

DAS ONLINE-SUPPLEMENT DES FORSCHUNGSJOURNALS

FORSCHUNGSJOURNAL SOZIALE BEWEGUNGEN 36. Jg. Heft 2 | 2023

Robert Boden

Bürgerräte als neues demokratisches Instrument auf Bundesebene

Hintergründe und Perspektiven

Zusammenfassung

Studien zeigen, dass deliberative „mini-publics“ oft wertvolle Beiträge produzieren, die von öffentlichen Amtsträger*innen als Entscheidungshilfe genutzt werden können. Die meisten dieser Prozesse waren bisher einmalige Initiativen. Es wird jedoch zunehmend erforscht, wie sie als zusätzliches demokratisches Instrument dauerhaft in politische Systeme eingebettet werden können. In einer Zeit der Krise für parlamentarische Staatssysteme weltweit könnte solch ein Schritt helfen, das Vertrauen der Öffentlichkeit in die Demokratie wieder zu erhöhen. Dieser Artikel basiert auf den Ergebnissen einer Masterarbeit, welche Gründe für eine Institutionalisierung von bundesweiten Bürgerräten in Deutschland untersucht hat. Er gibt einen kurzen Überblick über die wichtigsten Ergebnisse der Arbeit, indem die Sichtweisen relevanter wissenschaftlicher und politischer Akteur*innen zum Thema vorgestellt werden. Die Ergebnisse deuten darauf hin, dass die Mehrheit eine Institutionalisierung grundsätzlich befürwortet, jedoch ein Mangel an Einigkeit bezüglich praktischer Umsetzungsdetails herrscht.

Abstract

Research shows that deliberative “mini-publics” can produce valuable outcomes that can serve as a decision-making basis for public officials. While the majority of these processes have been one-off initiatives so far, research on how they can be embedded as an additional democratic tool in the

political system is building up. In a time of crisis for parliamentary state systems worldwide, doing so could help to restore and enhance public trust in democracy. This article is based on the results of a master thesis that examined the evidence for an institutionalization of nationwide Citizens' Assemblies in Germany. It provides a brief overview of the thesis' main outcomes, introducing to the assessments of relevant scientific and political actors on the topic. The results indicate majority support for an institutionalization, albeit a lack of understanding on implementation details.

1 Hintergrund

Der Einsatz von Formaten der deliberativen Demokratie zur Unterstützung politischer Entscheidungsprozesse gewinnt seit einigen Jahren an Popularität. Insbesondere das Format der Bürgerräte (Englisch: „Citizens' Assemblies“) erfreut sich dabei auch in Deutschland zunehmend großer Beliebtheit. Als Startpunkt dieser Entwicklung in Europa wird häufig ein 2016 in Irland durchgeführter solcher Rat angesehen. Die Mehrheit der ausgelosten Teilnehmenden votierte dabei für die Abschaffung eines bestehenden Verfassungszusatzes, der den Abbruch einer Schwangerschaft unter beinahe allen Umständen illegal machte. Das irische Parlament folgte letztendlich den Empfehlungen der im Rat vertretenen Bürger*innen. Eine Entscheidung, die ohne die vorherige Durchführung eines solchen Formats auch angesichts derzeitiger Meinungsumfragen höchstwahrscheinlich nicht zustande gekommen wäre.

In Deutschland fanden seitdem dreimal solche Verfahren auf Bundesebene statt. Dem Bürgerrat Demokratie (BR D) im Jahr 2019 folgten 2021 der Bürgerrat Deutschlands Rolle in der Welt (BR DRidW) sowie der Bürgerrat Klima (BR K). Die Prozesse erzeugten überwiegend positive Reaktionen, sowohl bei den Teilnehmenden selbst als auch bei der wissenschaftlichen Begleitung und nicht zuletzt der Bundesregierung (Deutscher Bundestag 2020; Geißel et al. 2019; Kirby et al. 2021). Insbesondere hervorzuheben ist hier, dass teilnehmende Bürger*innen es sehr wertschätzten, die Möglichkeit zu bekommen, sich abseits von Wahlen am demokratischen Prozess zu beteiligen (Mehr Demokratie e.V. 2019). Vor dem Hintergrund stetig wachsender Politikverdrossenheit und sinkendem Vertrauen in demokratische Staatsformen sollte diese kollektive Erfahrung keinesfalls unterbewertet werden (Siehe hierzu Allensbach 2022).

