



Berlin Institut
für Partizipation



TYPISCHE SCHWÄCHEN VON BÜRGERRÄTEN UND WIE MAN IHNEN BEGEGNEN KANN

Autorin: Eva Krick

DIE AUTORIN



EVA KRICK ist promovierte Politikwissenschaftlerin. Sie hat an verschiedenen Stationen im In- und Ausland zu den Themen Bürgerbeteiligung und Demokratiereform geforscht und gelehrt. Sie war u. a. Vertretungsprofessorin für Vergleichende Politikwissenschaft an der Humboldt Universität Berlin und viele Jahre am ‚ARENA Centre for European Studies‘ der Universität Oslo. Zur Zeit bereitet sie ein Forschungsprojekt zum Thema Bürgerexpertise vor, das an die Universität Mainz angebunden wird. Seit 2023 verantwortet sie außerdem die Programmlinie ‚Demokratie & Gesellschaft‘ der BKHS in Hamburg.

Eva Krick

TYPISCHE SCHWÄCHEN VON BÜRGERRÄTEN – UND WIE MAN IHNEN BEGEGNEN KANN

Ein charakteristisches Element der Beteiligungswende in Deutschland ist die Konjunktur der Bürgerräte, also per Zufallsauswahl zusammengesetzter, dialogorientierter Bürgerbeteiligungsforen. In den letzten Jahren wird dieses Instrument zunehmend auch auf Bundesebene angewandt und auf kommunaler Ebene werden erste Bürgerräte verstetigt. Während die Stärken und Versprechen dieser demokratischen Innovation oft betont werden, sind die potenziellen Schwächen von Bürgerräten bisher weniger diskutiert worden. Basierend auf Erkenntnissen der Beteiligungsforschung liegt der Fokus des Beitrags auf der Ursachenbeschreibung und der Skizzierung von Möglichkeiten, typische Mängel von Bürgerräten, wie eingeschränkte Repräsentativität und Wirkungslosigkeit, auszugleichen.

DEMOKRATISCHE INNOVATIONEN UND DER BOOM DER BÜRGERRÄTE IN DEUTSCHLAND

Weltweit suchen Demokratien nach Möglichkeiten, die repräsentative Demokratie zu beleben und klassische Beteiligungskanäle wie die Wahl und die Parteimitgliedschaft durch neue Partizipationsformen zu ergänzen. In den letzten Jahren boomen insbesondere sogenannte ‚demokratische Innovationen‘ wie Bürgerräte, Referenden und Bürgerhaushalte, d. h. solche Formen der Bürgerbeteiligung, die darauf angelegt sind, die politische Teilhabe zu vertiefen, Demokratien zu reformieren und die Rolle der Bürger*innen neu zu denken (Elstub/Escobar 2019).

Die Wende hin zu mehr und effektiverer Bürgerbeteiligung gestaltet sich innerhalb Europas durchaus unterschiedlich. Während in Norwegen und Großbritannien weitreichende Mitspracherechte im Gesundheitsbereich gewährt werden, ist das in Deutschland, wo die Öffentlichkeit besonders intensiv an der Infrastruktur- und Stadtplanung beteiligt wird, nicht der Fall. Auch haben in Deutschland Referenden

seit den 1990ern stark zugenommen, während deren Zahl in anderen Ländern, wie bspw. Norwegen, stagniert und nur ganz bestimmte Themen (wie die Zusammenlegung von Kommunen) zur Abstimmung gestellt werden. Auch das Instrument des Bürgerhaushalts hat sich innerhalb Europas sehr unterschiedlich verbreitet. Polen und Portugal verzeichnen mit je 1500 Fällen die höchsten Zahlen in Europa, während Deutschland sich mit 102 Fällen eher im unteren Mittelfeld bewegt (siehe online: <https://www.pbatlas.net/europe.html>).

In den letzten Jahren hat in Deutschland die Institution des zufällig zusammen gesetzten *Bürgerrats* Hochkonjunktur. Das ist keineswegs in allen Ländern so, sondern spiegelt eine spezifische Auffassung von Legitimation und Repräsentation. In den nordischen Ländern etwa verfängt diese losbasierte Form der Beteiligung bisher kaum (Baldersheim et al. 2017: 208; OECD 2020). In Deutschland gilt die Zufallsauswahl im Bereich der Bürgerbeteiligung aber vielen als besonders demokratisch. Die aktuelle Bundesregierung hat das Instrument in ihren Koalitionsvertrag aufgenommen und zahlreiche Verfahren auf Bundesebene realisiert, nachdem

die Methode auf Landes- und Kommunalebene bereits intensiv erprobt wurde. Auch der erste verstetigte Bürgerrat Deutschlands in Aachen kann als Zeichen eines Konsolidierungsprozesses dieses Instruments gelesen werden.

