

## Klimabürgerräte in Europa: Eine demokratische Innovation kombinatorischer Demokratie

*Hans-Liudger Dienel*

Dieser Beitrag stellt den europaweiten Boom von Bürgerräten vor und interpretiert ihn als eine neue kombinatorische demokratische Innovation zur Verbindung von partizipativer, direkter und parlamentarischer Demokratie. Man könnte auch von der Kopplung (oder Kombination) von parlamentarischer, direkter und »deliberativer« Demokratie sprechen. Inhaltlich wäre das besser, doch das Wort »deliberativ« ist im Deutschen nach wie vor ein außerhalb der Wissenschaft wenig genutztes oder bekanntes Fremdwort. Im Englischen ist das anders, da ist die »deliberative democracy« ein geläufiges Wort. Für die deutsche Debatte ist es nicht glücklich, dass neue demokratische Prozesse mit unbekanntenen akademischen Worten belegt werden. Das betrifft auch die sogenannten »aleatorischen Verfahren«. Hier spreche ich lieber weiterhin von Zufallsauswahl.

### Was ist kombinatorische Demokratie?

Zunächst sollen die drei demokratischen Legitimationsverfahren – partizipative, direkte und parlamentarische Demokratie – begrifflich unterschieden werden.

#### Direkte Demokratie

Im angelsächsischen Raum umfasst der Begriff der direkten Demokratie meist auch die partizipative Demokratie. In Deutschland dagegen wird schärfer abgegrenzt. Mit der direkten Demokratie ist in der Bundesrepublik die demokratische Willensbildung durch direkte Abstimmungen gemeint. Auf kommunaler Ebene sind das die durch Bürgerbegehren erzwungenen Bürgerentscheide und auf Landesebene die durch erfolgreiche Volksbegehren eingeleiteten Volksentscheide. Daneben gibt es die durch Stadtrat oder Landesparlament dem »Wahlvolk« vorgelegten Direktabstimmungen, Volksentscheide, die gleichsam von oben eingeleitet werden, die sogenannten Ratsbürgerentscheide oder Plebiszite. Auf nationaler Ebene haben wir bekanntlich (noch) keinen Volksentscheid, abgesehen von der Veränderung der Landesgrenzen der Bundesländer oder einer neuen Verfassung (§29 und 146 GG). Auf europäischer Ebene gibt es mit der sogenannten »Europäischen Bürgerinitiative« dagegen eine zumindest ansatzweise direktdemokratische Beteiligungsform. Während Bürgerentscheide und Volksentscheide wirklich entscheiden, auf Landesebene in der Regel Gesetzeskraft entfalten, haben die Voten der europäischen Bürgerinitiative allerdings bisher nur empfehlenden, konsultativen Charakter für die Europäische Kommission.

#### Partizipative Demokratie

Von den direktdemokratischen Verfahren zu unterscheiden ist die große Fülle der partizipativen Verfahren der Bürgerbeteiligung. Sie lassen sich ganz grob in zwei Typen, ja, in zwei Phasen, einteilen. Da sind zum einen die vielen Verfahren der »Betroffenenbeteiligung«, heute auch oft »Stakeholderbeteiligung« genannt. Sie wurden in den 1970er Jahren vor allem in der Bauleitplanung rechtlich verankert und sicherten das Recht vor allem der Anlieger auf Information und Widerspruch gegenüber meist kommunalen Planungen, die sie betreffen. Durch

die Verbandsklage in den 1980er Jahren wurde dieses Recht auf Widerspruch ausgeweitet. Die Verfahren der Betroffenenbeteiligung appellieren an die unmittelbaren Eigeninteressen der Betroffenen. Es gibt sie als »top down« Verfahren, die von der Kommune angeboten werden oder auch als »bottom-up« Verfahren, die von engagierten Bürger/Innen und ihren Verbänden organisiert werden. Lange hat man die Verfahren in rechtlich geforderte und daher »formelle Verfahren« und rechtlich nicht geforderte informelle, freiwillige Verfahren eingeteilt. Wenn die partizipative Demokratie in Zukunft einmal rechtlich verbindlich geregelt ist, wird diese Einteilung nicht mehr viel Sinn machen. Denn der Grad der rechtlichen Kodifizierung der frühzeitig gestaltenden Bürgerbeteiligung ist inzwischen weit fortgeschritten (1).

