet, „die Bürger freiwillig mit dem Ziel unternehmen, Entscheidungen auf den verschiedensten Ebenen des politischen Systems zu beeinflussen“,²⁸ ist es naheliegend, Beteiligungsverfahren hinsichtlich ihrer Teilnehmer, deren Ziele und Adressaten sowie des effektiven Einflusses zu bestimmen. Allerdings vermag dies die Formenvielfalt und die Varianten der prozeduralen Ausgestaltung nur grob abzubilden.

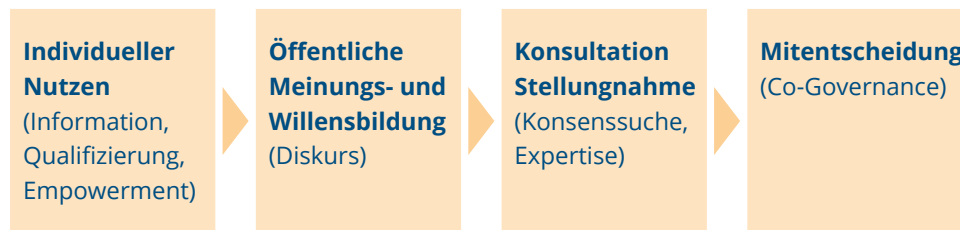
Daran anknüpfend schlagen Nanz und Fritsche eine Systematik vor, die Aspekte der Verfahrensqualität mit jenen der politischen Reichweite verbindet. Unterscheiden lassen sich Beteiligungsverfahren zunächst anhand *organisatorischer Merkmale* (Dauer und Größe des Teilnehmerkreises, damit einhergehend auch der Ressourcenaufwand), außerdem anhand der *Auswahlmethode des Teilnehmerkreises* (Selbstselektion, Zufallsauswahl, gegebenenfalls mit geschichteter Stichprobe, zielgruppenspezifische Rekrutierung, eventuell mittels direkter Ansprache) sowie anhand der angewandten *Kommunikationsform* (Information der Teilnehmerinnen und Teilnehmer, Artikulation von Interessen, Verhandeln, Deliberation).²⁹ Darüber hinaus nehmen die Autorinnen eine funktionale Perspektive ein, indem sie den Blick auf die mit Bürgerbeteiligung

Innovative Formen der Bürgerbeteiligung

Welche Potenziale und Grenzen beinhalten Bürgerräte?

verfolgten *Ziele* richten. Die „Abstufungen der bürgerschaftlichen Einflussnahme“ reichen demnach vom „individuelle(n) Nutzen und (der) Qualifizierung persönlicher Kompetenzen“, über die „Einflussnahme auf Öffentlichkeit und Gesellschaft“ sowie die „Konsultation und Stellungnahmen von Bürgerinnen und Bürgern“ bis hin zur „Mitentscheidung und Co-Governance“.³⁰ Hierbei ist nicht nur zu berücksichtigen, dass die politische Reichweite eines Beteiligungsverfahrens von weiteren strukturellen sowie situativen Kontextfaktoren beeinflusst wird. Auch können durchaus mehrere Funktionen innerhalb eines Beteiligungsverfahrens zum Tragen kommen; so wird beispielsweise stets ein individueller Informationsnutzen aus der Teilnahme erwachsen. Insofern handelt es sich eher um ein funktionales Kontinuum, wie Abbildung 1 illustriert.

Abbildung 1: Bürgerbeteiligung – Reichweite des politischen Einflusses



Quelle: Glaab, Manuela: Hohe Erwartungen, ambivalente Erfahrungen? Zur Debatte um „mehr Bürgerbeteiligung“ in Wissenschaft, Politik und Gesellschaft. In: dies. (Hrsg.): Politik mit Bürgern – Politik für Bürger. Praxis und Perspektiven einer neuen Beteiligungskultur. – Wiesbaden: Springer VS, 2016. – S. 14 (eigene Darstellung in Anlehnung an Nanz, Patrizia / Fritsche, Miriam: Handbuch Bürgerbeteiligung. Verfahren und Akteure, Chancen und Grenzen. – Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung, 2012, modifiziert).

Je nach Zielrichtung des Bürgerbeteiligungsverfahrens – und der hierfür zur Verfügung stehenden zeitlichen, personellen und finanziellen Ressourcen – wird auch die Methodenwahl variieren. So lassen sich diverse informative, dialogische und konsultative Formate unterscheiden, wobei nicht selten ein Methodenmix zur Anwendung kommt.³¹

Im Bereich der *Beratungsverfahren* – die sich vielfach am deliberativen Demokratiemodell orientieren – unterscheidet Martinsen „Diskursverfahren“, die primär einen Verständigungsprozess bewirken sollen, von „Verhandlungsverfahren“, die eine verbindliche Einigung unter den Beteiligten herbeizuführen beabsichtigen.³² Kersting wiederum wählt die Unterscheidung zwischen „dialogischer Konsensfindung“ bei strukturellen Konflikten und „diskursiver Entscheidungsvorbereitung“ bei manifesten Konflikten.³³ Zu den bekanntesten Formaten zählen einerseits Zukunfts- oder Open-Space-Konferenzen, im Rahmen derer „grundsätzliche Fragen der Gesellschaftsgestaltung“³⁴ diskutiert werden; andererseits Mediation, Planungszellen bzw. Citizen Juries und Bürgerhaushalte, die stärker entscheidungsvorbereitend angelegt sind, die Letztentscheidung aber in der Regel ebenfalls beim repräsentativen Entscheidungssystem belassen. Hier steht die Konsultation der Bürgerinnen und Bürger im Vordergrund, die ihre Expertise einbringen und konsensorientiert in Empfehlungen, Stellungnahmen und Gutachten fassen.

Bürgerräte als Element strukturierter Beteiligungsprozesse

Bürgerräte zählen zu den konsultativen Formaten der Bürgerbeteiligung, da aus dem Beratungsprozess Stellungnahmen und Empfehlungen resultieren, die politischen Entscheidungsträgern zu vorab definierten Themenstellungen zur Verfügung gestellt werden. Im Zentrum steht dabei eine lösungsorientierte Verständigung der Teilnehmerinnen und Teilnehmer zu kontroversen Fragen. Die Begrifflichkeiten werden nicht immer trennscharf verwendet, doch sind die hier interessierenden Bürgerräte bzw. Citizen Assemblies³⁵ abzugrenzen von Planungszellen oder Citizen Juries, die stärker entscheidungsvorbereitend zu konkreten, vorgegebenen Aufgabenstellungen arbeiten, sowie den offeneren, nicht in einen strukturierten Beteiligungsprozess eingebundenen Bürgerforen oder -dialogen.

Mit Nanz und Fritsche lassen sich Bürgerräte allgemein wie folgt charakterisieren: Bürgerräte übernehmen eine *Doppelfunktion*, indem sie einen Beitrag zur öffentlichen Diskussion, aber auch zur Beratung von Entscheidern leisten.³⁶ Klassischerweise handelt es sich dabei um Präsenzveranstaltungen im Gruppenformat, die häufig von der Kommunalpolitik bzw. -verwaltung einberufen werden, um lokale Fragen zu diskutieren und gemeinschaftliche Problemlösungen zu entwickeln. Über einen Zeitraum von wenigen Monaten werden Gruppen von acht bis zwölf *zufällig ausgewählten* Personen zu zweitägigen Beratungen versammelt, deren Ergebnisse anschließend öffentlich präsentiert werden. Mit der Zufallsauswahl wird der Anspruch verfolgt, einen Querschnitt der Gesellschaft abzubilden. Das in den USA und in Österreich eingeführte Format wird inzwischen auch andernorts aufgegriffen, auf anderen Ebenen angewendet und prozedural-methodisch vielfältig variiert. Im Folgenden sollen daher zwei ausgewählte Fallbeispiele genauer betrachtet werden: neben dem kompakten *Vorarlberger Modell des Bürgerratsprozesses* auch die umfangreichere *Citizens' Assembly nach irischem Vorbild*.

Die im österreichischen Vorarlberg etablierten Bürgerräte sind schon aufgrund ihrer verfassungsrechtlichen Verankerung hervorzuheben: Laut Artikel 1 Absatz 4 der 2013 novellierten Landesverfassung „bekennt sich [das Land] zur direkten Demokratie in Form von Volksbegehren, Volksabstimmungen und Volksbefragungen *und fördert auch andere Formen der partizipativen Demokratie*“ [Hervorhebung M. G.].³⁷ Gemäß einer hierauf basierenden Richtlinie der Landesregierung³⁸ ist der Bürgerrat der erste Teil eines dreistufigen Prozesses, der zweitens eine „öffentliche Präsentationsveranstaltung“ sowie drittens „die Weiterleitung an die Entscheidungsträger“ umfasst. Seit dem Jahr 2011 fanden insgesamt elf landesweite Bürgerräte mit Zufallsbürgern in Vorarlberg statt.³⁹

Die in der Republik Irland ab dem Jahr 2012 in Form eines Verfassungskonvents sowie erneut im Jahr 2016 eingesetzten Citizens' Assemblies erreichten auch im Ausland eine hohe Bekanntheit, da auf deren Empfehlungen hin zwei Referenden⁴⁰ – über die gesellschaftspolitisch kontroversen Fragen der gleichgeschlechtlichen Ehe sowie der Abtreibung – durchgeführt wurden, die im Ergebnis zu (liberalisierenden) Verfassungsänderungen führten.⁴¹ Im November 2019 wurde eine dritte Citizens' Assembly auf nationaler Ebene eingesetzt, die wiederum aus 99 (plus 99 Ersatzpersonen) in einem mehrstufigen *Zufallsverfahren* ausgewählten Wahlberechtigten⁴² sowie einer Vorsitzenden (*Chairperson*) besteht.⁴³

Bei beiden Beispielfällen – dem Vorarlberger wie auch dem irischen Modell – ist somit eine Einbettung direktdemokratischer Strukturen in das Repräsentativsystem gegeben. Bürgerräte wurden jedoch weder als Vorstufe zu Bürger- oder Volksentscheiden erdacht, noch gehen sie regelmäßig damit einher. Sie unterscheiden sich vielmehr durch ihren verständigungsorientierten, deliberativen Modus grundlegend von dem durch das Majoritätsprinzip bestimmten, „aggregativen Modus“ der direkten Demokratie.⁴⁴ Nur angemerkt sei, dass sich die Aufmerksamkeit in der öffentlichen wie auch in der wissenschaftlichen Debatte unterdessen verstärkt auf diesen Komplex – direktdemokratische Entscheidungen mit vorgelagerten Bürgerratsprozessen – richtet.⁴⁵ Es besteht jedoch keineswegs Klarheit darüber, wie weit das „deliberative Potenzial“ von Bürgerräten reicht, wenn in Abstimmungskampagnen gleichzeitig populistische Kräfte Teile der Öffentlichkeit mobilisieren.⁴⁶

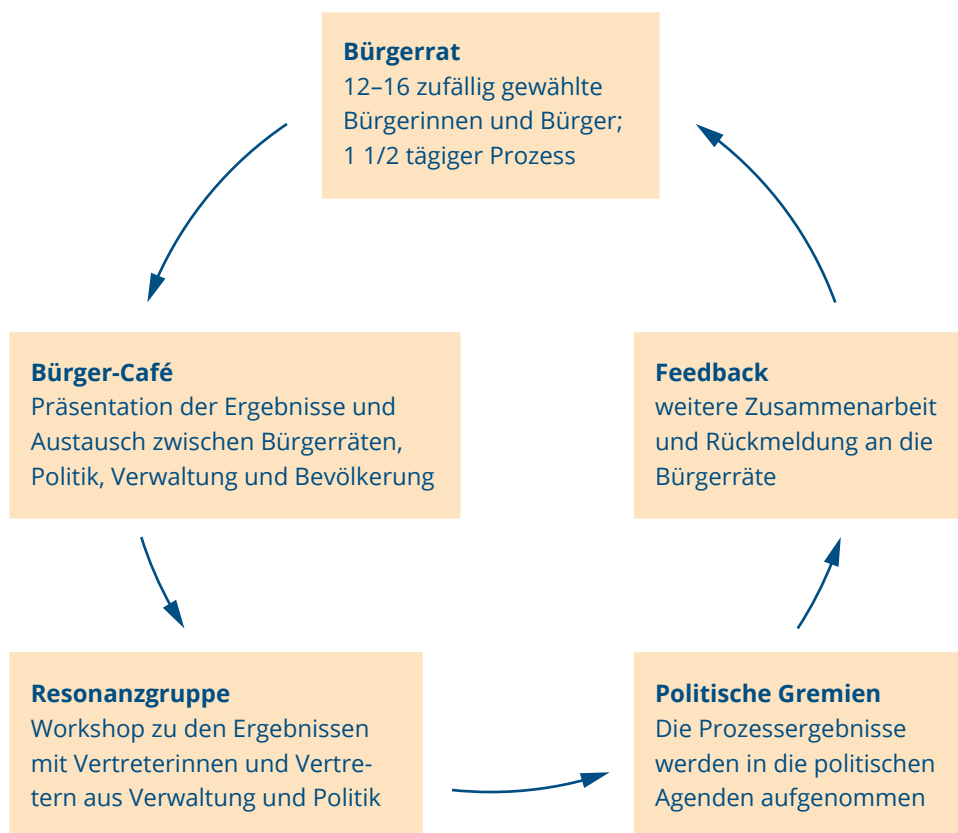
Betrachtet man die *Verfahrensgestaltung*, so besteht der Unterschied zwischen den hier exemplarisch betrachteten Citizens' Assemblies und Bürgerräten primär im *Umfang* des Teilnehmerkreises und der *Dauer* des Beratungsprozesses. Während es sich bei den kleineren Bürgerräten nach dem Vorarlberger Modell um „vergleichsweise schnell durchführbare, kosteneffiziente und flexible Partizipationsverfahren“⁴⁷ handelt, erfordern die irischen Citizens' Assemblies einen weitaus höheren organisatorischen und finanziellen Aufwand.

Ein weiterer Unterschied besteht in der Art und Weise, *wie und wozu diese beauftragt* werden: Das Vorarlberger Modell sieht vor, dass Themenvorschläge von Bürgerinnen und Bürgern beim hierfür zuständigen Büro gesammelt werden. Ein Bürgerrat kann aufgrund eines Gemeindevertretungsbeschlusses oder – soweit Angelegenheiten der Landesgesetzgebung oder der Landesverwaltung berührt sind – vom Landtag oder der Landesregierung beschlossen werden. Er ist aber auch dann abzuhalten, wenn dies „von wenigstens 1000 teilnahmeberechtigten Bürgerinnen und Bürgern unterschrieben unter Angabe des Namens und der Anschrift verlangt wird“.⁴⁸ Allgemein ist es das Ziel, zu den behandelten Themen Herausforderungen zu benennen und Lösungsideen zu erarbeiten. Die Bürgerräte befassen sich mit einer ganzen Bandbreite komplexer und durchaus kontroverser Gegenstände – von der Zukunft der Regionalentwicklung (2013), über die Asyl- und Flüchtlingspolitik (2015) bis hin zur Zukunft der Landwirtschaft (2019). Der Auftrag der Citizens' Assembly zur Erarbeitung von Handlungsempfehlungen zu gewichtigen, wenn auch nicht immer konsistent formulierten „Großthemen“ ergeht von staatlicher Seite, durch die Regierung oder das Parlament. Ging es dabei zuerst um die Verfassungsreform in Irland, standen dann eher „gemischte“ Themen⁴⁹ – neben der Abtreibungsfrage auch feste Legislaturperioden des Parlaments, Referenden und der Klimawandel – sowie aktuell Fragen der *gender equality* auf der Agenda.⁵⁰

Wie Oppold und Nanz zutreffend feststellen, gibt es „in der Praxis sehr unterschiedliche, dem eigentlichen Beteiligungsverfahren vor- und nachgeschaltete Prozessschritte“.⁵¹ Für beide hier betrachteten Modelle von Bürgerräten ist jedoch die *institutionalisierte Anbindung* des jeweils mehrstufig geplanten Beratungsprozesses an das demokratische Institutionengefüge kennzeichnend. Beim kompakteren Vorarlberger Modell (vgl. Abbildung 2) erstreckt sich der eigentliche Bürgerrat, an dessen nichtöffentlichen Gesprächen in der Regel um die 15 Personen teilnehmen, über ein Wochenende. Das gemeinsam verfasste Statement wird zeitnah im Rahmen eines

sogenannten Bürger-Cafés der interessierten Öffentlichkeit sowie Adressaten aus Politik und Verwaltung präsentiert, diskutiert und weiter ausgearbeitet. In einem wichtigen nächsten Schritt werden die Vorschläge des Bürgerrats im Rahmen einer Sitzung der „Resonanzgruppe“ – zusammengesetzt aus zuständigen Akteuren von Politik, Verwaltung und Interessengruppen – auf die Umsetzbarkeit geprüft und in konkrete weiterführende Maßnahmen gefasst. Anschließend erhalten die Mitglieder des Bürgerrats ein schriftliches Feedback über die Verwendung der eingebrachten Vorschläge.