Die Stärken und Versprechen von Bürgerräten sind oft betont worden: Die beteiligten Bürger*innen lernen politische Entscheidungsprozesse kennen und setzen sich im direkten Austausch mit den Perspektiven von Menschen außerhalb ihrer ‚sozialen Blase‘ auseinander. Sie durchdenken ein bestimmtes politisch relevantes Thema intensiv und kommen zu einer gemeinsamen Position. Durch das Losverfahren werden auch Menschen zur Teilnahme eingeladen, die sich bisher nicht politisch engagieren und es wird eine relativ diverse Runde ausgewählt, die tendenziell kein strategisches Interesse am Thema hat.

Dieser Beitrag lenkt den Blick auf Mängel von Bürgerräten, die oftmals in Evaluationsverfahren benannt und in der politikwissenschaftlichen Forschung diskutiert werden. Der Schwerpunkt liegt auf der Ursachenbeschreibung und der Skizzierung von Möglichkeiten, diese Defizite zu beheben. Als *Bürgerräte* werden hier alle *diskursiven, losbasierten Beteiligungsverfahren* bezeichnet, denn das ist der Begriff, der sich in der Praxis zunehmend für solche Verfahren durchsetzt. Tatsächlich gibt es aber eine große Zahl an Bezeichnungen für diese Art der Beteiligungsverfahren, wie etwa ‚Bürgerversammlung‘, ‚Bürgerforum‘, ‚Bürgerjury‘, ‚Konsenskonferenz‘, ‚Planungszelle‘ oder ‚Minipublic‘. Darüber hinaus verbirgt sich in der Praxis hinter Verfahren mit dem Namen ‚Bürgerrat‘ eine Vielfalt an verschiedenen Institutionen, die nicht immer losbasiert sind oder den Qualitätskriterien von Bürgerräten entsprechen (<https://www.buergerrat.de/wissen/qualitaetskriterien-fuer-buergerraete/>).

TYPISCHE SCHWÄCHEN VON BÜRGERRÄTEN

Die vielen institutionellen Experimente der letzten Jahrzehnte haben verdeutlicht, dass gelungene Bürgerbeteiligung äußerst voraussetzungsvoll ist und keineswegs immer gelingt.

Gerade in Bezug auf Bürgerräte wird immer wieder auf bestimmte Mängel hingewiesen: Da ist zum einen ein Mangel an *Repräsentativität* oder *Inklusivität* (Engage 2021: 53; Setälä 2017: 848). Quer durch alle Beteiligungsformen zieht sich das Problem, dass bestimmte Gruppen stärker beteiligt und andere systematisch ausgeschlossen werden: Ältere, höher Gebildete, besser Verdienende und Männer sind in der Regel deutlich überrepräsentiert. Diese Verzerrung verstärkt sich noch, wenn die Beteiligung zeitaufwändig ist und aktive Diskussionsbeteiligung erfordert, wie bei den ‚innovativen‘, diskursiven Verfahren (Ryfe 2005: 52; Steiner 2012: 49). Ein solches Ungleichgewicht der politischen Beteiligung ist natürlich aus Sicht demokratischer Gleichheit hoch problematisch, denn sie bedeutet nicht nur, dass sich einige Stimmen stärker durchsetzen als andere, sondern dass die Stimmen der ohnehin schon Privilegierten durch diese Verfahren noch einmal zusätzliches Gewicht bekommen. Zum zweiten ist da der oft beklagte Mangel an *Einfluss*, also das scheinbare Verpuffen des Engagements im weiteren politischen Prozess (Geißel et al. 2019: 24; Setälä 2017: 846). Auch das kann aus Sicht einer lebendigen Demokratie problematisch sein. Wenn sich der Eindruck innerhalb der Bevölkerung verfestigt, dass Beteiligungsprozesse wirkungslos bleiben, wird die Motivation zum politischen Engagement grundsätzlich abnehmen. Statt zur Belebung der Demokratie und zum politischen ‚Empowerment‘ beizutragen, kann so ein Partizipationsprozess dann geradezu nach hinten losgehen und die

politische Desillusionierung eher verstärken. In individuellen Fällen mögen jeweils noch andere Probleme hinzutreten. Der Mangel an Repräsentativität und Einfluss wird aber so oft beklagt, wenn es um Bürgerräte geht, dass man wohl von typischen Schwächen sprechen kann. Es stellt sich die Frage: Wie kommt es dazu? Sind diese Merkmale möglicherweise diskursiven, losbasierten Verfahren inhärent? Und zum anderen: Was lässt sich dagegen tun? Gibt es Wege des Umgangs mit diesen Schwächen oder haben wir es mit einem unauflösbaren Dilemma zu tun?