Seit der Jahrtausendwende nämlich hat die breitere Bürgerbeteiligung, als frühzeitige, gestaltende Bürgerbeteiligung, bevor fertige Pläne existieren, einen deutlichen Aufschwung genommen. Sie ist inzwischen in mehreren Bundesländern in den Gemeindeordnungen – das sind Landesgesetze – gesetzlich gefordert, etwa seit Dezember 2015 in Baden-Württemberg. Viele Kommunen gaben sich in den letzten Jahren zusätzlich verbindliche Leitlinien für die frühzeitige gestaltende Bürgerbeteiligung. Einen aktuellen Überblick zu den beschlossenen Leitlinien kann auf den Webseiten des Netzwerks Bürgerbeteiligung eingesehen werden (2). Bei diesen Verfahren sind die Bürger/innen weniger als Betroffene, sondern vielmehr als Souveräne, als »Veranstalter« des Staates, angesprochen. Die Bürger/innen sollen in diesen Verfahren nicht ihre Partikularinteressen sondern die erkennbaren Gesamtinteressen identifizieren und vertreten. Deshalb nutzen viele Verfahren in den letzten Jahren für die Rekrutierung von Bürger/Innen die Zufallsauswahl, die Anfang der 1970er Jahre von Peter Dienel für die partizipative Demokratie wiederentdeckt wurde. Die Zufallsauswahl unterstreicht und sichert die Rolle der Vertretung von Gesamtinteressen.

Die Verfahren der frühzeitigen, gestaltenden Bürgerbeteiligung unterscheiden sich recht grundlegend und nicht nur bei der Zufallsauswahl von der Betroffenen- oder »Stakeholder«-Beteiligung. Während die Verfahren der Betroffenenbeteiligung entwickelt worden sind, um meist gegen Entscheidungen des Staates vorzugehen und dabei oft eine emotionalisierende Kampagne fahren, geht es der breiteren, gestaltenden Bürgerbeteiligung eher um die Kooperation mit Verwaltung und Parlamenten. Wenn Vertreter/innen der Parlamente oder der Verwaltung an Bürgerbeteiligung denken, meinen sie meist die traditionelle Betroffenenbeteiligung. Daraus speist sich das Misstrauen gegen Bürgerbeteiligung, die oft nur als emotional vorgetragene Kritik – oft Fundamentalkritik – an der aktuellen Politik in Kommune oder im Land erlebt wurde. Dagegen ermöglicht die frühzeitige, breite Bürgerbeteiligung mit Zufallsauswahl ein positives Erlebnis der bürgerschaftlichen Mitwirkung.

Die Stärke dieser breiten Bürgerbeteiligung ist es, im Gespräch gemeinsam nach der besten Lösung für alle zu suchen. Deshalb ist ein Qualitätskriterium für die Bewertung partizipativer Verfahren, ob die im Zufall ausgewählten Bürger/innen durch das gemeinsame Gespräch ihre Meinung entwickeln bzw. ändern. Bei den partizipativen Verfahren geht es weniger um Meinungsabfrage sondern vielmehr um die Ermöglichung einer seriösen Meinungsbildung. Eine Schwäche der partizipativen Verfahren ist allerdings der informelle, konsultative Charakter sowie die bisher fehlende Standardisierung und Qualitätssicherung vieler Prozesse (Dienel 2014).

Demgegenüber sind die direktdemokratischen Verfahren hochstandardisiert und haben bindende Wirkung. Deshalb haben sie in der Bürgerschaft eine hohe Akzeptanz. Allerdings bieten die direktdemokratischen Verfahren viel Raum für emotionale Polemik und wenig Raum für das sachorientierte Gespräch. Die deliberative Qualität im Habermas'schen Sinne, also der »herrschaftsfreie Diskurs«, bei dem sich das bessere Argument durchsetzt, ist oft gering. Dieses Defizit wird erst durch eine Kombination von partizipativen und direktdemokratischen Verfahren überwunden.

## Parlamentarische Demokratie

Die parlamentarische Demokratie bietet theoretisch viel Raum für den herrschaftsfreien Diskurs, in dem sich das bessere Argument durchsetzen soll. Im Parlament selbst, mehr noch in den Ausschüssen, wird ja geredet, mit Worten gerungen. Doch die Wirklichkeit der parlamentarischen Parteiendemokratie kann dieses Gespräch nur ansatzweise zulassen, um handlungsfähig zu bleiben. Im Zeitalter der digitalen Transparenz der parlamentarischen Kommunikation ist die deliberative Qualität zudem deutlich gesunken, weil die unkontrollierten und dadurch offenen Gesprächssituationen abgenommen haben. Es ist leider so, dass die Meinungsbildung im Gespräch einen Schutzraum braucht, indem nicht jedes tastende Argument sofort öffentlich wird. Transparenz behindert das freie Gespräch, wie wir zum Beispiel bei der wenig erfolgreichen, weil zu transparenten Mediation von Heiner Geißler zu Stuttgart21 gesehen haben. Keiner der eingeladenen Interessenvertreter konnte sich bewegen, weil alles sofort öffentlich war (Brettschneider 2013).