Abbildung 2: Das Vorarlberger Modell der Bürgerräte



Eigene Darstellung, angelehnt an die Graphik von Moritz Kempf unter <https://www.buergerrat.net/methodik-des-buergerrates/> [05.01.2021].

Im Rahmen der irischen Citizens' Assembly treffen sich die 99 Teilnehmerinnen und Teilnehmer über einen deutlich längeren Zeitraum von bis zu einem Jahr hinweg zu überwiegend nicht-öffentlichen, teilweise öffentlichen Versammlungen,⁵² im Rahmen derer diskutiert, Präsentationen und Befragungen von Expertinnen und Experten (teilweise auch von Vertretern von Interessenorganisationen oder individuell Betroffenen) durchgeführt, Briefings ausgewertet, Fakten gesammelt und analysiert werden. Darüber hinaus können von der weiteren Öffentlichkeit Eingaben gemacht werden.⁵³ Zum Schluss wird eine gemeinsame Entscheidung gefällt, die den auftraggebenden Institutionen – der Regierung und den beiden Parlamentskammern – vorgelegt und somit veröffentlicht wird. Die Regierung ist gemäß dem Regelwerk zu einer Rückmeldung angehalten.⁵⁴

Die aus den beiden Modellen zu extrahierenden Merkmale sollen abschließend noch einmal gebündelt und Optionen der Verfahrensgestaltung aufgezeigt werden:

1. Organisatorisches Format

Dauer und *Größe* des Teilnehmerkreises können erheblich variieren – wie anhand der beiden Modelle schon illustriert –, jedoch sind Bürgerräte wie auch Citizens' Assemblies eingebettet in einen mehrstufigen Prozess. Je weitreichender der Auftrag, desto umfangreicher sollten auch Dauer und Größe des Teilnehmerkreises sein. Dies gilt insbesondere für Beratungsprozesse auf nationaler Ebene, die unterschiedliche Regionen bzw. einen regionalen Proporz abdecken sollen. Auch wenn komplexere Themen beraten und heterogene Perspektiven abgebildet werden sollen, sind größere Teilnehmerkreise sowie wiederholte Treffen derselben Gruppen über einen festgelegten Zeitraum hinweg sinnvoll. Die Gruppengröße muss so austariert werden, dass einerseits alle Teilnehmerinnen und Teilnehmer zu Wort kommen können und eine offene Gesprächsatmosphäre gewährleistet werden kann. Andererseits aber muss die Gruppe groß genug sein, damit eine vielfältige Zusammensetzung gegeben ist. Während der Treffen können die Diskussionsgruppen in ihrer Zusammensetzung rotieren bzw. regelmäßig neu per Los zusammengesetzt werden. Der Zeitaufwand für die Veranstaltung(en) darf die Teilnahmebereitschaft nicht überstrapazieren; gegebenenfalls sind Gratifikationen anzubieten bzw. Aufwandsentschädigungen zu leisten.⁵⁵

2. Initiatoren bzw. Auftraggeber und Adressaten

Die Frage nach den Initiatoren bzw. Auftraggebern betrifft ganz zentral die Verfahrenslegitimität. Die Einsetzung erfolgt in der Regel von Seiten der Regierung und Verwaltung oder des Parlaments (*top-down* initiierte Bürgerräte). Von staatlicher Seite organisierte Bürgerräte wie die oben betrachteten verfügen in der Regel auch über eine entsprechende institutionelle Ausstattung.⁵⁶ Unter partizipatorischen Gesichtspunkten wäre es jedoch nur konsequent, auch eine Initiierung „von unten“, auf Verlangen einer bestimmten Anzahl von Bürgerinnen und Bürgern zuzulassen. Wie das Vorarlberger Beispiel zeigt, ist dies bei überschaubareren Formaten und somit in der Durchführung weniger aufwändigen Verfahren auf lokaler bzw. regionaler Ebene eine gangbare Option. Auch auf nationaler Ebene ist dies denkbar, wenn entsprechende Ressourcen vorgehalten und Kooperationsstrukturen gegebenenfalls im Verbund mit zivilgesellschaftlichen Akteuren errichtet werden.

Adressaten im engeren Sinne sind die Auftraggeber in *Politik und Verwaltung*. Diese erhalten die Empfehlungen und verpflichten sich, hierzu eine Rückmeldung an die Bürgerräte zu geben. Adressiert wird gemäß der Öffentlichkeitsfunktion jedoch stets auch die *breitere Öffentlichkeit*, so dass die Bürgerräte einen sach- und verständigungsorientierten Beitrag zur öffentlichen Meinungs- und Willensbildung leisten können. Die öffentliche Präsentation der Ergebnisse stellt daher ein unverzichtbares Element von Bürgerräten – wie am Vorarlberger und auch irischen Modell gezeigt – dar, auch wenn überwiegend geschützte, den Bürgerräten vorbehaltene Diskussionsräume genutzt werden. Dass die Vermittlung des Bürgerratsprozesses und seiner Ergebnisse kein Selbstläufer ist, sondern einer aktiven Öffentlichkeitsarbeit, medialer Begleitangebote (Medienberichterstattung, Internet und Social Media) wie auch geeigneter Multiplikatoren bedarf, liegt auf der Hand.

3. Rekrutierung der Teilnehmerinnen und Teilnehmer/Zusammensetzung

Charakteristisch für Bürgerrat-Modelle ist die Teilnahme sogenannter *Zufallsbürger* (oder auch *mini publics*), die beispielsweise aus Einwohnermelderegistern zufällig ausgewählt werden. Es werden demzufolge nicht Vertreter der organisierten Zivilgesellschaft eingeladen, sondern per Los bestimmte „Individualbürger“ oder auch „Laienbürger“. ⁵⁷ Wie bereits angedeutet, resultiert die Stichprobengröße aus der definierten Grundgesamtheit. Die Teilnahme ist freiwillig, doch erfolgt bewusst *keine Selbstrekrutierung*, um einer sozialen Selektion in der Zusammensetzung der Bürgerräte entgegenzuwirken (siehe die ungleiche Beteiligung bzw. Beteiligungsbereitschaft ressourcenstarker und -schwacher Bevölkerungsgruppen, die auch bei konsultativen Beteiligungsverfahren festzustellen ist). Zugleich handelt es sich üblicherweise um quotierte Zufallsstichproben, um – wie es beispielsweise auf dem Webauftritt zum Vorarlberger Bürgerrat heißt – „ein möglichst breites und qualitatives Abbild der (...) Gesellschaft zu gewährleisten“. ⁵⁸ Hier werden Kriterien wie Alter, Geschlecht und Wohnort berücksichtigt, in Irland auch die Schichtzugehörigkeit. Aufgrund der bei Präsenzveranstaltungen begrenzten Gruppengrößen wird eine nach den Kriterien der empirischen Sozialforschung repräsentative Bevölkerungsstichprobe, die alle relevanten Merkmalsdimensionen der Grundgesamtheit abbildet, kaum zu erreichen sein. ⁵⁹ Zu betonen ist ferner, dass eine Nachrekrutierung vielfach notwendig ist, weshalb beispielsweise das irische Modell von vornherein eine doppelte Stichprobengröße bzw. 99 Ersatzteilnehmer vorsieht (hier erfolgt zudem die Rekrutierung an 60 ausgewählten Orten in Form einer „Tür-zu-Tür“-Ansprache). Neben der persönlichen Ansprache der gelosten Bürger gelten auch Aufwandsentschädigungen als ein probates Mittel, um die Teilnahmebereitschaft zu erhöhen und – im weiteren Verlauf – auch die Fluktuation des Teilnehmer-Panels zu verringern.

4. Themenfindung und Kommunikationsregeln

Dass die Themensetzung sowohl *top-down* als auch *bottom-up* erfolgen kann, hat bereits Erwähnung gefunden. Unabhängig hiervon gilt es zu klären, *wie* die Themen im Bürgerrat bearbeitet werden sollen. Dies beinhaltet allgemein organisatorische, weitergehend jedoch die Gesprächs- bzw. Diskursqualität betreffende Aspekte.

Hinsichtlich des Ablaufs des Bürgerratsprozesses und der anstehenden Aufgaben sollte Klarheit herrschen, mit Gestaltungsspielräumen für die Teilnehmenden. So wird das *Arbeitsprogramm* der Citizens' Assembly auf Basis eines Vorschlags des bzw. der neutralen Vorsitzenden von den teilnehmenden Bürgerinnen und Bürgern vereinbart, regelmäßig überprüft und bei Bedarf wird nachgesteuert (unterstützend steht hierfür ein sogenanntes *Steering Committee* zu Verfügung). Neben dem den organisatorischen Ablauf betreffenden Regelwerk sollen explizit vereinbarte *Kommunikationsregeln* dafür sorgen, dass alle Teilnehmerinnen und Teilnehmer zu Wort kommen und mit ihren Ansichten Gehör finden. Idealerweise verständigen sich alle von Beginn an auf bestimmte Spielregeln, deren Einhaltung im Folgenden auch sichergestellt wird. Allgemein geht es um einen aufgeschlossenen und wertschätzenden Austausch innerhalb der Gruppe. Im Falle der irischen Citizens' Assembly gelten beispielsweise die folgenden Schlüsselprinzipien: *Openness, Fairness, Equality of voice, Efficiency, Respect* und *Collegiality*.

Innovative Formen der Bürgerbeteiligung

Welche Potenziale und Grenzen beinhalten Bürgerräte?

Je nach Komplexitätsgrad der Themenstellung empfiehlt sich außerdem eine inhaltliche Vorbereitung, die unterschiedlich gestaltet werden kann (beispielsweise *Briefings*, *Joint Fact Finding* und/oder Expertenanhörungen), jedoch im Ablauf eingeplant werden sollte. Dies soll eine gemeinsame Dialogbasis schaffen und alle Teilnehmerinnen und Teilnehmer in die Lage versetzen, untereinander wie auch mit den möglicherweise mitwirkenden Expertinnen und Experten auf Augenhöhe zu diskutieren. Gerade bei konfliktbehafteten Themen kommt es auf eine systematische, gemeinsame „*Faktenklärung*“⁶⁰ an, da hierdurch ein gemeinsames Grundverständnis der vorliegenden, zumeist komplexen Problematik entwickelt und die Sachrationalität der zu führenden Debatte erhöht werden kann. Dieser Aspekt erhält zusätzliche Relevanz angesichts der gegenwärtig zu beobachtenden Tendenz zu gleichzeitig vernetzter und abgeschotteter Diskussion in sogenannten Filterblasen und der wachsenden Uneinigkeit darüber, was verlässliche Informationsquellen (oder Fake News) und anerkannte Fakten (oder „alternative Fakten“) überhaupt sind.

5. Rolle von Experten und Moderatoren

Generell ist in Bürgerratsprozessen eine Moderation durch *neutrale* oder „*allparteiliche*“ Personen üblich, die dies entweder ehrenamtlich übernehmen oder hierzu einen vergüteten Auftrag erhalten. Deren Aufgabe ist es, nicht nur für die Einhaltung der Kommunikationsregeln zu sorgen, sondern insgesamt auf eine zielführende Diskussion und einen möglichst effizienten Ablauf des Prozesses, einschließlich der Ergebnissicherung, zu achten. Auf Bürgerbeteiligung spezialisierte Dienstleister, die über ein entsprechendes Know-how verfügen und mit standardisierten Methodensets arbeiten, haben sich vielerorts etabliert. Das Vorarlberger Modell bedient sich beispielsweise explizit der Moderationsmethode der „*Dynamic Facilitation*“⁶¹, die einen offenen Diskussionsmodus gewährleisten soll.

Die irische Citizens' Assembly installiert darüber hinaus eine *Expert Advisory Group*, welche bei der Vorbereitung und Durchführung fachlich beratend zur Seite steht und auch bei der Auswahl von Expertinnen und Experten hilft. Ob und in welchem Umfang Fachexperten (wie auch Stakeholder) im Bürgerratsprozess aktiv zu Rate gezogen werden, wird von der Komplexität bzw. auch der Kontroversität der zu bearbeitenden Themenstellung abhängen. Dass es nicht *die einzig richtige* Expertenmeinung, sondern in der Regel verschiedenartige Perspektiven auf einen Problem-sachverhalt gibt, sollte sich auch in der Expertenauswahl widerspiegeln, wobei alle gleichermaßen dazu angehalten sind, sich einer verständlichen Sprache zu bedienen. Auch darauf hat die Moderation zu achten.

Die Einbeziehung von Expertinnen und Experten in den Bürgerratsprozess soll die Informationsbasis und damit die Diskussionsqualität verbessern (siehe oben). Vorrangig ist es deren Aufgabe, wissenschaftliches oder professionelles Fachwissen so zu vermitteln, dass eine sachlich fundierte, möglichst evidenzbasierte Auseinandersetzung mit der jeweiligen Themenstellung gelingen kann. Es eröffnet sich damit weitergehend auch die Chance, das (wissenschaftliche oder professionelle) Expertenwissen mit (erfahrungsbasiertem) Laienwissen zu „konfrontieren“ und im Austausch hierüber zu „robusten“ Problemlösungen zu gelangen.⁶²

6. Mandat und Status der Ergebnisse („Empfehlungen“)

Bürgerräte wie auch Citizens' Assemblies sind als Konsultationsverfahren primär darauf ausgerichtet, in Form von Stellungnahmen oder Empfehlungen einen Beitrag zur Entscheidungsfindung der Verantwortlichen in Politik und Verwaltung zu leisten, *ohne* dass die Ergebnisse des Beratungsprozesses einen rechtsverbindlichen Status erlangen. Indem Problemdefinitionen und Lösungsoptionen öffentlich präsentiert werden und indem Politik und Verwaltung ihrerseits Stellung hierzu beziehen, wird jedoch offengelegt und nachvollziehbar gemacht, wie politische (Nicht-)Entscheidungen begründet sind.

Im Rahmen des Vorarlberger Modells ist ein solches Feedback praktizierter Bestandteil des Verfahrens: So werden die Vorschläge des Bürgerrats im Rahmen der „Resonanzgruppe“ noch einmal gemeinsam mit Vertreterinnen und Vertretern aus Politik, Verwaltung und Interessengruppen diskutiert. In welcher Form ein Feedback nach der Weiterleitung der Ergebnisse an die Entscheidungsträger erfolgt, ist durch die Richtlinie nicht explizit geregelt. Jedoch wird eine Behandlung konkreter, die Landesgesetzgebung oder -verwaltung betreffenden Vorschläge durch die Landesregierung zugesagt. Was das irische Fallbeispiel anbelangt, so ist die Regierung angehalten, auf die von der Citizens' Assembly beim Parlament vorgelegten Empfehlungen zu reagieren und darzulegen, welche Maßnahmen zu ergreifen beabsichtigt sind. Die Vorschläge haben auch hier lediglich *Empfehlungscharakter*, doch konnten die Bürgerratsprozesse in Irland im Zusammenhang mit den Referendums-kampagnen eine erhebliche Wirkung entfalten.⁶³

Was die Frage nach der *Verbindlichkeit* der Ergebnisse von Bürgerräten anbelangt, so ist hervorzuheben, dass die Teilnehmerinnen und Teilnehmer *nicht* mandatiert sind, die Bürgerschaft als Ganzes zu vertreten. Eine zufallsbasierte Teilnehmerrekrutierung vermag die sozial-strukturelle Zusammensetzung von Bürgerräten zwar „repräsentativer“ zu gestalten bzw. das abgebildete Meinungsspektrum zu erweitern. Anders als bei Wahlen und Abstimmungen können sich hieran aber keineswegs alle Bürgerinnen und Bürger mit gleicher Stimme beteiligen. Die an Bürgerräten Beteiligten begeben sich durch den erzielten Konsens oder die ausgehandelte Einigung somit vornehmlich in eine Selbstbindung, ohne dass eine formal-rechtliche Bindewirkung erzeugt wird. Folgerichtig dienen Bürgerräte – wie andere konsultative Beteiligungsverfahren – primär der *Entscheidungsvorbereitung*. Aber auch die Politik begibt sich zumindest in die Selbstverpflichtung, ihr Handeln begründen zu müssen und nimmt schon dadurch gewisse Autonomieverluste in Kauf. Es wäre demnach also eher die Rechenschaftspflicht als die Responsivität der verantwortlichen Akteure, die „Legitimitätsglauben“ herstellen kann.