URSACHEN DER SCHWÄCHEN VON BÜRGERRÄTEN

Zunächst zu den Ursachen. Wie kommt es immer wieder dazu, dass bestimmte Gruppen ausgeschlossen werden und Bürgerrat, also der eingeholte Rat von Bürger*innen, verpufft? Haben die initiiierenden Stellen vielleicht gar kein Interesse an breiter und effektiver Einbindung der Öffentlichkeit? Oder liegt es an einem Mangel an Wissen darüber, wie man Bürgerbeteiligung organisiert? Beide Erklärungsansätze, Wissens- und Motivationsmangel auf Seiten der Politik, mögen in Einzelfällen eine Rolle spielen. Allerdings sind wir nicht mehr am Anfang der Partizipationswende, sondern in einem relativ reifen Stadium. Auf allen Ebenen des politischen Systems sind in den letzten 10 Jahren Qualitätsstandards für gute Bürgerbeteiligung erarbeitet worden. Für die Kommunalverwaltung gehören Leitlinienprozesse mittlerweile zum guten Ton, aber auch auf Bundesebene läuft dieser Prozess. Inklusivität der Beteiligung und Resonanz der Vorschläge sind dabei zentrale Qualitätsstandards (s. BMU 2019; Mehr Demokratie 2022). Auch nimmt die öffentliche Aufmerksamkeit für Bürgerräte und damit auch für die hier im Zentrum stehenden Mängel zu. Bürgerräte werden oft danach

durchleuchtet, und wenn der Eindruck von Pseudo-Beteiligung entsteht, kann das bei politischen Institutionen durchaus einen Imageschaden bewirken. Ebenso ist das Wissen über die Logiken und Fallstricke von Beteiligungsverfahren mittlerweile erheblich. Die Forschung hierzu ist umfassend und gerade losbasierte Bürgerräte als relativ aufwändige Verfahren werden in Deutschland meist von professionellen Dienstleistern mit ausgeprägter Beteiligungsexpertise gemanagt. Mit dem stetigen Kapazitätsausbau innerhalb der öffentlichen Verwaltung, also der Einrichtung spezieller Beteiligungsabteilungen, -referate oder -büros und dem Einsatz von Partizipationsbeauftragten, hat auch die verwaltungsinterne Partizipationsexpertise ganz klar zugenommen (Engage 2021: 33).

Es gibt für die hier im Zentrum stehenden Schwächen von diskursiven Beteiligungsprozessen noch einige andere denkbare Ursachen, die u.a. mit der Logik und den Legitimationsgrundlagen politischer Entscheidungen sowie mit Zielkonflikten zwischen den vielfältigen Anforderungen an Beteiligungsprozesse zu tun haben. Politische Beteiligung ist freiwillig. Es besteht in Deutschland und vielen anderen Demokratien weitgehender Konsens, dass man die Leute nicht zwingen kann, sich politisch zu engagieren. Gerade sozio-ökonomisch schlechter gestellte Gruppen haben aber oft nicht die (Zeit)Kapazitäten, um sich an aufwändigen diskursiven Verfahren zu beteiligen. Sie nehmen besonders selten Einladungen zu Bürgerforen an, und effektive Anreize zur Teilnahme werden in der Praxis zu selten gesetzt (Engage 2021: 41f.). Junge Menschen wiederum sind zwar politisch interessiert und aktiv, bevorzugen aber punktuelle und digitale Formen der Beteiligung (Vodafone Stiftung 2020). Sie nehmen insbesondere an Protesten und an Onlinepetitionen teil und damit an Partizipationsformen, die

politische Entscheidungen eher indirekt beeinflussen, als sie inhaltlich mit zu entwickeln, wie dies diskursive Verfahren anstreben. Wenn sich bestimmte Gruppen aber tendenziell ausschließen, dann ist das Ziel der ‚deskriptiven Repräsentativität‘ – also die Zusammenstellung eines Mikrokosmos, der die Bevölkerung im Kleinen widerspiegelt – schwerer zu erreichen.

Hinzu kommt: Beteiligungsverfahren, die auf Dialog bauen, funktionieren reibungsloser in eher kleinen Gruppen, deren Teilnehmer*innen sich relativ ähnlich sind (Lafont 2015: 46; Ryfe 2005: 51). Im direkten Kontakt in kleinen Gruppen entwickeln Menschen persönliche Beziehungen. Sie gehen in der Regel respektvoller miteinander um und verstehen sich besser. Wenn die Gruppe dazu noch relativ homogen ist, also eben *nicht* besonders inklusiv, erleichtert das die Konsensbildung, und es erhöht die Legitimation und potentielle Wirkung von Beteiligungsverfahren, wie unten noch weiter ausgeführt wird. Allerdings: Wenn die ausgewählte Gruppe klein ist und die Gesellschaft, die hier abgebildet werden soll, bunt, dann ist *Repräsentativität* höchstens in Bezug auf eine Handvoll soziodemographischer Merkmale wie Alter, Geschlecht und Migrationshintergrund zu erreichen – und selbst das gelingt oft nicht. Die gesamte Pluralität unserer modernen Gesellschaften hinsichtlich Biographien und Erfahrungen, politischen Werten und persönlichen Interessen kann eine kleine Gruppe von ‚Zufallsbürger*innen‘ nicht widerspiegeln.

