

Bürgerräte auf Bundesebene: Eine Erfolgsgeschichte für mehr Bürgerbeteiligung?

Brigitte Geißel • Alan Marx

Einleitung: Krise – Bürgerräte – Mitbestimmung

Krisendiagnosen der Demokratie sind mittlerweile allgegenwärtig. Diese konzentrieren sich vor allem auf die (gefühlte) Distanz zwischen den Bürgerinnen und Bürgern zu ihren politischen Repräsentanten. Eine Distanz existiert ebenso bei politischen Entscheidungen – die Mehrzahl der Bürgerinnen und Bürger würde nicht selten anders entscheiden als ihre Repräsentanten. Die Institutionen der repräsentativen Demokratie – von den Wahlen bis zur Bundesregierung – scheinen zunehmend ihre Berechtigung und Fähigkeit zur Vertretung der Bevölkerung einzubüßen. Das Ergebnis sind wachsende Politik(er)verdrossenheit, politisches Desinteresse, Misstrauen, niedriger Wahlbeteiligung und ein Gefühl der Entmündigung.

Um diesem Trend etwas entgegenzusetzen, wurden neue Formen der Bürgerbeteiligung eingesetzt – Demokratische Innovationen. Diese zielen darauf ab, Bürgerinnen und Bürger stärker in politische Willensbildungs- und Entscheidungsprozesse einzubinden. Bürgerräte sind eine solche Demokratische Innovation, welche in den vergangenen Jahren deutlich an Beliebtheit zugenommen hat (1). Bürgerräte sind dialog-orientierte Beteiligungsverfahren. Hier kommen zufällig ausgewählte Bürgerinnen und Bürger zusammen, um sich zu informieren, miteinander zu diskutieren (Deliberation) und Empfehlungen für politische Entscheidungsträger zu erarbeiten.

In diesem Beitrag wollen wir zunächst die Geschichte der Bürgerräte in Deutschland nachzeichnen. Angefangen von ihren Vorläufern erzählen wir ihre Geschichte als eine des Aufstiegs von der kommunalen zur Bundesebene und von zivilgesellschaftlichen und behördlichen Bürgerräten zum ersten Bürgerrat des Bundestages. Anhand des ›Bürgerrates Ernährung im Wandel‹, der erste vom Bundestag initiierte Bürgerrat, sollen Herausforderungen diskutiert werden, die mit dieser Demokratischen Innovation einhergehen. Davon ausgehend wollen wir abschließend fragen, wie der derzeitige Trend um Bürgerräte einzuordnen ist: Sind sie geeignet, das Bedürfnis der Bevölkerung nach mehr Mitbestimmung zu stillen?

Der Weg zum Bürgerrat des Deutschen Bundestages

Wie sah die Entwicklung der Bürgerräte in Deutschland aus? Wer waren die Vorläufer und Vorreiter?

Die Vorläufer: Planungszellen

Bürgerräte sind Teil einer langen Tradition der dialogorientierten Bürgerbeteiligung in Deutschland. Die Vorläufer von Bürgerräten – Planungszellen – sollen im Folgenden kurz beschrieben werden.

Planungszellen wurden von dem deutschen Professor Peter Dienel in den frühen 1970er Jahren entwickelt. Zusammen mit den »Citizens Juries« (die zeitgleich in den USA erfunden wurden) können sie als frühe Formen von Bürgerräten bezeichnet werden (2). Sie zielen darauf ab, die Kluft zwischen den Bürgern und der Politik zu überbrücken, indem sie die Bürgerinnen und Bürger an der politischen Willensbildung beteiligen (3).

Im Unterschied zu Bürgerräten, an denen auch mehr als 100 zufällig ausgewählte Personen teilnehmen können, bestehen Planungszellen in der Regel aus 25 per Zufall ausgewählten Personen. Weiterhin sind bei den Planungszellen im Gegensatz zu den Bürgerräten keine Informationsphasen und keine Moderatoren geplant.

Planungszellen werden seit den späten 1970er Jahren in Deutschland häufig eingesetzt. Sie wurden auf allen Ebenen des politischen Systems (kommunale Ebene, Landesebene und Bundesebene) und von unterschiedlichen Institutionen (u.a. Stiftungen, Regierungen, Ministerien) organisiert. Die überwiegende Mehrzahl wurde dabei auf kommunaler Ebene durchgeführt (4). Es gab auch einige Planungszellen auf Landesebene – beispielsweise in Bayern zum Verbraucherschutz oder in Baden-Württemberg zu Freiwilligenarbeit und gesellschaftlichem Engagement (5). Vereinzelt finden sich auch Beispiele für Planungszellen auf Bundesebene – zum Beispiel initiiert vom ehemaligen Bundesministerium für Post und Telekommunikation zur Zukunft des digitalen Telefons, sowie vom Ministerium für Forschung und Technologie zu neuen Informationstechnologien und zur nationalen Energiepolitik (6). Die letzte Planungszelle auf nationaler Ebene fand im Jahr 1998 statt (7).

Die Vorreiter

Bürgerräte sind ein jüngeres Phänomen, das insbesondere seit den 2010er Jahren an Fahrt aufgenommen hat (8). Wie bei den Planungszellen wurde die Mehrzahl davon bisher auf kommunaler Ebene organisiert. Mit dem »Bürgerrat Ernährung im Wandel« fand erstmals ein vom deutschen Bundestag initiiertes Bürgerrat statt. Im Folgenden soll der Werdegang des Formats Bürgerrat anhand von Vorreitern vorgestellt werden: von der kommunalen über die Landes- bis zur Bundesebene und von zivilgesellschaftlichen und durch Ministerien organisierten Bürgerräten bis zum ersten Bürgerrat initiiert vom Bundestag.

