

# BÜRGERRÄTE ALS EINE ZEITGEMÄSSE ERGÄNZUNG DER REPRÄSENTATIVEN DEMOKRATIE

## Handreichung für eine Implementation deliberativer Bürgerräte

**Prof. Dr. Hans J. Lietzmann**

Institut für Demokratie- & Partizipationsforschung [i:DPF]  
Bergische Universität Wuppertal

**unter Mitarbeit von Prof. Dr. Ortwin Renn,**

Institute for Advanced Sustainable Studies [IASS] – Potsdam

Nora Freier/M.A. [i:DPF], Nicolina Kirby/MA, Daniel Oppold/MA [IASS]

Institut für Demokratie- und  
Partizipationsforschung (IDPF)  
Forschungsstelle Bürgerbeteiligung



BERGISCHE  
UNIVERSITÄT  
WUPPERTAL



Gefördert durch die



VolkswagenStiftung

## **IMPRESSUM**

### **Herausgeber**

Institut für Demokratie- und Partizipationsforschung (IDPF)  
Bergische Universität Wuppertal  
Bendahler Straße 29  
42285 Wuppertal

Institute for Advanced Sustainability Studies e.V. (IASS)  
Berliner Straße 130  
14467 Potsdam

### **Autor:innen:**

Nicolina Kirby, IASS Potsdam  
Anna Nora Freier, IDPF Wuppertal  
Prof. Dr. Ortwin Renn, IASS Potsdam  
Prof. Dr. Hans J. Lietzmann, IDPF Wuppertal  
Daniel Oppold, IASS Potsdam

### **Stand**

Mai 2021

### **Gestaltung**

Liane Haug

Lietzmann, Hans J.; Renn, Ortwin; Freier, Nora; Kirby, Nicolina; Oppold, Daniel  
(2021) BÜRGERRÄTE ALS EINE ZEITGEMÄSSE ERGÄNZUNG DER REPRÄSENTATIVEN  
DEMOKRATIE: Handreichung für eine Implementation deliberativer Bürgerräte,  
Institut für Demokratie- & Partizipationsforschung [i:DPF], Bergische  
Universität Wuppertal. DOI: 10.25926/rj2t-2763

ISBN 978-3-946781-04-2

Potsdam, Wuppertal im Mai 2021

# 1. Einführung:

## Die Einordnung Deliberativer Verfahren in die repräsentative Demokratie

Die Institutionen der repräsentativen Demokratie in Deutschland stehen seit einigen Jahren unter erheblichem Stress: Die von Ihnen behandelten Probleme nehmen kontinuierlich an Komplexität zu. Und die Akzeptanz ihrer Entscheidungen in der Bevölkerung nimmt in erkennbarem Maße ab. Die politische Atmosphäre ist geprägt von einem sinkenden Vertrauen sowohl in die Problemlösungsfähigkeit als auch in die Legitimität der repräsentativ-demokratischen Entscheidungen.

Dieser Entwicklung liegt erkennbar keine unmittelbare Schuld der institutionellen Träger der repräsentativen Demokratie zugrunde. Auch die politische Wertschätzung der Prinzipien und Werte der Demokratie erweist sich als stabil. Das politische Institutionensystem in Deutschland ist aber – wie manches andere auch – in die Jahre gekommen. National wie international gab es grundstürzende strukturelle Veränderungen; doch das politische System hat seit seiner Gründung vor über 70 Jahren nur marginale Anpassungen erfahren. Nachdem es über viele Jahre die Erwartungen erfüllte, zeigen sich seit einiger Zeit deutliche Verschleißerscheinungen. Das ist ein normaler und natürlicher Prozess; es müsste verwundern, wenn es anders wäre.

Nachholbedarf zeigt sich besonders bei Form und Umfang des Austausches, der „Responsivität“, der politischen Institutionen mit den Menschen: Der Bedarf an Mitsprache, Transparenz und Gemeinwohlorientierung ist kontinuierlich gestiegen. Doch der Kontakt zwischen politischen Akteuren und Gesellschaft leidet und die Glaubwürdigkeit stagniert.

Die Hauptursachen dieser Entwicklung liegen im Sozialen: Die deutsche Bevölkerung, die Wähler:innen und auch deren persönlicher Alltag, unterliegen gänzlich neuen Rahmenbedingungen als zur Zeit der Gründung der deutschen Republik.

- Allein der Ausbildungsstand und damit die kommunikativen Ressourcen der Menschen in Deutschland haben sich grundlegend entwickelt. Nicht mehr 10 % eines Jahrganges erlangen das Abitur – wie zu Beginn der Nachkriegsrepublik –, sondern mehr als 60 % eines Geburtsjahres besuchen Universitäten und Hochschulen. Das objektive Wissen der Einzelnen sowie vor allem die subjektive Selbstvergewisserung und das Gefühl potentieller Selbstwirksamkeit sind bei den Menschen erheblich ausgebildet.
- Dem zur Seite stehen unvergleichliche Informationsmöglichkeiten und eine reale (wenn auch nicht immer vollständig berechnete) Gewissheit, sich in allen komplexen Fragen kundig machen und ein Urteil bilden zu können. Die medialen Möglichkeiten und die Ansprüche, sich auszudrücken, haben sich in der digitalen Transformation enorm erweitert; und damit auch das Verhältnis der Repräsentierten zu ihren Repräsentanten.
- Nicht zuletzt ist die Gegenwart geprägt von einem zunehmenden Individualismus. Eine Entwicklung, die mit einem Bindungs- und auch einem Orientierungsverlust gegenüber institutionellen Meinungsträgern wie den Parteien, der Kirche, den Gewerkschaften oder Berufsverbänden einhergeht.

Insgesamt ist in Deutschland die Balance zwischen den politischen Institutionen und ihrer sozialen Verankerung destabilisiert. Die Repräsentativität ist verunsichert.