Die parlamentarische, repräsentative Demokratie kommt zudem aus Zeiten, in denen die unmittelbare Kommunikation mit dem Wahlvolk rein technisch nur schwer möglich war. Dies gab dem parlamentarischen System auch Freiheiten, wie etwa dem Botschafter eines Landes in Zeiten vor der Erfindung von Telefon und Internet. Doch das ist Geschichte. Durch die Omnipräsenz von Umfragen zu allen Themen der Politik sinkt nicht nur der Spielraum für Politik sondern auch die Legitimität der parlamentarischen Entscheidungen. Der Aufstieg populistischer, antiparlamentarischer Bewegungen ist zu einem gewissen Teil auch auf diese technische Entwicklung zurückzuführen. Kurz: eine parlamentarische Entscheidung gegen die unmittelbar abfragbare Mehrheitsmeinung hat heutzutage weniger Legitimität als in Zeiten langsamerer Kommunikationsflüsse. Anders gewendet: Das Parlament ist gerade bei konfliktbehafteten Entscheidungen gut beraten, sich durch direktdemokratische und partizipative Verfahren eine zusätzliche Legitimität zu sichern. Eigentlich spricht also alles für die bessere Zusammenarbeit von direktdemokratischer, partizipativer und parlamentarischer Demokratie.

## Fehlendes Vertrauen zwischen parlamentarischer, direkter und partizipativer Demokratie

Nun gibt es aber bei den Protagonisten aller drei demokratischen Verfahren mit ihren jeweiligen Vor- und Nachteilen ein lang gewachsenes Misstrauen gegeneinander, obwohl man eigentlich zusammenarbeiten sollte und müsste.

Bei den Repräsentanten der parlamentarischen Demokratie, also insbesondere den gewählten Abgeordneten, gibt es trotz gegenteiliger Beteuerung ein tiefes Misstrauen gegenüber der direkten und partizipativen Demokratie, die als Einschränkung der demokratischen Legitimation der Parlamente wahrgenommen werden. Hinzu kommt eine nicht immer richtige Selbsteinschätzung: Ich habe es bei der Übergabe von Bürgergutachten mehrfach erlebt, dass die Vertreter/innen des Stadtrats in der Dankesrede ihrer Freude Ausdruck gaben, dass das Bürgergutachten nunmehr »dem Souverän« übergeben sei, wobei damit der Stadtrat (als Parlament) gemeint war und nicht die Bürger/innen.

Auf der anderen Seite sieht es nicht viel besser aus. Vielen Vertreter/innen direktdemokratischer Verfahren galten die partizipativen Verfahren wegen ihrer nur konsultativen Funktion oft nur als »Quasselbuden«, die, so der Vorwurf, nur der Ablenkung und Ruhigstellung der Bürger/innen, aber nicht der demokratischen Entscheidung dienen sollten. In die andere Richtung – zum Parlament hin – gab es bei den Protagonisten der direktdemokratischen Tradition ebenfalls Vorurteile, die sich zu einer geradezu antiparlamentarischen Haltung steigern können. Eine etwas abschätzige Meinung gegenüber der parlamentarischen Parteiendemokratie fand sich lange auch bei einzelnen Vertreter/innen im Verein Mehr Demokratie e. V. Doch durch die Forderungen rechter

Bewegungen und Parteien nach der Stärkung direktdemokratischer Verfahren und der daran gekoppelten Forderung nach der Einführung des Volksentscheids auf Bundesebene stieg bei den traditionell eher dem linken Spektrum zuzuordnenden Förderern von Mehr Demokratie e. V. das Interesse an der Kooperation mit der partizipativen und parlamentarischen Demokratie.

