

Was sind eigentlich Bügerräte und wie steht es um deren demokratische Qualität?

Sebastian Hadamitzky

Grundlage: Demokratische Qualität

Kommunen sind die Orte, an denen Politik und Demokratie den Menschen besonders nahe sind. Hier können sie unmittelbar erfahren und erleben, wie eine Gemeinschaft mit gemeinsamen Herausforderungen umgeht und wie sie sich selbst bei der Lösung von Problemen und Entscheidungen über die gemeinsame Zukunft mit eigenen Meinungen, Interessen, Perspektiven und Ideen engagieren können. Hier können persönliche und spürbare Erfahrungen mit der eigenen politischen Wirksamkeit gemacht werden. Die Kommune ist der Ort politischer Sozialisation und damit Grundlage für das ganz persönliche Verhältnis jedes Einzelnen zum politischen System. Ob und wie es gelingt, Demokratie auf lokaler Ebene zu leben, prägt die persönliche Einstellung zur Regierungsform Demokratie, ihren Institutionen und Verfahren. Daher ist es von besonderer Bedeutung, genau hier darauf zu achten, »gute Demokratie« zu gestalten und gute demokratische Praxis zu leben.

Was bestimmt die demokratische Qualität eines politischen Systems, wann ist die demokratische Qualität in einer Kommune besonders hoch und wie sind verschiedene kommunale Beteiligungsverfahren vor diesem Hintergrund zu bewerten? Um Bürgerbeteiligung im kommunalen Umfeld einsetzen und gut umsetzen zu können, ist es wichtig, sich mit deren demokratietheoretischer Grundlage zu befassen:

- Was ist »Demokratie«?
- Welche Verfahren setzen »Demokratie« am besten um?
- Welche demokratischen Prinzipien sind besonders zu beachten und wo sind gegebenenfalls Schwerpunkte zu setzen, um vor Ort eine gute demokratische Qualität zu erreichen?

Demokratietheorien beschäftigen sich mit den normativen Begründungen und empirischen Ausgestaltungen von Demokratie. Empirische Demokratietheorie untersucht, wie politische Systeme gestaltet sind. Normative Demokratietheorie formuliert, wie politische Systeme gestaltet sein sollen und beschreibt Wertmaßstäbe, an denen die demokratische Praxis ihr Handeln auszurichten hat.

In einer sehr grundlegenden, weiten Definition lässt sich beschreiben: »In der Demokratie geht die Herrschaft aus dem Volk hervor und wird durch das Volk selbst und in seinem Interesse ausgeübt. [...] Demokratie gründet sich auf das Prinzip [...] der politischen Gleichheit« (1). In einem demokratischen politischen System verfügt jeder über das gleiche Recht, sich am politischen Prozess der Entscheidung über gemeinsame Angelegenheiten zu beteiligen. Dies scheint selbstverständlich.

In welcher Form, nach welchen Prinzipien und in welchen Verfahren diese Beteiligung geschieht, ist jedoch nicht mehr selbstverständlich, allgemeingültig definiert oder festgelegt. Dies ist Gegenstand der unterschiedlichen Demokratietheorien. Das heißt: Es gibt keine feste oder objektive Definition von Demokratie oder eine allgemeingültige »Anleitung«, auf die man sich bspw. in Kommunen, innerhalb der verfassten Ordnung, bei der

Gestaltung der demokratischen Praxis vor Ort berufen könnte. Dies gilt entsprechend für alle Ausgestaltungen und Formen von »Bürgerbeteiligung«. Was diese ist, wann sie gut ist oder wie sie zu organisieren ist, bleibt stets Gegenstand normativer Theorien – von Sollvorstellungen.

Zur Systematisierung dieser Sollvorstellungen und als Grundlage der Bewertung kommunaler Beteiligungsverfahren dient eine systemtheoretische Unterscheidung: »Ausgehend von der Modellvorstellung eines politischen Systems, das politische inputs (insbesondere artikulierte Interessen) aus seiner gesellschaftlichen Umwelt aufnimmt und zu politischen outputs (insbesondere verbindliche Entscheidungen) verarbeitet, können normative Demokratietheorien danach unterschieden werden, ob sie das politische System primär von seinen inputs oder von seinen outputs her zu rationalisieren versuchen«. (2)

Input-orientierte Demokratietheorien fokussieren sich auf den Prozess zur Herstellung politischer Entscheidungen und stellen die Frage: Wie müsste das politische System ausgestaltet sein, »wenn Entscheidungen möglichst unverfälscht aus der gleichen Partizipation aller hervorgehen sollen« (3)? Normatives Vorbild dieser Theorieschule ist die »Urdemokratie« der Antike (4): »Die Grundidee der Demokratie [...] bestand darin, dass alle Entscheidungen [...] von den Bürgern gemeinsam und als Ergebnis einer öffentlichen Diskussion getroffen werden sollten« (5). Diese trafen sich an einem Ort zur Beratung und Beschlussfassung über die Angelegenheiten, von denen sie selbst betroffen waren.

Im Zentrum dieser Vorstellung von Demokratie steht das »Reden und Beraten«: Deliberation. Es geht um die argumentative Auseinandersetzung mit Themen, Inhalten und Vorschlägen zur Lösung von Problemen; um einen gemeinsamen, öffentlichen diskursiven Meinungs- und Willensbildungsprozess, an dem alle Betroffenen auch tatsächlich beteiligt sind. Im Anschluss an die ausführliche Diskussion findet eine Beschlussfassung statt, wobei die Abstimmung über einzelne Sachfragen in diesem Verständnis lediglich eine »logische Konsequenz« der Beratung darstellt: Aus der Argumentation bildet sich das beste Argument, eine gemeinsame Perspektive, und damit die Entscheidung sozusagen selbst heraus. Die Abstimmung wird zur Formalität. In dieser demokratischen Form regieren sich die Bürger (6) wortwörtlich selbst.

