



# Bürgerräte

Eine neue Form der  
Bürgerbeteiligung im  
internationalen Vergleich

Thomas Benedikter



Politische Bildung und Studien in Südtirol  
Centro sudtirolese di formazione e studi politici  
Zenter de stude y de formazion politica dl Südtirol  
South Tyrol's Center for Political Studies and Civic Education

Impressum

## Bürgerräte

### Eine neue Form der Bürgerbeteiligung im internationalen Vergleich

Autor: Dr. Thomas Benedikter  
Herausgeber: POLITIS - Politische Bildung und Studien in Südtirol  
Weinstr. 60 - I-39057 Frangart  
Tel. +39 324 5810427  
info@politis.it  
[www.politis.it](http://www.politis.it)  
Frangart, Dezember 2020

Coverfoto: Büro für Zukunftsfragen der Landesregierung Vorarlberg (ein Bürgerrat in Vorarlberg) mit Dank für die freundliche Zurverfügungstellung.



Die von POLITIS genutzte Lizenz CC BY-NC-ND 3.0 legt fest, dass die Vervielfältigung und Verbreitung nur dann erlaubt wird, wenn der Name der Autorin bzw. des Autors genannt wird, wenn die Verbreitung nicht für kommerzielle Zwecke erfolgt und wenn keine Bearbeitung, Abwandlung oder Veränderung erfolgt.

Die in den POLITIS-Expertisen vertretenen Positionen decken sich nicht unbedingt mit jenen des Vereins als solchem.

*Der Verein POLITIS "...verfolgt erzieherische und wissenschaftliche Zwecke aufbauend auf den Grundsätzen der Solidarität und den Grundwerten der Demokratie...Insbesondere fördert der Verein zukunftsfähige Ansätze der demokratischen Partizipation, solidarischer Wirtschaftsformen, sowie der ökologischen, sozialen und wirtschaftlichen Nachhaltigkeit."*

Art. 2 des Vereinsstatuts

## Bürgerräte - Eine neue Form der Bürgerbeteiligung im internationalen Vergleich

### Übersicht

1. <b>Warum Bürgerräte?</b> .....	3
2. <b>Wie funktionieren Bürgerräte?</b> .....	7
3. <b>Bisherige Erfahrungen mit Bürgerräten</b> .....	9
3.1 Irland.....	9
3.2 Frankreich.....	11
3.3 Deutschland.....	12
3.4 Vorarlberg.....	13
3.5 Ostbelgien.....	15
3.6 Südtirol.....	18
4. <b>Der neue Vorschlag der Initiative für mehr Demokratie – Südtirol</b> .....	18
5. <b>Wie können Bürgerräte verbindlicher gestaltet werden?</b> .....	21
5.1 Die Einberufung.....	21
5.2 Die Fragestellung.....	22
5.3 Die Beratungspflicht.....	22
5.4 Mögliche Initiativrechte des Bürgerrats.....	22
6. <b>Fazit: was bringen Bürgerräte?</b> .....	23
<i>Quellen und Links zur Vertiefung</i> .....	26

### Kapitel 1

## Warum Bürgerräte?

Das Verfahren des *Bürgerrats* (engl. *Wisdom Council*) ist vom »Center for Wise Democracy« in Seattle (USA) in den 1990er Jahren entwickelt worden. Dieser Ansatz zielt darauf ab, Lösungen für dringende soziale Probleme zu finden, indem Bürgermeinungen gehört und zu einer Stimme gebündelt werden. Diese von Jim

Rough entwickelte, auch „Rat der Weisen“ genannte Methode besteht meistens aus 12 zufällig ausgewählten Personen einer Organisation, einer Stadt oder eines Unternehmens. Die Teilnehmenden diskutieren anderthalb Tage lang ein anstehendes Thema unter Begleitung eines Moderators. Das Ergebnis wird in einer

Präsentation mit Empfehlungen zusammengefasst und der Öffentlichkeit vorgestellt. Da die Empfehlungen eines solchen Bürgerrats meistens einstimmig verabschiedet werden, ist die Resonanz in der Organisation oder bei den Bürgern in der Regel sehr gut. Und obwohl der Rat keinerlei offizielle Machtbefugnisse hat, ist seine Wirkung groß. Oft werden Lösungen gefunden, die bisher unerkannt waren oder ein Bewusstsein über ganz entscheidende Themen geschaffen. Während *Wisdom Councils* in Nordamerika und im Vereinigten Königreich weit verbreitet sind, kam diese Form der Bürgerbeteiligung in Europa auf kommunaler Ebene vor allem in Vorarlberg zur Anwendung.