Auch dafür, dass Vorschläge aus Bürgerbeteiligungsforen höchstens zu Teilen umgesetzt werden, gibt es einige – und durchaus auch gute – Gründe: Natürlich ist es zuallererst gar nicht unbedingt wünschenswert, den Rat einer kleinen Gruppe von Bürger*innen 1:1 in Gesetze zu gießen und damit alle anderen zu binden. Das gilt insbesondere, wenn die Runde wenig

repräsentativ oder schlecht organisiert ist, wenn also bspw. hauptsächlich männliche Akademiker teilnehmen, wenn ein Wortführer die Debatte dominiert oder es den versammelten Bürger*innen an der notwendigen Expertise fehlt. In der Forschung findet sich tatsächlich, trotz des großen Interesses an ‚Minipublics‘, sehr selten das Argument, dass Bürgerräte mehr Einfluss bekommen sollten (Smith/Setälä 2018: 310). Vielmehr befassen sich die meisten Forschungsbeiträge mit den Voraussetzungen *gelingener* Bürgerräte, und einige wenige sind grundsätzlich skeptisch (bspw. Lafont 2015). Auch in Bevölkerungsbefragungen wird immer wieder deutlich, dass Bürgerräte als sinnvolle Ergänzung der repräsentativen Demokratie gesehen werden, die innovative, lebensweltnahe Vorschläge machen, dass die bindende Entscheidung dann aber von gewählten Repräsentant*innen in Parlamenten getroffen werden sollte (Goldberg/Bächtiger 2022; Jacquet 2019).

Oft fehlt den Ergebnissen von Bürgerräten allerdings eine *klare Botschaft*, die von der Politik umgesetzt werden könnte. In Abschlussberichten von Bürgerforen stehen häufig alternative Lösungen für ein Problem nebeneinander, Vorschläge weisen teilweise in unterschiedliche Richtungen oder widersprechen sich gar. Die Politik kann dann gar nicht anders, als sich einige Impulse herauszupicken. Nicht selten werden lediglich knappe Mehrheiten für bestimmte Maßnahmen erzielt, und derart knappe Entscheidungen können kaum als verlässlicher Anzeiger der ‚öffentlichen Meinung‘ gelten (Bächtiger/Goldberg 2020: 37). Wird Konsens erzielt, werden Vorschläge oft so allgemein gehalten, dass sie alle mittragen können (bspw. ‚CO₂-Ausstoß begrenzen‘). Sie eröffnen dann einen weiten Interpretationsspielraum. Was genau getan werden soll, ob also die Verbrennung fossiler Brennstoffe verboten, die Forschung zu CO₂-Entnahmetechniken gefördert

oder der Emmissionshandel geschärft werden soll, geht hieraus nicht hervor. Oder man einigt sich vielleicht lediglich darauf, dass man sich nicht einig ist, aber das gleiche Problem sieht. Das können wichtige erste Schritte sein. Umgesetzt werden kann ein solches Ergebnis jedoch nicht, denn es enthält keine hinreichend konkreten politischen Handlungsvorschläge. Es kommt hinzu: Partizipative Prozesse sind oft gerade dann sehr spannungsgeladen, wenn breit eingebunden wird. Je inklusiver und diverser die Teilnehmerrunde ist, desto unterschiedlicher sind in der Regel die vertretenen Positionen und Perspektiven. Das ist grundsätzlich nichts Schlechtes, und wenn Konflikte bestehen, sollten sie nicht unter den Teppich gekehrt werden. Die Demokratie lebt von der offenen Auseinandersetzung. Wenn das Konfliktniveau hoch ist, wird es aber schwierig, sich auf substantielle, klare Botschaften zu einigen und gleichzeitig die Konsensorientierung durchzuhalten, die diskursive Prozesse in der Regel kennzeichnet und den Vorschlägen von Bürgerräten besondere Autorität verleiht (Bächtiger/Goldberg 2020: 37; Nexus/IFOK 2022: 11). Es besteht also durchaus auch ein *Zielkonflikt zwischen der Inklusivität und der Einflusswahrscheinlichkeit von Bürgerrat*.

WIE SCHAFFT MAN GÜNSTIGE VORAUSSETZUNGEN FÜR DEN EINSATZ VON BÜRGERRÄTEN?