Fazit: Wo liegen die Potenziale und Grenzen der Bürgerräte?

Strukturierte Beteiligungsprozesse in Form von Bürgerräten haben sich sowohl auf der nationalen als auch der subnationalen Ebene – wie zuvor exemplarisch gezeigt – in einigen Ländern etabliert. Auch in Deutschland werden losbasierte Beteiligungsformate zunehmend erprobt. Daher lohnt abschließend noch einmal der Blick auf Potenziale und Grenzen des Formats.

Wie anhand der ausgewählten Beispiele gezeigt worden ist, handelt es sich um ein anspruchsvolles konsultatives Verfahren, das geeignet ist, sowohl konkrete lokale und regionale Themen vor Ort als auch umfangreichere Themen in größeren Formaten bzw. nationalem Rahmen zu behandeln. Generell ist dabei ein *individueller Informationsnutzen* für die Teilnehmerinnen und Teilnehmer anzunehmen (bzw. durch Teilnehmerbefragungen zu bestätigen). Durch die Veröffentlichung der Ergebnisse sowie mediale Begleitaktivitäten lassen sich weitere Teile der *Öffentlichkeit* erreichen und gegebenenfalls auch aktiv einbeziehen (beispielsweise durch Online-Eingabemöglichkeiten für die interessierte Bevölkerung). Im Zentrum steht jedoch eindeutig die *konsultative Funktion* von Bürgerräten, mithin der problemlösungsorientierte Austausch von Informationen und Argumenten unter den Teilnehmerinnen und Teilnehmern mit dem Ziel, Empfehlungen an Politik und Verwaltung zu formulieren.

Die mehrstufige Prozessstruktur eröffnet in der Praxis einige Gestaltungsspielräume. Hierzu liegen hinreichende Erfahrungswerte zur Verfahrensgestaltung vor, so dass – mit professionell-methodischer Unterstützung (sogenannter *Facilitators*) und entsprechenden organisatorischen Rahmenbedingungen – eine hohe Verfahrens- bzw. Diskursqualität gewährleistet werden kann. Um dies zuverlässig sicherzustellen und um aus möglichen Fehlern lernen zu können, sollte eine Verfahrensevaluation systematischer Bestandteil von Bürgerratsprozessen sein.

Ein legitimitätsverstärkendes Potenzial von Bürgerratsprozessen lässt sich in allen drei Dimensionen – *Input*, *Throughput* und *Output* – herausarbeiten, doch werden auch Grenzen sichtbar: Die demokratische *Input*-Legitimation kann gestärkt werden, indem Bürgerräte zusätzliche Partizipationsmöglichkeiten eröffnen. Werden diese institutionalisiert, also regelmäßig und verlässlich angeboten, erweitert sich hierdurch die Gelegenheitsstruktur für politische Partizipation. Ebenso ist jedoch festzuhalten, dass die auf sogenannte Zufallsbürger abzielende Rekrutierungsmethode (einschließlich der oben erwähnten aufsuchenden Verfahren) den Teilnehmerkreis von Bürgerräten zwar um diejenigen erweitert, die sich proaktiv nicht politisch beteiligen würden oder gänzlich politikfern sind, dennoch wird in Präsenzveranstaltungen stets nur eine überschaubare Zahl von Menschen partizipieren können.⁶⁴ Daher sollte die durch Bürgerräte zu erzielende *Input*-Legitimation nicht überschätzt werden.

Jenseits der internen Verfahrensqualität, die vor allem Aspekte der Gesprächsführung und Entscheidungsfindung im Bürgerrat selbst betrifft, geht es bei der *Throughput*-Legitimation grundsätzlich auch um die Anbindung an das Entscheidungssystem in Politik und Verwaltung: Wie werden die Themenstellungen, Problemdefinitionen und Lösungsvorschläge adressiert, aufgenommen und verarbeitet? Auf lokaler Ebene durchgeführte Bürgerratsprozesse haben gegenüber größeren Formaten den Vor-

teil, dass sich die vor Ort politisch Verantwortlichen unmittelbar ansprechen und zu einem transparenten und responsiven Umgang mit den Ergebnissen anhalten lassen. Außerdem verfügen diese in besonderer Weise über das Potenzial, *Output*-Legitimität dadurch zu generieren, dass sich Bürgerinnen und Bürger mit den sie unmittelbar betreffenden Problemstellungen befassen, erfahrungsbasiertes Wissen einbringen und als „Experten in eigener Sache“ zu „robusten“ Empfehlungen gelangen können. Weil dies bei komplexeren, globalen politischen Themen nicht in gleicher Weise vorausgesetzt werden kann, bedarf es hier auch (noch) größerer Anstrengungen bei der inhaltlichen Vorbereitung und Information der Teilnehmenden. Zugleich dürfte es Politik und Verwaltung schwerer fallen, eine Umsetzung der Vorschläge zeitnah zu gewährleisten.

Das Mandat eines Bürgerrats und den Status seiner Ergebnisse gilt es a priori klar zu definieren und entsprechend zu kommunizieren (sogenanntes Erwartungsmanagement), um möglichen Enttäuschungen aufgrund anderslautender Zielvorstellungen der Teilnehmerinnen und Teilnehmer vorzubauen. Dies betrifft bereits die Themenwahl und die Aufgabenstellung, ganz grundlegend auch die Ergebnisoffenheit der Beratungen. Bürgerinnen und Bürger versprechen sich von der Teilnahme an Bürgerratsprozessen berechtigterweise politischen Einfluss (*political efficacy*). Wer den Sachverstand von Bürgern aktiviert, weckt mithin die Erwartung, dass die eingebrachten Vorschläge auch berücksichtigt werden und nicht folgenlos bleiben. Gerade weil die Ergebnisse von Bürgerräten lediglich Empfehlungscharakter haben, erscheint ein – möglichst zeitnahes und verlässliches – Feedback seitens der adressierten Akteure in Politik und Verwaltung von zentraler Bedeutung für das Gelingen des Bürgerratsprozesses. Es wird hierdurch für die Teilnehmerinnen und Teilnehmer des Bürgerrats – aber auch für die breitere Öffentlichkeit – nachvollziehbar gemacht, welche Empfehlungen warum berücksichtigt wurden oder auch nicht. Inwieweit diese Anforderungen von Politik und Verwaltung erfüllt werden, sollte ebenso Gegenstand systematischer Evaluationen sein wie die gängigere Ermittlung der (Un-)Zufriedenheit mit dem Bürgerratsprozess unter den Teilnehmerinnen und Teilnehmern.

-
- 1 Teile des Beitrags basieren auf Glaab, Manuela: Hohe Erwartungen, ambivalente Erfahrungen? Zur Debatte um „mehr Bürgerbeteiligung“ in Wissenschaft, Politik und Gesellschaft. In: dies. (Hrsg.): Politik mit Bürgern – Politik für Bürger. Praxis und Perspektiven einer neuen Beteiligungskultur. – Wiesbaden: Springer VS, 2016. – S. 3–25. – (Bürgergesellschaft und Demokratie).
 - 2 Vgl. u. a. Brettschneider, Frank / Schuster, Wolfgang (Hrsg.): Stuttgart 21. Ein Großprojekt zwischen Protest und Akzeptanz. – Wiesbaden: Springer VS, 2013.
 - 3 Vgl. Gabriel, Oscar W. / Schoen, Harald / Faden-Kuhne, Kristina: Der Volksentscheid über Stuttgart 21. Aufbruch zu neuen demokratischen Ufern? – Opladen: Budrich, 2014.
 - 4 Vgl. <https://beteiligungsportal.baden-wuerttemberg.de> [17.12.2020].
 - 5 Weiterführend zur 2011 eingeführten und ab 2016 auf alle Gesetzesvorhaben der Landesregierung ausgeweiteten „partizipativen Gesetzgebung“ vgl. Brettschneider, Frank (Hrsg.): Gesetzgebung mit Bürgerbeteiligung. Online- und Offline-Formate in Baden-Württemberg. – Wiesbaden: Springer Fachmedien, 2019.
 - 6 In Thüringen und Rheinland-Pfalz sind die Online-Portale bei den Landtagen angesiedelt; siehe hierzu <https://forum.thueringer-landtag.de/> sowie <https://www.nachgefragt.landtag.rlp.de> [17.12.2020].
 - 7 Vgl. u. a. Glaab: Erwartungen, 2016. – S. 3–35; Lorenz, Astrid / Hoffmann, Christian / Hitschfeld, Uwe (Hrsg.): Partizipation für alle und alles? Fallstricke, Grenzen und Möglichkeiten. – Wiesbaden: Springer VS, 2020.

Innovative Formen der Bürgerbeteiligung

Welche Potenziale und Grenzen beinhalten Bürgerräte?

- 8 Vgl. hierzu Geißel, Brigitte / Rikki, Dean / Jung, Stefan / Wipfler, Bruno: Bürgerrat Demokratie. Vorläufiger Abschlussbericht der wissenschaftlichen Evaluation. Durchgeführt von der Forschungsstelle Demokratische Innovationen der Goethe Universität Frankfurt am Main. Im Auftrag von Mehr Demokratie e. V. 14. November 2019. – https://www.mehr-demokratie.de/fileadmin/pdf/Buergerrat/2019-11-21_vorlaeufiger_Evaluationsbericht.pdf [17.12.2020].
- 9 Initiiert und koordiniert wurde das Projekt durch Mehr Demokratie e. V. und die Schöpflin Stiftung e. V. Mehr Demokratie e. V. setzt sich seit langen Jahren für die Stärkung direktdemokratischer Verfahren in Deutschland ein und favorisiert nunmehr die Kombination von losbasierten Bürgerräten und direkter Demokratie auf Bundesebene. Zu den Treibern der Entwicklung zählt auch das Netzwerk „Allianz Vielfältige Demokratie“ – einst entstanden aus einem Projekt der Bertelsmann Stiftung. Daraus ist das Berlin Institut für Partizipation (bipar) hervorgegangen, das sich als „advokativer Thinktank“ definiert und als solcher aktiv für eine „Weiterentwicklung der repräsentativen Demokratie durch robuste partizipative Strukturen“ einsetzt; siehe <https://www.bipar.de/das-berlin-institut-fuer-partizipation/> [17.12.2020].
- 10 Vgl. <https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2020/kw41-pa-buergerschaftliches-engagement-793926> [22.01.2021].
- 11 Dies unterscheidet wiederum politische Partizipation von sozialer Partizipation. Letztere erfolgt aus anderen Motiven, etwa des sozialen Engagements oder der Selbsthilfe im Bereich von Betroffenenorganisationen, und soll nicht primär die Funktion der politischen Einflussnahme erfüllen. Es wird daher auch dafür plädiert, die Begriffe Bürgerbeteiligung und Bürgerengagement nicht synonym zu verwenden.
- 12 Auf Bundesebene sind Volksentscheide laut Grundgesetz lediglich im Falle der Länderneugliederung vorgesehen (Art. 29 GG).
- 13 Grundlegend hierzu vgl. Schumpeter, Josef: Kapitalismus, Sozialismus und Demokratie. – Bern: Francke, 1950 [dt. Erstausgabe 1946].
- 14 Meyer, Thomas: Was ist Demokratie? Eine diskursive Einführung. – Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2009. – S. 69. – weist zutreffend auf die „Unvermeidlichkeit des Normativen“ hin, da jede Demokratietheorie – auch die „realistische“ – auf normativen Grundlagen beruht.
- 15 Vgl. prominent hierzu etwa Barber, Benjamin R.: Strong democracy. Participatory politics for a new age. – Berkeley: University of California Press, 1984.
- 16 Hoecker, Beate: Politische Partizipation: systematische Einführung. In: Hoecker, Beate (Hrsg.): Politische Partizipation zwischen Konvention und Protest. Eine studienorientierte Einführung. – Opladen: Budrich, 2006. – S. 9.
- 17 Schumpeter: Kapitalismus, 1950. – S. 428.
- 18 Lipset, Seymour Martin: Political Man. The Social Bases of Politics. – Garden City: Doubleday, 1960; zitiert nach Hoecker: Politische Partizipation, 2006. – S. 5.
- 19 Habermas, Jürgen: Faktizität und Geltung. Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaats. – Frankfurt am Main: Suhrkamp, 1992.
- 20 Schmidt, Manfred G.: Demokratietheorien. Eine Einführung. – 6. Aufl. – Wiesbaden: Springer Fachmedien, 2019. – S. 233.
- 21 Ebd., S. 251.
- 22 Vgl. hierzu bereits Glaab: Erwartungen, 2016. – S. 6–7.
- 23 U. a. Pickel, Susanne: Politische Kultur, Systemvertrauen und Demokratiezufriedenheit. Wann fühlen Bürger sich gut regiert? In: Korte, Karl-Rudolf / Grunden, Timo (Hrsg.): Handbuch Regierungsforschung. – Wiesbaden: Springer VS, 2013. – S. 161–174.
- 24 Nowotny, Helga: Democratizing expertise and socially robust knowledge. Science and Public Policy, 30 (2003) 3, S. 151–156.
- 25 Pautsch, Arne / Zimmermann, Daniel: „Partizipative Gesetzgebung“ – Möglichkeiten und Grenzen der Legitimationsverstärkung durch Bürgerbeteiligung. In: Zeitschrift für Parlamentsfragen, 51 (2020) 2, S. 398–399.
- 26 Kneip, Sascha / Merkel, Wolfgang: Garantieren Wahlen demokratische Legitimität? In: Aus Politik und Zeitgeschichte, 67 (2017) 38/39, S. 18–24.
- 27 Ebd., S. 20.
- 28 Kaase, Max: Vergleichende politische Partizipationsforschung. In: Berg-Schlosser, Dirk / Müller-Rommel, Ferdinand (Hrsg.): Vergleichende Politikwissenschaft. – Opladen: Leske und Budrich, 1997. – S. 160.
- 29 Vgl. Nanz, Patrizia / Fritsche, Miriam: Handbuch Bürgerbeteiligung. Verfahren und Akteure, Chancen und Grenzen. – Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung, 2012. – S. 25–31.
- 30 Ebd., S. 33–35.
- 31 Vgl. u. a. Nanz / Fritsche: Handbuch Bürgerbeteiligung, 2012; Kersting, Norbert (Hrsg.): Politische Beteiligung. Einführung in dialogorientierte Instrumente politischer und gesellschaftlicher Partizipation. – Wiesbaden: Springer VS, 2008.