Bisher existiert bei Bürgerräten in Deutschland kein Mechanismus dafür, was mit den von den Teilnehmenden erarbeiteten Empfehlungen nach Abschluss des Formats geschehen soll. Angesichts der Tatsache, dass diese Räte als neues demokratisches Mittel erst einmal erprobt werden müssen, ist das auch nicht weiter verwunderlich. Gleichzeitig sollte aber nicht vergessen werden, dass das soziopolitische Momentum, das Bürgerräte bisher durch eine bundesweite Berichterstattung sowie

einige politische und zivilgesellschaftliche Unterstützung aufbauen konnte, auch genutzt werden muss. Bei Nichtnutzung besteht die Gefahr nicht nur darin, dass das Format es vielleicht nie aus der reinen Erprobungsphase herauschafft, sondern auch darin – und das ist deutlich kritischer zu bewerten – dass sich die derzeitige Popularität von Bürgerräten und das durch diese neu erweckte Demokratievertrauen in Teilen der Bevölkerung ins Gegenteil verkehrt, das Resultat also mehr statt weniger Politikverdrossenheit ist. Diese Gefahr besteht vor allem dann, wenn sich Bürgerinnen und Bürger nicht ernstgenommen fühlen, wenn ihre in Bürgerräten verrichtete Arbeit trotz Lobpreisungen durch politische Entscheidungsträger*innen letztlich in den Schubladen ebendieser verschwindet, ohne, dass es eine sichtbare Beschäftigung mit und Verwertung von diesen Empfehlungen gegeben hätte.

Diese Ausgangssituation begründete ein Forschungsinteresse zum Thema Institutionalisierung von Bürgerräten, das im Rahmen einer Masterarbeit mit dem Titel „Citizens´ Assemblies in Germany – A Review on the Institutionalization of Deliberative Democracy on a National Level“ umgesetzt wurde. Der hier vorliegende Überblicksbeitrag beruht auf den Ergebnissen dieser Arbeit, welche 2022 an der Hochschule für Nachhaltige Entwicklung Eberswalde eingereicht und verteidigt wurde. Betreut wurde sie durch Prof. Dr. Hartmut Ihne, Präsident der Hochschule Bonn-Rhein-Sieg, sowie durch Prof. Dr. Heike Walk, Politikwissenschaftlerin im Fachgebiet Transformation Governance an der Hochschule für nachhaltige Entwicklung Eberswalde.

2 Übersicht

2.1 Ziel- und Fragestellung

Auf Grundlage der oben beschriebenen Ausgangslage wurden drei Forschungsfragen im Rahmen der Masterarbeit formuliert:

- Was spricht aus wissenschaftlicher und soziopolitischer Sicht für die Institutionalisierung von bundesweiten Bürgerräten in Deutschland?
- Welche Form und welche Funktionen könnte ein institutionalisierter Bürgerrat annehmen?
- Wie wahrscheinlich ist aktuell eine Institutionalisierung von Bürgerräten in Deutschland?

Der vorliegende Beitrag beschäftigt sich vordergründig mit den erarbeiteten Ergebnissen zu Forschungsfrage zwei. Ergebnisse, die die Forschungsfragen eins und drei betreffen, werden lediglich angeschnitten und dienen der Kontextualisierung.