Zunächst ist zu bedenken, dass nicht alle Vorschläge von Bürgerräten ‚direkte Policy-Wirkung‘ entfalten, sich also unmittelbar in der Gesetzgebung wieder finden müssen. Es gibt eine ganze Reihe anderer Einflussformen von Bürgerbeteiligungsprozessen, die oft übersehen werden, und dabei keineswegs unwesentlich sind. Dazu gehören die Lenkung öffentlicher Aufmerksamkeit auf gewisse Themen, die Stärkung bestimmter Argumente, das Framing

des zu behandelnden Problems und die (Re-)Konfiguration von Netzwerken (Hansen/Allansdottir 2011). Die Vermittlung der Grenzen und der verschiedenen Formen des Einflusses von Bürgerräten gehören zum erfolgreichen ‚Erwartungsmanagement‘ durch die professionellen Dienstleister, die diese Prozesse in der Regel durchführen. Gleichzeitig sind Bürgerräte natürlich keine reinen Debattierclubs und sie richten sich nicht nur an die Öffentlichkeit. Sie werden mit dem Ziel durchgeführt, die Politik in irgendeiner Weise zu beeinflussen und die Teilnehmenden erwarten mit Recht eine gewisse Resonanz ihrer Bemühungen. Dafür müssen aber die Voraussetzungen gegeben sein, und diese bestehen auch in einer Anbindung dieser Institutionen an das politische System, einer ‚Einbettung‘ oder ‚Kopplung‘ mit repräsentativen Institutionen, wie es in der Forschung heißt (Hendricks 2016; Setälä 2017). Der Schlüssel sind dabei Formen der ‚losen Kopplung‘, durch die politische Entscheidungsinstitutionen mit Bürgerräten verbunden werden, ohne dass eine Seite an die Sicht der anderen gebunden wäre. Vertreter*innen aus Parteien oder Verwaltung werden bspw. als Beobachter*innen und Berater*innen in den Prozess eingebunden, ohne aber mitentscheiden zu dürfen. Das führt in der Regel zu Vorschlägen, die realistischer und dadurch umsetzbarer sind. Die beteiligten Politiker*innen identifizieren sich außerdem möglicherweise stärker mit den Ergebnissen und vermitteln diese an Öffentlichkeit und Politik. Eine weitere Form der losen Kopplung kann darin bestehen, die Regierung zu verpflichten, innerhalb einer bestimmten Zeitspanne auf die Vorschläge öffentlich zu reagieren. Diese Befassung mit dem Bürgerinput ist im aktuellen Koalitionsvertrag der Bundesregierung als Regel vorgesehen (SPD/Grüne/FDP 2021: 8), und sie gilt mittlerweile in Praxis und Forschung als wichtiger Qualitätsstandard, der ein Mindest-

maß an Wertschätzung ausdrückt (Mehr Demokratie 2022; Steiner 2012: 33).

Neben der Kopplung mit Parlament oder Regierung ist auch die *Kopplung mit direktdemokratischen Institutionen* eine Option, um Bürgerräte besser in das politische System einzubetten. In den letzten Jahren hat es einige vielversprechende Fälle gegeben, in denen losbasierte Bürgerräte ein Problem intensiv debattierten und zu einer gemeinsamen Stellungnahme gelangten, die dann zur Grundlage eines Referendums wurde. Beispiele sind die Verfassungsänderung zum Abtreibungsrecht in Irland 2018 oder das ‚citizens initiative review‘-Verfahren aus Oregon, USA. In der Kombination können diese beiden Beteiligungsinstrumente die Schwächen des jeweils anderen ausgleichen, welche im Fall von Volksabstimmungen u. a. im Fehlen eines unmittelbaren diskursiven Elements und der Zuspitzung auf eine Ja/Nein-Frage besteht.

Eine Reihe von Strategien kann helfen, die unterschiedlichen Möglichkeiten und Motivationen zur Teilnahme an politischen Prozessen innerhalb der Bevölkerung auszugleichen und so die *Inklusivität* von Bürgerräten zu erhöhen. Eine erste Stellschraube ist die Art der Stichprobenziehung, also die Methode der Teilnehmerauswahl. Die oben diskutierten Verzerrungen kommen bei reinen Zufallsstichproben mehr zum Tragen als bspw. bei Quotenstichproben, bei denen man nach bestimmten Merkmalen (wie Alter, Geschlecht, Migrations- und Bildungshintergrund, politische Einstellungen) so lange auswählt, bis die Runde an Teilnehmer*innen die Bevölkerung hinsichtlich dieser Eigenschaften widerspiegelt.

Um die Wahrscheinlichkeit zu erhöhen, dass die Ausgewählten auch bei den Treffen des Bürgerrats auftauchen und es nicht in diesem Schritt zu erneuten Verzerrungen kommt, kann

es sinnvoll sein, Anreize zu setzen. Diese können zwar verschiedene Formen annehmen, aber die effektivsten sind monetärer Natur und bestehen in Teilnahmepauschalen, Kosten- oder Verdienstaufgaberstattungen. Auch die gezielte, aufsuchende Rekrutierung durch Kampagnen in bestimmten, bspw. weniger wohlhabenden Stadtgebieten und der Einsatz von Multiplikator*innen können Personengruppen zur Teilnahme motivieren, die normalerweise unterrepräsentiert sind. Beide Strategien sind aber kostenintensiv und eine Erhöhung des Budgets für diese Posten ist daher von großer Bedeutung.