Auf kommunaler Ebene gibt es in der Regel Informationsrechte, regelmäßige Bürgerversammlungen und einige andere Formen der öffentlichen Anhörung und Mitsprache der Bürgerschaft (z.B. *istruttoria pubblica*, Michelotto/Benedikter 2014, 23). Als informelle Bürgerbeteiligungsverfahren wurden in Südtirol seit 1994 Beteiligungsprozesse zur Entwicklung von Gemeinde-Leitbildern abgehalten und seit 2016 Bürgerhaushalte. Außerhalb derartiger zum Teil in der Gemeinde-satzung verankerten Verfahren gab es für nicht organisierte Bürgerinnen und Bürger kaum Gelegenheiten, abseits von Wahlen und sehr seltenen Abstimmungen an der Problemlösung und politischen Willensbildung teilzunehmen.

Mit dem Wandel des Demokratieverständnisses im letzten Jahrzehnt waren neue Formen der direkten Bürgerbeteiligung gefragt. Politische Entscheidungen sollten nicht mehr über den Kopf der Bürger hinweg getroffen werden, die Bürgerinnen sollten in die Lösung kommunaler Probleme eingebunden werden. Demokratie sollte

sich nicht mehr nur im Wählen der Vertreter erschöpfen. Es muss für stärkere Beteiligung und Mitsprache aller interessierten Bürger gesorgt werden, so lautete der Anspruch. Neue Formen der Beteiligung sollen eine Rückkoppelung zwischen Regierung und Regierten ermöglichen und dadurch Vertrauen in die Demokratie als politisches System schaffen. Gut zu unterscheiden von deliberativen (nicht zu einer Entscheidung führenden) Beteiligungsformen sind die direktdemokratischen Verfahren als gesetzlich geregelte Mitwirkungsrechte aller Bürger und Bürgerinnen: die Petition, das Bürgerbegehren (Volksbegehren) und Volksabstimmungen.

#### **Was sind Bürgerräte?**

Der Bürgerrat ist eine Methode deliberativer Demokratie, die zufällig ausgeloste Bürger und Bürgerinnen an einem oder mehreren Wochenenden zusammenführt, um sich mit Fragestellungen von öffentlichem Interesse zu befassen. Es wird ein öffentlicher, aber doch geschützter Rahmen geschaffen, wo jeder zu Wort kommen kann und Vorschläge im Konsens aller Teilnehmenden formuliert werden. Also eine Art länger tagende Bürgerversammlung zu aktuellen Fragen einer Gemeinde oder eines Landes? Nicht ganz. Es geht um eine eher kleine Zahl von zufällig ausgewählten Bürgern, die an einem Wochenende oder auch in mehreren Treffen zu einem aktuellen Problem beraten, Lösungsvorschläge verabschieden und öffentlich vorstellen. Die Politik muss diese Vorschläge nicht zwingend übernehmen, aber zumindest in der Entscheidungsfindung berücksichtigen.

### **Was unterscheidet den Bürgerrat von anderen Beteiligungsmethoden?**

1. Ein Bürgerrat erlaubt es, einfache Bürger und Bürgerinnen an politischen Entscheidungsprozessen teilhaben zu lassen, in direktem Kontakt mit Politikern, Expertinnen und Verbandsvertretern.
2. In einem Bürgerrat vertritt niemand Gruppen- oder Parteiinteressen, sondern nur sich selbst. Die Teilnehmenden werden ausgelost und nehmen ihre Aufgabe freiwillig an, ohne damit irgendein persönliches Interesse zu verbinden. Grund für die Entscheidung zur Teilnahme ist die Neugier, sich an einer solchen Aufgabe zu beteiligen, und das Interesse daran, zusammen mit anderen für die Gemeinschaft Lösungen aufzuzeigen.
3. Zwischen diesen Menschen gibt es keinen Konkurrenzkampf, nicht das Bestreben sich durchzusetzen, sondern nur den Wunsch, gemeinsam Antworten auf eine aktuelle Fragestellung zu finden. Die Erfahrungen mit Bürgerräten auf der ganzen Welt zeigen, dass tatsächlich Antworten gefunden werden, die breite Zustimmung in der Gesellschaft finden.
4. Die Mitglieder des Bürgerrates können sich zwar kurz, aber intensiv mit einem einzigen Thema befassen. Sie werden es so weit vertiefen, bis sie den Eindruck haben, alle relevanten Aspekte ausgeleuchtet zu haben und daraus eine Schlussfolgerung zu ziehen oder die Notwendigkeit eines bestimmten Handelns ableiten zu können.
5. Gut aufgebaute Bürgerräte erlauben eine gewisse Vertiefung der Problematik, auch anhand einer pluralistischen Information durch Fachleute und Exponenten der Zivilgesellschaft, sowie im intensiven Dialog zwischen den Mitgliedern des Bürgerrates.