Bei den Vertreter/innen partizipativer Verfahren kommt noch das gegenseitige Misstrauen durch die Vielzahl der Verfahren hinzu. Gerade die »Erfinder/innen« einzelner partizipativer Verfahren taten sich oft schwer, die spezifischen Stärken anderer Verfahren anzuerkennen. Ein Beispiel ist etwa der große Demokratieforscher James Fishkin, der das »deliberative polling« entwickelt hat, und verächtlich über andere Verfahren spricht (3). Diese gegenseitige Missachtung sinkt aber, auch, weil viele Erfinder/innen inzwischen einer pragmatischeren Generation Platz gemacht haben. Die Zeiten stehen somit günstig für die Kooperation von parlamentarischer, direkter und partizipativer Demokratie.

### Beispiele für die Kopplung von direkter, partizipativer und parlamentarische Demokratie

In den USA hat die NGO »Healthy Democracy« schon im Jahre 2010 die Citizen Initiative Review (CIR) eingeführt, eine Kopplung von partizipativer und direkter Demokratie, die in Oregon inzwischen gesetzlich verankert ist. Nun breitet sie sich langsam auf andere Bundesstaaten aus. Bei der CIR werden rund 25 im Zufall ausgewählte Bürger/innen für vier Tage eingeladen und bezahlt, um an einer Jury teilzunehmen, die sich alle Argumente für und gegen einen Volksabstimmungsvorschlag von Expert/innen und Lobbyist/innen anhört und in Kleingruppengesprächen diskutiert. Sodan schreibt die Gruppe gemeinsam eine Kurzinformation mit den wichtigsten Argumenten für oder gegen den Volksabstimmungsvorschlag, die dann allen Wahlbürger/innen zugeleitet wird. Auf diese Weise können diese im Zufall ausgewählten Bürgergutachter/innen stellvertretend für alle Bürger/innen das Problem von allen Seiten beleuchten und eine neutrale Information als Grundlage für die Abstimmung verfassen. Eine beeindruckende Kombination von partizipativer und direkter Demokratie, die in Oregon nachweislich schon Volksabstimmungen beeinflusst hat (4).

Doch während aber in Oregon die von den Bürgergutachter/innen abgewogenen Informationen tatsächlich allen Wahlbürger/innen zugesandt wurden, ist das bei der Einführung in Kalifornien im September 2018 leider unterblieben. Hier wurden die neutralen »Factsheets« nur ins Netz gestellt und daher nur von ganz wenigen Wahlbürger/innen tatsächlich zur Kenntnis genommen. Es ging um die Volksabstimmung zu der äußerst kontrovers diskutierten Mietpreisbegrenzung in diesem Bundesland, in dem die Mieten durch die Decken schießen. Doch das Referendum wurde mit 2/3 der Stimmen abgelehnt. Bei einer Information aller Wahlbürger/innen wäre die Abstimmung vielleicht anders ausgegangen (5).

Die Kopplung von direkter und partizipativer Demokratie erfordert Mut und langen Atem. Noch wichtiger und noch schwieriger ist allerdings die Kopplung dieser beiden Demokratieformen mit der parlamentarischen Demokratie. Das ist die eigentliche große Zukunftsaufgabe für die Weiterentwicklung der demokratischen Willensbildung. Nach wie vor stehen viele Repräsentanten der parlamentarischen Demokratie der direkten und partizipativen Demokratie trotz gegenteiliger Lippenbekenntnisse kritisch bis ablehnend gegenüber. Das ist auch verständlich, erleben sie diese beiden Demokratieformen doch überwiegend als massiv vorgetragene Kritik an den Entscheidungen der Gewählten. Das gilt insbesondere für die Bürger- und Volksentscheide, die zu einem großen Teil gegen die Vorentscheidungen der Stadträte oder der Verwaltung votieren. Die klassische Betroffenenbeteiligung, die seit den 1970er Jahren kodifiziert wurde und vor allem in die Bauleitplanung einwanderte, wird ebenfalls als Beeinträchtigung oder Verhinderung – zumeist aus Partikularinteressen heraus – erlebt.

Wie anders ist dagegen die Erfahrung mit der partizipativen Demokratie bei den Verfahren, in denen die Bürger/innen per Zufall ausgewählt wurden. Hier ist die attraktive Rolle der Ausgewählten gerade nicht die Vertretung ihrer Eigeninteressen sondern die Vertretung der erkennbaren Gesamtinteressen. Daher sind die auf Zufallsauswahl basierten Verfahren auch viel besser mit der parlamentarischen Demokratie kombinierbar – ja sie stärken sogar die Legitimität der Entscheidungen von Parlament und Verwaltung, wenn die Zusammenarbeit angelegt ist und kommuniziert wird (Brettschneider 2018). Die etwas abfällige Schelte von Wahlen durch Vertreter/innen der zufallsbasierten deliberativen Demokratie (Reybrouck 2016) ist einer Aufbruchstimmung für Zusammenarbeit gewichen.