Die output-orientierte Perspektive auf Demokratie hingegen fokussiert die Ergebnisse des politischen Prozesses: Es stellt sich die Frage: Wie müsste das politische System ausgestaltet sein, wenn die politischen Entscheidungen gemeinsame Probleme lösen und hohe Zustimmung in der Bevölkerung finden sollen (7)? Die Eigeninteressen der Bürger sollen sich hier wiederfinden.

Die beiden normativen Denkschulen sind theoretische Unterscheidungen. Real kommen sie nicht in Reinform vor. Die Unterscheidung dient als Grundlage zur Bewertung demokratischer Praxis anhand der entsprechenden Werte bzw. Kriterien. Verkürzt lässt sich dies in der Frage zusammenfassen: Legt die demokratische Praxis größeren Wert auf gute Prozesse oder gute Ergebnisse? Ob eine und gegebenenfalls welche dieser beiden Perspektiven bei der Gestaltung demokratischer Praxis bevorzugt wird, ist keine objektive Entscheidung. Sie ist stets eine Wertentscheidung. Für jede der beiden normativen Denkschulen gibt es gute und schlüssige Argumente und in der Praxis sind sowohl gute Prozesse als auch gute Ergebnisse relevant.

In diesem Beitrag wird eine Entscheidung zugunsten der input-orientierten Perspektive auf Demokratie getroffen. (8) Der Autor vertritt diese normative Position: Jeder soll sich mit seiner Persönlichkeit und seinen individuellen Meinungen, Interessen, Perspektiven und Ideen bei der Gestaltung gemeinsamer Angelegenheiten aktiv einbringen können und seine ganz individuellen Werte und Vorstellungen des Zusammenlebens mit anderen austauschen. Nur wenn alle einander zuhören und in einen empathischen Austausch miteinander gehen, kann

Verständnis füreinander entstehen. Nur dann kann sich Gemeinwohl entwickeln. Individuelle Einzelinteressen können in der gemeinsamen Diskussion zu gemeinschaftsorientierten Interessen werden. Nur auf diese Weise entstehen Lösungsansätze, die allen dienen.

Werden politische Entscheidungen ohne einen solchen Austausch-Prozess durch bloße Abstimmung über einzelne Lösungsvorschläge getroffen, ist ihr Gemeinwohlbezug nicht sichergestellt. Denn wenn lediglich »fertige« Vorschläge zur Auswahl stehen, ohne die dahinterstehenden Werte, Meinungen und Perspektiven auszutauschen, bleiben diese im Verborgenen. Die demokratische Praxis in der Kommune sollte daher mehr Wert auf gute Prozesse legen und ihren Schwerpunkt darin sehen, einen umfassenden und inklusiven Meinungs- und Willensbildungsprozess zu gestalten, deren Argumente dann als Basis und Begründung für Entscheidungen dienen.

Somit wird das Ideal der antiken Demokratie, das Reden und Beraten als Grundlage politischer Entscheidungen, zur Norm demokratischen Handelns und damit zur Grundlage der demokratiethoretischen Bewertung von Bürgerräten. Für diese Bewertung lässt sich zusammenfassen (9):

- Input-orientierte Theorie fordert die umfassende Beteiligung aller Betroffenen an der Meinungs- und Willensbildung sowie Beschlussfassung allgemeinverbindlicher Entscheidungen.
- Meinungs- und Willensbildung muss öffentlich stattfinden und die Beratung muss für jeden offen zugänglich sein.
- Die Beteiligten sollen mit ihren Beiträgen ihre eigenen Interessen reflektieren und Gemeinwohl anstreben.
- Je mehr Entscheidungen aus Beratungen der Betroffenen hervorgehen, desto höher ist die demokratische Qualität.

Bürgerräte

Was sind eigentlich Bürgerräte?

Ein Bürgerrat ist ein Gremium von Bürgern, die zufällig aus dem Einwohnermelderegister entlang statistischer Kriterien wie Alter, Geschlecht, Wohnort, Bildungsabschluss oder Migrationshintergrund gezogen werden, um über ein bestimmtes Thema oder eine konkrete Sachfrage zu diskutieren und eine gemeinsame Handlungsempfehlung (Bürgergutachten) für politische Entscheidungsträger oder (lokale) Parlamente zu erarbeiten.

Durch eine repräsentative Zufallsauswahl der Teilnehmer des Gremiums soll ein verkleinertes Abbild der (lokalen) Bevölkerung entstehen oder sich im Raum zusammenfinden und als Bürgerrat konstituieren. Die Idee ist, auf diese Weise die Perspektiven aller Bevölkerungsgruppen in die Diskussion mit einzubeziehen und Ergebnisse zu entwickeln, die einen Konsens oder zumindest eine breite Akzeptanz aufweisen. Durch die Einbindung soll zudem die Qualität gesteigert werden, indem Expertenwissen bewusst mit »Alltagswissen« zusammengeführt wird.