## 2. Das Miteinander von repräsentativer und deliberativer Demokratie

Die Einbindung der Menschen in die institutionelle Repräsentativität der Parlamente, Parteien und Verbände unterliegt einer zunehmenden Erosion. Das traditionelle Bedürfnis, sich politischer Führung ergeben anzuvertrauen, wird von einem Bedürfnis nach größerer Einbezogenheit und Mitsprache überholt. Hier sind eine neue Sicht und auch institutionelle Ergänzungen erforderlich, wenn nicht die repräsentative Demokratie als Ganzes in Misskredit geraten soll. Der Wandel der Bevölkerung ruft nach einer Anpassung der Institutionen. Der gesellschaftliche Wandel „ruft“ den institutionellen Wandel „hervor“.

Dabei geht es keinesfalls um eine Abschaffung der verantwortlichen parlamentarischen Entscheidung, sondern um deren kooperative Ergänzung. Nicht um neue Entscheidungsverfahren, sondern um bürgerschaftlich-partnerschaftliche Beratung auf Augenhöhe. Nicht um autoritative Weisung durch die Bürgerschaft, sondern um eine konsultative, argumentative Beteiligung an der Entscheidungsvorbereitung.

- Die Bürgerräte sind zu verstehen als ein Weg zur sozialen „Einbettung“ der politischen Entscheidungen in die Gesellschaft(en) der Gegenwart. Sie sind eine zeitgemäße Ausformung der politischen Repräsentativität. Ihr Instrument ist die Deliberation, d. h. der argumentative Austausch auf Augenhöhe. Ihr Potential ist die Einbeziehung von informiertem Alltagswissen und zivilen Lebenswelten in die repräsentativ-demokratische Entscheidung. Sie ergänzen die etablierten Institutionen und schaffen die Voraussetzung zu einer lebensweltlichen **Stabilisierung der repräsentativen Demokratie**. Sie wirken in zweierlei Hinsicht stabilisierend:
  - Sie reagieren auf den **gesellschaftlichen und politischen Wandel**. Sie respektieren die gewachsene Kommunikationsfähigkeit und auch das gestiegene Maß an Informationsmöglichkeiten und **Kompetenz zur eigenwertigen Mitgestaltung**. Damit erkennen sie das **gewachsene Bedürfnis nach Selbstwirksamkeit** der Menschen an, aber sie nehmen sie in diesem Wunsch nach Mitwirkung zugleich in die Pflicht und in die Mitverantwortung. Bürgerräte sind ein Ort gemeinwohlorientierter Begegnung und leisten ein deutliches Citizens Empowerment.
  - Denn sie sind zugleich Foren, in denen die beteiligten politischen Individuen einen prägenden Eindruck von der Komplexität politischer Fragestellungen und -prozesse erfahren. Das Erleben und die **Anerkennung parlamentarischer Entscheidungstätigkeit** ist ihnen zentral. Die Komplexität und auch die tatsächliche Schwierigkeit, tragfähige politische Entscheidungen zu treffen, werden gesellschaftlich vermittelt und in ihrer ganzen Herausforderung erkennbar.
- Die Legitimität des politischen Systems wird hier durch eine **Verantwortungsteilung in der Beratung** verbreitert. Das zeigen sozialwissenschaftliche Untersuchungen. Verantwortungsteilung im Beratungs-Prozess erzeugt Legitimität und Mitverantwortlichkeit im Entscheidungs-Ergebnis. Dies gilt erfahrungsgemäß selbst dann in hohem Maß, wenn die endgültigen Entscheidungen dem Beratungsprozess nicht sklavisch folgen, sondern von ihm mit guten Gründen abweichen.

- Deliberative Verfahren reagieren auch ausgleichend gegenüber dem Verdacht und der tatsächlichen Macht starker und undurchsichtiger Einflussnahmen von Seiten organisierter Interessen. Bürgerräte sind **ein Modus der Transparenz** und des argumentativen Verstehens. Sie vermitteln die Nachvollziehbarkeit politischer Entscheidungen. Die Wichtigkeit von Entscheidungskriterien kann nur im unmittelbaren Austausch und in Konfrontation mit einer gemeinwohlorientierten Entscheidungspflicht verdeutlicht werden.
  
- Bürgerräte liefern nicht zuletzt ein wichtiges **Gegengewicht gegen die zunehmende Abwendung** der Menschen von den politischen Entscheidungen. Durch ihre zufallsorientierte Rekrutierung wirken sie inklusiv. Es gibt schon lange einen Trend zur Resignation in *prekären Bevölkerungsmilieus*; bei ihnen wächst das Gefühl, mit ihren Problemen unbeachtet zu bleiben. Manche bleiben zunehmend konventioneller politischer Partizipation fern; Wahlen eher eine exklusive Veranstaltung der besser gestellten Bevölkerung. Und es gibt eine erkennbare Neigung *besonders jüngerer Altersgruppen*, sich nurmehr sich selbst und ihrem engsten sozialen Umfeld oder aber nur einem bestimmten Politikfeld mit single-issue-Bewegungen zuzuwenden.  
Beide Entwicklungen führen zum Ansehensverlust der Repräsentativen Demokratie. Beide höhlen den gesellschaftlichen Zusammenhalt aus. Die Inklusivität der deliberativen Bürgerräte wirken dem gezielt entgegen.
  