## Klimabürgerräte als Teil einer kombinatorischen Demokratie

Dies hat sich vor einigen Jahren in bei den Bürgerräten (Citizen Assemblies) in Irland gezeigt, die gemeinsam mit dem Parlament die im dem katholischen Irland die über mehrere Jahrzehnte vertagten Entscheidungen zu Scheidung, Abtreibung und gleichgeschlechtlicher Ehe einer gesellschaftlich akzeptierten Lösung zugeführt haben. Die Entscheidung konfliktlöser Fragen ist für ein Parlament schwierig, weil Wahlen ja summative Abstimmungen sind. Auch Minderheiten dürfen nicht frustriert werden, denn auch ihre Stimmen werden bei der nächsten Wahl gebraucht. Bei den oben genannten Fragen handelt es sich u solche konfliktlösen Probleme. Erst durch die Auslagerung in einen Bürgerrat und anschließende Solidarisierung mit dem dort geäußerten Bürgerwillen, waren diese konfliktlösen Fragen lösbar. Besonders hilfreich war, dass ein gewisser Anteil von Parlamentariern am Bürgerrat teilnahm, und auf diese Weise die deliberative Qualität und Kraft des Verfahrens durch eigene Leute spüren konnte (Farell 2019).

In mehreren europäischen Ländern wurden daraufhin ebenfalls im Zufall ausgewählte Bürgerräte gegründet. In Deutschland hat der Bürgerrat zur Erweiterung der Demokratie Zeichen gesetzt: ein komplexes und emotionales Thema. In sechs vorgeschalteten Bürgerkonferenzen zur wurden Jahresmitte jeweils Parlamentarier dazu geladen, um, wie oben geschildert, Vertrauensarbeit auf Seiten des Parlaments, der Verwaltung und der Zivilgesellschaft zu leisten (6). Im November 2019 wurde das Bürgergutachten zur Zukunft der Demokratie dem Präsidenten des Bundestages, Wolfgang Schäuble, übergeben. Das Verfahren hat nicht nur die konkrete parlamentarische Arbeit befruchtet sondern bei allen Beteiligten auch die Bereitschaft zur Kooperation parlamentarischer, direkter und partizipativer Demokratie gestärkt.

Bürgerräte sind wegen der Zufallsauswahl der Bürgergutachter/innen besonders geeignet für die Lösung von konfliktlösen Problemen, ein Problemtyp, bei dem es weniger um die Entwicklung neuer Ideen, als um die Entscheidung zwischen unterschiedlichen Lösungen geht. Für die kreative Entwicklung neuer Ideen sind dagegen Zukunftswerkstätten, Open Space oder World Café oft besser geeignet. Dagegen spielen Bürgerräte ihre besondere Stärke dabei aus, Lösungen zu empfehlen, die harte Einschnitte für einzelne Subsysteme der Gesellschaft bedeuten können. Solche Probleme werden von der parlamentarischen Demokratie wegen der summativen Wahlen gern vertagt. Hier kann der Bürgerrat den Parlamenten helfen, die sich bei konfliktlösen Entscheidungen bei den Bürgerräten abstützen können. Die in allen europäischen Ländern anstehenden Klimaschutzgesetze erfordern solche konfliktlösen Entscheidungen. Bei der französischen Gelbwestenbewegung haben wir gesehen, wie zaghaft Regierungen und Parlamente angesichts massiv vorgetragener bürgerschaftlicher Interessengruppen reagieren. Hier können Bürgerräte helfen.

Deshalb ist es sehr erfreulich, dass derzeit in mehreren europäischen Ländern Klimabürgerräte durchgeführt oder geplant werden, bei denen im Zufall ausgewählte Bürgergutachter/innen konsequente, harte Maßnahmen beraten, etwa in Irland (Devaney 2020), in Schottland (Cahillane 2020) (7) und dem Vereinten Königreich