Die Anzahl der Beteiligten liegt üblicherweise zwischen 10 und 50, kann aber auch bis zu 300 betragen. Bürgerräte werden auf allen politischen Ebenen von der Kommunal- bis zur Bundesebene durchgeführt. (10) Sie können als Tages- oder mehrtägige Veranstaltung stattfinden oder sich über einen längeren Zeitraum von mehreren Monaten erstrecken und einmalig zu einer Sachfrage oder als regelmäßiges Instrument zur Behandlung relevanter Themen eingesetzt werden. Neben ausgelosten Bürgern und der Verwaltung nehmen Fachexperten des jeweiligen Themas am Prozess teil. Gute Bürgerräte werden professionell geplant, begleitet und moderiert.

Ein Bürgerrat kommt zum Einsatz, wenn bestimmte (Sach-)Fragen in einem Konsens der Bürgerschaft beantwortet werden sollen. Kooperation und Gemeinsamkeit sind die zentralen Werte des Beteiligungsinstrumentes. Unterschiedliche Meinungen, Interessen und Perspektiven der Bürger vor Ort sollen miteinander ins Gespräch kommen, um im Austausch eine gemeinsame Position und eine Handlungsempfehlung für politische Entscheidungsträger zu formulieren. Üblicherweise ist der Gemeinde- oder Stadtrat Auftraggeber eines Bürgerrats. Aber auch die Verwaltung oder zivilgesellschaftliche Akteure können Initiatoren von Bürgerräten sein.

Bürgerräte haben einen klaren Auftrag, eine feste Fragestellung und eine konkrete Erwartung an das Ergebnis. Dennoch sind der Ablauf und die inhaltliche Gestaltung flexibel. Je nach Thema, Zielsetzung, Anzahl der Teilnehmer, vereinbarter Verbindlichkeit der Handlungsempfehlungen, ggf. Verknüpfung mit weiteren Beteiligungsinstrumenten und lokalen Kontextbedingungen, kann und muss ein Bürgerrat unterschiedlich ausgestaltet sein. Innerhalb eines festen Rahmens bietet das Beteiligungsinstrument eine hohe Flexibilität. Es kann grundsätzlich in die Phasen »Vorbereitung«, »Durchführung« sowie »Abschluss und Umsetzung der Ergebnisse« unterteilt werden. Die lokalen Akteure nehmen hierbei verschiedene Rollen ein. Im konkreten Einzelfall laufen die Phasen unterschiedlich ab, folgen jedoch denselben Grundprinzipien.

Die Kernelemente des Bürgerrats sind:

- Auftrag zur Durchführung Vorgegebenes Thema und klare Fragestellungen
- Vereinbarung zum Umgang mit den Ergebnissen
- Format mit klarer Struktur und Organisation
- Professionelle Begleitung und Moderation
- Zufallsauswahl zur Auswahl der Teilnehmer
- Möglichst statistische Repräsentativität der Beteiligten
- Neutrale und transparente Bereitstellung von Informationen
- Einbezug von Fachexpertise
- Deliberation als Grundprinzip
- Konsens als Ziel (nein)
- Erstellung von Handlungsempfehlungen in Form eines Bürgergutachtens
- Transparenter Umgang mit den Ergebnissen (nein)

Ablauf von Bürgerräten

Vorbereitung

Zu Beginn eines Bürgerrats steht eine kommunale Herausforderung und die Idee, diese mit Hilfe eines Bürgerbeteiligungsprozesses zu lösen. Initiatoren sind oftmals Stadt- oder Gemeinderäte zivilgesellschaftliche Akteure vor Ort wie Bürgerinitiativen und Vereine, oder auch einzelne aktive Mandatsträger oder Bürger. Es geht um Stadtentwicklungsprojekte, Zukunftsentwürfe für Kommunen, Landkreise und Regionen oder den praktischen lokalen Umgang mit großen Zukunftsthemen wie Klima, Verkehr oder Energie. Das Ziel: Konkrete

Handlungsvorschläge entwickeln, hinter denen die Bürgerschaft steht und die mit breiter Unterstützung und Wirkung umgesetzt werden können.

In dieser Vorbereitungsphase sind die Rahmenbedingungen für einen Bürgerrat festzulegen. Von elementarer Bedeutung für den Erfolg sind die Unterstützung der relevanten lokalen Akteure, die oftmals als Steuerungsgruppe in die Vorbereitung eingebunden werden, und ein formaler Beschluss des Gemeinde- oder Stadtrats zur Durchführung. Dieser beschreibt das Ziel des Verfahrens klar und definiert den Auftrag: Welche Fragen soll der Bürgerrat beantworten? Zudem wird festgelegt, wie mit den Ergebnissen umgegangen wird: Verpflichtet sich die Kommune, die Vorschläge umzusetzen oder dient das Bürgergutachten lediglich unverbindlich als Ideensammlung für weitere Debatten?

Der Handlungsspielraum wird benannt und der Bürgerrat erhält die notwendigen Ressourcen für eine erfolgreiche Arbeit. Neben finanziellen Mitteln zur Durchführung sind dies bspw. auch personelle Kapazitäten der Verwaltung, Zeit und organisatorische Infrastruktur sowie eine professionelle Planung und Begleitung durch externe »Beteiligungsplaner«. Zudem sind ein frühzeitiger Einbezug der Öffentlichkeit und eine transparente Medienarbeit von Beginn an wichtig für den Erfolg des Vorhabens.