6. Der Bürgerrat kann in seiner Zusammensetzung die gesellschaftliche Realität besser abbilden als andere politische Verfahren, in welchen Menschen mit höherem Bildungsgrad und mit ausgeprägtem politischem Interesse dominieren. Im Bürgerrat sind Menschen aller Gesellschaftsgruppen (Geschlecht, Alter, Sprachgruppen, Bildung, Einkommen, Stadt/Land) im Verhältnis zur gesellschaftlichen Realität vertreten.

Der Bürgerrat ist auf diese Weise ein Bindeglied zwischen der politischen Vertretung und der Zivilgesellschaft, eine Schnittstelle, an der sichtbar wird, was gesellschaftlich möglich ist, wenn Menschen sich in einer dialogbestimmten Auseinandersetzung und auf der Grundlage aller vorhandenen Kenntnisse mit einer Frage intensiv befassen.

### **„Einfache“ Menschen als Akteure**

Das besondere an einem Bürgerrat ist, dass die Mehrheit des Gremiums keine Politiker sind, sondern Menschen, die repräsentativ aus der Bevölkerung gewählt werden. So kann sichergestellt werden, dass die Beteiligung nicht aus eigennütziger Intention erfolgt. Die Teilnehmenden sollen ein möglichst gutes Abbild der Bevölkerung darstellen sollen. Deshalb werden bei der Auslosung Kriterien wie Geschlecht, Alter, Bildung, Wohnort und Migrationshintergrund berücksichtigt. Grundlage der Zufallsauswahl bilden die Einwohnermelderegister der Kommunen. Hieraus werden zufällig ausgewählte Einwohnerinnen angeschrieben und zur Teilnahme am Bürgerrat eingeladen. Sie können die Teilnahme annehmen oder ablehnen. Die Teilnehmenden kommen nicht als Vertreter von Parteien oder Interessengruppen und dürfen keine Lobby

vertreten, sondern diskutieren als ganz normale Bürger und Bürgerinnen mit.

Zum Bürgerrat werden zudem Experten eingeladen, die ihr Fachwissen in verschiedenen Formaten einbringen. Am Ende der Veranstaltung, die sich über mehrere Treffen hinziehen kann, werden die Ergebnisse gesammelt und Handlungsempfehlungen festgehalten, die dem repräsentativen Organ (Parlament, Landtag, Gemeinderat) vorgelegt werden in der Erwartung, dort auch behandelt zu werden. Bürgerräte können auch als Vorbereitung von Volksabstimmungen dienen, wobei allerdings geklärt sein muss, wer mit welcher Legitimation seitens der Wählerschaft eine solche Abstimmung einleiten kann.

Warum nun dieser Hype um die Bürgerräte? Warum fordern immer mehr Menschen Bürgerräte? „Wo die Spaltung und die Gräben zwischen den Menschen immer tiefer werden, wirkt ein Rat mit Menschen aus der gesamten Bevölkerung geradezu erlösend,“ schreibt Claudine Nierth, Bundessprecherin von Mehr Demokratie e.V. (Mehr Demokratie, Nr.2-2020). Man sehne sich nach einem Ort, an dem sich Andersdenkende begegnen, zuhören und gemeinsam aufs große Ganze schauen können.

### **Bürgerräte für die Lösung der Klimakrise?**

Bürgerräte oder auch Bürgerkonvente werden immer häufiger zur Beratung von Maßnahmen zur Bewältigung der Klimakrise einberufen (z.B. Frankreich, im Vereinigten Königreich, in Irland und jetzt in Schottland). Ausgangspunkt ist das Gefühl vieler Menschen, dass die

bestehenden Instrumente der Demokratie zur Bewältigung der Klimakrise nicht ausreichen und Parlamente viele Bevölkerungsgruppen wie Frauen oder junge Menschen nicht ausreichend repräsentieren. „In Deutschland liegt die Verantwortung in den Händen einer relativ kleinen Anzahl von Abgeordneten, die von der Bevölkerung gewählt werden. In den letzten Jahrzehnten ist diese Regierungsform daran gescheitert, die Entscheidungen zu treffen, die nötig sind, um die Klimakrise und die ökologische Krise effektiv zu bekämpfen. Die vierjährigen Legislaturperioden halten Regierungen davon ab, Langzeitproblemen wie dem Klimawandel die nötige Priorität einzuräumen“, meint die Bewegung Extinction Rebellion ([www.extinctionrebellion.de](http://www.extinctionrebellion.de)).