Kommunen und Bundesländer

Die kommunale Ebene ist zeithistorisch ein wichtiger Ort, um neue Beteiligungsformate zu erproben, die dann auf Landes- und Bundesebene übernommen werden. Die kommunale Ebene spielt auch eine wichtige Rolle für Bürgerräte. Die lange Geschichte kommunaler Bürgerbeteiligung legte den Grundstein für eine Etablierung dieser neuen Form. Der Aufwand, einen Bürgerrat auf kommunaler Ebene zu organisieren, ist geringer als auf höheren politischen Ebenen. Beispielsweise müssen nicht mehrere Meldeämter zur Auswahl der Teilnehmenden kommunizieren und es fallen keine langen Anfahrten für die Teilnehmenden an. So wurde und wird vor allem auf dieser Ebene eine große Anzahl an kommunalen Bürgerräten durchgeführt (9).

Auch auf der Landesebene finden Bürgerräte zunehmend statt, wenn auch deutlich seltener als auf der kommunalen Ebene. Die meisten wurden bisher in Baden-Württemberg organisiert. Darüber hinaus nimmt dieses Bundesland eine Pionierrolle bei der Entwicklung stärker institutionalisierter Formen der dialogorientierten Beteiligung ein. 2011 begann es mit der Umsetzung der Bürgerbeteiligung im Gesetzgebungsverfahren und führte einen Staatsrat für Zivilgesellschaft und Bürgerbeteiligung ein. Dies war eine unmittelbare Folge der Schwierigkeiten mit dem Infrastrukturprojekt »Stuttgart21«, das zur Einführung einer »Politik des Gehörtwerdens« führte, bei der die Beteiligung zufällig ausgewählter Bürgerinnen und Bürger zur »partizipativen Rechtsetzung« eingesetzt wurde (10).

Zivilgesellschaft, Ministerien und internationale Entwicklungen

Auf Bundesebene fanden bisher circa zehn Bürgerräte statt. Eine Pionierrolle nimmt hier das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz (BMUV) ein. Es ist eines der

aktivsten Ministerien in puncto Bürgerbeteiligung, die als notwendiges Element für die Gestaltung der Umweltpolitik angesehen wird. Bürgerbeteiligung wurde oft in einem Bürgerrat-ähnlichem Format durchgeführt – mit zufällig ausgewählten Bürgerinnen und Bürger aus ganz Deutschland. Im Jahr 2015 initiierte das Ministerium den »Klimaschutzplan 2050« (11) sowie das Ressourceneffizienzprogramm »ProgRess II«. Vier Jahre später folgte das Verfahren »ProgRess III«, bei dem neben Bürgerinnen und Bürgern auch Jugendvertreter beteiligt waren. Außerdem gab es ein Beteiligungsverfahren zum »Integrierten Umweltprogramm 2030« und seit 2016 ein ständiges »Nationales Begleitgremium zum Auswahlverfahren für ein atomares Endlager«, das aus Persönlichkeiten des öffentlichen Lebens sowie Bürgerinnen und Bürgern besteht.

Ein bedeutender Schritt zur Etablierung des neuen Formats Bürgerrat auf Bundesebene wurde 2019 mit dem »Bürgerrat Demokratie« unternommen. Dieser wurde von zivilgesellschaftlichen Organisationen initiiert, finanziert und durchgeführt. Ziel war es ursprünglich, Einfluss auf eine Expertenkommission für demokratische Reformen zu nehmen, die von der Bundesregierung geplant worden war. Die Expertenkommission wurde jedoch letztendlich nicht eingerichtet. Der »Bürgerrat Demokratie« hatte daher eine starke Verbindung zur Zivilgesellschaft und eine formal schwache Anbindung an die politischen Institutionen.

Im Anschluss an den Bürgerrat Demokratie hat der Ältestenrat des Bundestages in Kooperation mit Mehr Demokratie e.V. und unter der Schirmherrschaft des Bundestagspräsidenten Wolfgang Schäuble einen Bürgerrat zum Thema »Deutschlands Rolle in der Welt« organisiert. Dieser wurde nach dem Vorbild des Bürgerrates Demokratie von denselben zivilgesellschaftlichen Organisationen durchgeführt und finanziert. Er markierte eine neue Hybridisierung zwischen Legislative und Zivilgesellschaft bei der Durchführung dialogorientierter Beteiligungsverfahren (12). Im Jahr 2021 folgte ein weiterer, diesmal wieder vollständig zivilgesellschaftlich organisierter Bürgerrat auf Bundesebene zum Klimawandel (»Bürgerrat Klima«). Dessen Ziel war es, Einfluss auf die Koalitionsverhandlungen im Anschluss an die Bundestagswahl zu nehmen. Die fehlende formale politische Anbindung sollte dabei durch eine enge Einbindung von Mitgliedern des Bundestages und relevanten Interessensgruppen bzw. Stakeholdern der Klimapolitik aufgewogen werden (13).

2022 bis 2023 führte das BMUV in Kooperation mit dem Umweltbundesamt (UBA) den sogenannten »Bürgerinnen- und Bürger-Dialog Nachhaltige Ernährung« durch, bei dem 80 zufällig ausgeloste Bürgerinnen und Bürger sich mit der Frage befassten, wie der Staat eine pflanzenbetontere Ernährungsweise fördern könne (14). Neben dem BMUV haben auch das Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) (2022, 2024) und das Auswärtige Amt (AA) (2022) Bürgerräte organisiert (15). Im Anschluss an diese von der Zivilgesellschaft und der Exekutive organisierten Bürgerräte auf Bundesebene fand schließlich 2023 der erste vom Bundestag initiierte Bürgerrat statt.