- 32 Martinsen, Renate: Öffentlichkeit in der „Mediendemokratie“ aus der Perspektive konkurrierender Demokratietheorien. In: Marcinkowski, Frank / Pfetsch, Barbara (Hrsg.): Politik in der Mediendemokratie. – Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften, 2009. – S. 142. – (Politische Vierteljahresschrift. Sonderheft; 42).
- 33 Kersting, Norbert: Innovative Partizipation. Legitimation, Machtkontrolle und Transformation. Eine Einführung. In: ders. (Hrsg.): Politische Beteiligung. Einführung in dialogorientierte Instrumente politischer und gesellschaftlicher Partizipation. – Wiesbaden: Springer VS, 2008. – S. 31–32.
- 34 Ebd., S. 31.
- 35 In Literatur und Praxis finden sich weitere synonym verwendete Bezeichnungen wie „wisdom councils“, „popular assemblies“ oder auch „town meetings“.
- 36 Nanz / Fritsche: Handbuch Bürgerbeteiligung, 2012. – S. 84–85.
- 37 Die Landesverfassung ist abrufbar unter: <https://www.ris.bka.gv.at/Land/> [05.01.2021].
- 38 Siehe https://www.partizipation.at/fileadmin/media_data/Downloads/methoden/Buergerrat_Richtlinie.pdf [05.01.2021].
- 39 Für eine Übersicht vgl. https://vorarlberg.at/web/land-vorarlberg/contentdetailseite/-/asset_publisher/qA6AJ38txu0k/content/buergerraete-in-vorarlberg?article_id=546444 [05.01.2021]; weitere Bürgerräte gibt es auf kommunaler und regionaler Ebene.
- 40 In Irland sind bei Verfassungsänderungen obligatorische Referenden vorgesehen. Umfassend vgl. Barrett, Gavin: Einsatz und Durchführung von Referenden in Irland – Eine Analyse. In: Jahrbuch für direkte Demokratie, (2018), S. 174–228.
- 41 Vgl. Farrell, David M. / Suiter, Jane / Harris, Clodagh: ‘Systematizing’ constitutional deliberation: the 2016–18 citizens’ assembly in Ireland. In: Irish Political Studies, 34 (2019) 1, S. 113–123
- 42 Es handelt sich um eine nach Geschlecht, Alter, sozialer Schichtzugehörigkeit und regionaler Herkunft geschichtete Zufallsstichprobe. Der Verfassungskonvent von 2012 bestand noch aus 33 Politikerinnen und Politikern und 66 zufällig ausgewählten Bürgerinnen und Bürgern sowie einem Vorsitzenden.
- 43 Siehe <https://www.citizensassembly.ie/en/> [05.01.2021].
- 44 Vgl. Oppold, Daniel / Nanz, Patrizia: Mehr Demokratie durch dialogorientierte Bürgerbeteiligung. Welche Formen der Partizipation braucht es? In: Thiele, Alexander (Hrsg.): Legitimität in unsicheren Zeiten. Der demokratische Verfassungsstaat in der Krise? – Tübingen: Mohr Siebeck, 2019. – S. 175–194.
- 45 Vgl. bspw. Gastil, John / Richards, Robert: Making Direct Democracy Deliberative through Random Assemblies. In: Politics & Society, 41 (2013) 2, S. 253–281; Stadelmann-Steffen, Isabelle / Dermont, Clau: How Exclusive is Assembly Democracy? Citizens’ Assembly and Ballot Participation Compared. In: Swiss Polit Sci Rev, 22 (2016) 1, S. 95–122; Reidinger, Fabian / Wezel, Hannes: Deliberation statt Abstimmung? Wie Bürgerbeteiligung und das Zufallsprinzip direkte Demokratie bereichern können. In: Jahrbuch für direkte Demokratie, (2017), S. 86–108; Suiter, Jane / Reidy, Theresa: Does Deliberation Help Deliver Informed Electorates: Evidence from Irish Referendum Votes. In: Representation, 56 (2020) 4, S. 539–557.
- 46 Kritisch etwa Kneip / Merkel: Wahlen, 2017, S. 18–24.
- 47 Oppold / Nanz: Demokratie, 2019. – S. 183.
- 48 Vgl. § 5a Abs. 6 Richtlinie der Vorarlberger Landesregierung zur Einberufung und Durchführung von Bürgerräten.
- 49 Farrell / Suiter / Harris: Deliberation, 2019, verweisen in diesem Zusammenhang auf parteipolitisch motivierte Aushandlungsprozesse bzw. Tauschgeschäfte.
- 50 Die diesbezüglichen Entschlüsse der beiden Parlamentskammern siehe unter: <https://www.citizensassembly.ie/en/news-publications/final-resolution-11th-july-2020.pdf> [05.01.2021].
- 51 Oppold / Nanz: Demokratie, 2019. – S. 191.
- 52 Eine begrenzte Anzahl von Beobachtern ist zu den Plenardiskussionen zugelassen, die zudem im Livestream übertragen werden; außerdem sind alle Dokumente öffentlich zugänglich.
- 53 Im laufenden, von der Covid-19-Pandemie behinderten Bürgerratsprozess wurden im Zeitraum 29.01. bis 06.03.2020 insgesamt 109 Eingaben gemacht und veröffentlicht; vgl. <https://www.citizensassembly.ie/en/what-we-do/public-consultation/> [05.06.2021].
- 54 Die diesbzgl. Bestimmung der aktuellen Citizens’ Assembly lautet: „The Government will then provide a response to each recommendation of the Assembly and, if accepting the recommendation, will indicate the timeframe it envisages for the holding of any related referendum“; Farrell / Suiter / Harris: Deliberation, 2019. – S. 119, merken mit Blick auf die beiden ersten Citizens’ Assemblies jedoch kritisch an, dass die Regierung auf deren Vorschläge nur teilweise zeitnah bzw. responsiv reagiert habe, so dass sich trotz der beiden erfolgreichen Referenden eine eher gemischte Bilanz ergibt.
- 55 Die Fluktuation der Teilnehmerschaft bei der Citizens’ Assembly der Jahre 2016 bis 2018 trotz einer allgemein hohen Zufriedenheit der Teilnehmerinnen und Teilnehmer mit dem Beratungsprozess wird nicht zuletzt darauf zurückgeführt, dass keinerlei Honorare gezahlt wurden (vgl. Farrell / Suiter / Harris: Deliberation, 2019. – S. 119).

Innovative Formen der Bürgerbeteiligung

Welche Potenziale und Grenzen beinhalten Bürgerräte?

- 56 So steht der irischen Citizens' Assembly ein aus dem Civil Service besetztes Sekretariat zur Verfügung. Das Büro für Freiwilliges Engagement und Beteiligung (vormals „Büro für Zukunftsfragen“) in Bregenz, welches die Bürgerräte organisiert, ist bei der Vorarlberger Landesregierung angesiedelt und untersteht direkt dem Landeshauptmann.
- 57 Mitunter werden auch Varianten praktiziert, die neben Zufallsbürgern auch „verfasste Akteure“ miteinbeziehen, jedoch muss deren Rolle als Experten und/oder Stakeholder vorab geklärt werden.
- 58 Siehe <https://www.buergerrat.net/at/vorarlberg/> [12.01.2021].
- 59 Vgl. Pokorny, Sabine / Roose, Jochen: Die Eignung von Umfragemethoden. Methodische Einschätzung. – Berlin: Konrad-Adenauer-Stiftung, 2020. – (Informationen & Recherchen). – <https://www.kas.de/de/einzelitel/-/content/die-eignung-von-umfragemethoden-methodische-einschaetzung> [07.01.2021].
- 60 Brettschneider, Frank: Erfolgsbedingungen für Kommunikation und Bürgerbeteiligung bei Großprojekten. In: Glaab, Manuela (Hrsg.): Politik mit Bürgern – Politik für Bürger. Praxis und Perspektiven einer neuen Beteiligungskultur. – Wiesbaden: Springer VS, 2016. – S. 227.
- 61 Diese standardisierte Moderationsmethode geht zurück auf Jim Rough und zeichnet sich u. a. dadurch aus, dass alle Kernaussagen der Teilnehmerinnen und Teilnehmer gut sichtbar für alle schriftlich festgehalten und zudem in vier Kategorien systematisiert werden: 1.) Herausforderungen/Probleme, 2.) Lösungen/Ideen, 3.) Bedenken sowie 4.) Fakten/Daten (vgl. Oppold / Nanz: Demokratie, 2019. – S. 183; sowie einführend in die Methode Zubizarreta, Rosa / Bonsen, Matthias zur / Bock, Veerle de (Hrsg.): Dynamic facilitation. Die erfolgreiche Moderationsmethode für schwierige und verfahrenre Situationen. – Weinheim: Beltz, 2014.
- 62 Vgl. Glaab, Manuela: Partizipative Politikberatung. Formate, Erfahrungen und Perspektiven. In: Falk, Svenja / Glaab, Manuela / Römmele, Andrea / Schober, Henrik / Thunert, Martin (Hrsg.): Handbuch Politikberatung. – 2., völlig neu bearb. Aufl. – Wiesbaden: Springer VS, 2019. – S. 99–112. Weiterführend zu Wissenskonzeptionen und Beratungskonstellationen in der Wissensgesellschaft vgl. Weingart, Peter: Wissensgesellschaft und wissenschaftliche Politikberatung. In: Falk, Svenja / Glaab, Manuela / Römmele, Andrea / Schober, Henrik / Thunert, Martin (Hrsg.): Handbuch Politikberatung. – 2., völlig neu bearb. Aufl. – Wiesbaden: Springer VS, 2019. – S. 67–78. In diesem Zusammenhang sei angemerkt, dass Expertenwissen gegenwärtig in bisher nicht gekannter Weise hinterfragt wird, nicht immer in aufklärerischer, dem Erkenntnisgewinn dienlicher Absicht, sondern durchaus in Form von Angriffen gegen die Autorität von Wissenschaft an sich. Gleichwohl belegen die Repräsentativbefragungen des Wissenschaftsbarometers ein zwar nicht ungeteiltes, aber im Vergleich zu anderen Bereichen hohes Vertrauen der Bevölkerung in die Wissenschaft (vgl. zuletzt Wissenschaftsbarometer 2020; abrufbar unter <https://www.wissenschaft-im-dialog.de/projekte/wissenschaftsbarometer/wissenschaftsbarometer-2020/> [07.01.2021]).
- 63 Weiter dazu vgl. etwa Elkins, Johan A. / Farrell, David M. / Reidy, Theresa / Suiter, Jane: Understanding the 2015 marriage referendum in Ireland: context, campaign, and conservative Ireland. In: Irish Political Studies, 32 (2017) 3, S. 361–381; Suiter, Jane: Deliberation in Action – Ireland's Abortion Referendum. In: Political Insight, 9 (2018) 3, S. 30–32.
- 64 Varianten, die Offline-Versammlungen mit Online-Dialogen oder -Plattformen verbinden, sind möglich und werden vielfältig genutzt, bergen jedoch spezifische Herausforderungen (etwa hinsichtlich der Herstellung adäquater Diskursbedingungen und der barrierefreien Nutzung), die hier nicht näher erörtert werden können (vgl. u. a. Leggewie, Claus / Bieber, Christoph: Web-Foren. In: Kersting, Norbert (Hrsg.): Politische Beteiligung. Einführung in dialogorientierte Instrumente politischer und gesellschaftlicher Partizipation. – Wiesbaden: Springer VS, 2008. – S. 92–115); ein Anwendungsbeispiel ist der o. g. „Bürgerrat Demokratie“ (vgl. Geißel / Rikki / Jung / Wipfler: Bürgerrat, 2019).



Ausgewählte Bürgerräte im europäischen Vergleich

Tobias Montag, Alexander Beribes

Im Juni 2020 beschloss der Ältestenrat des Deutschen Bundestags auf Vorschlag des Bundestagspräsidenten die Durchführung eines losbasierten Bürgerrats zur Erstellung eines Bürgergutachtens zur Rolle Deutschlands in der Welt.¹ Damit erreichte die Diskussion um die Einführung „konsultativer“² Bürgerbeteiligungselemente in das parlamentarische Regierungssystem der Bundesrepublik einen vorläufigen Höhepunkt. Ihre Ursprünge gehen in Deutschland bis in die 1970er Jahre zurück. Damals entwickelte der Soziologe Peter C. Dienel die „Planungszelle“ als direkten Vorläufer des Bürgerrats.³ Das Verfahren wurde seitdem vor allem auf der kommunalen Ebene erprobt und ausgebaut.⁴ Teils auf einer eigenständigen Tradition gründend, teils aber auch vom deutschen Vorbild beeinflusst,⁵ wurden in den letzten Jahren im europäischen Ausland und darüber hinaus ebenfalls ähnliche Verfahren verstärkt praktiziert. Bei einigen von ihnen besteht die Besonderheit darin, dass sie auf der nationalen Ebene Eingang fanden und somit größere, durchaus auch internationale Aufmerksamkeit erzielten. Mit dieser Entwicklung zieht Deutschland jetzt gleich. Das vom Ältestenrat des Deutschen Bundestags beauftragte Bürgergutachten zur internationalen Rolle Deutschlands ist ein Novum auf Bundesebene. Der Bundestagspräsident spricht in dem Zusammenhang vom „parlamentarischen Neuland“.⁶

Plädoyer für mehr Realismus

Mit dem Aufrücken auf die nationale Ebene gewinnt dieses Bürgerbeteiligungsverfahren jedoch nicht nur mehr öffentliche Bekanntheit, sondern es wird auch mit höheren Legitimationsanforderungen konfrontiert werden. Im Raum stehen vor allem die Fragen, wie groß der Einfluss des Bürgerrats auf das Parlament und andere politische Entscheidungsgremien ist bzw. sein soll, wie transparent seine Verfahren sind und nach welchen Repräsentationsprinzipien sich die Teilnehmer zusammensetzen. An diesen Schlüsselfragen wird sich letztlich entscheiden, ob der Bürgerrat seine „demokratiepolitischen Potenziale“ entfalten kann.⁷ In der öffentlichen Debatte wird diese Potenzialität jedoch oft schon mit der Realität gleichgesetzt. Angesichts des Fehlens entsprechender Praxiserfahrungen von Bürgerräten auf Bundesebene verweist dies auf ein generelles Problem, wenn von Partizipation in der deutschen Öffentlichkeit die Rede ist: In der politischen Debatte weicht eine empirische und realistische Betrachtungsweise in der Regel sehr schnell überzogenen Hoffnungen, die am Ende ungewollt zum Scheitern der postulierten Beteiligungsverfahren beitragen können. So wurden im Zusammenhang mit den Massenprotesten gegen das Bahnprojekt Stuttgart 21 Schlichtungs- und Mediationsverfahren rasch zu Zauberformeln für mehr Akzeptanz verklärt. Heute würde wohl niemand mehr auf die Idee kommen, sie als Allheilmittel zu verkaufen. Die Etablierung von Bürgerräten ist derzeit ein Trend in Teilen Europas und doch könnte ihnen ein ähnliches Schicksal bevorstehen. Vereinzelt sind zumindest schon jetzt Stimmen zu hören, die die Erwartungen an Bürgerräte derart hochschrauben, so dass am Ende ein tiefer Absturz in die Enttäuschung das wahrscheinlichste Szenario ist.⁸ Hauptmerkmal ihrer Argumentation ist neben einer empiriefernen Krisendiagnose der Demokratie oft der Verzicht auf Anschauung der konkreten Verfahrenspraxis und deren Einbettung in das Institutionengefüge.

Hier soll deswegen ein anderer Weg beschritten werden. Erkenntnisse über im europäischen Ausland auf nationaler Ebene durchgeführte Bürgerräte können helfen, das Potenzial dieser Bürgerbeteiligungsverfahren realistisch einzuschätzen. Im Mittelpunkt des Vergleichs stehen dabei folgende übergeordnete Fragen: Was können bzw. was leisten Bürgerräte? Wie müssen Bürgerräte „konstruiert“ werden, damit Demokratien von ihnen profitieren und sie einen positiven Nutzen unter den Teilnehmern entfalten?

Fallbeispiele, Methodik und Vorgehen

Als erstes in Frage kommendes Fallbeispiel ist Irland zu nennen. Im internationalen Vergleich ist die Insel ohne Zweifel Vorreiter für die Einführung von Bürgerräten auf der nationalen Ebene. Im Lichte der internationalen Wirtschafts- und Finanzkrise und der damit verbundenen ökonomischen und sozialen Folgen für das Land entstand 2011 aus der Gesellschaft heraus die Initiative „We the Citizens“. Sie setzte sich dafür ein, einen losbasierten Bürgerrat zunächst als Forschungsexperiment auszurichten und in diesem Rahmen Ideen für die Erneuerung des Landes auszuarbeiten. Das Ziel war es, herauszufinden, ob es grundsätzlich sinnvoll ist, losbasierte Bürgerräte als Teil des politischen Lebens in Irland zu etablieren. Der Prozess bestand aus zwei Phasen: Zunächst wurden sieben regionale Bürgerveranstaltungen (*regional citizens'*

events) in verschiedenen Teilen Irlands durchgeführt. Sie dienten dazu, die Themensetzung des nationalen Bürgerrates im Juni 2011 zu definieren, der sich aus hundert per Zufallsprinzip ausgelosten Personen zusammensetzte und zwei Tage dauerte. Die Initiative empfahl schlussendlich, einen „Bürgerratsmechanismus“ als Ergänzung zur bestehenden repräsentativen Demokratie einzurichten.⁹

Hier wird eine Parallele zum „Bürgerrat Demokratie“ deutlich, der im September 2019 in Leipzig stattfand. Dieser wurde ebenfalls von zivilgesellschaftlichen Akteuren initiiert und sah – inspiriert durch das Modell der Initiative „We the Citizens“ – zunächst die Durchführung von Regionalkonferenzen an unterschiedlichen Orten in Deutschland vor.

2012 wurde in Irland ein Verfassungskonvent (*Convention on the Constitution*) eingesetzt, der sich aus 66 per Los ausgewählten Bürgerinnen und Bürgern, 33 Mitgliedern beider Kammern des Parlaments (*Oireachtas*) und der Nordirland-Versammlung sowie einem Vorsitzenden zusammensetzte. Es handelte sich also um ein „hybrides Modell“¹⁰ und nur teilweise um ein Bürgerratsverfahren. Im Unterschied zum Bürgerrat der Initiative „We the Citizens“ dauerte der gesamte Prozess 18 Monate.¹¹ Der Verfassungskonvent sprach sich unter anderem für die Einführung der gleichgeschlechtlichen Ehe aus. Über diesen Vorschlag stimmten die Irinnen und Iren im Mai 2015 in einem Referendum ab.