Lobbyisten nähmen auf negative Weise Einfluss. Politiker strebten nach wohlwollender Berichterstattung und scheuten sich vor unpopulären Maßnahmen. Aus Angst, nicht wiedergewählt zu werden, seien sie häufig durch parteispezifische Abhängigkeiten in ihrer Entscheidungsfähigkeit begrenzt. Das Thema der Klimakatastrophe sei selbst für Wissenschaftler nicht leicht in seiner Gänze zu durchblicken.

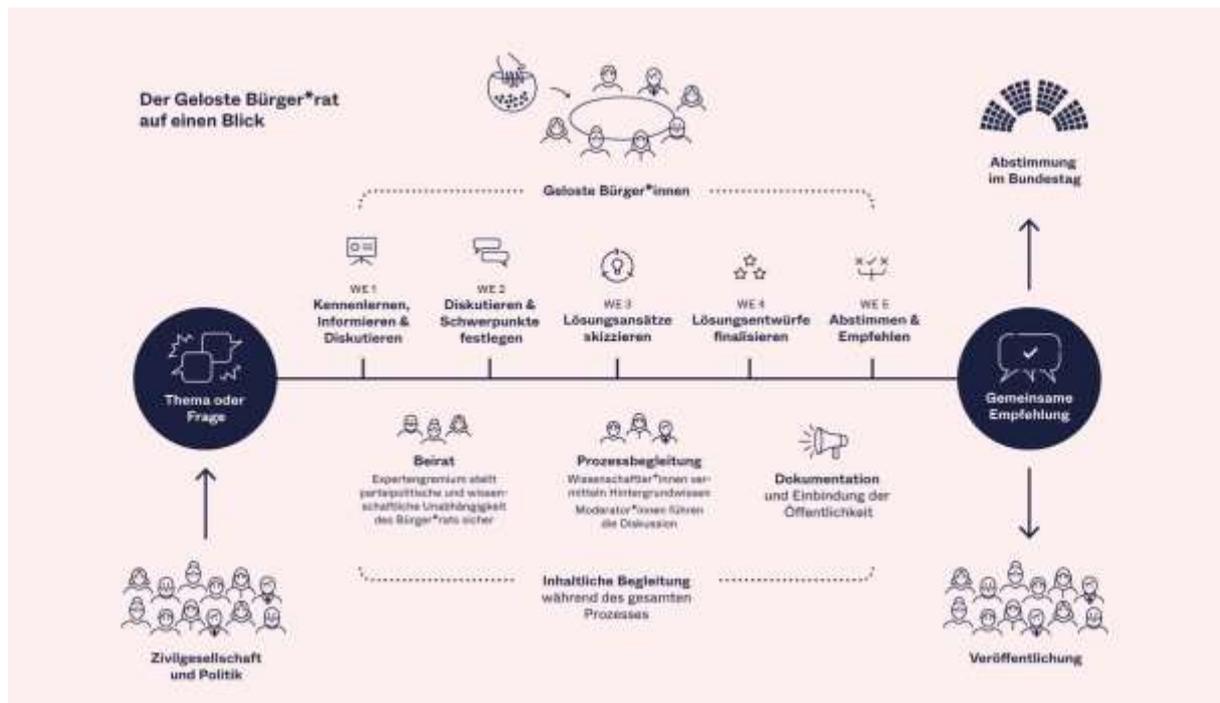
Dennoch ist Extinction Rebellion davon überzeugt, dass alle Bürgerinnen und Bürger aus allen sozialen Kontexten ein fundiertes Verständnis der Problematik erlangen können. Dazu bräuchten sie nichts als ausreichend Zeit, ausgewogene Informationen und eine unabhängige und professionelle Prozessbegleitung, die eine gute Diskussion ermögliche. In diesem Sinn wird in Deutschland seit Dezember 2020 mit einer Petition im Bundestag ein bundesweiter Klima-Bürgerrat gefordert (<https://klima-mitbestimmung.jetzt>).

## Wie funktionieren Bürgerräte?

In einem Bürgerrat diskutiert eine kleinere Zahl von gelosten Bürgern und Bürgerinnen unter Begleitung von Fachleuten und professionellen Moderatoren Lösungsvorschläge für eine Sachfrage, die in eine gemeinsame Handlungsempfehlung an die Politik einfließen. Dieses Dokument wird veröffentlicht und den zuständigen Politikern der jeweiligen Ebene übergeben. Vertreter des Bürgerrats verfolgen die Umsetzung ihrer Vorschläge in den politischen Organen. Die Auswahl der

Mitglieder erfolgt durch ein geschichtetes Losverfahren, das eine repräsentative Vertretung der Bevölkerung sichern soll. Mithilfe von Experten werden alle Mitglieder auf den erforderlichen Kenntnisstand des jeweiligen Problems gebracht. Solche Bürgerräte sind in vielen Varianten durchführbar, die in verschiedenen Ländern erprobt worden sind. Folgende Schritte sind all diesen Varianten gemeinsam.