- Schließlich treten Deliberation und Bürgerräte auch einer rein populistischen Kritik an der Repräsentativen Demokratie wirksam entgegen. Hierin besteht ebenso das Anliegen vieler Initiativen für mehr **Direkte Demokratie und Referenden**. Der Gewinn direktdemokratischer Initiativen liegt in der selbstselektiven Mobilisierung der an einem besonderen Sachverhalt Interessierten. In dieser Form der Selbstselektion sind direktdemokratische Verfahren aber notwendiger Weise exklusiver als die zufallsorientierten Zusammensetzungen der Bürgerräte. Deren Rekrutierung kompensiert gerade die unmittelbare Interessiertheit; sie wirken deshalb gesamtgesellschaftlich und gemeinwohlorientiert. Sie erzeugen auf diese Weise eine höhere Repräsentativität, erreichen mehr soziale Milieus und erzeugen eine breitere soziale Responsivität als Wahlen oder Referenden. Ihre Beteiligung vermittelt ein genaueres Abbild der Bevölkerungsstruktur; soziale Breite und Inklusivität sind erwiesenermaßen höher als bei den Menschen, die in Deutschland zur Wahl gehen.

### 3. Zur kurzfristigen Konstituierung und Durchführung von Bürgerräten

Bürgerräte haben entsprechend den vorangegangenen Erläuterungen eine zentrale Funktion in der Ergänzung der parlamentarischen, durch Wahlen erzeugten, Legitimation. Deshalb ist es sinnvoll, schon kurzfristig und noch bevor die Möglichkeit einer festen Institutionalisierung geklärt ist, ihre Durchführung zu ermöglichen. So lassen sich zugleich weitere Erfahrungen mit dieser Form der politischen Beteiligung erarbeiten.

Der unmittelbare Wert der Bürgerräte für Bürger:innen und Institutionen liegt dabei in ihrer Effizienz, die latenten gesellschaftlichen Stimmungslagen und Meinungsbilder herauszuarbeiten. Diese Stimmungsbilder werden in den parlamentarischen Prozess vermittelt und stärken und unterstützen dessen zentrale Rolle in der politischen Gewaltenteilung. Sie stabilisieren die parlamentarische Entscheidungsfindung und erhöhen auch deren Akzeptanz. Bürgerräte erweisen und bewähren sich insofern als die zeitgemäße Ausformung eines lebendigen Verständnisses des Repräsentationsprinzips. Sie sind Teil einer lebenspraktischen und in diesem Sinne dynamisch fortschreitenden Entwicklung des politischen Verständnisses einer „lebendigen Verfassung“ (P. Häberle).

#### EINE KURZFRISTIGE HANDLUNGSOPTION 2021

##### DIE ORGANISATIONSEINHEIT ‚PARTIZIPATIVE DEMOKRATIE‘

Da sich kurzfristig eine eigenständige Koordinationsstelle für die operative Umsetzung der Bürgerräte (wie z. B. eine „Stiftung öffentlichen Rechts“ o. ä.) nur schwer realisieren lässt, empfiehlt sich die Einrichtung einer **Organisationseinheit „Partizipative Demokratie“ beim Deutschen Bundestag**. Sie bekommt ihre Aufträge und Aufgabenstellung vom und in Absprache mit dem Ältestenrat des Deutschen Bundestages. Sie dient der zeitnahen Koordination und wahrt die unmittelbare Kontinuität in der Entwicklung eines konsistenten parlamentarischen Umgangs mit Bürgerräten. Die Organisationseinheit übernimmt im Kern folgende Aufgaben:

- Die Beauftragung der Umsetzung von Bürgerrats-Verfahren
- Die Qualitätssicherung und Beauftragung einer unabhängigen Evaluation
- Die Moderation der Prozessgestaltung, der Diskussion im parlamentarischen Raum

Der Kontakt und die Zusammenarbeit mit den Fraktionen sollen über die Parlamentarischen Geschäftsführer laufen. In dieser Konstellation trifft der Ältestenrat die übergreifenden Entscheidungen. Eine personell und finanziell entsprechend ausgestattete Organisationseinheit „Partizipative Demokratie“ in der Bundestagsverwaltung ist für die Vorbereitung und Umsetzung dieser Entscheidungen zuständig.

Die Anbindung an die Fraktionen und an die Ausschüsse wird von den parlamentarischen Geschäftsführern bzw. ihren Stellvertretern gewährleistet. Bei der Beauftragung zur Durchführung eines Bürgerrates wird ein inhaltlich federführender Ausschuss festgelegt, der zur inhaltlichen Konzeptualisierung des Prozesses konsultiert werden kann. Dieser Ausschuss bleibt zugleich begleitend zur Durchführung des Bürgerrates aktiv und vermittelt den Prozess in den parlamentarischen Raum.

## 4. Prozessgestaltung

### THEMENWAHL

#### Organisatorische Empfehlungen

Deliberative Beteiligungsverfahren sollten sowohl durch (zivil-)gesellschaftliche als auch durch politische Akteure initiiert werden können, vorausgesetzt, dass sie ein entsprechendes Qualifizierungserfahren mit Relevanzschwelle (bspw. Mindestzahl und Unterschriften oder Mehrheit im Parlament, s. o.) durchlaufen haben.

#### Inhaltliche Empfehlungen

Bezüglich der Themenwahl sind vier Leitsätze für ein angemessenes und gut zu bearbeitendes Thema zu beachten.

#### **Das Thema sollte politisch relevant und brisant sein und diverse Handlungsmöglichkeiten bieten**

Es sollte ein Themenfeld gewählt werden, in dem ein gewisser Handlungsdruck herrscht. Dadurch erhöht sich die Chance auf eine gelungene politische Anbindung. Die Relevanz des Verfahrens ist außerdem leichter zu vermitteln und seitens der Teilnehmenden wird eher eine gesteigerte Selbstwirksamkeitseinschätzung erwartet als bei politisch weniger brisanten Themenfeldern. Inhalte und Themenfelder für den Bürgerrat liegen im Rahmen der Zuständigkeit des deutschen Bundestages.