Das dritte Verfahren wurde zwischen 2016 und 2018 durchgeführt. Diesmal bestand es aus 99 ausgelosten Bürgerinnen und Bürgern und einer Vorsitzenden. Der Bürgerrat befasste sich auch in diesem Fall mit sensiblen Themen, so beispielsweise mit dem achten Zusatzartikel in der irischen Verfassung (Abtreibungsverbot). Der Bürgerrat empfahl eine Liberalisierung der Gesetze. Im nachfolgenden Referendum im Mai 2018 stimmte eine Mehrheit der Iren schließlich für die Abschaffung des Abtreibungsverbots.

2020 wurde ein Bürgerrat zum Thema „Geschlechtergerechtigkeit“ eingerichtet. Durch die Corona-Pandemie musste dieser allerdings zwischenzeitlich pausieren. Schlussendlich wurde die Entscheidung getroffen, das Verfahren online fortzusetzen. Sein Gutachten soll der Bürgerrat, der ebenfalls aus 99 per Los ausgewählten Bürgerinnen und Bürgern und einer Vorsitzenden besteht, bis Juni 2021 vorlegen.¹²

Das zweite nationale Fallbeispiel ist die *Convention citoyenne pour le climat*, die in Frankreich mit 150 Teilnehmern 2019/20 zum Thema Klimaschutz durchgeführt wurde. Der Bürgerrat war unmittelbar eine Folge der *Grand Débat National* von Präsident Emmanuel Macron in Reaktion auf die „Gelbwestenproteste“.

Darüber hinaus werden beide nationalen Beispiele durch zwei regionale Fälle ergänzt. Hier bietet sich zunächst das österreichische Bundesland Vorarlberg an, das bereits auf eine lange Tradition bei der Durchführung von Bürgerräten zurückblicken kann. Schon 2004 wurde mit einer Planungszelle experimentiert. Bei später durchgeführten Bürgerräten fand die Moderationsmethode *Dynamic Facilitation* von Jim Rough Eingang in das Verfahren.¹³ Seit 2011 gibt es Bürgerräte mit einer stets überschaubaren Teilnehmerzahl von um die 15 per Los gewählten Personen auch auf der Ebene des Bundeslandes. Die Besonderheit des Vorarlberger Modells ist, dass der Bürgerrat

durch Unterschriftensammlung initiiert werden kann.¹⁴ Der Übergang zu direktdemokratischen Verfahren, die wir in Deutschland unter den Begriffen der Volksinitiative auf Landesebene bzw. der Bürgerinitiative auf der Kommunalebene kennen, ist hier also fließend. Formal betrachtet ist der Einfluss der Bevölkerung auf den Bürgerrat damit hoch.

Das zweite regionale Fallbeispiel ist Ostbelgien. Ebenso wie Vorarlberg hat die Region schon vorab Erfahrungen mit Bürgerräten sammeln können. Bereits 2017 wurde ein Bürgerrat zur „Kinderbetreuung“ initiiert. 2019 rief das Parlament der Deutschsprachigen Gemeinschaft im Zusammenspiel mit der Regierung einen *Permanenter Bürgerdialog* ins Leben. Er besteht aus zwei Elementen: einer punktuell einberufenen *Bürgerversammlung* aus bis zu 50 gelosten Teilnehmern und einem *ständigen Bürgerrat*, der sich aus 24 Personen zusammensetzt, die abermals aus dem Personenkreis der vorangegangenen *Bürgerversammlung* gelost werden. Das ostbelgische Modell hebt sich von den anderen Fallbeispielen vor allem deshalb ab, weil hier die Permanenz eines Prozesses institutionalisiert wurde. Dieses Arrangement legt – zumindest auf den ersten Blick – die Vermutung nahe, dass die Teilnehmer angesichts einer fehlenden zeitlichen Limitierung des Verfahrens eine größere Unabhängigkeit von ihrem politischen „Auftraggeber“, dem Parlament, erringen könnten.

Die beiden regionalen Bürgerräte sind jedoch nicht allein wegen ihrer Besonderheiten interessant. Vielmehr geht es darum, die Hypothese zu überprüfen, ob es einen Zusammenhang zwischen der Autonomie der Bürgerräte im Verhältnis zur staatlichen Ebene gibt. Oder mit anderen Worten: Ob der formale Einfluss der Bürgerräte steigt, je weniger die Ebene, auf der sie eingesetzt werden, zu entscheiden hat. Ähnliche Effekte sind auch von den Volksgesetzgebungsverfahren in Deutschland bekannt. Die Volksinitiative steht hier in Konkurrenz zum Initiativrecht des Parlaments. Dies korreliert mit der im Verhältnis zur Bundesebene eher eingeschränkten Kompetenz der Länderparlamente. Mit zunehmender Kompetenz nimmt die systemische Inkompatibilität mit dem Parlamentarismus zu.¹⁵ Ließe sich ein derartiger Effekt gleichsam bei den Bürgerräten nachweisen, müsste zumindest verstärkt über das Potenzial der Bürgerräte als Störfaktor im politischen System nachgedacht werden.

In diesem Beitrag geht es nicht darum, die verschiedenen Bürgerratsverfahren in ihrer gesamten deskriptiven Breite abzubilden. Stattdessen sollen die Besonderheiten herausgearbeitet werden. Es geht um die Unterschiede und die Gemeinsamkeiten, die möglicherweise den Erfolg oder Misserfolg der Bürgerräte erklären. Datengrundlage waren Auskünfte von Experten, die an der Ausgestaltung und/oder Durchführung der jeweiligen Bürgerratsverfahren beteiligt waren.¹⁶ Dazu wurden teilstrukturierte Tiefeninterviews durchgeführt. Eine Übersicht der Experten sowie deren Kontaktdaten ist in der Anlage zu finden.

Im Mittelpunkt des Vergleichs stehen zunächst die institutionellen Voraussetzungen. Darauf aufbauend geht es um die organisatorische Ausgestaltung der Bürgerräte sowie die Wirkung der Verfahren auf die Politik und die Teilnehmer der Bürgerräte. Abschließend werden Schlussfolgerungen aus dem Vergleich gezogen.

Der institutionelle Rahmen

Die institutionelle Einbettung der Bürgerräte spiegelt – wenig überraschend – die Logik der jeweiligen politischen Systeme wider.¹⁷ Initiator und Auftraggeber des Bürgerrats ist in Frankreich der Präsident. Er reagierte damit auf eine Forderung, die im Rahmen der Grand Débat National im Jahr 2019 erhoben wurde. Die Verantwortung dafür lag letztlich beim Staatspräsidenten. Selbstverständlich organisierte der Élysée-Palast im semipräsidentiellen Regierungssystem Frankreichs das Verfahren nicht unmittelbar selbst. Die konkrete Zuständigkeit für die Organisation und Durchführung des Bürgerrats wurde beim *Conseil économique, social et environnemental* (CESE) angesiedelt. Der *Conseil* ist eine Art dritte Parlamentskammer, in der sich Interessengruppen organisieren, mit beratender Funktion. Zur operativen Planung und Umsetzung wurde eine Steuerungsgruppe – ein *comité de gouvernance* – gebildet. Deren Vertreter setzten sich aus Experten für Klima, politische Partizipation sowie Wirtschaft und Soziales zusammen und wurden staatlicherseits bestimmt. Zusätzlich waren zwei Ministerialvertreter in der Gruppe. Die staatliche – genauer: die exekutive – Kontrolle des Bürgerratsverfahrens war also gewährleistet. Die Letztentscheidung lag immer bei den Behörden. Dies gilt auch für die Festlegung des vom Bürgerrat zu behandelnden Themas.

Bemerkenswert ist, dass die Institutionalisierung des Bürgerrats sowohl durch eine gewisse Konkurrenz der Ministerien um den Einfluss auf das Prestigevorhaben als auch durch Reformpläne für den CESE angetrieben wurde. So verstand dessen Präsident Patrick Bernasconi den Bürgerrat schnell als Chance, den CESE zu einer Art Kammer für Bürgerbeteiligung weiterzuentwickeln. Von einem hohen administrativen Druck, den Bürgerrat zum Erfolg zu führen, ist deshalb auszugehen.

In Irland schlägt die Regierung die Einsetzung der Bürgerräte vor und legt die Themen fest. Das Parlament entscheidet über diesen Vorschlag. Dieses Vorgehen folgt der Logik des parlamentarischen Regierungssystems. Für die Organisation waren beim ersten Bürgerrat zunächst noch Beamte aus dem Geschäftsbereich des Parlaments zuständig. Inzwischen übernehmen dies Regierungsbeamte, was allerdings noch immer der gewaltenschränkten Logik des parlamentarischen Regierungssystems unterliegt. Sie formen das Sekretariat und unterstützen die Vorsitzende bei ihren Aufgaben. Die Finanzierung der Bürgerräte liegt komplett in staatlicher Hand.

Wie im irischen Fallbeispiel haben wir es in Ostbelgien mit einem parlamentarischen Regierungssystem zu tun – allerdings eingebettet in den sehr speziellen belgischen Föderalismus.¹⁸ Ostbelgien ist einerseits Teil der Wallonischen Region und dort auch parlamentarisch vertreten. Andererseits bildet es eine eigene Sprachregion mit einem eigenen Parlament der Deutschsprachigen Gemeinschaft Belgiens. Während das Regionalparlament der Wallonie zuständig ist für Raumordnung, Wohnungswesen, Umwelt, Wirtschaft, Beschäftigung, die Gemeinden sowie für öffentliche Arbeiten und Verkehr, ist das Gemeinschaftsparlament zuständig für kulturelle Angelegenheiten, Familie, Gesundheitswesen und Soziales sowie den Sprachgebrauch im Unterrichtswesen.¹⁹ Genau in diesem Zuständigkeitsbereich beschloss das Gemeinschaftsparlament im Februar 2019 einstimmig das Dekret zur Einführung eines permanenten Bürgerdialogs in der Deutschsprachigen Gemein-

schaft.²⁰ Die Initiative dafür ging vom damaligen Parlamentspräsidenten Alexander Miesen und von Ministerpräsident Oliver Paasch aus – beide verkörpern gewissermaßen idealtypisch die Gewaltenschränkung im parlamentarischen Regierungssystem. Ihr Ziel war es, dem Vertrauensschwund und der Zunahme populistischer Tendenzen entgegenzuwirken sowie Entscheidungsprozesse transparenter zu machen. Organisiert wird der *Bürgerdialog* von einem ständigen Sekretariat des Gemeinschaftsparlaments, das derzeit aus einer Person besteht.

Im Vergleich dazu fällt Vorarlberg aus der Systemlogik heraus. Wie auf der Ebene des Bundes gibt es auch auf der Landesebene in Österreich ein parlamentarisches Regierungssystem. Der Landeshauptmann, der Regierungschef, wird vom Landtag gewählt.²¹ Dennoch ging nicht nur die Initiative für die Einrichtung und Weiterentwicklung der Bürgerräte von den Landeshauptmännern aus, sondern auch die organisatorische Anbindung liegt bei der Exekutive, beim Büro für Freiwilliges Engagement und Beteiligung. Rechtsgrundlage für die Bürgerräte ist kein Parlamentsgesetz, sondern die 2013 erlassene Richtlinie der Vorarlberger Landesregierung zur Einberufung und Durchführung von Bürgerräten. Dort ist auch geregelt, dass ein Bürgerrat auf Landesebene durchzuführen ist, wenn mindestens 1.000 teilnahmeberechtigte Bürgerinnen und Bürger dies per Unterschrift verlangen. Daneben kann der Landtag oder die Landesregierung die Durchführung eines Bürgerrats beschließen.²² Das für parlamentarische Regierungssysteme typische Initiativrecht des Landtags wird also gleich von zwei weiteren Initianten(-gruppen) relativiert.

Unabhängig von der Frage nach dem Einfluss des Regierungssystems auf die institutionellen Rahmenbedingungen der Bürgerräte lässt sich festhalten, dass alle vier Fallbeispiele insgesamt hochgradig verregelt sind – sei es durch das unmittelbare Entscheidungsvorrecht der Exekutive oder durch Gesetzesnorm. Von Interesse ist jedoch, ob sich die Bürgerräte in diesem Rahmen so etwas wie Autonomie erkämpfen konnten und ob es dabei einen Zusammenhang zum Regierungstyp gibt.

Dabei fällt auf, dass das französische Modell einer exekutiv geprägten Steuerungsgruppe mehr Flexibilität ermöglicht, als das gesetzlich strukturierte Bürgerratsmodell. Trotz der Letztentscheidung durch die Regierung konnten die Teilnehmer der Bürgerräte eine weitere Sitzung sowie die Weiterarbeit in selbstorganisierten freiwilligen Online-Gruppen durchsetzen. Auch eine Anhörung von Präsident Macron wurde eingefordert, der dieser tatsächlich im Januar 2020 nachkam. Im parlamentsbeschlossenen irischen Fall ist dieser Spielraum so nicht gegeben. Zum Design des Verfahrens können die Teilnehmer dort lediglich Empfehlungen abgeben, mehr Einfluss haben sie nicht.

Ähnlich ist die Lage in Vorarlberg. Die Richtlinie der Landesregierung legt das mehrstufige Verfahren und die anzuwendenden Methoden detailliert fest. Eher informell hat sich allerdings eine Stakeholder-Beteiligung entwickelt. Die sogenannte Resonanzgruppe mit Vertretern von umsetzungsrelevanten Interessengruppen und Behörden soll als ein Baustein zur Qualitätssicherung verstanden werden. Der eigentliche Autonomiegewinn des Vorarlberger Modells liegt in der Unterschriftensammlung der Bürgerinnen und Bürger. Er nimmt faktisch der Landesregierung und dem Landtag den alleinigen Einfluss auf das zu besprechende Thema aus der Hand, der in den beiden

nationalen Fällen stets exekutiv bzw. legislativ vorgegeben wird. Dennoch kann sich auch der Bürgerrat in Vorarlberg nicht von der per Unterschriftensammlung vorgeschriebenen Themenvorgabe emanzipieren. Genau darin liegt der Unterschied zu Ostbelgien. Sowohl die Themenwahl als auch die Organisation der Durchführung liegt – innerhalb der gesetzlichen Vorgaben – formal in den Händen der Teilnehmer des *Bürgerrats*.

Der *Bürgerrat* bezeichnet in Ostbelgien ein organisatorisch-politisches Steuerungsgremium im Rahmen des *Bürgerdialogs* mit verhältnismäßig hoher Verfahrenautonomie. Im Dekret des Gemeinschaftsparlaments heißt es unter Art. 4 § 2: „Unter Berücksichtigung der im vorliegenden Dekret festgelegten Vorgaben legt der Bürgerrat alle anderen Aspekte seiner Arbeitsweise fest.“ Der *Bürgerrat* bestimmt im Laufe seiner 18 Monate dauernden Amtszeit zum Beispiel die Themen für die Behandlung in der *Bürgerversammlung*, entscheidet über die Anzahl der Teilnehmerschaft und Sitzungstermine, das Budget, das Programm, die Bestellung von Moderatoren, die Einbeziehung von Experten und Sachverständigen sowie die Evaluierung.²³ Das ständige Sekretariat – immerhin eine Parlamenteinrichtung – begleitet diesen Vorgang lediglich organisatorisch, gewissermaßen wie eine Geschäftsstelle. Besonders hervorzuheben ist die Autonomie bei der Themenwahl. Das Dekret spricht lediglich davon, dass der Bürgerrat dabei auf Vorschläge der Parlamentsfraktionen, der Regierung oder einer Initiative von mindestens 100 Bürgern zurückgreifen *kann*.²⁴ Einzige Limitierung ist die Begrenzung der Anzahl auf drei inhaltliche Themen pro Jahr – was aber eher arbeitspragmatisch bedingt ist.

Dieses Modell ist einzigartig unter den Fallbeispielen und auf den ersten Blick wirkt es, als falle es aus der Logik des parlamentarischen Regierungssystems heraus, das klar zwischen entscheidungsbefugte „Auftraggeber“ und an Vorgaben gebundene „Auftragnehmer“ unterscheidet. Die Gesetzesgrundlage fängt ein allzu autonomes Agieren des Bürgerrats an anderer Stelle jedoch sogleich wieder ein: Zunächst einmal ist die Themenwahl auf den Zuständigkeitsbereich des Gemeinschaftsparlaments begrenzt.²⁵ In besonders begründeten Fällen und nur mit Zustimmung des Präsidiums des Parlaments kann der *Bürgerrat* auch Themen auswählen, die darüber hinausgehen. Strittige Themen von gesamtstaatlichem Interesse, die engagierte Bürgerinnen und Bürger in der Regel oft vor Augen haben, sind damit an die Kontrolle eines Parlamentsgremiums gebunden. Fast wichtiger ist allerdings die Festlegung, dass sowohl die *Bürgerversammlung* als auch der Bürgerrat im Konsens entscheiden sollen. Kommt nach wiederholten Vermittlungsversuchen keine Einigung zustande, kann die *Bürgerversammlung* einen Beschluss nur mit einer Vierfünftel-Mehrheit treffen und der Bürgerrat mit einer Zweidrittel-Mehrheit, wobei jeweils auch noch Mindestanwesenheiten vorgegeben sind – wir haben es also mit einem doppelten Quorum zu tun.²⁶ Diese Mechanismen spiegeln nicht nur die konkordanzdemokratische Kultur Belgiens wider, sie wirken faktisch auch als gesamtgesellschaftlicher „Trichter“ für die Themenwahl. In dieser Frage verfügt das ostbelgische Modell also lediglich über eine papierne Autonomie.