insgesamt, wo 110 im Zufall ausgewählte Bürgergutachter/innen an vier Wochenenden zu Jahresbeginn 2020 beraten haben, wie das Land bis 2050 CO<sub>2</sub>-neutral werden kann (8). Besonders beeindruckend war der französische Klimabürgerrat (La Convention Citoyenne pour le Climat). Die 150 im Zufall ausgewählten Bürgergutachter/innen legten im Juni 2020 ihre Vorschläge zur Reduktion der französischen CO<sub>2</sub>-Emissionen um 40% vor. Der Präsident der Republik, Emmanuel Macron, hatte dem Bürgerrat bei der Eröffnungsrede zugesichert, die Vorschläge ungefiltert entweder einer Volksabstimmung, einer Abstimmung im Parlament oder einer direkten Umsetzung durch die Regierung zuzuführen (9). Allerdings ist von den am 21. Juni 2020 vorgelegten 149 konkreten Empfehlungen (10) nur ein kleiner Bruchteil von der Regierung aufgegriffen worden, was den Prozess nachträglich beschädigt hat und zeigt, wie wichtig die verbindliche Absprache vorab über den Umgang mit den Empfehlungen des Bürgerrats ist (11).

Auch in Dänemark hat ein nationaler Klimabürgerrat aus 99 im Zufall ausgewählten Bürgergutachter/innen im Mai 2021 Empfehlungen vorgelegt (12), in Spanien ist ein nationaler Klimabürgerrat in der Vorbereitung, der im Herbst 2021 stattfinden wird (13) und in der Schweiz gibt es Planungen (14). Der polnische Soziologe Marcin Gerwin, dessen Team lokale Klimabürgerräte in Polen berät, hat eine vergleichende Webseite für lokale, nationale und supranationale Klimabürgerräte aufgesetzt (15). Inzwischen ist auch ein wissenschaftliches Netzwerk für den Vergleich der nationalen Klimabürgerräte gegründet worden, das am 22. Juni 2021 mit einer ersten Veranstaltung an die Öffentlichkeit trat (16).

In Deutschland tagte der nationale Klimabürgerrat vom 26. April bis zum 23. Juni 2021. 160 Bürgergutachter/innen haben dabei in zwölf ganztägigen Sitzungen Empfehlungen für eine wirkungsvolle Klimapolitik erarbeitet. Auftraggeber war dabei nicht, wie ursprünglich gewünscht, der Bundestag, sondern ein Bündnis aus zivilgesellschaftlichen Stiftungen und Initiativen, die vom BürgerBegehren Klimaschutz e.V. koordiniert wurden (17). Schirmherr ist der Bundespräsident a.D. Horst Köhler. Die neutralen Durchführungsträger (nexus, IFOK, IPG) haben schon den voranlaufenden Bürgerrat »Deutschlands Rolle in der Welt« für den deutschen Bundestag organisiert. Die Aufgabenstellung für den Bürgerrat war die Bewertung des 1,5 Grad Ziels und der für seine Erreichung notwendigen Maßnahmen. Dabei haben die Bürgergutachter/innen das 1,5 Grad Ziel überwältigend bestätigt und konsequente Technology-push-Maßnahmen (Abschaltung der Kohlekraftwerke 2030, schnelles Ende der Verbrennungskraftmotoren) gegenüber harten Einschnitten auf der Verhaltensseite (Tempo 30) favorisiert.

Der deutsche Klimabürgerrat zeigt, dass Bürgerräte »von unten« ebenfalls möglich und sinnvoll sind. Angesichts des derzeitigen Wahlkampfs in Deutschland hat ein solcher gesellschaftlicher Impuls für die vor uns liegenden Richtungsentscheidungen und Koalitionsverhandlungen eine große Wirkung. Langfristig sollten die Auftraggeber der (Klima)Bürgerräte und damit Empfänger der Bürgergutachten aber vor allem die Parlamente sein, die auf diese Weise eine zusätzliche demokratische Legitimation für konsequente Klimagesetze bekommen. Bei Klimabürgerräten, die bottom-up zivilgesellschaftlich initiiert werden, ist eine enge Zusammenarbeit mit dem Parlament anzuraten, denn die strategisch anstehenden Entscheidungen in der Klimapolitik erfordern das Zusammenwirken von parlamentarischer, direkter und partizipativer (deliberativer) Demokratie. Dafür müssen die Klimabürgerräte natürlich ergebnisoffen sein und bei der Zufallsauswahl der Bürgergutachter/innen, dem Zugang der Interessenvertreterinnen und Experten zum Verfahren als Referenten/innen, und der Zusammenstellung des Bürgergutachtens höchsten Qualitätsstandards genügen. Für kollektiv bindende Entscheidungen und die Überwindung der Polarisierung in unserer Gesellschaft hilft eine solche Kooperation von Bürgerrat und Parlament und, bei bestimmten konfliktlösenden Themen, einem anschließenden Volksentscheid. So geht kombinatorische Demokratie!