#### **Themen eignen sich umso mehr, desto näher sie der lebensweltlichen Erfahrung der Menschen stehen**

Ein greifbares Thema mit Bezug zur eigenen Lebenswelt wird als relevanter wahrgenommen und ermöglicht es den Teilnehmenden aus eigener Erfahrung zu diskutieren, ohne sich ausschließlich auf Expert:innenvorträge beziehen zu müssen. Die Diskussion gestaltet sich dadurch aktiver, diverser und möglicherweise emotionaler. Wenn das Thema die Bürger:innen nicht selbst betrifft, so muss es greifbar genug konzeptioniert werden, um sich empathisch hinein fühlen zu können.

#### **Das Thema kann diverse Teilaspekte erfassen, sollte aber nicht zu weit gefasst sein**

Das Thema sollte breit genug sein, um es in einzelnen Schritten abzuarbeiten. Aber es sollte so eng gefasst sein, dass es einen detaillierten Austausch und eine finale Ausarbeitung konkreter Empfehlungen ermöglicht.

#### **Das Thema sollte nicht trivial sein, sondern konkrete Dilemmata und verschiedene Ansichten ansprechen**

Für konkrete und politisch verwertbare Ergebnisse sollte das Thema kontrovers diskutiert werden können. Fragen, die sich mit streitbaren Punkten befassen bzw. deren Beantwortung politisch umstritten ist, sind geeigneter als solche, bei denen ein breiter Konsens besteht.

## **AUSWAHLVERFAHREN UND REPRÄSENTATIVITÄT**

Für eine gelungene Umsetzung von Beteiligungsverfahren spielt das Auswahlverfahren sowie die Zusammensetzung der Teilnehmenden eine wichtige Rolle.

### **Die „aufsuchende“, Los-basierte Zufallsauswahl**

Es handelt sich hierbei um eine geschichtete Zufallsauswahl, bei der im ersten Schritt eine große Stichprobe von Bürger:innen kontaktiert wird. In dieser Form der „aufsuchenden“ Ansprache liegt ein wichtiges Element, um bislang unbeteiligte Bürger:innen (schriftlich, persönlich, telefonisch) zu einer Teilnahme am Bürgerrat zu rekrutieren.

In einem zweiten Schritt wird von denjenigen, die sich zur Teilnahme bereit erklärt haben, eine geschichtete („stratifizierte“) Auswahl getroffen, die nach vorab definierten Kriterien inklusiv gewichtet ist. Der gesamte Prozess muss für alle Beteiligten und die Öffentlichkeit transparent kommuniziert werden. Die Kriterien, nach denen stratifiziert wird, dürfen nicht in einem inhaltlichen Zusammenhang mit dem zu behandelnden Thema stehen, um systematische Verzerrungen so gering wie möglich zu halten. Ist man an Positionen und Meinungsbildern konkret bestimmter Bevölkerungsgruppen interessiert, muss auf andere Verfahren als das der Bürgerräte zurückgegriffen werden (wie Fokusgruppen, Runde Tische mit ausgewählten Vertreter:innen oder Bürgerkommissionen).

### **Repräsentativität durch hohe Diversität**

Der Bürgerrat legitimiert sich durch die Zufallsauswahl, durch die diskussions- und politik-averse Menschen erreicht und eine Konstellation der „üblichen Verdächtigen“ vermieden werden kann. Es geht hierbei nicht um eine statistische Repräsentativität der Gesellschaft, sondern vielmehr um eine heterogene Zusammensetzung, in der die unterschiedlichen sozio-ökonomischen und kulturellen Milieus und mithin eine Meinungspluralität vertreten sind.

### **Abbau von Teilnahmehürden**

Für eine diverse und inklusive Teilnahmebesetzung muss die Teilnahme weitgehend unabhängig von Einkommen, zeitlicher Verpflichtung und anderen Hürden ermöglicht werden. Förderlich hierfür sind z. B. die Ermöglichung von Sonderurlaub für ehrenamtliches Engagement (Bildungsurlaub) und Aufwandsentschädigungen. Hilfreich ist auch das Angebot von Kinder- oder Familienbetreuung sowie von Fahr- oder Dolmetscherdiensten. Bei der Nutzung von Online-Formaten für die Beteiligung sind niederschwellige Schulungen, Service und Hilfestellungen erforderlich. Diese Angebote sollten den Bürger:innen gleich anfänglich, im Zusammenhang mit der aufsuchenden Beteiligung und der Kontaktaufnahme, verdeutlicht werden.



## **DURCHFÜHRUNG DES DELIBERATIONSPROZESSES**

Auch nach der Auswahl der Teilnehmenden gibt es wesentliche Kriterien zu beachten, die über den Erfolg und die Legitimität des Formats entscheiden. Dazu gehören Fairness, eine kompetente Gestaltung und Strukturierung, sowie die Transparenz des Prozesses.

### **Moderation**

Der Moderation kommt im Deliberationsprozess eine wichtige Rolle zu. Sie leitet nicht nur durch den Prozess, sondern versteht sich auch als Fazilitatorin der Deliberation. Sie muss daher kompetent im entsprechenden Deliberationsformat sein, um die Debatten empathisch, fair und inklusiv sowie zielführend, aber nicht direktiv zu gestalten. Die Moderation sollte thematisch so gut geschult sein, dass sie im Zweifel auch ein inhaltliches Korrektiv bieten kann.