Neben klaren Rahmenbedingungen ist die Auswahl der Beteiligten der wichtigste Punkt der Vorbereitung. Diese basiert auf dem Prinzip der Zufallsauswahl (11). Das Gremium des Bürgerrats soll idealerweise einen statistisch repräsentativen Querschnitt der Bürgerschaft abbilden (12). Je nach Größe des Gremiums sowie Thema des Bürgerrats kann sich jedoch unterscheiden, auf welche Eigenschaften sich die Repräsentativität bezieht und welche Merkmale berücksichtigt werden, um einen möglichst guten Querschnitt der Einwohner abzubilden. Beispielsweise kann beim Thema »Lebenswerte Stadt für alle Generationen« der Faktor »Alter« und beim Thema »Geschlechtergerechte Stadt« der Faktor »Geschlecht« das Maßgebliche Kriterium sein, um die Beteiligten eines Bürgerrats auszuwählen.

Zur Umsetzung der Zufallsauswahl gibt es verschiedene Möglichkeiten (13): Bei der »Auswahl per Los« werden auf Basis der Daten des Einwohnermeldeamtes Bürger aus den gewünschten Gruppen, bspw. Geschlecht oder Alter, zufällig ausgewählt, postalisch angeschrieben und zur Teilnahme eingeladen. Folgt man dem Prinzip der »gewichteten Auswahl«, wird eine Anzahl an Bürgern angeschrieben, welche die gewünschte Teilnehmerzahl deutlich überschreitet. Es folgt eine Sortierung nach den gewünschten Kriterien, bspw. Geschlecht oder Alter. Aus diesen Gruppen werden dann die tatsächlichen Teilnehmer entsprechend der gewünschten Anzahl per Zufallsauswahl bestimmt.

Eine weitere Möglichkeit ist die »einfache Auswahl«: Hier werden alle Personen, die sich auf die Einladung zurückmelden, für den Bürgerrat ausgewählt. Diese Variante wird gewählt, wenn die Anzahl der Rückmeldungen zu gering für eine Auswahl nach den gewünschten Kriterien ist, die Beteiligung aber dennoch stattfinden soll. Allerdings handelt es sich hierbei nicht um einen klassischen Bürgerrat. Insgesamt ist bei Planung der Zufallsauswahl zu beachten, eine ausreichende Zahl an Bürgern anzuschreiben. Die Rücklaufquote liegt üblicherweise lediglich bei ca. 5 Prozent, sodass je nach gewünschter Größe eine entsprechende Anzahl an Personen angeschrieben werden sollte.

Die Teilnahme ist freiwillig. Nach guter Vorbereitung sind Ziele, Fragestellungen sowie Zeitplan, Organisation, Ablauf und Methodik und Teilnehmerkreis sowie der geplante Umgang mit den Ergebnissen vor der Durchführung des Bürgerrats festgelegt.

Durchführung

Durchgeführt wird der Bürgerrat in einer Reihe von Veranstaltungen. Anzahl, Frequenz oder Formate sowie die genutzten (Moderations-)Methoden unterscheiden sich je nach Kontext, Zielsetzung und vorheriger Planung. Üblicherweise findet der Austausch im Gesamtgremium sowie in verschiedenen Kleingruppen statt, um einzelne Sachverhalte gut aufarbeiten und diskutieren zu können. Allgemein orientieren sich Bürgerräte bei der Durchführung an den vier Phasen Lernen, Konsultation, Deliberation, Endergebnis (14):

1. Lernen

Die Teilnehmer erhalten Informationen zum Thema und lernen voneinander. Für eine gute Qualität der Deliberation ist eine gewisse Grundkenntnis des Gegenstands wichtig. Es geht jedoch nicht darum, die Beteiligten zu Experten zu machen. Basisinformationen und ein Verständnis für die Sache sowie das »Alltagswissen« und die Perspektiven der Beteiligten stehen im Mittelpunkt. Informationen können durch die Bereitstellung von Materialien sowie den Einbezug von Fachexperten vermittelt werden. Die Vermittlung sollte nicht auf Vorträge beschränkt sein, sondern gemeinsames Lernen ermöglichen: Im Austausch lernen sich die Teilnehmer (und Experten) kennen und tauschen ihre Perspektive und ihr Wissen aus. Bei der Auswahl der Experten ist auf Transparenz und Neutralität zu achten. Interessenkonflikte oder eine einseitige Darstellung sind zu vermeiden und es sollten Personen eingesetzt werden, die allgemein anschlussfähig und nicht in den politischen Prozess eingebunden sind.

2. Konsultation

Die zweite Phase kann dazu dienen, weitere Meinungen, Interessen und Perspektiven der Öffentlichkeit außerhalb des Gremiums einzuholen und mit einzubeziehen, beispielsweise durch öffentliche Anhörungen oder Umfragen sowie Gespräche mit (weiteren) zivilgesellschaftlichen Akteuren. Hierbei können weitere Beteiligungsmethoden zum Einsatz kommen (15).

3. Deliberation

In der Kernphase gehen die Teilnehmer in die Diskussion und erörtern eine Antwort auf die gestellten Fragen und entwickeln mögliche Lösungen. Auf Grundlage der vorliegenden Informationen tauschen sie ihre Meinungen, Einstellungen, Interessen und individuellen Perspektiven auf den Gegenstand aus und nähern sich so Schritt für Schritt einer gemeinsamen Empfehlung an. Die Diskussion sollte professionell begleitet und moderiert sein, um die Qualität des Prozesses und ein stringentes Vorgehen zu gewährleisten. Es muss darauf geachtet werden, dass alle Teilnehmer gleichberechtigt zu Wort kommen und sich einbringen können. Dies gilt vor allem für »leise« Personen oder Gruppen, üblicherweise aus schwachen sozialen Milieus oder introvertierten Charakters, die sich sonst selten aktiv einbringen. Gelingt dies, entsteht ein empathischer Austausch von Argumenten, durch Zuhören und Verstehen werden eigene Sichtweisen »in neuem Licht« betrachtet und im Sinne des Gemeinwohls und einer gemeinsamen Lösung weiterentwickelt.