Damit folgt Deutschland dem internationalen Trend von Bürgerräten auf nationaler Ebene. Eine Vorreiterrolle in Europa nahm der G1000 in Belgien ein (2011). Nachdem sich im Parlament auch ein Jahr nach der Wahl keine Regierung gebildet hat, traten annähernd 1000 zufällig ausgewählte Bürgerinnen und Bürger zusammen, um über die wichtigen Themen des Landes zu diskutieren (16). Ein prominentes Beispiel sind weiterhin die Verfassungsräte in Irland (2016-2018) (17). Durch eine Mischung aus Bürgerräten und Volksabstimmungen konnten hier parlamentarische Sackgassen in Fragen des Rechts auf Abtreibung und der gleichgeschlechtlichen Ehe überwunden werden. Ebenfalls prominente, jedoch in ihren Auswirkungen eingeschränktere Fälle waren die von Präsident Macron ins Leben gerufene Convention Citoyenne pour le Climat (18) in Frankreich (2019) und die vom Parlament initiierte Climate Assembly UK (19) im Vereinigten Königreich (2020).

Der erste Bügerrat des Deutschen Bundestages

Der Koalitionsvertrag der 2021 gebildeten Ampel-Koalition aus SPD, Bündnis 90/Die Grünen und FDP versprach eine Stärkung »dialogischer Bürgerbeteiligungsverfahren« (20). Am 10. Mai 2023 beschloss der Deutsche Bundestag mit den Stimmen der Koalition und der Fraktion Die Linke den Einsatz seines ersten Bügerrates mit dem Titel »Ernährung im Wandel: Zwischen Privatangelegenheit und staatlichen Aufgaben« (21). Weniger als ein halbes Jahr später trafen sich 157 zufällig ausgeloste Bürgerinnen und Bürger zur ersten von neun Sitzungen. Im Folgenden wird der Bügerrat kurz anhand von drei wichtigen Abschnitten seines Ablaufes beschrieben: Themen- und Teilnehmendenauswahl, Ablauf der Deliberation in den Sitzungen und Empfehlungen sowie dessen politische Anbindung.

Themen- und Teilnehmendenauswahl

Das Thema des Bügerrates wurde mit dem Einsetzungsbeschluss durch die Mitglieder des Bundestages festgelegt. Es entsprang den vorherigen Diskussionen und Verhandlungen der Regierungskoalition und der parlamentarischen Berichterstattergruppe.

Die Teilnehmenden wurden durch eine geschichtete Zufallsauswahl nach den Kriterien Geschlecht, Alter, Bildungsstand, geographische Herkunft (nach Bundesland und Gemeindegröße) sowie Ernährungsweise (vegetarisch, vegan, weder-noch) ausgewählt (22). Sie bildeten die Bevölkerung anhand dieser Kriterien weitgehend ab. Hervorzuheben ist insbesondere, dass auch der Anteil an Personen mit niedrigem Bildungsstand gleich zu dem in der Bevölkerung war. Gleichzeitig waren Menschen mit Migrationshintergrund im Vergleich zur Bevölkerung unterrepräsentiert (23).

Die Deliberation im Bügerrat und die Empfehlungen

Die Sitzungen des Bügerrates fanden sowohl in Präsenz in Berlin als auch Online statt. Die Teilnehmenden diskutierten im Plenum und in kleineren Gruppen, welche Unterthemen für das Themenfeld Ernährung relevant sind sowie ob und inwiefern der Staat steuernd in das Ernährungssystem eingreifen sollte. Diese Diskussionen wurden von professionellen Moderatorinnen und Moderatoren begleitet. Entgegen anfänglicher Medienberichte (24) schätzten sowohl die Teilnehmenden als auch die unabhängige Evaluation die Moderation als neutral und ausgewogen ein (25). Grundlage für die Diskussionen waren neben den Erfahrungen und dem Alltagswissen der Teilnehmenden auch Beiträge von Expertinnen und Experten sowie Stakeholdern aus dem Ernährungsbereich. Zudem konnten sich die Teilnehmenden im Rahmen von Exkursionen ein Bild von der Praxis in Landwirtschaft und Gemeinschaftsverpflegungseinrichtungen machen.

Auf der Basis der Informationen und Diskussionen entwickelte der Bügerrat neun konkrete und begründete Empfehlungen, wie die (Bundes-)Politik in das Ernährungssystem eingreifen soll. Diese Empfehlungen wurden im Februar 2024 in Form eines Bürgergutachtens (26) an den Bundestag übergeben.

Die politische Anbindung

Die politische Anbindung eines Bügerrates kann anhand von (mindestens) drei Dimensionen beschrieben werden: Die Anbindung an politische Debatten, an politische Institutionen und an Gesetzgebungsverfahren (27). Wie sahen diese Anbindungen beim »Bügererrat Ernährung im Wandel« aus?

Anbindung an politische Debatten

Für die erste Dimension ist der Verlauf der Plenardebatte beispielhaft. Einen Monat nach der Übergabe der

Empfehlungen wurden diese in einer Plenardebatte diskutiert. Im Mai 2024 fand weiterhin im Ausschuss für Ernährung und Landwirtschaft des Deutschen Bundestages ein öffentliches Fachgespräch zur ersten Empfehlung (»Kostenfreies Mittagessen für alle Kinder als Schlüssel für Bildungschancen und Gesundheit«) statt. Insgesamt wurden der Bürgerrat und dessen Empfehlungen vorrangig entlang der gängigen Logik »Regierung gegen Opposition« behandelt. Besonders Mitglieder der CDU/CSU und der AfD äußerten starke Kritik am Format des Bürgerrates und stellten dessen Legitimität in Frage. Eine inhaltliche Auseinandersetzung mit den Empfehlungen erfolgte oft nur nachrangig. Auch die FDP-Fraktion scheint ihre Position geändert zu haben. Obwohl sie dem Einsetzungsbeschluss zum Bürgerrat zustimmten, stellten Mitglieder der Fraktion nun das Format und dessen Kompetenz in Frage, Empfehlungen abzugeben. Der starke Kontrast dieser Debatte zur Deliberation innerhalb des Bürgerrates wurde insbesondere von den Teilnehmenden selbst wahrgenommen und kritisiert (28).