Eine andere Möglichkeit, um breiter einzubinden, kann im Einsatz von *hybriden Beteiligungsformen* bestehen, bei denen verschiedene Beteiligungskanäle miteinander kombiniert werden, die jeweils auf verschiedene Zielgruppen zugeschnitten sind (Krick 2021). Im Zentrum kann ein Bürgerrat stehen, der Input aus Online-Diskussionsforen, gezielten repräsentativen Meinungsumfragen und einem Beirat aus Praktiker*innen, Expert*innen und Vertreter*innen betroffener Interessen erhält, und diesen Input zu konkreten, möglichst konsensualen Handlungsempfehlungen verarbeitet.

Ein weiterer Ansatzpunkt wäre, den verbreiteten Glauben an die Überlegenheit der Zufallsauswahl bei der Herstellung legitimer Vertretung zu hinterfragen. Es ist wichtig, sich eine Sache klar zu machen: Nicht nur über ‚Ähnlichkeit‘ zwischen den an Beteiligungsverfahren teilnehmenden Bürger*innen auf der einen Seite und der Gesamtbevölkerung auf der anderen Seite, für die diese ausgewählten Teilnehmer*innen sprechen, kann die notwendige Verbindung zwischen Repräsentant*innen und Repräsentierten hergestellt werden. Legitime Vertretung, oder *Repräsentativität*, ist auch auf anderer Grundlage möglich: Das Mandat von

Interessenorganisationen (wie etwa Verbraucherschutzverbänden, Berufsvereinigungen oder Menschenrechtsorganisationen) für die Vertretung bestimmter gesellschaftlicher Gruppen und kollektiver Belange zum Beispiel beruht auf ihrem engagierten Einsatz für diese Gruppe und deren Anerkennung, die sich bspw. in der Mitgliedschaft ihrer Klientel in der Organisation ausdrückt.

FAZIT

Der Beitrag hat sich mit Mängeln beschäftigt, die in Bezug auf Bürgerräte häufig beklagt werden. Diese Mängel betreffen allerdings keineswegs nur Bürgerräte, sondern auch andere Formen der Partizipation. Auch in Volksabstimmungen, in Wahlen oder Bürgersprechstunden sehen wir eine Verzerrung zugunsten privilegierter Bevölkerungsgruppen. Und auch die Ergebnisse von Referenden oder Bürgerbefragungen werden in Deutschland oft nicht umgesetzt, selbst wenn es sich um klare Voten handelt. Der Beitrag hat aber verdeutlicht, dass Repräsentativitäts- und Wirkungsmängel sich durch einige Eigenschaften von Bürgerräten verstärken, wie etwa die Tatsache, dass im Dialog notwendigerweise in relativ kleiner Runde verhandelt wird. Außerdem besteht durchaus eine Spannung zwischen den beiden hier im Zentrum stehenden Ansprüchen an Beteiligung. Das eine ist ohne das andere oft leichter zu erreichen. Das Ziel der Inklusivität kann leicht auf Kosten der Diskursqualität und Konsensfindungswahrscheinlichkeit gehen, die wiederum nachgelagert auf die Umsetzungs- oder Einflusswahrscheinlichkeit wirken. Das heißt jedoch nicht, dass ein unauflösbares Dilemma bestünde. Es gibt durchaus Ansatzpunkte für gleichzeitig inklusivere und effektivere Bürgerräte. Zunächst ist es aber wichtig, sich klar zu machen, dass aufgrund der relativ schwachen Legitimation von Bürgerräten es weder um Ein-

flussgarantien noch um eine 1:1-Umsetzung ihrer Vorschläge gehen kann. Schließlich spricht aus der Perspektive demokratischer Legitimation wenig dafür, bindende Entscheidungen in die Hand einer meist wenig repräsentativen Gruppe von Bürger*innen zu legen, die für ihre Entscheidungen nicht einmal zur Verantwortung gezogen werden könnte. Das Ziel muss die Verstärkung der Resonanz, also des Nachhalls von Bürgerräten im politischen Raum sein. Dafür sind die Erarbeitung klarer Botschaften im Bürgerrat und die lose Kopplung mit Parlament und Regierung zentral. Außerdem sollten wir die Grenzen des reinen Zufallsprinzips bei der Teilnehmersauswahl anerkennen und stärker gezielte monetäre Anreize zur Teilnahme setzen. Ab einem bestimmten Punkt der Etablierung von Bürgerräten könnte selbst das Freiwilligkeitsprinzip der Beteiligung mit Blick auf das Jurysystem in vielen angelsächsischen Kulturen oder auch die Rolle losbasierter Posten in der athenischen Demokratie hinterfragt werden. Es wäre etwa denkbar, die Ablehnung der Teilnahme nur unter eng umgrenzten Bedingungen (wie etwa Interessenkonflikten) zuzulassen. Allerdings müssten Bürgerräte dafür sicherlich sehr viel flächendeckender zum Einsatz kommen, denn die Legitimität einer Pflichtteilnahme wächst deutlich mit dem Status der Institution und der Wahrscheinlichkeit, ausgewählt zu werden. Ebenso kann die Verknüpfung mit anderen Auswahl- und Repräsentationsprinzipien die Schwächen des Zufallsprinzips und der Idee ‚deskriptiver Repräsentation‘ ausgleichen. Vielversprechend ist etwa die Verknüpfung von Bürgerräten mit Volksabstimmungen oder von losbasierten Foren mit gezielt zusammen gesetzten Foren, in denen Interessenorganisationen versammelt sind, die alle betroffenen Perspektiven abbilden. Die verstärkte Einbeziehung organisierter, advokatorischer Interessenvertretungen ist insbesondere für