---

## Hinweis

Dieser Beitrag ist in leicht veränderter Fassung zuerst erschienen im *eNewsletter Netzwerk Bürgerbeteiligung* (Ausgabe 04/2020 vom 21.12.2020) <https://www.netzwerk-buergerbeteiligung.de/informieren-mitmachen/eneNewsletter/eneNewsletter-2020/eneNewsletter-nr-42020/>.

---

## Anmerkungen

- (1) siehe Netzwerkimpuls »Vier Ansatzpunkte für die Entwicklung einer modernen Planungspraxis« [https://www.netzwerk-buergerbeteiligung.de/fileadmin/Inhalte/PDF-Dokumente/nbb\\_netzwerkimpuls\\_entwicklung\\_einer\\_modernen\\_planungspraxis\\_150219.pdf](https://www.netzwerk-buergerbeteiligung.de/fileadmin/Inhalte/PDF-Dokumente/nbb_netzwerkimpuls_entwicklung_einer_modernen_planungspraxis_150219.pdf)
- (2) <https://www.netzwerk-buergerbeteiligung.de/kommunale-beteiligungspolitik-gestalten/kommunale-leitlinien-buergerbeteiligung/sammlung-kommunale-leitlinien/>
- (3) <https://www.youtube.com/embed/27tVMj6YUNM>
- (4) <https://healthydemocracy.org/cir/>
- (5) <https://publicpolicy.pepperdine.edu/events/2018/cir.htm>
- (6) <https://www.buergerrat.de/>
- (7) <https://www.citizensassembly.scot/>
- (8) <https://www.climateassembly.uk/>
- (9) <https://www.conventioncitoyennepourleclimat.fr/en/>
- (10) <https://www.ecologie.gouv.fr/suivi-convention-citoyenne-climat/>
- (11) ausführlicher zu dieser Diskussion: <https://fr.boell.org/de/2021/02/26/la-politique-climatique-emmanuel-macron-paroles-paroles>
- (12) <https://www.energiezukunft.eu/politik/daenischer-klimabuergerrat-praesentiert-ergebnisse/>
- (13) <https://www.buergerrat.de/aktuelles/spanien-bekommt-einen-klima-buergerrat/>
- (14) <https://citizens-democracy.ch/>
- (15) <https://climateassemblies.org/>
- (16) <https://knoca.eu/>
- (17) <https://buergerrat-klima.de/>

---

## Literatur

---

Alcántara, Sophia, et al. *Demokratietheorie und Partizipationspraxis: Analyse und Anwendungspotentiale deliberativer Verfahren*. Wiesbaden: Springer, 2015.

Banthien, Henning/Hans-Liudger Dienel: Vorstoß zur besseren Kopplung von partizipativer, direkter und parlamentarischer Demokratie, in eNewsletter Netzwerk Bürgerbeteiligung 03/2014 vom 05.11.2014.

Brettschneider, Frank/Wolfgang Schuster (Hrsg.): *Stuttgart 21: Ein Großprojekt zwischen Protest und Akzeptanz*. Wiesbaden: Springer, 2013.

Brettschneider, Frank: Widerstände gegen Infrastrukturprojekte. Die Bedeutung von Kommunikationsmanagement für Vorhabenträger und Öffentliche Verwaltungen. In: *Der moderne Staat (dms). Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management* 11(2018), 97 - 118.

Büttner, Christian: Wenn Bürgerbegehren und Bürgerbeteiligung aufeinander treffen: Der Konflikt um den Giersberg in Kirchzarten in eNewsletter Netzwerk Bürgerbeteiligung 02/2013 vom 09.07.2013

Cahillane, Laura: Ireland as a Learning Experience for the Scottish Citizens' Assembly. In: *Edinburgh Law Review* 24 (2020), 95 -103.

Devaney, Laura, et al.: Ireland's Citizens' Assembly on Climate Change: Lessons for Deliberative Public Engagement and Communication. In: *Environmental Communication* 14(2020), 141 - 146.

Dienel, Hans-Liudger: Bürgerbeteiligung. In: Thomas Olk/Birger Hartnuß (Hrsg.): *Handbuch Bürgerschaftliches Engagement*. Weinheim/Basel: Beltz Juventa 2011, 203 - 215.