Anbindung an politische Institutionen

Der Bürgerrat wurde durch einen Beschluss des Bundestages und die Koordination durch die Bundestagsverwaltung formell an diese Institutionen angebunden. Mehrere Mitglieder des Bundestages waren darüber hinaus im Rahmen eines Aufsichtsgremiums in die Organisation des Bürgerrates involviert. Aufgaben des Gremiums waren einerseits die Aufsicht und die Berichterstattung an die jeweiligen Fraktionen, aber auch die Wahl des Themas und die Auswahl von Expertinnen und Experten. Zudem konnten alle Fraktionen Mitglieder zu den Sitzungen entsenden (29).

Der Status des Formats Bürgerrat ist dabei prekär (30). Es gibt kein »ständiges Mandat« und somit ist er von parlamentarischen Mehrheiten und Verhandlungen zwischen Koalitionspartnern abhängig. Zudem existieren bisher keine Möglichkeiten, einen Bürgerrat aus der Opposition oder durch außerparlamentarische Initiativen einzuberufen.

Anbindung an Prozesse der Politiksetzung

Trotz der formalen Anbindung des Bürgerrates an den Bundestag bleibt unklar, wie seine Empfehlungen in die Gesetzgebung einfließen. Die Empfehlungen des Bürgerrates wurden bei der Ernährungsstrategie der Bundesregierung nicht berücksichtigt, da diese schon vor dem Ende des Bürgerrates im Wesentlichen durch das Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL) erstellt und vom Kabinett beschlossen worden war. Es fand also keine Synchronisierung zwischen dem »Bürgerrat Ernährung im Wandel« und der Ernährungsstrategie statt (31). Zudem konkurrierte der Bürgerrat mit einem anderen Bürgerbeteiligungsformat zum Thema Ernährung (BMUV: Bürgerinnen- und Bürgerdialog Nachhaltige Ernährung). Die beteiligten Ministerien sahen sich nicht zuständig für die Empfehlungen des vom Bundestag eingesetzten Bürgerrates (32). Weiterhin erschweren die die Verteilung der Kompetenzen im Mehrebenensystem die Umsetzung der Empfehlungen – so wird beispielsweise diskutiert, ob die Empfehlung eines kostenfreien Mittagessens in der Schule nicht eine Länderaufgabe ist. Die Auswirkungen der Bürgerrat-Empfehlungen auf die Politik sind derzeit noch nicht messbar.

Fazit: Bürgerräte auf Bundesebene – zwischen dem Wunsch nach Mitbestimmung und dem Angebot der Politik

Der »Bürgerrat Ernährung im Wandel« war aus Sicht vieler Akteure, vor allem der SPD und Bündnis 90/Die Grünen, ein Erfolg. Doch ist der Aufstieg der Bürgerräte von der kommunalen zur Bundesebene und von der Zivilgesellschaft und Verwaltung hin zum Bundestag eine reine Erfolgsgeschichte für die Bürgerbeteiligung? Die Antwort darauf ist ein klares »ja, aber«.

Ein Erfolg lässt sich in zweierlei Hinsicht erkennen. Erstens beweisen die vielen Beispiele von Bürgerräten in Deutschland und allen voran der ›Bürgerrat Ernährung im Wandel‹, dass sie ein inklusives Forum für Informationsvermittlung, Deliberation und den Austausch zwischen Bürgerinnen und Bürgern einerseits und politischen Entscheidungsträgern andererseits schaffen können. Neben den vielen Anwendungsvorschlägen für einen Bürgerrat auf Bundesebene (33) besteht nun auch ein konkretes Beispiel, das als Präzedenzfall für weitere Bürgerräte dienen kann. Die Organisation verlief reibungslos, was auch darauf zurückzuführen ist, dass die verantwortliche Stabstelle in der Bundestagsverwaltung langjährige Erfahrungen mit Teilnahmeverfahren hatte. Ähnliches gilt für das Konsortium der Dienstleister, welches mit der Durchführung des Bürgerrates betraut war – ifok, Nexus, Mehr Demokratie e.V. und Institut für Partizipatives Gestalten. Wenngleich die wissenschaftliche Evaluation einzelne Vorschläge zur Verbesserung der Durchführungsqualität formulierte (34), sehen viele Akteure den ›Bürgerrat Ernährung im Wandel‹ als gute Beispiel für weitere Formate dialogorientierter Bürgerbeteiligung.

Zweitens gibt es in der Bevölkerung eine starke Unterstützung für die Einführung von mehr Bürgerbeteiligung auf Bundesebene. Und der Einsatz eines parlamentarischen Bürgerrates war die erste Empfehlung des Bürgergutachtens, welches im ›Bürgerrat Demokratie‹ erarbeitet worden war (35). Gestützt wird diese Forderung durch Umfragen in der Bevölkerung. Diese zeigen den weit verbreiteten Wunsch, die repräsentativen Institutionen durch mehr Partizipationsmöglichkeiten auf Bundesebene zu ergänzen (36). Ein parlamentarischer Bürgerrat auf Bundesebene ist also nicht nur umsetzbar, sondern wird auch von großen Teilen der Bevölkerung gewünscht.

Dennoch zeigen sich vor allem zwei Herausforderungen für Bürgerräte allgemein und speziell für solche auf Bundesebene: 1) das weiterhin ungelöste Problem der politischen Anbindung bzw. des Umgangs mit den Empfehlungen und 2) die mangelnde Übereinstimmung mit den Wünschen der Bevölkerung, die mehr direkte Mitsprache fordert.