### **Die verschiedenen Durchführungsformate**

Es kommt einem Beteiligungsverfahren zugute, wenn die Sitzungen in unterschiedlichen Formaten ausgestaltet und miteinander verschränkt werden. Dabei bewährt sich vor allem eine Mischung aus (1) Plenarformat, (2) moderierten Kleingruppen und (3) selbstorganisierten Kleingruppen. Im Plenarformat wird Verbindung zwischen den verschiedenen Arbeitsgruppen geschaffen, die allgemeine Struktur des Formats erläutert, Größe und Bedeutung sichtbar, Information aufbereitet und die finalen Ergebnisse abgestimmt. Das Plenum ist für den Austausch von größter Bedeutung; wegen der eingeschränkten Interaktionsmöglichkeiten unter den Teilnehmenden sollte es allerdings möglichst wenig vorgesehen werden. Die moderierten Kleingruppen sollten den größten Anteil einnehmen, da hier die inhaltlichen Diskussionen stattfinden. Die Moderation hat in diesem Format die Möglichkeit, strukturbildend auf die Diskussion einzuwirken und sie zielgerichtet zu fördern. In diesem Raum können und sollen die Bedingungen für die Möglichkeit hoher Deliberationsqualität und ein thematischer und diskursiver Kompetenzerwerb geschaffen werden. In den selbstorganisierten, unmoderierten Kleingruppen steht der persönliche Austausch der Teilnehmenden untereinander im Vordergrund. Das Format fördert das Kennenlernen und schafft somit eine wichtige Basis für gelungene Diskussionen und eine angenehme (Arbeits-)Atmosphäre. Zudem stärkt es die Selbstwirksamkeit der Teilnehmenden.

### **Die verschiedenen Arbeitsformen**

In den einzelnen Formaten können unterschiedlichste Arbeitsweisen (diskursive, künstlerisch-gestaltende, Exkursionen oder World-Cafés) angewandt werden. In jedem Format ist es wichtig, dass der geplante Input im Vorhinein durch konzeptionelle Vorbereitung und auch durch die Moderation geprüft und besprochen wird, um sicherzustellen, dass der thematische Fokus zu den übrigen Inhalten des Bürgerrats passt. Zudem muss der zeitliche Rahmen für den Wissensaustausch der Komplexität des Themas angemessen sein. Auch ist auf die Unterschiedlichkeit des Wissensniveaus bei den Teilnehmenden zu achten.

## **DIE ROLLE DER EXPERTISE**

### **Die Auswahl von Expert:innen**

Die Auswahl der Expert:innen ist entscheidend für die Qualität des Verfahrens. Die Grundvoraussetzung ist das anerkannte Fachwissen oder die deutliche Meinungsträgerschaft der ausgesuchten Personen. Ihre Inputs müssen verständlich aufbereitet sein, sodass sie den Teilnehmenden die notwendige Wissens- und Diskussionsgrundlage bieten. Dabei sollten die Expert:innen verschiedene Standpunkte und Hintergründe repräsentieren, um das Thema aus unterschiedlichen Perspektiven zu beleuchten. Über „klassische“ Expert:innen hinaus, die über systematisches Wissen verfügen, sollten zudem subjektiv Betroffene, Menschen mit Erfahrungswissen oder auch Menschen mit positionellem Wissen eingeladen werden. Auf diese Weise wird eine Pluralität und Kontroversität gewährleistet, die in der Deliberation förderlich und klärend wirkt und einen thematischen Kompetenzerwerb aller Teilnehmenden unabhängig der heterogenen Wissensniveaus schafft.

### **Möglichkeiten der Wissensvermittlung**

Die Inputs der Expert:innen sollten möglichst in unterschiedlichen Formaten präsentiert werden. Dies ist besonders im digitalen Raum essenziell, aber auch die analoge Präsentation profitiert von einer solchen Vielfalt der Formate. Denkbar sind neben (1) direkten „live“ Vorträgen (diese sind besonders herausfordernd) auch (2) Inputs im Videoformat (hier ist eine gute Strukturierung gewährleistet und der Input kann als Lehrmaterial selektiv und mehrmals eingesetzt werden), (3) interaktive Vorträge z. B. ein Interviewformat zwischen Teilnehmenden und Expert:in oder zwischen Expert:in und Moderation; möglich ist auch das (4) „Expert:innentelefon“ (hier wird jemand von den Teilnehmenden kontaktiert, wenn eine konkrete Expertise erwünscht ist; dieses Format kann besonders im Rahmen von Kleingruppendiskussionen unterstützend wirken).

## 5. Zur Institutionalisierung einer wiederkehrenden Durchführung von Bürgerräten: Organisationsform/Finanzierung/Initiativrecht/Prozesssteuerung

Bürgerräte werden verstanden als eine zeitgemäße Adaption der repräsentativen Demokratie an ihr gewandeltes politisches und gesellschaftliches Umfeld. Sie dienen der wechselseitigen Wahrnehmung von Gesellschaft und politischem System und erarbeiten ein gegenseitiges Verständnis auf Augenhöhe. Gesellschaftliche Stimmungslagen und Mentalitäten bekommen die Gelegenheit sich zu artikulieren; und die parlamentarischen Institutionen bekommen eine solide Chance, die Komplexität und Verantwortlichkeit politischer Entscheidungen zu verdeutlichen.

So wie sich nach und nach der Parlamentarismus, die Parteien oder das Ausschuss- und Verbändewesen als politische Kooperationsformen aus den Diskussionen ihrer Epochen heraus entwickelten, so sind auch die Bürgerräte als der Teil eines lebendigen Miteinanders von gesellschaftlicher und politischer Kommunikation zu verstehen. Sie sind in diesem Sinn Ausdruck eines dynamischen und lebenspraktischen Verständnisses einer „lebendigen Verfassung“ (P. Häberle). Gesellschaft und politische Institutionen arbeiten gemeinsam an einer Entscheidungs- und Gestaltungsordnung auf der Höhe der politischen Kultur ihrer Zeit.

11

### **INITIATIVRECHT DES DEUTSCHEN BUNDESTAGES**

Zentrale Voraussetzung für das politische Wirken von Bürgerräten im Gefüge repräsentativer Politik ist ihre unabhängige und autonome Durchführung. Diese lässt sich am ehesten durch eine Anbindung an das Parlament sicherstellen. Daher ist die Inauguration und Einsetzung von Bürgerräten durch das Parlament ein wichtiger, sogar zentraler Bestandteil des Instrumentes. Initiiert durch den Bundestag, stehen Bürgerräte mit ihrer (aleatorisch ausgewählten) Zusammensetzung für eine parlaments- und regierungsunabhängige, transparente und von Interessengruppen unbeeinflusste Deliberation und Meinungsbildung.