4. Ergebnis

Das Ergebnis eines Bürgerrats ist eine Handlungsempfehlung in Form eines Bürgergutachtens. Es wird angestrebt, die Entscheidung über die Empfehlung im Konsens der Beteiligten zu treffen. Wobei ein solcher »Konsens« in der Regel stets ein Kompromiss verschiedener Positionen ist; nicht alle Teilnehmer werden (und sollen) nach der Deliberation dieselben Einstellungen und Interessen vertreten. Es geht darum, ein Ergebnis zu finden, das sich aus der Argumentation heraus gebildet hat und dem möglichst alle Beteiligten zustimmen können. Im Sinne der Deliberation ist darauf zu achten, dass alle Sichtweisen, insbesondere die der »leisen« Gruppen, im Ergebnis Berücksichtigung finden. Die Moderation muss gewährleisten, dass lautstark vorgetragene Positionen

keinen Druck auf andere ausüben. Ist dies der Fall, kann das finale Ergebnis auch per Mehrheitsentscheid beschlossen werden.

Abschluss und Umsetzung der Ergebnisse

Das Ergebnis des Diskussionsprozesses wird als Bürgergutachten zur Grundlage für die weiteren Schritte: Je nach Vereinbarung wird auf unterschiedliche Weise mit den Empfehlungen verfahren. Das Bürgergutachten ist Bericht und Abschlussdokument, es beschreibt die Hintergründe sowie den Ablauf des Prozesses und stellt das Ergebnis leicht verständlich für die Öffentlichkeit dar. Dabei werden auch Verlauf und Inhalte der Diskussionen skizziert, um die Herausbildung der abschließenden Empfehlung nachvollziehbar zu machen. So zeigt das Dokument ebenfalls die Werte, Haltungen und Einstellungen des Bürgerrats und macht die Kultur der Zusammenarbeit sichtbar.

Nach der Übergabe des Bürgergutachtens werden die Empfehlungen des Gutachtens umgesetzt. Je nach Vereinbarung unterscheidet sich der Praxistransfer: Vom Einbezug in weitere Debatten um politische Entscheidungen kommunaler Gremien bis hin zu einem direkten Beschluss des Stadt- oder Gemeinderats gemäß der erarbeiteten Ergebnisse.

Bewertung: Die demokratische Qualität von Bürgerräten

Um die demokratische Qualität des Bürgerrats zu bewerten, wird überprüft, ob und in welcher Weise das Beteiligungsinstrument die in Kapitel 1 beschriebenen Kriterien erfüllen kann. Hierzu werden Verfahrenstyp, Ziele sowie Umsetzung betrachtet und Vorschläge zur Erhöhung input-orientierter demokratischer Qualität formuliert.

Verfahrenstyp

Bürgerräte sind dem kooperativ-demokratischen Verfahrenstyp der Beteiligung zuzuordnen: Zivilgesellschaft, Politik und Verwaltung arbeiten bei der Entwicklung von Zukunftsideen, Gestaltung von Handlungsfeldern und Lösung konkreter Sachfragen zusammen. Als konsultatives Format erstellen Bürgerräte Handlungsempfehlungen für Verwaltung und/oder politische Akteure. Ob und inwiefern eine Verpflichtung zur Realisierung der jeweiligen Ergebnisse besteht, hängt von der konkreten Umsetzung im Einzelfall ab.

Der Bürgerrat ist grundsätzlich dem input-orientierten Verständnis von Demokratie zuzuordnen, wobei er gute Prozesse und gute Ergebnisse miteinander verbindet. Der Auftrag des Bürgerrats lautet: Erstellung eines Bürgergutachtens zu bestimmten konkreten Sachfragen. Es geht also um gute Ergebnisse. Die Ausgestaltung und der Ablauf des Bürgerrats als deliberatives Verfahren mit Zufallsauswahl der Teilnehmer gewährleisten zudem gute Prozesse. Insgesamt erfüllt das Instrument damit die Anforderungen input-orientierter Demokratie nahezu ideal: Es stellt sicher, dass die Ergebnisse aus qualitativ hochwertigen argumentativen Diskussionen hervorgehen.

Ziele

Mit Bürgerräten zielen Kommunen einerseits darauf ab, das bürgerschaftliche Engagement vor Ort zu erhöhen und die Einwohner stärker in die Gestaltung von Sachthemen im konkreten Lebensumfeld mit einzubeziehen. Andererseits sollen konkrete Handlungsvorschläge für einzelne Sachfragen entwickelt werden. Die Ziele sind dementsprechend festgelegt.