Ad 1) Bürgerräte fristen in Deutschland bisher ein unsicheres Dasein, gerade auf Bundesebene. Deren Einsetzung ist abhängig von parlamentarischen Mehrheiten und das Ergebnis von Verhandlungen zwischen den Regierungsparteien. Deren politische Anbindung ist nicht garantiert und sie müssen sich im politischen System erst etablieren. Ihre Existenz ist bisher eine auf Widerruf und auch ihre Rolle in bestehenden Politiksetzungsprozessen ist nicht abschließend geklärt. Weiterhin liegt auch die Kompetenz der Themenwahl bislang ausschließlich beim Parlament, wodurch die Bürgerinnen und Bürger nicht die Themen platzieren können, die Ihnen wichtig sind. Ohne Initiativrechte und Mitbestimmung bei der Themenauswahl bieten Bürgerräte den Bürgerinnen und Bürgern nur die Möglichkeit einer Beteiligung auf Zuruf.

Damit bleiben Bürgerräte schwach und sind nur bedingt in der Lage, Gesetzgebungsprozesse zu beeinflussen. Sie sind auf das Wohlwollen der regierenden Mehrheiten angewiesen und laufen Gefahr, zur reinen symbolischen Beteiligung zu werden. Hierbei werden Bürgerinnen und Bürger zwar zur Teilnahme aufgefordert, ohne dass ihre Beiträge jedoch politische Auswirkungen haben. Bürgerräte wären in diesem Falle bloßes »Participation« (Selle) – die Teilnehmenden werden mit gut konzipierten partizipativen ›Wohlfühl-Veranstaltungen‹ beschäftigt, aber ihr Engagement hat keinen Einfluss auf politische Entscheidungen.

Wenn das Parlament Empfehlungen übernimmt, besteht die Gefahr der »Rosinenpickerei«: Politische Entscheidungsträger setzen nur Empfehlungen um, die ihrer eigenen Agenda entsprechen – unbequeme Ideen ignorieren sie (37). Einige Autorinnen und Autoren weisen weiterhin auf die Gefahr hin, dass Bürgerräte als Befriedungs- und Kooptationsstrategien genutzt werden. Politikerinnen und Politiker könnten Bürgerräte für ihre

eigenen Zwecke instrumentalisieren. Der Bürgerrat wäre nicht das einzige Beteiligungsformat, das Politik(er)verdrossenheit nicht wie erhofft verringert, sondern vergrößert. Mehrere Studien haben gezeigt: Die Erfahrung, dass Bürgerbeteiligung ins ›Nichts‹ führt, mindert politisches Vertrauen (38).

Ad 2) Bei Bürgerräten bleibt die Rolle der Bürgerinnen und Bürger auf die Teilhabe am politischen Willensbildungsprozess beschränkt. Möglichkeiten der direkten Mitbestimmung auf Bundesebene bleiben ihnen weiterhin verwehrt. Diese Möglichkeiten werden aber von Bürgerinnen und Bürgern gefordert. So haben die Teilnehmenden des ›Bürgerrates Demokratie‹ auch den bundesweiten Einsatz von Volksabstimmungen als Ergänzung der repräsentativen Institutionen empfohlen. In Umfragen sind Zustimmungswerte zu direktdemokratischen Verfahren seit Jahren ungebrochen sehr hoch (39). Forderungen nach Volksentscheiden fanden sich in den 2010er Jahren noch in vielen Parteiprogrammen wieder und es gab entsprechende Initiativen, um den Einsatz bundesweiter Volksabstimmungen zu prüfen. Diese Forderungen verschwanden jedoch zu den Bundestagswahlen 2017 (SPD) und 2021 (Bündnis 90/Die Grünen, FDP) aus den entsprechenden Parteiprogrammen (40). Anstatt Volksabstimmungen zu fordern, unterstützen die Parteien nun Bürgerräte (41).

Kann die Forderung der Bevölkerung nach mehr direkter Mitbestimmung durch den Einsatz von Bürgerräten kompensiert werden? Derzeit sieht es nicht so aus. In Umfragen wünschen die Bürgerinnen und Bürger beides: Bürgerräte und Volksentscheide. Aus politikwissenschaftlicher Sicht ist es problematisch für eine Demokratie, wenn die institutionellen Präferenzen der Bürgerinnen und Bürger auf Dauer nicht mit den institutionellen Angeboten des politischen Systems übereinstimmen.

Der Aufstieg des Formates Bürgerrat bis zur parlamentarischen Ebene lädt zwar zu Optimismus ein. Dabei sollte aber nicht vergessen werden, dass es in einer Demokratie darauf ankommt, dass Bürgerinnen und Bürger selbst entscheiden, wie sie regiert werden und an der Entscheidungsfindung beteiligt sind (42). Bürgerräte und Volksabstimmungen müssen sich dabei nicht ausschließen. Wie bereits vom ›Bürgerrat Demokratie‹ gefordert, können sich beide Verfahren ergänzen und gemeinsam zu einer wirksamen Einbindung der Bevölkerung in Prozesse der politischen Willensbildung und Entscheidungsfindung beitragen.

Hinweis

Der vorliegende Beitrag ist folgender Publikation entnommen:

Stiftung Mitarbeit & Akademie für Lokale Demokratie (Hrsg.): Bürgerräte – Mehr Beratung und Repräsentativität bei kommunalen Grundsatzfragen, Bonn 2025 (i. E.), ca. 250 S., 15,00 Euro, ISBN 978-3-941143-52-4.

Vorbestellungen sind ab sofort möglich unter: verlag@mitarbeit.de.

Anmerkungen

- (1) OECD: Innovative citizen participation and new democratic institutions: Catching the deliberative wave, Paris 2020.
- (2) Stephen Elstub: Deliberative democracy: Issues and cases, 2014.