<b>Schritt</b>	<b>Verfahrensabschnitt</b>
1	In einer Gemeinde oder einer Region werden Menschen ausgelost und eine nach verschiedenen Kriterien (Alter, Geschlecht, Herkunft, Bildungsgrad usw.) geschichtete Stichprobe gezogen.
2	Die ausgelosten Bürger:innen kommen in einem Ort zusammen, um sich mit einem bestimmten Thema intensiver auseinanderzusetzen. Typische Bürgerräte dauern zwischen 3 und 5 Wochenenden.
3	Es treffen unterschiedliche Menschen mit verschiedenen Orientierungen, Vorkenntnissen und Werthaltungen zusammen. Um allen Gehör zu verschaffen, gibt es eine professionelle Moderation in Kleingruppen und im Plenum.
4	Man arbeitet an einer konkreten Problemstellung mit politischem Charakter. Meist geht es um eine offene Frage, zu welcher in der Politik noch keine Lösung gefunden worden ist. Das Thema hängt vom jeweiligen Zuständigkeitsbereich ab.
5	Die Teilnehmenden sollen auch Hintergrundinformationen erhalten, um gut begründete Lösungsvorschläge zu erstellen. Diese werden von Expert:innen geliefert, die von einer unabhängigen Instanz ausgewählt werden und unterschiedliche Positionen abdecken sollen.
6	Die Vorschläge fließen in eine gemeinsame Handlungsempfehlung ein, die manchmal Bürgergutachten genannt wird.
7	Es wird eine Vertretung gewählt, die den weiteren Verlauf (Übergabe an Politiker, Anhörung im politischen Vertretungsorgan usw.) verfolgt.
8	Manchmal erfolgt eine öffentliche Vorstellung der Ergebnisse des Bürgerrats.



Quelle: [www.buergerrat.de](http://www.buergerrat.de)

Bürgerräte gehören zu den deliberativen Beteiligungsverfahren, die nicht direkt zu einer Entscheidung oder zur Wahl von politischen Vertretern führen. Die Einrichtung, der Ablauf und die politischen Behandlungsrechte eines Bürgerrats können, müssen aber nicht gesetzlich geregelt werden. "Der Bürgerrat kann Bindeglied und Schnittstelle sein zwischen den politischen Institutionen und der Zivilgesellschaft und beiden wertvolle Vorschläge liefern zur Bewältigung schwieriger Fragen. Die Ergebnisse der Bürgerräte können sowohl von der Landesregierung, vom Landtag und von den Bürgern selbst per direktdemokratischem Verfahren umgesetzt werden" (Initiative für mehr Demokratie Südtirol, Begleitbericht zur Volksinitiativvorlage 2020).

Welchen Einfluss hat ein Bürgerrat auf die politischen Entscheidungen? In der in Vorarlberg seit vielen Jahren praktizierten Variante werden die Ergebnisse eines Bürgerrats bei einer öffentlichen, von der Gemeinde organisierten Veranstaltung - dem Bürgercafé - vorgestellt und mit den

Gemeindepolitikern diskutiert. Das Ergebnis wird den politischen Vertretern offiziell übermittelt. Anschließend werden die Ergebnisse von einer eigens eingerichteten Resonanzgruppe, bestehend aus Vertreterinnen von Politik und Verwaltung, aufgegriffen.

Welche Wirkung haben Bürgerräte? "Die bisherigen Erfahrungen haben gezeigt, dass Bürgerräte nicht – wie manchmal befürchtet – lange Forderungskataloge produzieren, sondern sie bewirken, dass sich die Bürger im Lauf des Verfahrens komplexer politischer Zusammenhänge bewusst werden und durchaus selbstkritisch und differenziert gemeinwohlrelevante Themen reflektieren, an gemeinsam getragenen Lösungen arbeiten und diese allgemeinverständlich artikulieren", so Manfred Hellrigl, Leiter des Zukunftsbüros der Vorarlberger Landesregierung (in: Benedikter/Michelotto, Gemeindepolitik 2014, 58-62). Die Qualität eines Bürgerrates zeige sich vor allem im Prozess selbst und nicht nur im veröffentlichten Ergebnis: Bürger haben die Möglichkeit,

sich einzubringen, sie lernen voneinander und es wird ihnen bewusst, wie komplex und schwierig es sein kann, allgemein akzeptierte Lösungen zu entwickeln.