sozial marginalisierte Personen und für soziale Gruppen wichtig, die weniger debattenerprobt oder -fähig sind, wie bspw. Kinder oder Personen, die nicht fließend Deutsch sprechen. ■

LITERATUR

- Bächtiger, André; Goldberg, Saskia (2020): *Towards a more robust, but limited and contingent defence of the political uses of deliberative minipublics*, *Journal of Deliberative Democracy* 16(2): 33–42.
- Baldersheim, Harald; Lawrende E., Rose; Sandberg, Siv (2017): *Local and regional government in the Nordic countries: Co-operative decentralization*, in: *The Nordic Models in Political Science. Challenged but still viable?*, hrsg. von Oddbjørn Knutsen. Bergen: Fagbokforlaget, 193–218.
- BMU (2019): *Gute Bürgerbeteiligung. Leitlinien für Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit*.
https://www.bmu.de/fileadmin/Daten_BMU/Download_PDF/buergerbeteiligung/leitlinien_buergerbeteiligung_bmu_bf.pdf
- Elstub, Stephen; Escobar, Oliver (2019): *Defining and typologising democratic innovations*, in: *Handbook of democratic innovation and governance*, hrsg. von Stephen Elstub und Oliver Escobar. Edward Elgar Publishing, 11–31.
- Engage (2021): *Trendanalyse – Engagement und Beteiligung in Deutschland*.
https://www.uni-muenster.de/imperia/md/content/nachhaltigkeit/2021-04-01_engage_ap2_trendanalyse_arbeitspapier_mit_executive_summary_02.pdf
- Geißel et al. (2019): *Bürgerrat Demokratie. Abschlussbericht der wissenschaftlichen Evaluation*.
<https://www.buergerrat.de/fileadmin/downloads/evaluationsbericht.pdf>
- Goldberg, Saskia; Bächtiger, André (2022): *Catching the ‘deliberative wave’? How (disaffected) citizens assess deliberative citizen forums*, *British Journal of Political Science* (online first), DOI:10.1017/S0007123422000059, 1–9.
- Hansen, Janus; Allansdottir, Agnes (2011): *Assessing the impacts of citizen participation in science governance: Exploring new roads in comparative analysis*. *Science and Public Policy* 38(8): 609–617.
- Hendricks, Carolyn M. (2016): *Coupling citizens and elites in deliberative systems: The role of institutional design*. *European Journal of Political Research* 55(1): 43–60.
- Jacquet, Vincent (2019): *The role and future of deliberative minipublics: a citizens perspective*, *Political Studies* 67(3), 639–657.
- Krick, Eva (2021): *Expertise and participation. Institutional designs for policy-development in Europe*. Palgrave Macmillan.
- Lafont, Christina. (2015): *Deliberation, participation and democratic legitimacy: Should deliberative minipublics shape public policy?* *Journal of Political Philosophy* 23(1): 40–63.
- Mehr Demokratie e.V. (2022): *Qualitätskriterien für Bürgerräte*.
<https://www.buergerrat.de/wissen/qualitaetskriterien-fuer-buergerraete/>
- Nexus/IFOK (2022): *Die Empfehlungen des Bürgerrats Forschung*.
<https://www.bmbf.de/SharedDocs/Downloads/de/2022/220519-empfehlungen-des-buergerrats-forschung.pdf?blob=publicationFile&v=2>
- OECD (2020): *Innovative citizen participation and new democratic institutions. Catching the deliberative wave*.
<https://www.oecd.org/gov/open-government/innovative-citizen-participation-new-democratic-institutions-catching-the-deliberative-wave-highlights.pdf>
- Ryfe, David M. (2005): *Does deliberative democracy work?*, *Annual Review of Political Science* 8 (1): 49–71.
- Setälä, Maija (2017): *Connecting deliberative mini-publics to representative decision making*, *European Journal of Political Research* 56: 846–863.
- Smith, Graham; Setälä, Maija (2018): *Mini-publics and deliberative democracy*, in: *The Oxford Handbook of Deliberative Democracy*, hrsg. von André Bächtiger, John S. Dryzek, Jane Mansbridge und Mark Warren, online publication, DOI:10.1093/oxford-hb/9780198747369.013.27
- SPD/Grüne/FDP (2021): *Mehr Fortschritt wagen. Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit. Koalitionsvertrag 2021–2025 zwischen SPD, Grünen und FDP*.
<https://www.bundesregierung.de/resource/blob/974430/1990812/04221173eef9a6720059cc353d759a2b/2021-12-10-koav2021-data.pdf?download=1>
- Steiner, Jürg (2012): *The foundations of deliberative democracy. Empirical research and normative implications*. Cambridge University Press.
- Vodafone Stiftung (2020): *Jugend will bewegen. Politische Beteiligung junger Menschen in Deutschland*.
https://www.vodafone-stiftung.de/wp-content/uploads/2020/06/Vodafone-Stiftung-Deutschland_Studie_Jugend-will-bewegen.pdf