-
- (3) Peter C. Dienel, Ortwin Renn: Planning Cells: A Gate to »Fractal» Mediation, in: Fairness and Competence in Citizen Participation, hrsg. v. Ortwin Renn, Thomas Webler, Peter Wiedemann, Dordrecht 1995, S. 117–140, http://link.springer.com/10.1007/978-94-011-0131-8_6 [06.07.2024].
- (4) Nexus Institut: Nexus Planungszellen-Datenbank, 2023, <https://www.planungszelle.de/datenbank/> [21.07.2024].
- (5) Carolyn M. Hendriks: The Politics of Public Deliberation, London 2011, S. 108–129, <http://link.springer.com/10.1057/9780230347564> [06.07.2024].
- (6) Dienel, Renn [Anm. 3].
- (7) Nexus Institut [Anm. 4].
- (8) OECD: OECD Database of Representative Deliberative Processes and Institutions, 2023, <https://airtable.com/appP4czQIAU1My2M3/shrX048tmQLl8yzdc> [21.07.2024].
- (9) Für eine Übersicht siehe www.buergerrat.de/buergerraete/lokale-buergerraete/ [zuletzt abgerufen am 21.07.2024].
- (10) Frank Brettschneider, Anna Renkamp: Partizipative Gesetzgebungsverfahren. Bürgerbeteiligung bei der Landesgesetzgebung in Baden-Württemberg, hrsg. v. Bertelsmann Stiftung, 2016, https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/user_upload/Studie_Partizipative-Gesetzgebungsverfahren_161120.pdf [21.07.2024].
- (11) Thorsten Faas, Christian Huesmann: Die Bürgerbeteiligung zum Klimaschutzplan 2050. Ergebnisse der Evaluation, hrsg. v. Bertelsmann Stiftung, 2017, https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/BSt/Publikationen/GrauePublikationen/188-2017_BST_Endbericht_Klimaschutzplan_2050_Druckfreigabe.pdf [21.07.2024].
- (12) <https://deutschlands-rolle.buergerrat.de> [zuletzt abgerufen am 21.07.2024].
- (13) John Boswell, Rikki J. Dean, Graham Smith: Integrating citizen deliberation into climate governance: Lessons on robust design from six climate assemblies, in: Public Administration, 101,1, 2023, S. 182–200.
- (14) <https://www.bmu.de/buergerservice/beteiligung/buergerinnen-und-buergerdialog-nachhaltige-ernaehrung> [zuletzt abgerufen am 21.07.2024].
- (15) Für eine Übersicht siehe www.buergerrat.de/buergerraete/bundesweite-buergerraete/ [zuletzt abgerufen am 21. Juli 2024].
- (16) <https://www.g1000.org/en> [zuletzt abgerufen am 21.07.2024].
- (17) <https://citizensassembly.ie> [zuletzt abgerufen am 21.07.2024].
- (18) <https://www.conventioncitoyennepourleclimat.fr> [zuletzt abgerufen am 21.07.2024].
-

- (19) <https://www.climateassembly.uk> [zuletzt abgerufen am 21.07.2024].
- (20) SPD, BÜNDNIS 90 / DIE GRÜNEN, FDP: Mehr Fortschritt wagen. Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit. Koalitionsvertrag 2021 – 2025, 2021, <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/974430/1989762/9069d8019dabe546c2449dda2d838453/2021-12-08-koalitionsvertrag-data.pdf?download=1> [21.07.2024].
- (21) Die Fraktionen von CDU/CSU und AfD stimmten gegen den Antrag. Zur Übersicht der Abstimmung siehe: <https://www.bundestag.de/parlament/plenum/abstimmung/abstimmung/?id=848> [zuletzt abgerufen am 21.07.2024].
- (22) Stabstelle Bürgerräte: Bürgerrat Ernährung. So funktioniert die Auslosung – Zufallsauswahl im Detail erklärt, 2023, https://www.bundestag.de/resource/blob/954136/c5fd9f3234397c6482e5519b6a4b17a0/zufallsauswahl_pdf.pdf [21.07.2024].
- (23) Detlef Sack, Nora Freier, Alan Marx, u. a.: Bürgerrat »Ernährung im Wandel« - Wissenschaftliche Evaluation. Abschlussbericht Teil 1, 2024, S. 67 ff.
- (24) Elias Sedlmayr: »Bürgerrat« zu Ernährung links und grün beeinflusst?, in: BILD Zeitung, 2023, <https://www.bild.de/politik/2023/politik/ex-mitglied-macht-vorwuerfe-buergerrat-zu-ernaehrung-links-und-gruen-beeinflusst-86318482.bild.html> [21.07.2024].
- (25) Sack, Freier, Marx, u. a. [Anm. 23].
- (26) Bürgerrat Ernährung: Empfehlungen des Bürgerrates »Ernährung im Wandel: Zwischen Privatangelegenheiten und staatlichen Aufgaben« and den Deutschen Bundestag, 2024, https://www.bundestag.de/resource/blob/990580/155336448e845a9e129a04416b001036/buergergutachten_broschuere.pdf [21.07.2024].
- (27) Boswell, Dean, Smith [Anm. 13].
- (28) Sack, Freier, Marx, u. a. [Anm. 23], S. 135ff.
- (29) Ebd., S. 142ff.
- (30) Dies zeigen auch die Diskussionen um einen zweiten Bürgerrat: Tina Handel: Corona-Aufarbeitung vor dem Aus?. Ampelfraktionen uneins, in: tagesschau, 2024, <https://www.tagesschau.de/inland/innenpolitik/corona-aufarbeitung-102.html> [21.07.2024].
- (31) Sack, Freier, Marx, u. a. [Anm. 23], S. 122.
- (32) Sebastian Scheffel: Neuer Bürgerrat befasst sich mit Ernährung: Durchkreuzt er Özdemirs Gesetzesvorhaben? in: RedaktionsNetzwerk Deutschland, 2023, <https://www.rnd.de/politik/cem-oezdemir-durchkreuzt-der-neue-buergerrat-seine-gesetzesplaene-zur-ernaehrung-AEMUOPHRRBFRTVEVB5LXLJ3N33E.html> [21.07.2024].