Die organisatorische Ausgestaltung

Die Bürgerratsverfahren werden in der Regel von neutralen externen Moderatoren durchgeführt. Dies folgt zum einem aus dem Anspruch, eine von Manipulationsversuchen freie Diskussion und Meinungsbildung der Teilnehmer zu organisieren. Zum anderen ist eine zielführende Diskussion ohne „sanfte“ Steuerung des deliberativen Prozesses nicht möglich. Immerhin soll am Ende des Verfahrens ein Gutachten bzw. eine Stellungnahme zu einem konkreten Thema vorgelegt werden. Alle Moderatoren müssen deshalb Mindestqualitätsanforderungen genügen. Oft werden Institute mit Erfahrungen mit qualitativen Umfragen oder staatlichen Dialogprozessen sowie selbständige Moderatoren damit beauftragt. Im irischen Fall werden die Vorsitzenden von der Regierung ernannt, die auch die Moderatoren bestellen. Eine Sonderrolle nimmt der ständige *Bürgerrat* im hochgradig institutionalisierten *Bürgerdialog* Ostbelgiens ein. Er verfügt über einen Vorsitz, der nicht staatlicherseits ernannt wird. Stattdessen wählt der *Bürgerrat* aus seinen Reihen einen Vorsitzenden für ein halbes Jahr. Dabei müssen sich Männer und Frauen jeweils abwechseln.

Eines der zentralen Bausteine der Bürgerräte sind die vorgeschalteten Losverfahren, mit denen die Teilnehmer rekrutiert werden. In Deutschland am weitesten verbreitet ist das im Zusammenhang mit der „Planungszelle“ etablierte zweistufige Losverfahren. In einem ersten Schritt wird dabei auf Grundlage der Melderegister eine hohe Zahl an Personen der Grundgesamtheit angeschrieben, um sicherzustellen, dass es hinreichend viele Rückmeldungen gibt. Bei der Rückmeldung werden die soziodemografischen Merkmale oder andere für das Projekt zentrale Eigenschaften abgefragt. Danach wird unter den derart sortierten Personen erneut gelost – je nach Erfordernis mit einer entsprechenden Quotierung oder einem bestimmten angestrebten Proporz. Dieses Verfahren ist nicht frei von Problemen.²⁷ Sie fangen bei der Selbstselektion an, gehen über mögliche falsche Angaben zur eigenen Person und reichen hin bis zur Frustration der Angefragten, weil sie zwar engagiert sind – und sich deswegen extra zurückmelden –, aber nicht mitmachen dürfen. Trotz aller Bemühungen lässt sich der – oft auch gegen die vermeintliche „Diktatur der Wahlen“²⁸ gerichtete – Anspruch, mit den aleatorischen Verfahren die Bevölkerung repräsentativer abzubilden als im Parlament, nicht ohne Weiteres realisieren. Mehrstufige Verfahren sind nur eine Hilfskrücke, um die Repräsentativität zu verbessern. Eine Garantie dafür können sie nicht sein.

Bezeichnenderweise verzichtet das Bürgerratsverfahren in Vorarlberg gleich ganz auf diesen unrealistischen Anspruch. Es wird lediglich ein einstufiges Losverfahren angewandt. Zwecks Vereinfachung läuft das Verfahren in den Meldeämtern mittlerweile dafür aber vollautomatisiert. In Frankreich, wo es diese Form der Melderegister nicht gibt, erfolgte die Loswahl maschinell auf Grundlage der Telefonnummern. Über die Telefonvorwahl ist eine regionale Abbildung der Bevölkerung in Frankreich möglich. In einem kurzen Interview wurden sodann die soziodemografischen Daten erfasst: Alter, Geschlecht, Beruf, Wohnort und Bildungsgrad. Rund 500 Personen erklärten sich zur Teilnahme bereit. Unter dieser Gruppe wurden dann nach Quoten 150 Teilnehmer und Teilnehmerinnen für den *Convention citoyenne pour le climat* ausgewählt. Weitere 50 wurden als Ersatzkandidaten überrekrutiert, um mögliche Ausfälle zu kompensieren. Wir haben es in Frankreich mit einem zweistufigen Verfahren zu tun.

Im ostbelgischen Fall liegt die Gestaltung des Losverfahrens in den Händen des Bürgerrats. Verpflichtend sind allerdings eine ausgewogene Verteilung nach Geschlecht, Alter und geografischer Herkunft sowie eine ausgewogene sozioökonomische Durchmischung. Zusätzliche Kriterien zur Verbesserung der Repräsentativität können festgelegt werden.²⁹ Insgesamt kommen alle Einwohner mit Wohnsitz in Ostbelgien in den „Lostopf“, aus dem dann 1.000 Personen gezogen und befragt werden. Aus ihnen werden dann die 25 bis 50 für die *Bürgerversammlung* gelost. Auch in Ostbelgien wird demnach ein zweistufiges Losverfahren angewandt. Zu jedem Thema wird eine eigene *Bürgerversammlung* erneut ausgelost. Alle 18 Monate werden aus dem Teilnehmerkreis der *Bürgerversammlungen* die 25 Mitglieder des ständigen *Bürgerrats* gelost. Auf diese Weise wird eine gewisse personelle Kontinuität im permanenten *Bürgerdialog* sichergestellt.

Irland hat sich hingegen für einen anderen Weg entschieden. Ein von der Regierung beauftragtes Meinungsforschungsinstitut geht von Haus zu Haus und rekrutiert die potenziellen Teilnehmer eines Bürgerrates. Über ein Losverfahren wird im nächsten Schritt versucht, die Ergebnisse des letzten Zensus entsprechend der Kriterien Geschlecht, Region, Alter und wirtschaftlicher Situation abzubilden. Repräsentativität kann natürlich auch dieses Verfahren nicht garantieren, denn die Teilnahme ist wie in den anderen Fällen freiwillig. Mit Ausnahme von Irland wurde die Auswahl in den übrigen Fällen nicht auf die Staatsbürger beschränkt, sondern auf alle Einwohner ab 16 Jahre erstreckt. Streng genommen müsste man deshalb eher von einem Einwohnerrat und nicht von einem Bürgerrat sprechen.

Die zum Teil sehr hohe Arbeitsintensität in den Bürgerratsverfahren, die Zeit und inhaltliche Vorbereitungsleistungen verlangt, ist eine hohe Hürde für die Beteiligung insbesondere der werktätigen Bevölkerung. Mit Aufwandsentschädigungen und Unkostenerstattungen versucht man diesem Problem bei der in Deutschland praktizierten „Planungszelle“ entgegenzuwirken. Dies stellt eine erhebliche finanzielle Belastung dar und ist auch einer der Gründe, warum beispielsweise das Experiment mit der „Planungszelle“ im österreichischen Vorarlberg abgebrochen und durch ein Moderationsmodell ersetzt wurde. Finanziell entschädigt werden die Teilnehmer in Ostbelgien, Frankreich und Irland. Nennenswerte Effekte auf die Teilnehmerzusammensetzung sind dabei bisher allerdings nicht auffällig geworden. Das Verfahren zieht überwiegend Teilnehmer an, die unabhängig von finanziellen Anreizen über eine hohe Engagementmotivation verfügen. Umgekehrt heißt das, dass das Problem der defizitären Einbeziehung wenig motivierter Bevölkerungsgruppen mit dem Losverfahren nur schwer gelöst werden kann.

Grundsätzlich wird mit Blick auf die Bürgerbeteiligung zudem von einem Zusammenhang zwischen Bildung und Engagementmotivation ausgegangen, den Umfragen immer wieder bestätigen.³⁰ Zwar gibt es insgesamt eine große Expertise in der Bevölkerung, sie kann allerdings nicht in jedem Einzelfall unterstellt werden. Neben der Motivation der weniger gebildeten Menschen für eine Teilnahme am Bürgerrat, erweist sich der unterschiedliche Bildungsstand potenziell als Problem für einen sinnvollen Austausch im Rahmen der Sitzungen. Zwar wird von allen Interviewten betont, dass das Erfolgsgeheimnis der Bürgerräte in der Kombination von Fachwissen und lebensweltlicher Erfahrung liegt, ohne ein gewisses Maß an Angleichung der Wissensstände lässt

sich jedoch kein aussagekräftiges Bürgergutachten erstellen. Aus diesem Grund ist die Einbeziehung externer Experten in der in Deutschland praktizierten „Planungszelle“ seit Jahrzehnten gängige Praxis.

Mit Ausnahme des Vorarlberger Modells setzten alle anderen hier untersuchten Fälle im Rahmen des Verfahrens Experten ein. In Irland liegt deren Auswahl und Bestellung in den Händen des Vorsitzes. Ein Mechanismus zur Sicherstellung der politischen Neutralität der Experten ist dabei nicht vorgesehen. In Ostbelgien wählt der Bürgerrat die Experten aus. Das Konsensprinzip bzw. das Prinzip der qualifizierten Mehrheit sichert hier zumindest formal die Neutralität der Experten ab. In Frankreich entscheidet die Steuerungsgruppe über deren Einsatz. Die Neutralität der Fachleute wird dabei weniger formal, sondern eher praktisch durch Aushandlungsprozesse sichergestellt. Zusätzlich wurde das Verfahren von ministeriellen Beamten fachlich begleitet, die den Convention darin unterstützten, die Ergebnisse des Bürgergutachtens gesetzestförmig zu formulieren. Diese Entwicklung war ursprünglich nicht vorgesehen und ist Ausdruck des flexiblen Steuerungsmodells des französischen Bürgerrats.

Die Dauer der Bürgerratsverfahren, die Anzahl der Sitzungen sowie die Bildung von (Unter-)Arbeitsgruppen variiert unter den Fallbeispielen erheblich. Ursache dafür sind sowohl der Umfang und Anspruch des Inhalts bzw. die Anzahl der vorgegebenen Themen – in Irland waren das zunächst zehn, dann fünf und nun ein Thema – als auch die Anzahl der Teilnehmer. In Frankreich war mit 150 Personen ein zielführendes Arbeiten ohne die Bildung von Arbeitsgruppen und ein regelmäßiges Zusammentreten im Gesamtplenium nicht möglich. Dies gilt auch für Irland, wo die 99 Teilnehmer und Teilnehmerinnen auf verschiedene Rundtischgespräche (*roundtable discussions*) verteilt wurden. Vorarlberg mit seinen rund 15 Personen kommt gänzlich ohne die Bildung von Arbeitsgruppen aus. Allerdings wurden selbst dort in Einzelfällen je nach Zweckmäßigkeit Arbeitsgruppen gebildet. Diese Möglichkeit besteht auch in Ostbelgien, allerdings ist die *Bürgerversammlung* mit einer Gruppengröße von maximal 50 Personen grundsätzlich arbeitsfähig.

Die Wirkung

Das Ziel aller Bürgerräte ist die Erstellung eines Bürgergutachtens bzw. einer Stellungnahme. Alle Modelle zielen dabei möglichst auf einen Konsens der Teilnehmer. In den beiden stark institutionalisierten Fällen Vorarlberg und Ostbelgien ist das Konsensprinzip auch formell normiert. Der Vorarlberger Bürgerrat sieht Einstimmigkeit vor,³¹ bei der ostbelgischen *Bürgerversammlung* bedarf es – wie bereits erwähnt – mindestens einer qualifizierten Mehrheit von Vierfünfteln der Teilnehmer. In Irland und Frankreich wird nach dem einfachen Mehrheitsprinzip entschieden. Grundsätzlich wird allerdings ein Konsens anvisiert.

Es ist jedoch nicht allein das Ausmaß der Geschlossenheit, das über die Wirkung des Bürgergutachtens entscheidet, sondern die Frage, was damit geschieht, wenn es erst einmal verabschiedet ist. Wie erwähnt, hat sich im französischen Fall eine Eigen-dynamik entwickelt, die im Grunde in einer ausformulierten Gesetzesinitiative mündet, mit der sich das Parlament auseinanderzusetzen hat. Die Bürgergutachten sämt-

licher irischer Verfahren wurden über die Regierung dem Parlament vorgelegt, dort diskutiert und zumindest teilweise in die laufenden Gesetzgebungsverfahren eingebracht. Insoweit es um Verfassungsänderungen ging, flossen die Empfehlungen des Bürgerrats am Ende in Referenden ein.

Wie mit den Empfehlungen der *Bürgerversammlung* in Ostbelgien umzugehen ist, ist gesetzlich verbindlich normiert. Es gibt sogar eine institutionell abgesicherte Umsetzungskontrolle durch den *Bürgerrat*.³² Die Empfehlungen der *Bürgerversammlung* werden in einer öffentlichen Parlamentsausschusssitzung von den eingeladenen Teilnehmern vorgestellt und mit den Abgeordneten diskutiert. Im Anschluss erarbeitet der Ausschuss unter ministerieller Mitwirkung eine Stellungnahme mit Umsetzungsempfehlungen oder Gründen für deren Ablehnung. In einem weiteren Parlamentsausschuss wird diese Stellungnahme wiederum mit der *Bürgerversammlung* und dem *Bürgerrat* erörtert. Die Teilnehmer des *Bürgerdialogs* hören hier gewissermaßen das Parlament an. In einem dritten, bisher noch nicht angewandten Schritt, soll spätestens ein Jahr nach Vorlage der Empfehlungen eine Sitzung des Parlamentsausschusses einberufen werden, in der der Stand der Umsetzung vorgestellt und diskutiert werden soll. Zur laufenden Kontrolle legt die ständige Sekretärin regelmäßig dem *Bürgerrat* Berichte vor, der wiederum die *Bürgerversammlung* auf dem Laufenden hält. Damit weist das Verfahren des ostbelgischen *Bürgerdialogs* eine deutliche Tendenz zur Parlamentarisierung auf. Mehr noch, es spiegelt das Prozedere des Parlaments in seinen eigenen Abläufen wider. Im Vergleich zu allen anderen Fällen greift es sehr weit in die Parlamentsrechte ein. Die Empfehlungen des *Bürgerdialogs* kommen faktisch einer Gesetzesinitiative gleich.

Ganz anders ist die Situation in Vorarlberg. Eine parlamentarische Auseinandersetzung mit den Ergebnissen ist nicht zwingend vorgesehen. Die Ergebnisse werden sowohl in einem Veranstaltungsformat vom Typ „World-Café“, zu der jeder Interessierte kommen kann, vorgestellt und diskutiert als auch in der „Resonanzgruppe“ erörtert. Das Vorarlberger Modell normiert also die Einbindung des Bürgerrats in einem gesamtgesellschaftlichen deliberativen Prozess. Er erfüllt zwei Funktionen: Einerseits macht das „Bürger-Café“ das Bürgergutachten bekannt, andererseits sichert die Veranstaltung die Transparenz des Prozederes und der Ergebnisse gegenüber allen Bürgerinnen und Bürgern. Damit wird versucht, ein Nachteil des losbasierten Verfahrens zu kompensieren: Durch das Los werden interessierte Bürgerinnen und Bürger ausgeschlossen, die hochmotiviert sind und sich engagieren wollen. Ihre Nichtbeteiligung kann zu Unzufriedenheit und zu mangelnder Akzeptanz des Bürgerrats führen. In der Partizipationsforschung wird deshalb empfohlen, den Bürgerrat mit weiteren Beteiligungsformaten zu kombinieren.³³ In Vorarlberg wird dies mit dem „Bürger-Café“ umgesetzt.

Mit Blick auf die hochgradig normierten Fälle Ostbelgien und Vorarlberg lässt sich also festhalten: Beide unterscheiden sich diametral hinsichtlich der Frage, wie mit den Ergebnissen des Bürgerrats umgegangen wird. Während die parlamentarische Einbindung in Ostbelgien stark und die Einbettung in breitere Bürgerbeteiligungsverfahren schwach ist, wartet Vorarlberg mit einer defizitären Einbindung des Parlaments, aber einer sehr guten Integration in einen allgemeinen Bürgerbeteiligungsprozess auf.