Diese öffentliche Diskussion trägt dazu bei, dass die Gemeindebürgerschaft insgesamt in einen Dialog tritt. Die Politiker, gleich ob auf Gemeinde- oder Landesebene, verpflichten sich vorab, sich mit den Ergebnissen auseinanderzusetzen und sie nach Möglichkeit zu beherzigen. Damit sich die Teilnehmenden auch wirklich ernst

genommen fühlen, hat es sich in Vorarlberg eingebürgert, dass abschließend ein politischer Vertreter (Landeshauptmann, Bürgermeisterin) eine Rückmeldung zu den Ergebnissen liefert. "Die beteiligten Bürger erwarten nicht, dass alle ihre Anregungen umgesetzt werden, aber sie wollen wissen, was damit geschehen ist bzw. warum manche Ideen nicht umgesetzt werden konnten", so Manfred Hellrigl (in: Benedikter/Michelotto, Gemeindepolitik 2014, 58-62).

### Kapitel 3

## Bisherige Erfahrungen mit Bürgerräten

Das in den USA entwickelte Verfahren des Bürgerrats (*Wisdom Council des „Center for Wise Democracy“*) fand über das Vereinigte Königreich den Weg nach Europa, wo in einer Reihe von Ländern sowohl auf staatlicher Ebene wie auf Landes- und Gemeindeebene Bürgerräte eingeführt worden sind. Hier jeweils drei Beispiele für Bürgerräte auf gesamtstaatlicher und auf regionaler Ebene.

### 3.1 Vorbild Irland

In Irland sind Bürgerräte, genannt „Citizens' Assemblies“, auf Staatsebene mehrfach für die Vorbereitung und Legitimation politischer Entscheidungen abgehalten worden. Die *Citizens' Assembly* auf staatlicher Ebene umfasst 66 geloste Personen, 33 Politiker und einen Vorsitzenden, und tagt über mehrere Monate zu einem spezifischen Thema, um an einer rechtswirksamen Entscheidungsgrundlage zu arbeiten. Die Teilnahme an

diesen Ausschüssen ist für geloste Bürger verpflichtend, weswegen es sich hier um eine formelle Bürgerbeteiligung handelt. Die Auswahl erfolgt dennoch losbasiert, was den Bürgerrat in Irland sehr volksnah gestaltet. Oftmals werden nach einem Bürgerrat auch Referenden zur Befragung der gesamten Bevölkerung abgehalten, um den gesamten Beteiligungsprozess mit einer demokratisch legitimierten Entscheidung abzuschließen. Dieses Beteiligungsverfahren hat in Irland eine große Reichweite und eine erhebliche Öffentlichkeitswirkung erfahren. In Verbindung mit direkter Demokratie (staatsweite Volksabstimmungen) entfalten diese *Citizens' Assemblies* auch beträchtliche politische Wirkung. Vorbild für diese neuen Bürgerräte auf staatlicher Ebene war deren Vorläuferin, die *Constitutional Convention*, zur Erarbeitung der neuen irischen Verfassung

Eines der bekanntesten Beispiele für eine derartige *Citizens' Assembly* war der irische Bürgerrat zur Gleichstellung von Homosexuellen im irischen Eherecht im

Jahr 2013. Das 100-köpfige Gremium wurde mit der Frage befasst, ob die irische Verfassung geändert werden sollte, um gleichgeschlechtlichen Paaren eine zivile Ehe zu ermöglichen. Die Bürgerversammlung stimmte dafür. In der Folge setzte das Parlament für Mai 2015 ein Referendum an, um allen Wahlberechtigten die Mitentscheidung zu ermöglichen. Um die „Homo-Ehe“ zu ermöglichen, musste die irische Verfassung geändert werden, die vorsah, dass eine Ehe ausschließlich zwischen Mann und Frau eingegangen werden kann. Im traditionell konservativ-katholisch geprägten Irland wurde dieser Verfassungsgrundsatz im Unterschied zu Rest-Europa lange Zeit nicht angezweifelt.

Beim Referendum stimmten 62,1% der Abstimmungsberechtigten für die Zulassung der gleichgeschlechtlichen Ehe, was Irland zum weltweit ersten Land mit völliger Gleichstellung homosexueller Paare werden ließ.