- (33) Brigitte Geissel u. a., »Bürgerräte als Ergänzung der parlamentarischen Demokratie: Lehren vom ›Bürgerrat Demokratie‹«, in Parlamentarische Demokratie Heute: Erwartungen, Herausforderungen, Ideen, hg. von Hendrik Hering (Wochenschau Verlag, 2021).
- (34) Sack, Freier, Marx, u. a. [Anm. 23].
- (35) Bürgerrat Demokratie: Bürgergutachten Demokratie. Die Empfehlungen des Bürgerrats in Leipzig, 2019, <https://www.buergerrat.de/fileadmin/downloads/buergergutachten.pdf> [21.07.2024].
- (36) Frank Decker, Volker Best, Sandra Fischer, u. a.: Vertrauen in Demokratie, in: Wie zufrieden sind die Menschen in Deutschland mit Regierung, Staat und Politik, 2019; Angelika Vetter, Frank Brettschneider: Direkt-demokratisch oder doch repräsentativ: Welche Entscheidungsmodi präferieren Bürger*innen?, in: dms – der moderne staat – Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management, 16,1, 2023, S. 40–71.
- (37) Joan Font, Sara Pasadas del Amo, Pau Alarcón Pérez: Cherry-Picking Participation: Explaining the Fate of Proposals from Participatory Processes, Brighton 2016, [https://www.psa.ac.uk/sites/default/files/conference/papers/2016/Explaining the fate psa .pdf](https://www.psa.ac.uk/sites/default/files/conference/papers/2016/Explaining%20the%20fate%20psa.pdf).
- (38) Joan Font, Ismael Blanco: Procedural legitimacy and Political Trust: The Case of Citizen Juries in Spain, in: European Journal of Political Research 46(4), 2007, S. 557-589.
- (39) Richard Wike Connaughton Laura Silver, Shannon Schumacher and Aidan: Many in U.S., Western Europe Say Their Political System Needs Major Reform, in: Pew Research Center's Global Attitudes Project, 2021, <https://www.pewresearch.org/global/2021/03/31/many-in-us-western-europe-say-their-political-system-needs-major-reform/> [21.11.2023]; Decker, Best, Fischer, u. a. [Anm. 36], S. 39; Vetter, Brettschneider [Anm. 36], S. 44–45.
- (40) CDU/CSU blieben konsistent in ihrer Ablehnung von Volksabstimmungen, AfD und Die Linke hingegen in ihrer Befürwortung.
- (41) Sergiu Gherghina, Brigitte Geissel, Fabian Henger: Responsiveness or mismatch? (Populist) Parties' and Citizens' Attitudes towards Alternative Democratic Practices in Germany and the UK, im Druck.
- (42) Brigitte Geißel: Demokratie als Selbst-Regieren: Demokratische Innovationen von und mit Bürgerinnen und Bürgern, 1. Auflage, Leverkusen 2024.

Literatur

- Boswell, John; Dean, Rikki J.; Smith, Graham (2023): Integrating citizen deliberation into climate governance: Lessons on robust design from six climate assemblies, in: Public Administration, 101,1, 2023, S. 182–200.
- Brettschneider, Frank; Renkamp, Anna (2016): Partizipative Gesetzgebungsverfahren. Bürgerbeteiligung bei der Landesgesetzgebung in Baden-Württemberg, hrsg. v. Bertelsmann Stiftung, 2016, <https://www.bertelsmann->

stiftung.de/fileadmin/files/user_upload/Studie_Partizipative-Gesetzgebungsverfahren_161120.pdf
[21.07.2024].

Bürgerrat Demokratie (2019): Bürgergutachten Demokratie. Die Empfehlungen des Bürgerrats in Leipzig, 2019, <https://www.buergerrat.de/fileadmin/downloads/buergergutachten.pdf> [21.07.2024].

Bürgerrat Ernährung (2024): Empfehlungen des Bürgerrates »Ernährung im Wandel: Zwischen Privatangelegenheiten und staatlichen Aufgaben« and den Deutschen Bundestag, 2024, https://www.bundestag.de/resource/blob/990580/155336448e845a9e129a04416b001036/buergergutachten_broschuere.pdf
[21.07.2024].

Connaughton, Richard Wike, Laura Silver, Shannon Schumacher and Aidan (2021): Many in U.S., Western Europe Say Their Political System Needs Major Reform, in: Pew Research Center's Global Attitudes Project, 2021, <https://www.pewresearch.org/global/2021/03/31/many-in-us-western-europe-say-their-political-system-needs-major-reform/> [21.11.2023].

Decker, Frank; Best, Volker; Fischer, Sandra; Küppers, Anne (2019): Vertrauen in Demokratie, in: Wie zufrieden sind die Menschen in Deutschland mit Regierung, Staat und Politik, 2019.

Dienel, Peter C.; Renn, Ortwin (1995): Planning Cells: A Gate to »Fractal« Mediation, in: Fairness and Competence in Citizen Participation, hrsg. v. Ortwin Renn, Thomas Webler, Peter Wiedemann, Dordrecht 1995, S. 117–140, http://link.springer.com/10.1007/978-94-011-0131-8_6 [06.07.2024].

Elstub, Stephen (2014): Deliberative democracy: Issues and cases, 2014.

Joan Font, Ismael Blanco: Procedural legitimacy and Political Trust: The Case of Citizen Juries in Spain, in: European Journal of Political Research 46(4), 2007, S. 557–589.

Faas, Thorsten; Huesmann, Christian (2017): Die Bürgerbeteiligung zum Klimaschutzplan 2050. Ergebnisse der Evaluation, hrsg. v. Bertelsmann Stiftung, 2017, https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/BSt/Publikationen/GrauePublikationen/188-2017_BST_Endbericht_Klimaschutzplan_2050_Druckfreigabe.pdf
[21.07.2024].