Es ist Aufgabe des Deutschen Bundestages, Bürgerräte zu einzelnen konkreten Themen oder zu Themenfeldern mittels eines Plenums- oder eines Ausschuss-Beschlusses zu initiieren. Das Parlament ist für Bürgerräte der bestimmende Ankerpunkt; es bewahrt eine weitgehende Handlungskompetenz zu deren Einrichtung, Umfang, Zeitpunkt, Zeitablauf und Thematik.

### **DIE MITTELFRISTIGE HANDLUNGSOPTION: STIFTUNG ÖFFENTLICHEN RECHTS (Z. B. „STIFTUNG PARTIZIPATIVE DEMOKRATIE“)**

Mittelfristig empfiehlt es sich, dass der Deutsche Bundestag nach einem parlamentarischen Initiativbeschluss die operative Koordination und Durchführung der Bürgerräte in die Hand einer unabhängigen und neutralen Instanz überträgt. Die beabsichtigte Legitimation des Gesamtberatungsprozesses hängt in hohem Maße von der erkennbaren Entkoppelung der unmittelbaren Deliberation von den parlamentarischen Routinen und Einflüssen ab.

Aus dieser Perspektive empfiehlt es sich – optional und vorbehaltlich näherer Ausgestaltung –, eine „Stiftung öffentlichen Rechts“ (z. B. „Stiftung Partizipative Demokratie“) als intermediäre Instanz mit der Konzeptualisierung und Durchführung der deliberativen Bürgerräte zu beauftragen. Die „Stiftung öffentlichen Rechts“ operiert als eine organisatorisch verselbstständigte, rechtsfähige Institution. Als Stiftungszweck wäre die Umsetzung der vom Parlament beschlossenen partizipativen und deliberativen Verfahren satzungsförmig verankert. Die Stiftung ist in ihrem Handeln strikt an diesen Stiftungszweck gebunden und mit einem allein diesem Zweck zugeordneten öffentlichen Vermögen ausgestattet. Der Bundestag gewährleistet über einen regulären Haushaltstitel die notwendige und hinreichende Ausstattung des Stiftungsvermögens.

Die stiftungsförmige Organisationsform transponiert zugleich die Verantwortlichkeit für die Bürgerräte von der bisweilen kontrovers diskutierten Trägerschaft zivilgesellschaftlicher Akteure auf die öffentliche Hand. In ihrer Autonomie und in ihrer Zweckbestimmung liefert eine solche Stiftung öffentlichen Rechts die notwendige legitimatorische Unabhängigkeit, gewährleistet die Qualität bei der Herausarbeitung der gesellschaftlich wirksamen Entscheidungsparameter und dient zugleich einer vom Deutschen Bundestag angeregten Beteiligung der Öffentlichkeit an seiner parlamentarischen Entscheidungsfindung. Sie schafft damit die Grundlagen für eine klare Transparenz der jeweiligen Umsetzungsformen und entzieht sich durch die Anbindung an das Gemeinwohl den partikularen Interessen.

### **EIGENSTÄNDIGE ADMINISTRATION**

Die Einrichtung einer solchen Stiftung schafft zugleich die kontinuierliche, die Legislaturperioden übergreifende Gewährleistung der Verfahrensadministrationen. Bürgerräte sind auf diese Weise nicht an die Legislaturperioden gebunden, sondern orientieren sich an den Rhythmen ihrer deliberativen Fragestellungen und den gesellschaftlichen Debatten. Die Administration der Stiftung operiert selbständig; allerdings in enger Kooperation mit der beim Bundestag einzurichtenden „Organisationseinheit Partizipatorische Demokratie“ (s. o.). Sie ist zugleich Kooperationspartner für die Bundestagsausschüsse in der Nachbereitung und Diskussion der Bürger:innengutachten. Ebenso ist sie Ansprechpartner für die allgemeinen Fragen seitens der Bundestagsverwaltung sowie der Bundesregierung und ihrer Ministerien.

### **PLURALER STIFTUNGSRAT**

Als zentraler Akteur der Stiftung öffentlichen Rechts wird ein „Stiftungsrat“ empfohlen, der (ähnlich, aber nicht gleich den „Rundfunkräten“) mit resonanzstarken und politisch pluralen Vertreter:innen gesellschaftlicher Heterogenität besetzt ist. Wie vom Bundesverfassungsgericht auch für die Rundfunkräte festgelegt, besetzen hier staatliche und staatsnahe Vertreter:innen maximal ein Drittel der Sitze. Der Stiftungsrat initiiert nicht die Bürgerräte, sondern berät und überwacht die Umsetzung des Stiftungszwecks.

Er sichert zugleich die politisch breite und faire Umsetzung der vom Bundestag beauftragten Fragestellungen. Er ist aber auch der Ansprechpartner für zivilgesellschaftliche Organisationen und für Anfragen zur Durchführung von Bürgerräten (sollten diese vom Deutschen Bundestag als dauerhafte und strukturelle Ergänzung der Parlamentsdebatten beschlossen werden). Der Stiftungsrat bestimmt zugleich über Form und Inhalt der Ausschreibung für

die konkrete Durchführung von Bürgerräten. Vor allem stellt er sicher, dass die Bürgerräte ausgewogen und fair informiert werden und eine partielle Einflussnahme durch Interessengruppen unterbleibt.

#### **METHODISCHER EXEKUTIVRAT**

Der Stiftungsrat wird bei der Planung und Beauftragung konkreter Bürgerräte durch einen von ihm eingesetzten „Exekutivrat“ beraten. In ihn sollen erfahrene Fachvertreter:innen berufen werden, die das methodische Setting und den genauen Ablauf der geplanten Verfahren konzipieren und begleiten. Die methodische Ausrichtung soll nicht den letztlich beauftragten Durchführenden anheimgestellt, sondern an den inklusiven Kriterien des Stiftungszwecks und an der pluralen Orientierung des Stiftungsrates ausgerichtet sein. Diese Forderung nach Inklusion und Pluralität macht eine Vorberatung und Verfahrensgestaltung aus methodisch-fachlicher Perspektive unabdingbar.