In Irland wiederum hat man das Bürgerratsverfahren zur Geschlechtergerechtigkeit um eine öffentliche Konsultation ergänzt. Dass eine breitere deliberative Einbindung die Wirkung des Bürgerrats stärkt, belegt auch der französische Fall. Hier wurde im Rahmen des Bürgerkonvents eine Online-Plattform für Beiträge aus der Öffentlichkeit eingerichtet. Entscheidender ist allerdings, dass die Grand Débat National und die Unterstützung des Verfahrens durch den französischen Präsidenten die Bekanntheit des Bürgerrats deutlich erhöhten. Immerhin 82 Prozent sprachen sich in einer Umfrage vom Juni 2020 für ein Verfassungsreferendum zu den Empfehlungen des Bürgerrats aus, was für eine bereitere Bekanntheit spricht. Zudem erhöht die Behandlung strittiger Themen wie die Forderung nach einer Begrenzung der Höchstgeschwindigkeit auf französischen Autobahnen auf 110 Stundenkilometer das öffentliche Interesse.³⁴ Ob dieser Befund insgesamt als Beleg für einen positiven Einfluss auf die politische Kultur eines Landes gewertet werden kann, ist jedoch noch offen.

In Frankreich gibt es eine umfangreiche Begleitforschung. Abschließende Ergebnisse liegen derzeit noch nicht vor. Bekannt sind allerdings schon erste Reaktionen des Politikbetriebs. So gibt es jetzt einen Beigeordneten Minister für die Beziehungen zum Parlament und für Bürgerbeteiligung beim Premierminister, den *Ministre délégué auprès du Premier ministre chargé des Relations avec le Parlement et de la Participation citoyenne*. Auch auf die Teilnehmer wirkte sich der Bürgerrat aus. Ein Teil von ihnen gründete einen Verein, der sich für Bürgerbeteiligung stark macht. Er belegt, dass der Bürgerrat einen individuellen politischen Lernprozess unter seinen Teilnehmern anstößt. Eine umfangreiche Begleitforschung gab es zudem in Irland. Und in Ostbelgien verfolgt eine Forschungsgruppe, die sich aus Mitgliedern verschiedener belgischer Universitäten zusammensetzt, den permanenten Bürgerdialog.

Schlussfolgerungen

Mit der Etablierung eines Bürgerratsverfahrens auf der nationalen Ebene geht ein höheres Legitimationserfordernis einher. Der Verweis auf die Zusammensetzung der Teilnehmerschaft aufgrund einer „urdemokratischen“ Loszuteilung nach antiker Tradition reicht allein nicht aus. Alle befragten Expertinnen und Experten wissen um die Grenzen der Zufallswahl. Ein hohes Maß an Repräsentativität der Teilnehmer wird angestrebt, ist aber aufgrund der Freiwilligkeit der Teilnahme nie garantiert. Hinzu kommt, dass der Bürgerrat selbst in den Ruch kommen kann, Teil eines vermeintlich von den Bürgerinnen und Bürgern „entfremdeten“ Politikbetriebs zu sein.

Mit verschiedenen Maßnahmen wie der Einbettung des Bürgerratsverfahrens in einen bereiteren Beteiligungsprozess sowie einer Ankoppelung an das Parlament versuchen die meisten Modelle gesamtgesellschaftliche Legitimität zu erringen. Die Wirkungen der Bürgerratsverfahren auf die Gesamtgesellschaft sind jenseits von Vermutungen jedoch noch nicht gänzlich erforscht. Möglicherweise greifen auch Hoffnungen, die auf der Annahme eines grundsätzlichen Zusammenhangs zwischen Bürgerbeteiligung und politischer Akzeptanz beruhen, von vornherein zu kurz, allein schon weil der politische Prozess nie stillsteht, sondern Legitimität immer wieder aufs Neue hergestellt werden muss. Das spricht dafür, Bürgerratsverfahren so zu institutionalisieren, dass sie zumindest an den demokratischen „Legitimationsgenerator“ angeschlossen sind.

In Frankreich und Ostbelgien besteht die Lösung darin, die Ergebnisse der Bürgerratsverfahren zur Parlamentsinitiative zu machen. Der Bürgerrat wird gewissermaßen parlamentarisch integriert. Das gilt auch für Irland, wo zusätzlich zur parlamentarischen Behandlung der Ergebnisse der losbasierten Gremien Referenden über die Vorschläge abgehalten wurden, wenn Verfassungsfragen berührt waren. Diesen Weg will Präsident Emmanuel Macron auch in Frankreich beschreiten, denn das Bürgergutachten fordert die Aufnahme des Klimaschutzes in die Verfassung. Nationalversammlung und Senat müssen der Durchführung eines Verfassungsreferendums – also einer gesamtstaatlichen Willensbildung – allerdings noch zustimmen.³⁵ Und in Vorarlberg geht man ganz in der konkurranzdemokratischen Tradition des Landes den Weg eines Stakeholder-Feedbacks, um die gesamtgesellschaftliche Anbindung sicherzustellen.

In dieser Perspektive dreht sich allerdings alles allein um die Frage, wie die Legitimität des Bürgerratsverfahrens abgesichert und erhöht wird. Doch wie ist es umgekehrt? Muss der Bürgerrat nicht in Konkurrenz zu den Parlamenten treten? Die Antwort auf diese Frage fällt je nach Regierungssystem unterschiedlich aus. In Frankreich ist gewissermaßen die Exekutive „Auftraggeber“ für den Bürgerrat. Im semipräsidentiellen Regierungssystem Frankreich ist ein Dualismus zwischen Regierung und Parlament nicht ungewöhnlich. Dass Vertreter der Ministerien dem Bürgerrat dabei helfen, das Bürgergutachten in die Form einer Gesetzesinitiative zu bringen, um dem Parlament „auf die Sprünge zu helfen“, passt ganz in diese Systemlogik. In Irland wird ein Systemkonflikt durch eine klare Verteilung von Parlament als „Auftraggeber“ und Bürgerrat als „Auftragnehmer“ vermieden. Die Parlamentshoheit wird nicht angetastet, die Abgeordneten entscheiden letztlich über die Einsetzung des Bürgerrats und über die Verwertung von dessen Ergebnissen. Eine gewisse Autonomie kann der Bürgerrat auch nicht im Verfahren selbst erringen. Alles wird vorgegeben. Die Teilnehmenden können maximal Empfehlungen für Verfahrensänderungen unterbreiten.

Aus der Rolle fällt das Vorarlberger Modell. Der Logik des parlamentarischen Regierungssystems widersprechend kann der Landeshauptmann am Landtag vorbei „Auftraggeber“ des Bürgerrats sein. Dazu passt auch, dass dem Bürgerrat – das Initiativrecht des Parlaments umgehend – per Unterschriftenaktion Themen vorgegeben werden können. Ein Systemkonflikt wird lediglich vermieden, indem es keine verpflichtende Behandlung des Bürgergutachtens im Landtag gibt. Die andere Ausnahme ist der ostbelgische *Bürgerdialog*. Obwohl auch er keine echte Lösung für die Legitimationsprobleme der Loswahl anbieten kann, wird das Verfahren weitgehend parlamentarisch integriert. Selbstverständlich verbleibt die Letztentscheidung beim Parlament, allerdings hat der Bürgerrat bemerkenswerte Kontrollrechte – für die er eigentlich keine Legitimation besitzt – und kann diese potenziell aufgrund einer gewissen personellen Kontinuität auch wahrnehmen. Die ostbelgische Lösung des Legitimationskonfliktes besteht in den hohen Hürden für die Entscheidungsfindung. Der Konsenszwang limitiert die Eigenständigkeit und rückt *Bürgerversammlung* und *Bürgerrat* näher an das Parlament heran.

Zudem fällt auf, dass die Ausnahmen von der Systemlogik lediglich die Regionalbeispiele betreffen. Die beiden Fallbeispiele auf der nationalen Ebene fügen sich weit deutlicher in die Logik ihres jeweiligen Regierungssystems ein. Dies spricht dafür,

dass es einen Zusammenhang zwischen der staatlichen Kompetenzordnung und der Experimentierfreude hinsichtlich der Bürgerräte gibt. Wie bei den direktdemokratischen Verfahren stellen Eingriffe in die Systemlogik auf regionaler Ebene ein kleineres Problem dar, weil es hier auch weniger und mit geringerer gesamtgesellschaftlicher Tragweite zu entscheidende Sachfragen gibt.³⁶ Bei der Etablierung und dem Entwurf des Bürgerratsdesigns für die nationale Ebene gilt es also, die Kompetenzordnung zu berücksichtigen. Insbesondere muss klar sein, wer je nach Regierungssystem als „Auftraggeber“ fungiert, um Legitimationskonflikte zu vermeiden. Auf regionaler und kommunaler Ebene können Bürgerratsverfahren demgegenüber viel freier ausgestaltet werden. Auch ein stärkerer Einfluss auf das Prozedere durch die Teilnehmenden selbst ist hier denkbar.

Die größten Unterschiede gibt es bei der konkreten organisatorischen Ausgestaltung der Bürgerratsverfahren. Bis auf Frankreich setzen alle Vergleichsfälle entweder auf sehr detaillierte vorgegebene Normen und/oder eine Steuerung über eine „Geschäftsstelle“ des Parlaments oder der Exekutive. Das schränkt die Möglichkeit der Teilnehmer ein, Einfluss auf die Gestaltung des konkreten Verfahrens – zum Beispiel zusätzliche Sitzungen oder die weitere Hinzuziehung von Experten – zu nehmen. Neben der systemischen Komponente wirkt sich somit die Art der Steuerung auf die Autonomie des Bürgerrats aus. Die exekutiv geprägte Steuerung des französischen Modells, bei der zum Teil durchaus auch eine gewisse Konkurrenz staatlicher Akteure zum Ausdruck kam, ermöglicht jedenfalls deutlich mehr Freiräume als die anderen Steuerungsmodelle. Will man diesen Einfluss minimieren, sollte am besten eine gesetzliche Normierung des Bürgerrats erfolgen. Ist hingegen mehr Verfahrenselbstständigkeit für die Teilnehmer des Bürgerrats vorgesehen, genügt eine Steuerungsgruppe, die über die unmittelbare Organisation entscheidet.

Zuletzt ist noch anzumerken, dass der europäische Vergleich ein Defizit bei der Erforschung der Wirkung der Bürgerräte belegt. Alle Experten sind sich einig bei der positiven Wirkung auf die Teilnehmer selbst. Ihrer Meinung nach machen jene oft erstmals so etwas wie eine reale Politikerfahrung mit dem Erfordernis, sich einer geregelten Willensbildung zu unterwerfen und Kompromisse zu schließen. Die Wirkung der Bürgerräte auf die Gesamtgesellschaft ist demgegenüber deutlich weniger erforscht. Ob beispielsweise die gesamtgesellschaftliche Akzeptanz zu einem bestimmten Thema durch das Bürgerratsverfahren gestiegen ist oder ob ein Parlament, das die Ergebnisse eines Bürgergutachtens im Wesentlichen übernimmt, an Zustimmung gewinnt, kann derzeit nur behauptet, nicht aber belegt werden. Mehr Klarheit kann hier nur eine verstärkte empirische Forschung bringen, die immer integraler Bestandteil der Bürgerratsverfahren sein sollte.

Anlage 1: Übersicht der interviewten Experten

Frankreich

Dr. Antoine Vergne
Missions Publiques

Irland

Dr. Jane Suiter
Senior Research Fellow beim irischen Bürgerrat „Geschlechtergerechtigkeit“

Belgien: Ostbelgien

Anna Stuers
Ständiges Sekretariat
Permanenter Bürgerdialog in Ostbelgien
Parlament der Deutschsprachigen Gemeinschaft Belgiens

Österreich: Vorarlberg

Michael Lederer
Büro für Freiwilliges Engagement und Beteiligung
Land Vorarlberg

-
- 1 Deutscher Bundestag: Bundestag beschließt neue Form der Bürgerbeteiligung: Bürgerrat soll Parlament Bürgergutachten zur Rolle Deutschlands in der Welt vorlegen. Pressemitteilung vom 18.06.2020. – <https://www.bundestag.de/presse/pressemitteilungen/701614-701614> [23.11.2020].
 - 2 Nanz und Leggewie sprechen von konsultativer Beteiligung und wollen sie als vierte Gewalt verstanden wissen. Vgl. Nanz, Patrizia / Leggewie, Claus: Die Konsultative. Mehr Demokratie durch Bürgerbeteiligung. – Berlin: Klaus Wagenbach, 2016.
 - 3 Dienel, Peter C.: Die Planungszelle. Eine Alternative zur Establishment-Demokratie. – Opladen: Westdeutscher Verlag, 1978.
 - 4 Eine Übersicht bietet eine vom nexus Institut betriebene Datenbank, auffindbar unter <https://www.planungszelle.de/datenbank/> [23.11.2020].
 - 5 Dies gilt vor allem für das französische Fallbeispiel.
 - 6 Deutscher Bundestag: Pressemitteilung vom 18.06.2020.
 - 7 Der Begriff wurde entnommen aus Evers, Adalbert / Leggewie, Claus: Falsch verbunden. Zur (Wieder-) Annäherung von institutionalisierter Politik organisierter Zivilgesellschaft. In: *Forschungsjournal Soziale Bewegungen*, 31 (2018) 1–2, S. 7.
 - 8 Beispielhaft für diesen sich abzeichnenden Trend: Mitscherlich-Schönherr, Olivia: Es ist Zeit für einen Corona-Bürgerrat. In: *Der Tagesspiegel* vom 21.10.2020. – <https://www.tagesspiegel.de/politik/auch-politisch-durch-die-pandemie-dazulernen-es-ist-zeit-fuer-einen-corona-buergerrat/26290762.html> [23.11.2020].
 - 9 Abschlussbericht der Initiative „We the Citizens“. – S. 69. – <https://www.atlanticphilanthropies.org/wp-content/uploads/2015/09/We-the-Citizens-2011-FINAL.pdf> [02.12.2020].
 - 10 Farrell, David M. / Suiter, Jane: Reimagining Democracy. Lessons in deliberative democracy from the Irish front line. – Ithaca: Cornell University Press, 2019. – S. 22.
 - 11 Neunter Bericht des Verfassungskonvents. – www.constitutionalconvention.ie/AttachmentDownload.ashx?mid=55f2ba29-aab8-e311-a7ce-005056a32ee4 [02.12.2020].
 - 12 Martin, Micheál: Diskussion im Unterhaus (Dáil Éireann) des irischen Parlaments (Oireachtas), 29.09.2020. In: Internetpräsenz des irischen Parlaments (Oireachtas). – www.oireachtas.ie/en/debates/question/2020-09-29/1/#pq-answers-1_2 [02.12.2020].