In diesem Sinne formuliert bspw. die Landeshauptstadt Stuttgart: »Ziel des Bürgerrats ist es, die bestmöglichen Lösungen zum Themenbereich ›Klima‹ in Stuttgart zu finden und qualitativ hochwertige und gut durchdachte Empfehlungen zu erarbeiten. Die genaue Fragestellung beschließt der Gemeinderat« (16). In diesem Fall: »Welche Schritte soll Stuttgart unternehmen, um eine klimaneutrale Strom- und Wärmeversorgung zu erreichen? [...] Welche Maßnahmen sollen im Bereich der Mobilität umgesetzt und wie soll unser Straßenraum gestaltet werden?« (17)

In der Stadt Oberhausen gilt: »Ein wesentliches Ziel des Bürgerrates ist es, dass Themen, die der Stadtbevölkerung unter den Nägeln brennen, in den regelmäßig stattfindenden Gremiensitzungen offen zur Sprache kommen. Kritik in jeglicher Form ist dabei nicht nur geduldet, sondern ausdrücklich erwünscht. Die Mitglieder des Bürgerrates sollen Defizite sichtbar machen, gemeinsam mit dem Oberbürgermeister möglichst konkrete Handlungsempfehlungen erarbeiten und – falls nötig – als eine Art ‚Frühwarnsystem‘ für unerwünschte Entwicklungen dienen. Vorkenntnisse sind nicht erforderlich. Die Bürger sind die Experten vor Ort.« (18)

Die Ziele von Bürgerräten ordnen sich in die klassischen Zielformulierungen der Bürgerbeteiligung ein: Bürger sollen stärker an der Gestaltung kommunaler Themen mitwirken und sich mit ihren Meinungen, Perspektiven und Ideen aktiv einbringen. Im Gegensatz zu anderen Beteiligungsinstrumenten gehen ihre Ziele jedoch über diese weichen Formulierungen hinaus. Sie fordern konkrete Ergebnisse.

Bürgerräte streben somit sowohl gute Prozesse als auch gute Ergebnisse an; in den Worten des Bürgerrats zum Thema Klima in der Region Freiburg sind sie: »demokratischer Mehrwert und klimapolitischer Gewinn« (19). Gelingt es den jeweiligen Bürgerräten, die formulierten Ziele zu realisieren, erreicht das Bürgerbeteiligungsinstrument eine hohe input-orientierte demokratische Qualität.

Umsetzung

Vorbereitung

Aus input-orientierter Perspektive ist der Bürgerrat insgesamt ein Instrument mit hoher Qualität. Allerdings ist vor allem die Auswahl der Teilnehmer kritisch zu betrachten: Dem demokratischen Ideal folgend muss jede einzelne Person die Möglichkeit haben, sich selbst an der Diskussion zu beteiligen. Es geht dabei nicht in erster Linie darum, dass in der Diskussion jede in der Bürgerschaft vorhandene Position geäußert wird; jedes Individuum soll selbst(bestimmt) an der Diskussion teilnehmen können. Dies ist beim Bürgerrat nicht gegeben. So ist der Zugang zur Debatte nicht offen und jedem möglich. Lediglich eine kleine Gruppe kann sich tatsächlich beteiligen. Um die input-orientierte Qualität zu steigern kann der Bürgerrat durch weitere Beteiligungsinstrumente ergänzt werden. So entstehen zusätzliche Möglichkeiten, sich einzu-bringen. Um weitere Akteure der Zivilgesellschaft einzubeziehen, kann einer »Steuerungs-gruppe« etabliert werden, die den Prozess mit plant und begleitet. So besetzt die Stadt Malchin bspw. ihre Steuerungsgruppe mit Vertretern lokaler Unternehmen, von Vereinen, Kirchen, Schulen, Bürgern und Ausschüssen der Verwaltung (20).

Die Zufallsauswahl basiert auf der Vorstellung: Soziodemographische und sozioökonomische Faktoren bestimmen die Interessen und Menschen mit den gleichen Eigenschaften besitzen ähnliche Interessen und argumentieren auf ähnliche Weise. In der Praxis zeigt sich jedoch, dass sich auch Menschen derselben Gruppe bzw. mit denselben Merkmalen in ihren Einstellungen und Perspektiven auf die Welt unterscheiden. Um die input-orientierte Qualität zu steigern, können bei der Festlegung der Kriterien für die Zufallsauswahl weitere Faktoren einbezogen werden. Ein Beispiel zeigt die Landeshauptstadt Stuttgart: »Für die Auswahl der Teilnehmenden [wird]

mit zwei verschiedenen Arten von Kriterien gearbeitet [...]: Harte Kriterien, damit ein gutes Spiegelbild der Stuttgarter Stadtgesellschaft entsteht, und weiche Kriterien, die eine Vielfalt der Perspektiven der Teilnehmenden sicherstellen.« (21)

Die Teilnahme der gelosten Einwohner am Bürgerrat ist freiwillig. Wie bei anderen Beteiligungs-instrumenten auch, nehmen jedoch vor allem Menschen mit hohem sozioökonomischem Status die Einladungen an. Um die input-orientierte Qualität zu steigern ist auf eine tatsächliche Teilnahme aller Gruppen und Positionen zu achten.

Durchführung

Kern eines Bürgerrats ist die Deliberation der Beteiligten. Im argumentativen Austausch soll ein gemeinwohlorientiertes Ergebnis entstehen. Aus input-orientierter Perspektive ist dies ideal. Die Qualität hängt maßgeblich davon ab, ob es gelingt, den Diskurs so zu gestalten, dass sich tatsächlich alle Teilnehmer aktiv mit ihren Meinungen, Einstellungen und Interessen einbringen, einander zuhören, offen für die Anpassung der eigenen Position und zu Kompromissen bereit sind. Um die input-orientierte Qualität zu steigern, ist ein Schwerpunkt auf die Methodik und Moderation zu legen. Durch die Nutzung geeigneter Diskussionsformate (bspw. in Kleingruppen, die es erleichtern, sich zu äußern und aktiv in die Debatte einzubringen) sowie eine professionelle Moderation, der es gelingt, auch »leise Stimmen hörbar zu machen«.