Herausgeber:

Berlin Institut für Partizipation | bipar
Greifswalder Straße 4
10405 Berlin

Tel. 030 120 826 13
kontakt@bipar.de

www.bipar.de

Verantwortlich:

Jörg Sommer, Direktor

Bildquellen:

Titelbild: Mehr Demokratie (Lizenz: CC BY-SA 2.0)
Bild Autorin: Eva Krick

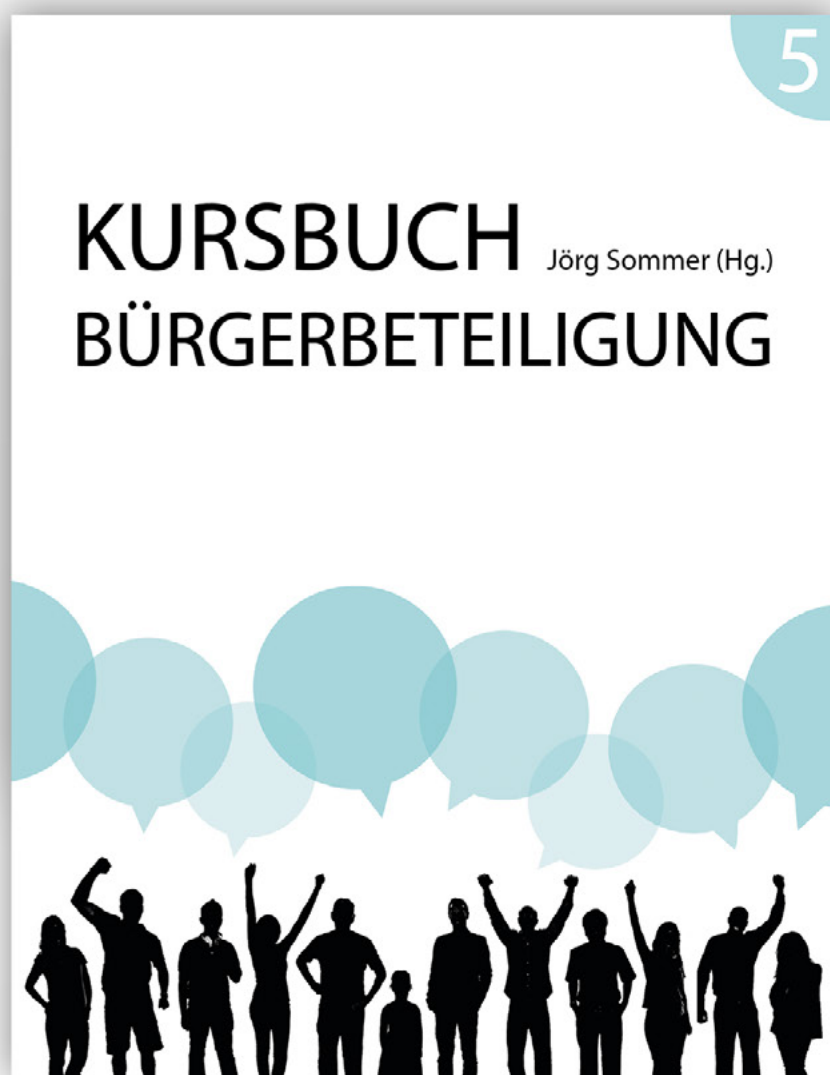
Redaktionshinweis:

Die in dieser Publikation formulierten Positionen geben nicht zwangsläufig in allen Punkten die Meinung des Herausgebers wieder.

ISBN: 978-3942466-59-2

© Mai 2023, Berlin Institut für Partizipation

KURSBUCH BÜRGERBETEILIGUNG



ERSCHEINT
IM JUNI 2023

Jörg Sommer (Hg.)
KURSBUCH
BÜRGERBETEILIGUNG #5
www.kursbuch.info

Eine Publikation des
RepublikVerlag

HIER MEHR ERFAHREN