2.2 Institutionalisierung

Die OECD veröffentlichte 2020 eine breit angelegte Studie, die sich unter Anderem mit internationalen Beispielen institutionalisierter deliberativer Prozesse beschäftigt (OECD 2020). Die

Autor*innen kamen zu dem Schluss, dass eine Institutionalisierung – wird sie richtig gestaltet – einige Vorteile mit sich bringen kann. Beispielsweise würden das öffentliche Vertrauen und die zivilgesellschaftlichen Fähigkeiten von Bürger*innen gestärkt. Außerdem sei es durch Institutionalisierung möglich, schwierigere Entscheidungen im Rahmen des Deliberationsprozesses zu treffen, welcher potentiell auch einfacher, besser und günstiger durchgeführt werden könne (OECD 2020: 36 f).

Die OECD hat auf Grundlage ihrer Analyse drei generelle Pfade erstellt, über die eine Institutionalisierung erfolgen kann (Chwalisz 2020: 126): (1) Die Schaffung einer permanenten oder fortlaufenden Struktur für repräsentative Bürger*innendeliberation, (2) Die Schaffung von Vorgaben für öffentliche Behörden, einen repräsentativen, deliberativen Beteiligungsprozess beim Eintreten bestimmter Bedingungen zu organisieren und (3) Die Schaffung von Regeln, die es Bürger*innen erlauben einen repräsentativen, deliberativen Beteiligungsprozess zu verlangen, soll ein bestimmtes Thema behandelt werden. Die Pfade dienen einer groben Einordnung der untersuchten Beispiele. Tatsächlich können in der Praxis aber ganz unterschiedliche Teilelemente von Institutionalisierung miteinander kombiniert werden.

3 Methodik

Zur Beantwortung der Forschungsfragen der Masterarbeit wurde ein Methodenmix bestehend aus Dokumentenanalyse und qualitativen Expert*inneninterviews angewandt. Der Fokus der Arbeit lag auf dem zweiten methodischen Schritt, in welchem insgesamt neun Interviews in zwei Zielgruppen durchgeführt wurden. Die erste Gruppe bestand aus Bundestagsabgeordneten: Je im Parlament vertretener Partei wurde eine Person ausgewählt, sodass insgesamt sechs MdB interviewt wurden. Die zweite Gruppe bestand aus drei Personen: Ein Wissenschaftler des Institute for Advanced Sustainability Studies Potsdam (IASS), der auch an der Evaluation des BR DRidW beteiligt war; eine Wissenschaftlerin des United Nations University Institute for Environment and Human Security (UNU-EHS); sowie ein Mitglied des Bundesvorstandes von Mehr Demokratie e.V. (MD), dem zivilgesellschaftlichen Verein, der unter anderem den ersten bundesweiten Bürgerrat in Deutschland initiierte. Der vorliegende Beitrag behandelt die Ergebnisse des zweiten methodischen Schritts.

4 Ergebnisse und Diskussion

Vier der sechs interviewten MdB sprachen sich grundsätzlich für eine Institutionalisierung von Bürgerräten auf Bundesebene aus, inklusive der aktuellen Regierungskoalition. Gegen eine Institutionalisierung waren die Abgeordneten von CDU und AfD. Der Vorschlag einer Institutionalisierung wurde ebenfalls unterstützt von IASS und MD, gegen einen solchen Schritt argumentierte die interviewte Wissenschaftlerin des UNU-EHS.

4.1 Form und Funktionen von Institutionalisierung

		Institutionalisierung BR	Weiterführung zivilges. BR
Gruppe 1	Die Linke	ja	nein
	BÜNDNIS 90/Die Grünen	ja	nein
	SPD	ja	ja
	CDU	nein	ja
	FDP	ja	ja
	AfD	nein	nein
Gruppe 2	IASS	ja	ja
	Mehr Demokratie e.V.	ja	nein
	UNU-EHS	nein	ja

Tabelle 1: Übersicht Antwortverhalten

Tabelle

Quelle: Eigene Darstellung

Bei den Befürworter*innen einer Institutionalisierung herrschte zwar grundsätzliche Einigkeit, was die Folgerichtigkeit eines solchen Schritts angeht. Bei Fragen bezüglich der praktischen Umsetzung zeigte sich jedoch, dass sich hier noch nicht derselbe Grad an Übereinstimmung eingestellt hat. Die angeführten Ansätze zur institutionellen Verankerung von Bürgerräten variierten hinsichtlich Detailreichtum und beinhalteten unterschiedliche Aufgabengebiete und Zusammensetzungen:

- Eine permanente „Bürger*innenkommission“ im Bundestag, die bei Bedarf tagt und deren Teilnehmer*innen jedes Mal neu ausgelost werden, wenn ein neues Thema zur Diskussion steht. (Die Linke)
- Ein „Büro für Beteiligung“ im Parlament, welches die Planung, Durchführung und Evaluation von Bürgerräten übernimmt. (BÜNDNIS 90/Die Grünen)
- Ein „Kompetenzteam“ in der Bundestagsverwaltung, welches, sobald ein Bürgerrat initiiert wird, Durchführungsinstitute beauftragt, die wissenschaftliche Anbindung organisiert und den Prozess insgesamt begleitet. (Mehr Demokratie)
- Eine externe öffentliche Stiftung anstelle eines Kompetenzteams im Bundestag, welche aber die gleichen Funktionen übernimmt. (IASS)

In anderen Punkten bestand wiederum größere Einigkeit. Beispielsweise betonten alle Unterstützer*innen einer Institutionalisierung, dass ein solcher Rat lediglich eine beratende Funktion haben sollte, und dass seine Empfehlungen keinesfalls politisch bindend sein dürften. Weiterhin unterstützte ein Großteil dieser Gruppe die Implementierung eines rechtlichen Mechanismus, der die Initiierung von Bürgerräten zu einem bestimmten Thema auch per Unterschriftensammlung ermöglicht. Hinsichtlich geeigneter Themen für die Behandlung in einem Bürgerrat wurde mehrfach erwähnt, dass diese erstens polarisierend, und zweitens so konkret wie möglich, also klar abgegrenzt sein sollten. Diese Bedingungen korrelieren stark mit den Vorstellungen, die Teilnehmende des BR DRidW in einer Befragung zu den Bedingungen einer Institutionalisierung geäußert haben: „(1) Eine jeweils wechselnde, auf Zufallsauswahl basierende Rekrutierung, (2) eine Beschränkung auf die Beratungsfunktion und (3) die Befassung mit gesellschaftlichen ‚Schlüsselthemen‘, die zugleich eine hohe Relevanz für die je eigene Lebenswelt aufweisen“ (Kirby et al. 2021: 36).

Die unterschiedlichen Vorstellungen der Interviewten bezüglich der praktischen Spezifikationen einer Institutionalisierung können insgesamt auch darauf zurückgeführt werden, dass ein solcher Schritt ein demokratisches Novum im deutschen parlamentarischen System darstellen würde. Zwar gibt es international bereits Beispiele, wo ähnliche deliberative Formate institutionalisiert wurden, diese variieren jedoch stark bezüglich Funktion, Zusammensetzung, Initiierungsmechanismen und weiterer Implementierungsdetails. Dies spiegelt sich auch in dem eingangs erwähnten Bericht der OECD wider, welcher nach der Untersuchung solcher internationaler Beispiele schlussfolgerte: Es gibt keinen „One-size-fits-all“ Ansatz für ein solches Vorhaben, jedes Format muss individuell getestet und entsprechend der Aufgaben designt werden, welche es letztendlich erfüllen soll (Chwalisz 2020: 122).