#### **QUALITÄTSSICHERUNG/FACHLICHE EVALUATION**

Ebenso unabdingbar ist die Gewährleistung einer – vom Deutschen Bundestag und vom Stiftungsrat unabhängigen – fachlichen, wissenschaftlichen Evaluation. Die Konsistenz der Fragestellung, die Angemessenheit der methodischen Umsetzung und auch die endgültige Performanz des Bürgerräte unterliegen einer dynamischen Fortentwicklung. Als eine zeitgemäße Ausformung des Repräsentationsprinzips unterliegen auch die Bürgerräte einem fortlaufenden Wandel und einem kontinuierlichen Lernprozess. Dieser folgt den jeweiligen Erfahrungen aus den abgelaufenen Verfahren und bedarf der fachlichen Kontrolle, Begutachtung und Reflektion. Die Ergebnisse müssen kontinuierlich an die parlamentarischen Initiator:innen („Organisationseinheit Partizipative Demokratie“ und Abgeordnete) sowie an die Träger:innen der deliberativen Verfahren in der Stiftung vermittelt werden.

#### **PERSPEKTIVISCH: ERWEITERTE RECHTE ZUR INITIIERUNG VON BÜRGERRÄTEN**

Zugleich empfiehlt es sich neben dem Initiativrecht des Deutschen Bundestages auch die Initiierung von Bürgerräten durch andere Institutionen. Letztlich erweisen sich die Bürgerräte als eine zeitgemäße Ausformung der Repräsentativen Demokratie. Diese zeitkonforme Anpassung der politischen Kommunikation beschränkt sich aber natürlich nicht allein auf den parlamentarischen Raum. Sie erfasst ebenso andere Bereiche der Gesellschaft und auch des politischen Institutionensystems.

#### **Initiierung von Bürgerräten durch die Bundesregierung**

Es kann sich als sinnvoll erweisen, dass auch die Bundesregierung die Möglichkeit erhält, ihre politischen Initiativen und Koalitionsabsprachen in einem deliberativen Prozess zur gesellschaftlichen Diskussion zu stellen. Die Einbeziehung des Alltagsverständes der Bürger:innen und die Überprüfung der Vorhaben an den Vorstellungswelten der Bevölkerung erhöht die Legitimation und schafft eine höhere Robustheit in der Planung und Umsetzung. Angesichts der Dauer (oder gar einer möglichen Verlängerung) der Legislaturperioden schaffen Bürgerräte einen differenzierten Eindruck von sozialen Mentalitäten jenseits der von demoskopischen Umfragen erfassten volatilen Stimmungslagen.

Damit das Initiativrecht der Bundesregierung aber nicht das Tor zu exekutiven Plebisziten öffnet und zu einer Gefährdung der Gewaltenteilung führt, müssten für diese Initiierung genaue Voraussetzungen und qualifizierende Hürden formuliert werden. Diese können (wie bei Referenden) formaler, quantitativer oder auch inhaltlicher, qualitativer Natur sein.

### **Initiierung von Bürgerräten durch die Zivilgesellschaft**

Zugleich wird darüber nachzudenken sein, ob und in welcher Weise Bürgerräte auch von Seiten gesellschaftlicher Selbstorganisation und zivilgesellschaftlichen Initiativen initiiert werden können. Es erscheint sinnvoll, auf diese Weise auch von Seiten der Gesellschaft politische Initiativen zur Diskussion stellen zu lassen und einer breiteren Öffentlichkeit Raum für eine deliberative Erörterung zu geben. Solche Initiativrechte befördern Projekte, die im parlamentarischen Raum aus unterschiedlichen Gründen nicht zur Wirkung kommen. Sie geben zugleich Diskussionen einen deliberativen Raum, ohne den sie leicht zu unnötig polarisierenden und sich verhärtenden Fronten geraten. Indem sie zugleich auf das gesamtgesellschaftliche Mitwirkungsbedürfnis reagieren, schaffen sie eine demokratische Responsivität. Sie wirken legitimierend, ausgleichend und stabilisierend.

Auch diese Initiativrechte müssen an klare und transparente Voraussetzungen und Zugangsbedingungen gebunden sein. Auch für sie sind formale, quantitative und inhaltlich-qualitative Maßstäbe zu formulieren.

## 6. Anschlussfähigkeit der Bürgerräte an den parlamentarischen Raum

Damit die deliberativen Bürgerräte ihre zugeordnete Funktion einer zeitgemäßen Ausformung, Ergänzung und Verstärkung der repräsentativen Politik einlösen können, sind sie auf einen stabilen, verlässlichen und nachhaltigen Austausch mit den parlamentarischen Institutionen angewiesen. Dies gilt auch in umgekehrter Weise: Wenn sich die parlamentarische Demokratie die institutionelle Verstärkung der Bürgerräte sichern und den Austausch mit dem dort formulierten Alltagswissen sowie den dort gezeigten Meinungsbildern nutzen möchte, ist sie auf die wirkungsvolle Einbindung der Diskussionen und Beratungsergebnisse angewiesen. Diese gegenseitige Angewiesenheit zeigt sich bereits bei der Initiierung und Konstituierung wirkungsvoller Bürgerrats-Verfahren (s. o). Diese Kooperation gilt auch als wesentliches Kriterium für den Erfolg eines Bürgerrats-Verfahrens. Dieser Erfolg hängt darüber hinaus aber auch von dem Umgang der parlamentarischen Institutionen mit den deliberativen Beratungsergebnissen ab. Sollten die Ergebnisse der bürgerschaftlichen Beratung im parlamentarischen Raum keinen Widerhall finden, so verlieren Bürgerräte ihren grundsätzlichen Wert. Sie erzeugen dann lediglich politische Frustration und Resignation. Ihre Durchführung wäre nicht nur sinnlos, sondern kontraproduktiv.