Die Möglichkeit zur aktiven Teilnahme am Bürgerrat ist begrenzt. Aus input-orientierter Perspektive sind eine offene Teilnahme sowie die Transparenz der Inhalte der Diskussionen jedoch relevant. Um die Qualität zu steigern, sollten Möglichkeiten zu ergänzenden Beteiligungsmöglichkeiten während des Bürgerrats geschaffen und der gesamte Prozess sowie die einzelnen Veranstaltungen transparent kommuniziert werden – durch Konsultationen kann dies gelingen. So können die Öffentlichkeit und alle Einwohner die Inhalte sowie den Verlauf der Debatten nachvollziehen und sich zusätzlich beteiligen.

Abschluss und Umsetzung der Ergebnisse

Das Bürgergutachten führt die Ergebnisse der Diskussionen als Handlungsempfehlung für die politischen Akteure und/oder die Verwaltung zusammen. Im besten Fall führen diese zu direkten Entscheidungen der kommunalen Parlamente und praktischen Konsequenzen. Aus input-orientierter Perspektive ist dies positiv zu bewerten. Besonders relevant ist, dass die Hintergründe und Argumentationslinien der Entstehung der Ergebnisse transparent gemacht werden. Die dahinterliegenden Debatten um Perspektiven, Meinungen, Einstellungen und Werte müssen nachvollziehbar sein.

Die input-orientierte Qualität fällt niedriger aus, wenn das Bürgergutachten nicht direkt zu einem Ratsbeschluss und der Umsetzung der Empfehlungen führt. Um in diesen Fällen dennoch eine gute demokratische Qualität zu erreichen, müssen die Gründe für dieses Vorgehen dargelegt werden. Dient das Bürgergutachten »als Grundlage für weitere Diskussionen« ist transparent zu machen, wie und an welcher Stelle die Argumente weiter Einfluss nehmen. In diesem Sinne formuliert bspw. die Landeshauptstadt Stuttgart: »Es wird über ein Verfahren sichergestellt, dass die Empfehlungen des Bürgerrats so in die Entscheidungsfindung des Gemeinderats einfließen, dass für jede Empfehlung die Umsetzung oder Nichtumsetzung begründet wird.« (22)

Fazit

Für die kommunalen Akteure stellt sich die Frage: Wie lässt sich gute Demokratie vor Ort umsetzen und Bürgerbeteiligung gestalten, die sowohl gute Prozesse, als auch gute Ergebnisse ermöglicht. Der Bürgerrat bietet die Möglichkeit, »gute Demokratie« in der Kommune zu gestalten und beides zu fördern: Gute Prozesse und gute Ergebnisse. Unter Bezugnahme auf die Qualitätskriterien input-orientierter Demokratie können als Fazit folgende Ziele für die Ausgestaltung von Bürgerräten durch kommunale Akteure abgeleitet werden:

- Einen klaren Auftrag durch einen Beschluss des Gemeinde- oder Stadtrats erteilen.
- Von Beginn an Transparenz und Klarheit über die Ziele, Fragestellungen und den Umgang mit den Ergebnissen schaffen.
- Bei der Auswahl der Teilnehmer geeignete Merkmale heranziehen und neben dem Ideal der statistischen Repräsentativität der Einwohner auch themenspezifische Faktoren sowie unterschiedliche Perspektiven innerhalb einer Gruppe berücksichtigen.
- Während des Bürgerrats Konsultationen durchführen, um die Perspektiven der nicht teilnehmenden Bürger einholen zu können.
- Während des gesamten Prozesses über alle Entwicklungen transparent informieren.
- Ein Bürgergutachten mit klaren Empfehlungen entwickeln und deren Hintergründe und Entstehungen darlegen.
- Das Bürgergutachten durch den Stadt- oder Gemeinderat annehmen und erörtern.
- Den Umgang mit den vorgelegten Empfehlungen transparent begründen.

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) Schultze 2005, S. 124.

(2) Scharpf 1975, S. 21.

(3) Ebd., S. 25.

(4) Vgl. bspw.: Bleicken 2008.

(5) Fuchs 2000, S. 255.

- (6) Aus Gründen der besseren Lesbarkeit und des Umfangs wegen werden durchgehend männliche Personen- und Funktionsbezeichnungen verwendet. Das generische Maskulinum ist geschlechtsneutral. Mit diesen sind alle Geschlechter gleichermaßen gemeint.
- (7) Vgl. Scharpf 1999, S. 20.
- (8) Zu detaillierten Hintergründen für eine Bevorzugung input-orientierter Demokratie siehe: Hadamitzky 2016.
- (9) Vgl. ebd., S 169 f.
- (10) Für eine Übersicht aktuell durchgeführter Bürgerräte siehe: Mehr Demokratie e. V. o. J.
- (11) Ausführlich hierzu siehe bspw.: Buchstein 2009.
- (12) Dies entspricht dem Verständnis »deskriptiver Repräsentation. Für einen Überblick und eine Bewertung verschiedener Repräsentationsmodelle siehe Hadamitzky 2016, S. 42-68.
- (13) Vgl. bspw. folgende Darstellung nach: Beteiligungsportal Baden-Württemberg.
- (14) Vgl. Merkel et al. 2021, S. 21–23.
- (15) Siehe bspw.: Patze-Diordiychuk et al. (Hg.) 2017: Methodenhandbuch Bürgerbeteiligung. Passende Beteiligungsformate wählen.
- (16) Landeshauptstadt Stuttgart 2023, S. 2.
- (17) Ebd. 2022, 3, 5.
- (18) Stadt Oberhausen, o. S.
- (19) Siehe Beitrag von Antje Michel 2025 (i.E): Bürgerräte - Mehr Beratung und Repräsentativität bei kommunalen Grundsatzfragen.
- (20) Vgl. Stadt Malchin 2023.
- (21) Landeshauptstadt Stuttgart 2022, S. 2. Zu den weichen Kriterien zählt bspw. der Schulabschluss. Als harte Kriterien können bspw. Alter oder Geschlecht gelten.
- (22) Ebd. 2023, S. 11.