2017 befasste sich ein weiterer staatsweiter Bürgerrat mit der Regelung der Abtreibung. Das im katholischen Irland bis dahin sehr restriktive Abtreibungsrecht sollte reformiert werden. An fünf Wochenenden wurde – unterstützt durch professionelle Moderation und informiert durch Rechtsexperten, Betroffenenberichte, Stellungnahmen von Kirche und Ethikprofessoren – eine Fristenlösung erarbeitet. Das Parlament übernahm die Vorschläge und beschloss, die Verfassung entsprechend zu verändern. Im folgenden Referendum im Mai 2018, ohne das eine Verfassungsänderung nicht in Kraft treten kann, wurde der Vorschlag zur Liberalisierung des Abtreibungsrechtes bei einer Beteiligung von 64% der Stimmberechtigten mit einer Mehrheit von 66% angenommen. So konnte ein jahrzehntelanger Streit durch die

konstruktive Zusammenarbeit von Bürgerversammlung und Parlament überwunden werden. Das Abtreibungsverbot war damit abgeschafft.

2017 hielt Irland einen Bürgerrat zum Klimawandel ab, der weitreichende Maßnahmen zum Klimaschutz empfahl. Die Mitglieder der *Citizens' Assembly* zur Klimapolitik stimmten mit über 80% für die 13 Empfehlungen an die Regierung zum Klimaschutz. Dazu gehörten auch die Erhöhung der irischen CO<sub>2</sub>-Steuer und die Besteuerung der Treibhausgasemissionen aus der Landwirtschaft, die in Irland den Löwenanteil der klimaschädlichen Gase ausmachen. Mitte 2019 mündete die Arbeit des nationalen Bürgerrats zum Klimawandel in einen Klimaaktionsplan, mit dem Irland seine Emissionen zwischen 2021 und 2030 um 30% senken könnte.

Irland hat mit diesem Verfahren weltweite Aufmerksamkeit erzielt. Die zentralen Erfolgsfaktoren des Verfahrens sind der öffentliche, faktenbasierte, moderierte Diskurs einer gesellschaftlich repräsentativen Versammlung und deren Anbindung an das Parlament. Überdies ist bei nachfolgenden Änderungen der Verfassung durch das Parlament verpflichtend ein bestätigendes Referendum erforderlich.

### **3.2 Der Klima-Bürgerrat in Frankreich**

Im Oktober 2019 berief Präsident Macron eine nationale „Convention citoyenne pour le climat“. In diesem nationalen Klima-Bürgerrat berieten 150 in Frankreich wahlberechtigte ausgeloste Personen an sechs Wochenenden in Paris.

Die Teilnehmer waren von einem Wahlforschungsinstitut ausgelost worden und sollten die französische Bevölkerung *en miniature* abbilden, also eine nach Geschlecht, Alter, sozialer Schicht und Wohnort repräsentative Stichprobe der französischen Gesellschaft darstellen.

Aufgabe des Klima-Bürgerrats war es, Vorschläge zu formulieren, wie Frankreich seine Treibhausgasemissionen bis 2030 um 40% reduzieren kann, und zwar in einer Weise, dass ärmere Personen nicht benachteiligt werden. In 17 Begegnungen zwischen Oktober 2019 und April 2020 hörten die Teilnehmer Experten an, diskutierten Gesetzesvorschläge und formulierten Vorschläge, um innerhalb 2030 mit Energieeinsparung, Wärmeschutz der Gebäude, in der Landwirtschaft, im Verkehrswesen, mit einer Öko-Steuer und allen anderen als geeignet empfundenen Eingriffen den Treibhausgasausstoß um 40% zu verringern.

Zum Abschluss legte der französische Klima-Bürgerrat ein 500 Seiten starkes Bürgergutachten mit 149 Vorschlägen vor. Präsident Macron empfing die Teilnehmer im Élysée-Palast und kündigte an, über mindestens zwei der Empfehlungen des Bürgerrats eine Volksabstimmung abzuhalten: zum einen über die Einführung des Straftatbestandes des „Ökozids“, wenn z.B. Unternehmen, das Artensterben, die Versauerung des Bodens, die Klimakrise insgesamt verschlimmern, sollen sie gerichtlich belangt werden können. Zum anderen soll der Klimaschutz in der Präambel der Verfassung verankert werden. Da in Frankreich nur der Präsident eine Volksabstimmung ansetzen kann, bedeutet das, dass Macron selbst entscheidet, ob es bei weiteren Empfehlung des Klima-Bürgerrats zum

Volksentscheid kommen soll. Der Bürgerrat selbst hat kein Initiativrecht im engeren Sinn, kann somit weder Volksabstimmungen auslösen, noch Gesetzesvorschläge im Parlament einbringen.

Nach der positiven Erfahrung mit dem Klima-Bürgerrat sollen derartige Bürgerräte in Frankreich zur ständigen Einrichtung werden und sich auch mit anderen Themen befassen: „Dieser nationale Konvent wird, wenn er gut funktioniert, der erste in einer Reihe von Konventen zu anderen Themen sein. Das Format soll zu einer dauerhaften Struktur unserer Demokratie werden.“ Diese vielversprechende Ankündigung machte der damalige französische Ministerpräsident Edouard Philippe beim Auftakt des ersten französischen Bürgerrates am 4. Oktober 2019 in Paris.