4.2 Gegenstimmen und Alternativen

Wie oben im Kapitel erwähnt, lehnten drei der Interviewpartner*innen eine Institutionalisierung grundsätzlich ab. Der Abgeordnete der CDU gab an, dass ein institutionalisierter Bürgerrat eine unnötige Parallelstruktur schaffen würde, die das ohnehin als schwerfällig angesehene deutsche Politiksystem weiter verkomplizieren würde. Weiterhin verwies er auf einen Mangel an Legitimation und Neutralität der zufällig ausgelosten Teilnehmer*innen, äußerte aber Unterstützung für eine Weiterführung des Formats in seiner jetzigen, nicht institutionalisierten Form. Der Abgeordnete der AfD sprach dem Format jegliche demokratische Legitimation ab und sah aufgrund fehlender Entscheidungsgewalt keinen praktischen Nutzen in Bürgerräten. Mit der Begründung, solche Räte könnten durch Finanzkraft an Fakten vorbei gesteuert werden und seien in ihren Ergebnissen durch

voreingenommene Initiatoren und Durchführungsinstitute beeinflusst, lehnte der MdB im gleichen Zuge auch eine Form von Institutionalisierung ab, in deren Zuge die von ihm kritisierte, fehlende Entscheidungsgewalt etabliert werden würde. Stattdessen plädierte er im Namen seiner Fraktion für die Einführung direktdemokratischer Elemente auf Bundesebene.

Die Ablehnung einer Institutionalisierung durch die Wissenschaftlerin des UNU-EHS gründet sich auf einen anderen Denkansatz. Sie äußerte Unterstützung ausschließlich für die bisher durchgeführten, zivilgesellschaftlichen Versionen des Formats, fügte jedoch hinzu, dass diese deutlich breiter, also in höherer Anzahl und auf allen politischen Ebenen eingesetzt werden sollten¹. Diese Sichtweise steht in starkem Kontrast den Ansichten aller anderen Interviewten, die das Format grundsätzlich guthießen. Diese Wert darauf gelegt, dass Bürgerräte keinesfalls „inflationär“ eingesetzt werden dürften. Weiterhin hält sie es im Falle einer Institutionalisierung für wahrscheinlich, dass das Format durch eine zu nahe Anbindung an die Politik seine Unabhängigkeit und Flexibilität verlieren könnte.

Die Wissenschaftlerin sieht den vordergründigen Nutzen von Bürgerräten nicht etwa darin, politische Entscheidungen mitzugestalten oder solchen Entscheidungen mehr demokratische Legitimation zu verleihen, sondern in den Effekten, welche der deliberative Prozess auf die teilnehmenden Bürger*innen haben kann. So sieht die Interviewte Polarisierung als stärksten Treiber von Politikverdrossenheit in westlichen Demokratien und als ein Phänomen, dem auf individueller Ebene durch die Teilnahme an deliberativen Formaten wie Bürgerräten entgegengewirkt werden kann (Siehe hierzu Milačić 2021). Folglich sollten nach ihrer Ansicht möglichst viele Bürger*innen in solche Prozesse einbezogen werden, um den Effekt auch gesamtgesellschaftlich spürbar zu machen. Diese makrodeliberative Sichtweise, die sich auf die Effekte des Formats auf die Teilnehmenden und nicht auf direkte politische Folgen konzentriert, deckt sich mit den Äußerungen einiger nennenswerter Theoretiker*innen auf dem Gebiet (Siehe hierzu Chambers 2009: 345; Lafont 2015: 60). In der Praxis dürfte dieser Ansatz jedoch schnell auf große Hindernisse stoßen. Beispielsweise ist es unwahrscheinlich, dass der Staat die finanziellen Mittel zur Durchführung so vieler Bürgerräte zur Verfügung stellen, insbesondere, wenn er selbst nicht strukturell mit den Prozessen verknüpft ist. Einerseits wäre es wohl schon organisatorisch kaum möglich, die produzierte Zahl an Ergebnissen adäquat und zeitgerecht zu sichten, geschweige denn zu verwerten. Weiterhin macht eine fehlende direkte Anbindung es für Regierungen schwieriger, die Ergebnisse dieser Räte zur Legitimationssteigerung eigener politischer Entscheidungen zu nutzen.

¹ Die Interviewte geht hier vom Idealfall aus, dass der Staat die Finanzierung der Prozesse übernimmt, sonst aber nicht eingebunden ist. Je nach Auslegung könnte man auch diese rein finanzielle Unterstützung bereits als Institutionalisierung definieren.