Literatur

Beteiligungsportal Baden-Württemberg (Hg.): Bürgerbeteiligung mit Zufallsauswahl. Online verfügbar unter <https://beteiligungsportal.baden-wuerttemberg.de/de/informieren/methoden/zufallsauswahl>, zuletzt eingesehen am 28. Oktober 2024.

Bleicken, Jochen 2008: Die athenische Demokratie. Paderborn: Schöningh.

Buchstein, Hubertus 2009: Demokratie und Lotterie. Das Los als politisches Entscheidungsinstrument von der Antike bis zur EU. Frankfurt am Main: Campus-Verlag.

Fuchs, Dieter 2000: Demokratie und Beteiligung in der modernen Gesellschaft: einige demokratiethoretische Überlegungen. In: Niedermayer, Oskar; Westle, Bettina (Hg.): Demokratie und Partizipation. Festschrift für Max Kaase. Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 250-280.

Hadamitzky, Sebastian 2016: Demokratische Qualität in Deutschland. Ein input-orientiertes Modell zur Beseitigung normativer Defizite. Baden-Baden: Nomos.

Landeshauptstadt Stuttgart 2022: Ausgestaltung des Bürgerrats Klima. Beschlussvorlage. GRDRs 708/2022. Stuttgart, 14. November 2022. Online verfügbar unter <https://www.stuttgart.de/medien/ibs/grdrs-708-2022-ausgestaltung-buergerrat-klima.pdf>, zuletzt eingesehen am 10. September 2024.

Landeshauptstadt Stuttgart 2023: Grundsätze für den Bürgerrat Klima Stuttgart. Stuttgart. Online verfügbar unter <https://www.stuttgart.de/medien/ibs/grundsätze-buergerrat-klima-stuttgart.pdf>, zuletzt eingesehen am 10. September 2024.

Mehr Demokratie e. V. o. J.: Bürgerräte. Online verfügbar unter <https://www.buergerrat.de/buergerraete/>, zuletzt eingesehen am 22. September 2024.

Merkel, Wolfgang, Milačić, Filip, Schäfer, Andreas 2021: Bürgerräte. Neue Wege zur Demokratisierung der Demokratie. Wien: FES Regionalbüro für Internationale Zusammenarbeit. Online verfügbar unter <https://www.buergerrat.de/fileadmin/downloads/handbuch-kommunale-buergerraete.pdf>, zuletzt eingesehen am 2. September 2024.

Patze-Diordiychuk, Peter, Smettan, Jürgen, Renner, Paul, Föhr, Tanja (Hg.) 2017: Methodenhandbuch Bürgerbeteiligung. Passende Beteiligungsformate wählen. Gesellschaft für Ökologische Kommunikation mbH. München.

Scharpf, Fritz W. 1975: Demokratietheorie zwischen Utopie und Anpassung. Kronberg/Ts.: Scriptor Verlag.

Scharpf, Fritz W. 1999: Regieren in Europa. Effektiv und demokratisch? Frankfurt am Main: Campus-Verlag.

Schultze, Rainer-Olaf 2005: Demokratie. In: Nohlen, Dieter; Schultze, Rainer-Olaf (Hg.): Lexikon der Politikwissenschaft. Theorien, Methoden, Begriffe. München: Beck, S. 124-127.

Stadt Malchin 2023: Gründung Bürgerrat der Stadt Malchin. Vorlage 2023/MC/013. Malchin. Online verfügbar unter https://www.zukunftshandeln-mv.de/media/files/files/PDF/Malchin_Stadtvertretung_Beschlussvorlage_zur_Durchführung_eines_Bürgerrats_in_Malchin_so_beschlossen_am_03-05-2023.pdf, zuletzt eingesehen am 25. September 2024.

Stadt Oberhausen: Bürgerrat. Online verfügbar unter <https://www.oberhausen.de/buergerrat>, zuletzt eingesehen am 10. September 2024.

Autor

Dr. Sebastian Hadamitzky studierte Politikwissenschaften und Kommunikationswissenschaften in Augsburg und promovierte in Chemnitz. Sein wissenschaftliches Arbeiten widmet er den Demokratie- und Repräsentationstheorien. Im Mittelpunkt seiner normativen Perspektive steht die Frage: Wie kann es gelingen, die Bürgerinnen und Bürger möglichst einflussreich am politischen Meinungs-, Willensbildungs- und Entscheidungsprozess zu beteiligen?

Redaktion

Stiftung Mitarbeit

Redaktion eNewsletter Wegweiser Bürgergesellschaft

Björn Götz-Lappe, Ulrich Rüttgers

Am Kurpark 6

53177 Bonn

E-Mail: newsletter@wegweiser-buergergesellschaft.de