Font, Joan; Amo, Sara Pasadas del; Alarcón Pérez, Pau (2016): Cherry-Picking Participation: Explaining the Fate of Proposals from Participatory Processes, Brighton 2016, https://www.psa.ac.uk/sites/default/files/conference/papers/2016/Explaining_the_fate_psa.pdf

Geißel, Brigitte (2024): Demokratie als Selbst-Regieren: Demokratische Innovationen von und mit Bürgerinnen und Bürgern, 1. Auflage, Leverkusen 2024.

Geissel, Brigitte; Hoffmann, Felix; Dean, Rikki J.; Jung, Stefan (2021): Bürgerräte als Ergänzung der parlamentarischen Demokratie: Lehren vom »Bürgerrat Demokratie«, in: Parlamentarische Demokratie Heute: Erwartungen, Herausforderungen, Ideen, hrsg. v. Hendrik Hering, 2021.

Gherghina, Sergiu; Geissel, Brigitte; Henger, Fabian (im Druck): Responsiveness or mismatch? (Populist) Parties' and Citizens' Attitudes towards Alternative Democratic Practices in Germany and the UK, im Druck.

Handel, Tina (2024): Corona-Aufarbeitung vor dem Aus?. Ampelfraktionen uneins, in: tagesschau, 2024, <https://www.tagesschau.de/inland/innenpolitik/corona-aufarbeitung-102.html> [21.07.2024].

Hendriks, Carolyn M. (2011): The Politics of Public Deliberation, London 2011, <http://link.springer.com/10.1057/9780230347564> [06.07.2024].

Lietzmann, Hans J. (2021): Bürgerräte als zeitgemässe Ergänzung der repräsentativen Demokratie Handreichung für eine Implementation deliberativer Bürgerräte, Stand Mai 2021, Wuppertal, Potsdam 2021.

Nexus Institut (2023): Nexus Planungszellen-Datenbank, 2023, <https://www.planungszelle.de/datenbank/> [21.07.2024].

OECD (2020): Innovative citizen participation and new democratic institutions: Catching the deliberative wave, Paris 2020.

OECD (2023): OECD Database of Representative Deliberative Processes and Institutions, 2023, <https://airtable.com/appP4czQIAU1My2M3/shrX048tmQLl8yzdc> [21.07.2024].

Sack, Detlef; Freier, Nora; Marx, Alan; Lietzmann, Hans J.; Blank, Emilia; Wunder, Marek; Himmelsbach, Elke; McDonell, Sophia; Margreiter, Vinzenz (2024): Bürgerrat »Ernährung im Wandel« – Wissenschaftliche Evaluation. Abschlussbericht Teil 1, 2024.

Scheffel, Sebastian (2023): Neuer Bürgerrat befasst sich mit Ernährung: Durchkreuzt er Özdemirs Gesetzesvorhaben?, in: RedaktionsNetzwerk Deutschland, 2023, <https://www.rnd.de/politik/cem-oezdemir-durchkreuzt-der-neue-buergerrat-seine-gesetzesplaene-zur-ernaehrung-AEMUOPHRRBFRTVEVB5LXLJ3N33E.html> [21.07.2024].

Sedlmayr, Elias (2023): »Bürgerrat« zu Ernährung links und grün beeinflusst?, in: BILD Zeitung, 2023, <https://www.bild.de/politik/2023/politik/ex-mitglied-macht-vorwuerfe-buergerrat-zu-ernaehrung-links-und-gruen-beeinflusst-86318482.bild.html> [21.07.2024].

SPD; BÜNDNIS 90 / DIE GRÜNEN; FDP (2021): Mehr Fortschritt wagen. Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit. Koalitionsvertrag 2021 – 2025, 2021, <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/974430/1989762/9069d8019dabe546c2449dda2d838453/2021-12-08-koalitionsvertrag-data.pdf?download=1> [21.07.2024].

Stabstelle Bürgerräte (2023): Bürgerrat Ernährung. So funktioniert die Auslosung – Zufallsauswahl im Detail erklärt, 2023, https://www.bundestag.de/resource/blob/954136/c5fd9f3234397c6482e5519b6a4b17a0/zufallsauswahl_pdf.pdf [21.07.2024].

Vetter, Angelika; Brettschneider, Frank (2023): Direkt-demokratisch oder doch repräsentativ: Welche Entscheidungsmodi präferieren Bürger*innen?, in: dms – der moderne staat – Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management, 16,1, 2023, S. 40–71.

Autor/in

Prof. Dr. Brigitte Geißel ist Professorin für Politikwissenschaft/politische Soziologie und Leiterin der Forschungsstelle ›Demokratische Innovationen‹, Goethe Universität Frankfurt. Sie lehrte und forschte an verschiedenen Universitäten, z. B. Harvard University, WZB, Vietnamese German University Saigon, Abo Akademi University (Finnland), University of Illinois, u. a. zu Demokratischen Innovationen. Sie erhielt mehrere Auszeichnungen, z. B. Democracy-Fellowship der Harvard University, Marie-Curie-Fellowship der EU, und Senior Fellowship des Alfred Krupp Wissenschaftskollegs.

Alan Marx ist wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Forschungsstelle ›Demokratische Innovationen‹ der Goethe Universität Frankfurt, wo er zu politischer Partizipation und deliberativer Demokratie in Deutschland und der EU forscht und lehrt.

Redaktion

Stiftung Mitarbeit

Redaktion eNewsletter Wegweiser Bürgergesellschaft

Björn Götz-Lappe, Ulrich Rüttgers

Am Kurpark 6

53177 Bonn

E-Mail: newsletter@wegweiser-buergergesellschaft.de