5 Schlussfolgerungen

Es scheint grundsätzlich sinnvoll, den Einsatz von Bürgerräten hierzulande weiter zu erproben, um Fehler bei einer Institutionalisierung zu vermeiden und ein sinnvolles und nachhaltiges Design zu finden. Angesichts des Grads an Übereinstimmung, der zwischen den interviewten Wissenschaftler*innen, Politiker*innen – insbesondere jene, deren Parteien in der aktuellen Regierung vertreten sind – und den am Bürgerrat DRidW beteiligten Bürger*innen bezüglich grundsätzlicher Fragen herrscht, könnten jedoch zeitnah erste Institutionalisierungsmerkmale eingeführt werden. Beispielsweise in Form eines Mechanismus, der den Bundestag dazu verpflichtet, die von einem Bürgerrat erstellten Empfehlungen öffentlich zu diskutieren und Ablehnungen bzw. Nichtumsetzungen einzelner Punkte zu begründen. Ein solcher Schritt würde teilnehmenden Bürger*innen Wahrnehmung und Wertschätzung ihrer Arbeit vermitteln, gleichzeitig würde das Format ein Stück weiter in den öffentlichen, soziopolitischen Fokus gerückt.

Laut Ankündigung von Bundestagspräsidentin Bärbel Bas im Mai 2022 arbeitet der Ältestenrat der Bundesregierung bereits an der Ausschreibung zu einem staatlich initiierten Bürgerrat. Dieser soll sich mit konkreten Fragen beschäftigen, die von den Fraktionen erarbeitet werden, und mit denen sich wiederum der Bundestag nach Durchführung des Formats beschäftigen soll. Es bleibt abzuwarten, ob dieser Ankündigung weitere konkrete Schritte zur langfristigen Verankerung von Bürgerräten im deutschen Politiksystem folgen.

Robert Boden (Eberswalde). Kontakt: robertboden@mailbox.org.

Literatur

Chambers, Simone 2009: Rhetoric and the public sphere: Has deliberative democracy abandoned mass democracy? In: *Political Theory* 37(3), 323-350.

Chwalisz, Claudia 2020: Reimagining democratic institutions: Why and how to embed public deliberation. In: OECD (Hg.): *Innovative Citizen Participation and New Democratic Institutions: Catching the Deliberative Wave*, 121-148.

Deutscher Bundestag 2020: Demokratie kann von Bürgerräten nur profitieren, meinen Experten. 07. Oktober 2020, <https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2020/kw41-pa-buergerschaftliches-engagement-793926>.

Geißel, Brigitte/ Dean, Rikki/ Jung, Stefan/ Wipfler, Bruno 2019: Bürgerrat Demokratie: Abschlussbericht der wissenschaftlichen Evaluation.

Institut für Demoskopie Allensbach 2022: Politischer Radikalismus und die Neigung zu Verschwörungstheorien.

Kirby, Nicolina/ Freier, Nora Anna/ Renn, Ortwin/ Lietzmann, Hans J./ Oppold, Daniel/ Scheidemantel, Katharina/ Döring, Matilda 2021: Evaluation des Bürgerrats Deutschlands Rolle in der Welt. Abschlussbericht der wissenschaftlichen Evaluation. DOI: 10.25926/hjqy-x361.

Lafont, Christina 2015: Deliberation, participation, and democratic legitimacy: Should deliberative mini-publics shape public policy? In: *Journal of Political Philosophy* 23(1), 40-63.

Mehr Demokratie e.V. 2019: Bürgergutachten Demokratie. Die Empfehlungen des Bürgerrats in Leipzig. Oktober 2019, https://www.ifok.de/wp-content/uploads/2020/04/Buergergutachten_Buergerrat-Demokratie-2019.pdf

Milačić, Filip 2021: The Negative Impact of Polarization on Democracy. <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/wien/18175.pdf>

OECD 2020: Innovative Citizen Participation and New Democratic Institutions: Catching the Deliberative Wave. OECD Publishing: Paris.