- 13 Siehe <https://www.dynamicfacilitation.com/index.html> [23.11.2020].
- 14 § 5a Abs. 6a Richtlinie der Vorarlberger Landesregierung zur Einberufung und Durchführung von Bürgerräten. – https://www.partizipation.at/fileadmin/media_data/Downloads/methoden/Buergerrat_Richtlinie.pdf [30.10.2020].
- 15 So Decker, Frank: Der Irrweg der Volksgesetzgebung. Eine Streitschrift. – Bonn: Dietz, 2016. – S. 155–158.
- 16 Redaktionsschluss: 18.12.2020.
- 17 Zum Hintergrund: Schrenk, Clemens / Soldner, Markus (Hrsg.): Analyse demokratischer Regierungssysteme. Festschrift für Wolfgang Ismayr zum 65. Geburtstag. – Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2010.
- 18 Vgl. dazu Krumm, Thomas: Föderale Staaten im Vergleich. Eine Einführung. – Wiesbaden: Springer VS, 2015. – S. 255–285. Woydt, Malte: §100 Dissoziativer Föderalismus (1): Belgo-Föderalismus. In: Härtel, Ines (Hrsg.): Handbuch Föderalismus. – Bd. 4: Föderalismus in Europa und der Welt. – Berlin, Heidelberg: Springer, 2012. – S. 761, spricht gar von einem „seltsamen Föderalsystem“.
- 19 Vgl. Krumm: Föderale Staaten, 2015. – S. 274.
- 20 Auffindbar unter https://www.buergerdialog.be/fileadmin/user_upload/20190225_Buergerdialog-Dekret.pdf [25.11.2020].
- 21 Vgl. Storr, Stefan: § 98 Österreich als Bundesstaat. In: Härtel, Ines (Hrsg.): Handbuch Föderalismus. – Bd. 4: Föderalismus in Europa und der Welt. – Berlin, Heidelberg: Springer, 2012. – S. 678.
- 22 § 5a Abs. 6 Richtlinie der Vorarlberger Landesregierung zur Einberufung und Durchführung von Bürgerräten.
- 23 Der gesamte Katalog ist in Art. 8 Dekret zur Einführung eines permanenten Bürgerdialogs in der Deutschsprachigen Gemeinschaft angeführt.
- 24 Art. 7 § 2 Dekret zur Einführung eines permanenten Bürgerdialogs in der Deutschsprachigen Gemeinschaft.
- 25 Art. 7 § 1 Dekret zur Einführung eines permanenten Bürgerdialogs in der Deutschsprachigen Gemeinschaft.
- 26 Art. 3 § 5 und Art. 4 § 3 Dekret zur Einführung eines permanenten Bürgerdialogs in der Deutschsprachigen Gemeinschaft.
- 27 Vgl. Strothmann, Linus: Wenn die Demokratie an der Tür klingelt ... Die Methode „Aufsuchende Losverfahren“. Vorstellung und Leitfragen zur Anwendung in Beteiligungsverfahren. – Bonn: Netzwerk Bürgerbeteiligung, 2020. – S. 2. – https://www.netzwerk-buergerbeteiligung.de/fileadmin/Inhalte/PDF-Dokumente/newsletter_beitraege/3_2020/nbb_beitrag_strothmann_200916.pdf [26.11.2020].
- 28 Reybrouck, David van: Gegen Wahlen. Warum Abstimmen nicht demokratisch ist. – Göttingen: Wallstein, 2016. – S. 61.
- 29 Art. 3 § 2 Dekret zur Einführung eines permanenten Bürgerdialogs in der Deutschsprachigen Gemeinschaft.
- 30 Vgl. Bundeministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend: Dritter Engagementbericht. Zukunft Zivilgesellschaft: Junges Engagement im digitalen Zeitalter. – Berlin: BMFSFJ, 2020. – S. 134 und Köcher, Renate / Haumann, Wilhelm: Engagement in Zahlen. In: Klie, Thomas / Klie, Anna Wiebke (Hrsg.): Engagement und Zivilgesellschaft. Expertisen und Debatten zum zweiten Engagementbericht. – Wiesbaden: Springer VS, 2018. – S. 15–105.
- 31 § 5a Abs. 2 Richtlinie der Vorarlberger Landesregierung zur Einberufung und Durchführung von Bürgerräten.
- 32 Umfänglich geregelt in Art. 9 und 10 Dekret zur Einführung eines permanenten Bürgerdialogs in der Deutschsprachigen Gemeinschaft.
- 33 Vgl. Vergne, Antoine: Bürgerbeteiligung mit Zufallsauswahl. Das Zufallsprinzip als Garant einer vielfältigen demokratischen Beteiligung: ein Leitfaden für die Praxis. – Gütersloh: Bertelsmann Stiftung, 2017. – S. 6.
- 34 ODOXA: La Convention citoyenne pour le climat. – <http://www.odoxa.fr/sondage/mesures-de-convention-citoyenne-seduisent-francais-a-lexception-notable-110-km-h/> [18.12.2020].
- 35 Vgl. „Macron kündigt Referendum über Klimaschutz an.“ In: *Zeit Online* vom 14.12.2020. – <https://www.zeit.de/politik/ausland/2020-12/frankreich-emmanuel-macron-referendum-klimaschutz-verfassung> [18.12.2020].
- 36 Decker: Irrweg, 2016. – S. 155–158.

1

2

3

4

5



Realismus statt Euphorie

Fünf Thesen zum Umgang mit Bürgerräten

Tobias Montag, Alexander Beribes

Mit dem Bürgerratsverfahren werden viele Hoffnungen verbunden. Es soll die Rückkoppelung der Politik zur Bevölkerung verbessern und damit letztlich die Akzeptanz politischer Entscheidungen erhöhen.¹ Zugleich wird dem Bürgerrat attestiert, dass er mit einem geringeren Eingriff in das Institutionengefüge einhergeht, weil er lediglich unverbindliche Empfehlungen ausspricht, mit denen sich die Parlamente und Regierungen auseinandersetzen können, aber nicht müssen. Diese Kombination macht das Potenzial der Bürgerräte aus. Die bisherigen, insgesamt noch bescheidenen Erfahrungen mit Bürgerratsverfahren auf der nationalen Ebene relativieren jedoch die ein oder andere überzogene Hoffnung. Nachfolgend haben wir einige Thesen zusammengestellt, die nicht nur für eine realistischere Sichtweise auf die Bürgerräte werben, sondern vielleicht auch Lehren für die Umsetzung dieses besonderen Beteiligungsverfahrens enthalten mögen.

These 1: Die mit den Bürgerräten einhergehende Legitimationskonkurrenz wird gemildert, wenn das Parlament klarer „Auftraggeber“ des Verfahrens ist.

Bürgergutachten und -empfehlungen haben formal einen ähnlichen Status wie Expertengutachten oder -anhörungen – zumindest in der Theorie. Faktisch geht mit ihnen jedoch eine Legitimationskonkurrenz einher. Denn während bei Expertensstellungen immer klar ist, dass hier einzelne oder relativ kleine Gruppen zu Wort kommen, suggeriert der Bürgerrat, dass er für die gesamte Gesellschaft stehe. Gestützt wird dieser Anspruch oft mit der Behauptung, seine Teilnehmerschaft sei aufgrund des Losverfahrens repräsentativer als die Zusammensetzung der Parlamente. Die Defizite des Losverfahrens werden dabei häufig stillschweigend ausgeblendet. Die damit ver-

bundene Ansicht, der Bürgerrat setze dem Parlament das „Alltagswissen“ der Bürgerinnen und Bürger entgegen, offenbart zudem ein problematisches Politikverständnis, das von einer von der Bevölkerung entfremdeten „politischen Klasse“ ausgeht, so als ob Abgeordnete generell nicht wüssten, wie der Alltag der Bürgerinnen und Bürger aussehe. In einem derartigen politischen Klima, in dem solche Vorstellungen gedeihen, können insbesondere die Parlamente die Bürgergutachten faktisch nicht übergehen. Sie entfalten also eine informelle – und das heißt eben auch demokratisch nicht kontrollierte und nicht legitimierte – Wirkung, die immer wieder unterschätzt wird.² Daraus folgt, dass vor allem in parlamentarischen Regierungssystemen von vornherein geklärt sein muss, wer der „Auftraggeber“ des Bürgerrats ist und die Fragestellung vorgibt. In dieser Perspektive kann zum Beispiel der 2019 von zivilgesellschaftlichen Akteuren organisierte „Bürgerrat Demokratie“ als Diskussionsveranstaltung von Bürgerinnen und Bürgern verstanden werden, aber nicht als Bürgerrat. Er weist einen klaren „Mangel an legitimationsvermittelnder Wirkung“ auf,³ da das Parlament nicht der Auftraggeber war. Eine Legitimationskonkurrenz wird vermieden, wenn das Parlament hingegen Initiator des Verfahrens und Abnehmer des Bürgergutachtens ist.

These 2: Das Parlament sollte sich Einfluss auf die Verfahrensgestaltung durch die Einrichtung einer organisierenden Geschäftsstelle oder Steuerungsgruppe sichern, die Teil der Parlamentsverwaltung ist.

Aus dem Legitimationserfordernis folgt, dass der Einfluss von zivilgesellschaftlichen Akteuren auf die konkrete Gestaltung der Bürgerratsverfahren ins Verhältnis zur Gesamtgesellschaft gesetzt werden muss. Das heißt, die konkrete Ausgestaltung des Rahmens für das Verfahren sollte einer Parlamentskontrolle unterliegen. Idealerweise kann dies gelöst werden, indem eine Geschäftsstelle oder Steuerungsgruppe eingerichtet wird, die regulärer Teil der Parlamentsverwaltung ist. Dazu gehört selbstverständlich auch, dass die Finanzierung des Bürgerrats komplett in der Hand des Parlaments sein sollte. Mischfinanzierungen oder Mischzuständigkeiten bei der Verfahrensgestaltung sind legitimatorisch fragwürdig.

These 3: Innerhalb des staatlich gesetzten Rahmens brauchen Bürgerräte Handlungsspielräume.

Bürgerräte leben davon, dass sie für ihre Teilnehmer gewissermaßen einen geschützten neutralen Ort bieten, in dem politische Willensbildung erfahrbar wird. Wenn nun das Parlament oder eine entsprechende Geschäftsstelle bzw. eine Steuerungsgruppe in seinem Auftrag über den organisatorischen Rahmen hinaus in die Verfahrensgestaltung eingreift, geht dieser Neutralitätsanspruch verloren. Die Teilnehmenden müssen selbst einen Teil des Verfahrens gestalten können, wenn dies inhaltlich geboten ist. Sie müssen die verschiedenen Perspektiven auf eine vorgegebene Fragestellung selbst einnehmen können und sollten beispielsweise Einfluss auf die Einrichtung zusätzlicher Arbeitsgruppen und Expertenanhörungen haben. Entscheidend sind in dem Zusammenhang professionell ausgebildete Moderatoren, die eine neutrale Verfahrensgestaltung sicherstellen.

These 4: Bürgerräte, die mit Hoffnungen oder Legitimationsansprüchen überfrachtet werden, sind zum Scheitern verurteilt. Die überzogenen Erwartungen sollten abgerüstet werden.

Die Erwartungen, die mit den Bürgerräten verknüpft werden, schwanken – zumindest in der öffentlichen Debatte in Deutschland – oft zwischen den Extremen. Während die einen darin die Anzeichen einer Revolution „von unten“ am Horizont aufziehen sehen, läuten die anderen das Ende des Parlamentarismus ein. Diese überzogenen Erwartungen können zum Scheitern des Bürgerratsverfahrens beitragen und sollten deshalb abgerüstet werden. Fakt ist, dass sich das Parlament mittels Bürgerräte nicht der eigenen Entscheidungsverantwortung entziehen kann, selbst wenn es die Abgeordneten wollten. Die Teilnehmenden der Bürgerräte wiederum treffen keine politischen Entscheidungen; sie sprechen lediglich Empfehlungen aus und können parlamentarische Diskussionen anregen. Bürgerräte sind eben keine „Akzeptanzmaschine“, die gleichsam mechanisch für die Legitimation politischer Vorhaben in der Gesellschaft sorgt. Das Gegenteil ist der Fall: Durch das losbasierte Verfahren werden all jene engagierten Bürgerinnen und Bürger ausgeschlossen, die sich explizit zu einem politischen Thema äußern wollen. Am Ende tritt nur eine sehr kleine Teilnehmerschaft zusammen und erarbeitet ein Bürgergutachten. Die Bürgerräte sind damit für nicht wenige Kritiker eher dem „Establishment“ zuzuordnen und eben nicht der „Zivilgesellschaft“. Die notwendige Institutionalisierung der Bürgerräte, die darauf zielt, sie überhaupt arbeitsfähig zu machen, trägt zusätzlich zu einer ungewollten Distanz zur Gesamtgesellschaft bei. An den verschiedenen, zum Teil widersprüchlichen Ansprüchen droht jeder Bürgerrat zu scheitern. Realismus auf Seiten des Auftraggebers und in der Bevölkerung ist hingegen eine unerlässliche Voraussetzung für den Erfolg eines Bürgerratsverfahrens.⁴

These 5: Bürgerräte müssen in eine bereitere öffentliche Kampagne oder einen allgemeineren Bürgerdialog eingebunden werden.

Sollen Bürgerräte auf Bundesebene überhaupt eine bereitere gesellschaftliche Wirkung entfalten, müssen sie in eine öffentliche Kampagne oder einen allgemeineren Bürgerdialog eingebunden werden. Zum einen dient diese Maßnahme dazu, die Bekanntheit des Verfahrens zu erhöhen, zum anderen wird auf diese Weise die Transparenz des Prozederes und des Zustandekommens der Ergebnisse gewährleistet. Außerdem erhalten die Teilnehmer der Bürgerräte damit eine breitere Rückmeldung zu ihrer Arbeit. Im Wissen, dass sie sich am Ende nicht nur dem Parlament, sondern auch der Öffentlichkeit stellen müssen, entsteht von vornherein der Druck, ernsthaft ziel- und gemeinwohlorientierte Empfehlungen zu erarbeiten. Die Logik der antizipierenden Wirkung einer öffentlichen Kampagne oder eines gesamtgesellschaftlichen Bürgerdialogs ist eines der Geheimnisse erfolgreicher Bürgerdialoge.

- 1 Vgl. Huesmann, Christian / Roch, Stefan: Zufallsauswahl in der Bürgerbeteiligung. – Gütersloh: Bertelsmann Stiftung, 2020. – https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/Projekte/Demokratie_und_Partizipation_in_Europa/_Shortcut/Issue_2_-_Random_selection/201203_Shortcut-2-Zufallswahl-Web_DE.pdf [17.12.2020].
- 2 So z. B. durch Nanz, Patrizia / Leggewie, Claus: Die Konsultative. Mehr Demokratie durch Bürgerbeteiligung. – Berlin: Klaus Wagenbach, 2016.
- 3 Pautsch, Arne / Zimmermann, Daniel: „Partizipative Gesetzgebung“ – Möglichkeiten und Grenzen der Legitimationsverstärkung durch Bürgerbeteiligung. In: Zeitschrift für Parlamentsfragen, 51 (2020) 2, S. 391.
- 4 In diese Richtung gehen auch Evers, Adalbert / Leggewie, Claus: Falsch verbunden. Zur (Wieder-)Annäherung von institutionalisierter Politik und organisierter Zivilgesellschaft. In: Forschungsjournal Soziale Bewegungen, 31 (2018) 1–2, S. 38.

Die Autorin, Autoren und der Herausgeber

Alexander Beribes ist seit Dezember 2019 in der Konrad-Adenauer-Stiftung. Er arbeitet in der Abteilung Demokratie, Recht und Parteien als Referent für Europapolitik. Seine berufliche Laufbahn begann er im Sächsischen Landtag, wo er sich mit sozialpolitischen und sicherheitspolitischen Themen befasste. Alexander Beribes studierte Politikwissenschaft an der Technischen Universität Chemnitz und Osteuropastudien an der Freien Universität Berlin. In der Zeit absolvierte er Studienauslandsaufenthalte in Krakau und Prag und sammelte Berufserfahrung in der Zentrale des Auswärtigen Amtes, im Bundesministerium der Verteidigung und in der Stiftung Wissenschaft und Politik. Alexander Beribes ist Altstipendiat der Konrad-Adenauer-Stiftung.

Dr. Peter Fischer-Bollin studierte Politikwissenschaft, Geschichte und Staatsrecht in Bonn und Mainz. Nach Tätigkeiten im Deutschen Bundestag, Bonn (1988 bis 1991) und einer privaten Firma (1991 bis 1996) trat er 1996 als Auslandsmitarbeiter in die Konrad-Adenauer-Stiftung ein. Seitdem war er für die Stiftung als Auslandsmitarbeiter in Lateinamerika (El Salvador, Guatemala und Brasilien) und in der Zentrale als Abteilungsleiter Europa/Nordamerika sowie im Personalbereich tätig. 2011/12 leitete Dr. Fischer-Bollin die Abteilung Politik und Kommunikation beim CDU-Landesverband Nordrhein-Westfalen. 2017 bis 2019 war er stellvertretender Leiter der Hauptabteilung Europäische und Internationale Zusammenarbeit. Seit 2020 leitet Dr. Peter Fischer-Bollin die neugeschaffene Hauptabteilung Analyse und Beratung. Dort werden die Themen der heutigen sowie zukünftigen politischen Agenda analysiert und Lösungsansätze im nationalen, europäischen und internationalen Dialog erarbeitet.

Professor Dr. Manuela Glaab hat seit 2013 die Professur für Politikwissenschaft mit dem Schwerpunkt Politisches System der Bundesrepublik Deutschland am Institut für Sozialwissenschaften, Abteilung Politikwissenschaft der Universität Koblenz-Landau (Campus Landau) inne. 2017 wurde sie in den Wissenschaftlichen Beirat für Zivilgesellschaft und Bürgerbeteiligung in Baden-Württemberg berufen. Schwerpunkte ihrer Lehr- und Forschungstätigkeit liegen aktuell auf den Gebieten: Politisches System der Bundesrepublik Deutschland, Modernes Regieren und politische Führung in der Bundesrepublik Deutschland, Großbritannien und den USA, Politik und Regieren in Bayern und in Rheinland-Pfalz, Politikberatung und Strategien der Politik, politische Partizipation und Formen der Bürgerbeteiligung.

Tobias Montag M. A. studierte Geschichte, Politikwissenschaft und Philosophie an der TU Dresden. Seit 2020 ist er Referent in der Abteilung Demokratie, Recht und Parteien, Hauptabteilung Analyse und Beratung der Konrad-Adenauer-Stiftung. Zuvor war er Koordinator für Innenpolitik in der Hauptabteilung Politik und Beratung. Tobias Montag beobachtet und analysiert insbesondere die Entwicklung des deutschen Parteiensystems.