15

### **DIE KONKRETE ZUSICHERUNG ODER SOGAR DIE SELBSTVERPFLICHTUNG, DIE ERGEBNISSE DES BÜRGERRATES PARLAMENTARISCH ZU BERATEN**

Die Zusicherung, den Ergebnissen des Bürgerrates („Bürger:innengutachten“) eine parlamentarische Wahrnehmung zu geben, kann in unterschiedlichster Form geschehen.

- Grundsätzlich empfiehlt es sich, das durch den Bürgerrat erarbeitete „Bürger:innengutachten“ als Materialie unmittelbar zu einer **Bundestags-Drucksache** zu machen (§ 75 I e GOBT) und so Transparenz, Öffentlichkeit und Diskussionsfähigkeit für die Ergebnisse der Beratungen herzustellen.
- Die einfachste Form einer Verknüpfung des deliberativen und des parlamentarischen Prozesses ist eine bereits zum Zeitpunkt der Initiierung des Bürgerrates ausgesprochene Versicherung, die Ergebnisse zu einem Thema der **Ausschussberatungen** zu machen. Das Gutachten wird zu einem eigenen Tagesordnungspunkt in der parlamentarischen Agenda. Der Bundestag ist selbstverständlich souverän, jederzeit eine solche Zusage zugleich mit der Einrichtung eines Bürgerrates zu erteilen.
- In dieser Ausschussdebatte kann zugleich den Vertreter:innen des Bürgerrates die Möglichkeit gegeben werden, ihre Sichtweisen und die Inhalte des Gutachtens **vor dem Parlament und seinen Ausschüssen** zu verdeutlichen und zu kommentieren. Ebenso kann eine Reflektion der Ergebnisse durch fachliche Expertise vorgenommen werden.
- Daneben kann bereits eine frühzeitige Zusage oder der nachträgliche Beschluss erfolgen, das Bürger:innengutachten auch in einer **Plenardebatte** zu thematisieren. Dies hat beispielsweise das EU-Parlament in seinem jüngsten Beschluss zur „Konferenz zur Zu-

kunft Europas“ ausdrücklich getan. In einer solchen Debatte werden die unterschiedliche Bewertung durch die Abgeordneten und damit die notwendige Wertschätzung und die Integration der Ergebnisse in den parlamentarisch-repräsentativen Prozess deutlich.

- Schließlich ist es wichtig, dass der Deutsche Bundestag in einem **Beschluss bzw. einer bewertenden Stellungnahme** deutlich hervorhebt, welche Konsequenzen er aus der Arbeit des Bürgerrates zu ziehen gedenkt. Für diese Resonanz auf die Beratungen des Bürgerrates sollte eine hinreichende, aber verbindliche Frist gesetzt sein.
- Darüber hinaus kann – aber das liegt in der souveränen Entscheidung des Parlamentes und bedarf der rechtlichen Prüfung – eine **Selbstverpflichtung** ausgesprochen werden, sich dem Votum des Bürgerrates in wesentlichen Inhalten oder voll umfänglich anzuschließen (so auch das EU-Parlament und das Parlament der deutschsprachigen Gemeinschaft/Ostbelgien).

#### **STRUKTURELLE VERSTETIGUNG DES UMGANGES MIT DEN ERGEBNISSEN DES BÜRGERRATES**

Bürgerräte entsprechen der Grundstruktur der repräsentativen Demokratie und sie sind eine funktional wichtige Ergänzung zu den repräsentativen Beratungs- und Entscheidungsverfahren. Gleichzeitig besitzen sie das Potential, die aufgezeigten Defizite und Probleme, die sich in den letzten Jahrzehnten ausgeformt haben, in Anlehnung an die zentralen Prinzipien demokratischer Willensbildung zielführend anzugehen, wenn nicht sogar zu beheben. Daher ist es ratsam, dieses neue Instrument der deliberativen Politik- und Gesellschaftsberatung dauerhaft in den Kanon politischer Aushandlungsprozesse einzuführen. Bürgerräte sollten ständig verfügbare Instrumente der politischen Beratung und der Vermittlung zwischen Gesellschaft und politischen Institutionen sein.

Deshalb bietet es sich mittelfristig (*de lege lata*) an, über die punktuelle beschlussförmige Installation von Bürgerräten hinaus sowohl die Einrichtung von Bürgerräten als auch deren Integration in den politischen Gestaltungsprozess der parlamentarischen Entscheidungsfindung in der Geschäftsordnung des Bundestages (GOBT) zu verankern. Ähnliches gilt für die Nachbereitung und Integration ihrer Ergebnisse. Hier bieten sich vergleichbare institutionelle Formate an wie für die Einsetzung von Enquetekommissionen (§ 56 GBOT), für Ausschussanhörungen (§ 70 GBOT) oder wie für die Reformkommission zur Neuordnung des Wahlrechtes (§ 55 BWahlG).

Langfristig bestände bei hinreichendem politischen Willen die Möglichkeit, das Ergebnis des Bürgerrates – wenn es eine besonders prägnante und zentrale Fragestellung grundsätzlich bewertet – durch Parlamentsbeschluss auch in Form eines **Referendums** oder einer anderen direktdemokratischen Institutionalisierung im Anschluss an die Empfehlungen des Bürgerrates zur Abstimmung zu stellen. Dadurch könnten die zur Wahl aufgeforderten Bürger:innen neben den Positionen der Parteien und Interessengruppen auch die informierten Urteile der nach dem Zufallsprinzip ausgelosten Mitbürger:innen für die eigene Meinungsbildung heranziehen.