Dienel, Hans-Liudger (etal): *Die Qualität von Bürgerbeteiligungsverfahren. Evaluation und Sicherung von Standards am Beispiel von Planungszellen und Bürgergutachten*. München: Oekom 2015.

Dienel, Hans-Liudger: Wann kommt die breite Einführung der Planungszelle. Ein Vorwort. In: Peter Dienel: *Demokratisch, Praktisch, Gut. Merkmale, Wirkungen und Perspektiven von Planungszellen und Bürgergutachten*. Bonn: Dietz Verlag 2009, 5 - 15. (japanische Übersetzung 2011, polnische Übersetzung)

Farrell, David M., Jane Suiter, and Clodagh Harris: Systematizing'constitutional deliberation: The 2016–18 citizens' assembly in Ireland. In: *Irish Political Studies* 34 (2019), 113 - 123.

Fishkin, James: *Democracy and Deliberation. New Directions for Democratic Reform*. New Haven: Yale University Press 1991.

Fishkin, James: *When the People Speak. Deliberative Democracy and Public Consultation*. Oxford/New York: Oxford University Press 2009.

Fishkin, James: *Democracy. When the People are thinking. Revitalizing our politics through public Deliberation*. Oxford/New York: Oxford University Press 2018.

Geißel, Brigitte/Roland Roth/Stefan Collet/Christina Tillman: Partizipation und Demokratie im Wandel: Wie unsere Demokratie durch neue Verfahren und Kombinationen repräsentativer, deliberativer und direkter Beteiligung gestärkt wird : Bertelsmann Stiftung, Staatsministerium Baden-Württemberg (Hrsg.): Partizipation im Wandel, Bertelsmann Stiftung 2014, 489 - 503.

Luhmann, Niklas: Legitimation durch Verfahren. Suhrkamp: Frankfurt am Main 1969 (9. Aufl. Berlin 2013).

Netzwerkimpuls Stärkung der Bürgerbeteiligung in den Gemeindeordnungen. Netzwerk Bürgerbeteiligung 2012. ([www.netzwerk-buergerbeteiligung.de/kommunale-beteiligungspolitik-gestalten/buergerbeteiligung-in-den-gemeindeordnungen/](http://www.netzwerk-buergerbeteiligung.de/kommunale-beteiligungspolitik-gestalten/buergerbeteiligung-in-den-gemeindeordnungen/))

Römmele, Andrea/Henning Banthien: Empowering Citizens: Studies in Collaborative Democracy. Nomos: Baden-Baden 2013.

Van Reybrouck, David: Against elections: The case for democracy. Random House: London 2016.

Roth, Roland: Potenziale und Entwicklungstendenzen deliberativer Partizipation. In: Bertelsmann Stiftung, Staatsministerium Baden-Württemberg (Hrsg.): Partizipation im Wandel, Bertelsmann Stiftung 2014, 233 - 296.

Sandover, Rebecca/Alice Moseley/Patrick Devine-Wright: Contrasting views of citizens' assemblies: Stakeholder perceptions of public deliberation on climate change. In: Politics and Governance 9 (2021), 76 - 86.

## Autor

---

**Prof. Dr. Hans-Liudger Dienel** leitet das Berliner nexus Institut ([www.nexusinstitut.de](http://www.nexusinstitut.de)) und den Lehrstuhl für Arbeit, Technik und Partizipation an der Technischen Universität Berlin ([www.arte.tu-berlin.de](http://www.arte.tu-berlin.de)). Er ist Mitglied der Lenkungsgruppe des Netzwerk Bürgerbeteiligung und im Koordinationsausschuss von DemocracyRD.org, dem globalen Netzwerk für deliberative Demokratie. Das nexus Institut ist einer der Durchführungsträger für den geplanten nationalen Klimabürgerrat in Deutschland, sowie den Bürgerrat »Deutschlands Rolle in der Welt« und hat im Jahr 2019 den Bürgerrat Demokratie mit durchgeführt ([www.buergerrat.de](http://www.buergerrat.de)).

### Kontakt

E-Mail: [hans-liudger.dienel@tu-berlin.de](mailto:hans-liudger.dienel@tu-berlin.de)

## Redaktion

---

Stiftung Mitarbeit

Redaktion eNewsletter Wegweiser Bürgergesellschaft

Eva-Maria Antz, Ulrich Rüttgers

Ellerstr. 67

53119 Bonn

E-Mail: [newsletter@wegweiser-buergergesellschaft.de](mailto:newsletter@wegweiser-buergergesellschaft.de)