Ein Bürgerrat hätte ihn seiner Meinung nach vor den Gelbwesten bewahrt, sagte Macron bei seinem Auftritt im Klima-Bürgerrat am 10.1.2020. „Abgeordnete benötigen zwischen den Wahlen Feedbackschleifen, um die Gesellschaft und nicht nur ihre eigenen Wähler zu repräsentieren“, so Macron. In seinem Schlusswort bot er an, den Klima-Bürgerrat insgesamt oder mit einigen zufällig oder in anderer Weise ausgewählten Mitglieder fortzusetzen, um die Anwendung der vom Bürgerrat vorgeschlagenen Maßnahmen zu überprüfen und ihn zu internationalen Initiativen zu begleiten. Patrick Bernasconi, Präsident des Rates für Wirtschaft, Soziales und Umwelt (CESE), kündigte am 11. Januar 2020 an, diese dritte Kammer der Republik zu reformieren und zum Ort zukünftiger Bürgerräte zu machen. Diese würden damit zu einer ständigen Demokratie-Institution in Frankreich (vgl. [www.buergerrat.de](http://www.buergerrat.de)).

### 3.3 Bürgerräte in Deutschland

Auch in Deutschland findet man mittlerweile einige informelle Bürgerbewegungen, die aktiv an neuen Handlungsempfehlungen für den Bundestag arbeiten, wie die Initiative „Es geht LOS!“ Beim formellen Handlungsrahmen gibt es aber nach wie vor Startschwierigkeiten. In diskursiven Bereichen wie beispielsweise der Energie- und Wasserversorgung, der Infrastruktur, der Entsorgung oder Bauplanungen fanden in der Vergangenheit Bürgerräte nach dem irischen Modell statt. Dieser Prozess wurde zwar allgemein als zielführend und bereichernd angesehen, jedoch fehlte es an ausreichender Partizipation und Struktur.

Beispiel dafür ist ein vor einiger Zeit initiiertes Bürgerrat, der über den Versuch, die Stadtwerke Leipzig zu teilprivatisieren, abstimmen sollte. Es gelang weder dem Stadtrat, der aus fünf Parteien mit sehr unterschiedlichen Interessen bestand, noch dem privaten Investor, genügend Transparenz während des Prozesses walten zu lassen, um die Bürger hinreichend zu informieren, zu integrieren und zu animieren, den Prozess zielführend zu steuern. Schließlich wurde eine informelle Bürgerbewegung ins Leben gerufen, die sich gegen das Projekt aussprach und letztendlich auch eine Volksabstimmung durchsetzte.

Auch in Oberhausen kam es bereits im Sommer 2016 zu einem Bürgerrat. "Ich will das Ohr möglichst nah an den Bürgern haben, dabei soll mir der Bürgerrat helfen", so Oberbürgermeister Daniel Schranz im Vorfeld zur ersten Bewerbungsphase für den von ihm ins Leben gerufenen Bürgerrat, "Von Anfang an stand fest, dass dieses Beteiligungsmodell keineswegs die

weiteren Beteiligungsmöglichkeiten in unserer Stadt ersetzen, sondern vielmehr ergänzen soll." Dieser erste offizielle Bürgerrat stellte einen großen Schritt zu mehr Bürgerbeteiligung dar. Aus über 650 Bewerbern wurden 15 Mitglieder des Bürgerrates für einen Zeitraum von zwei Jahren ausgelost, die aktuelle Themen in regelmäßig stattfindende Gremiensitzungen zu besprechen hatten. Die daraus entstehenden Handlungsempfehlungen beschrieb der Oberbürgermeister als eine Art „Frühwarnsystem“, das unerwünschte Entwicklungen seitens der Bevölkerung verhindern sollte.

Auf Bundesebene haben die Initiative „Mehr Demokratie“ und die Schöpflin-Stiftung 2019 den ersten gelosten bundesweiten Bürgerrat zum Thema Demokratie gestartet. Im September 2019 berieten 160 ausgeloste Bürgerinnen und Bürger aus dem ganzen Land über Ideen zur Verbesserung der Demokratie im Land. Dabei sprachen sie sich u.a. für bundesweite Volksabstimmungen, ein Lobbyregister und die Institutionalisierung von Bürgerräten aus.

Vorbild dafür sollten die bereits institutionalisierten Bürgerräte in der Deutschsprachigen Gemeinschaft in Belgien und im österreichischen Bundesland Vorarlberg sein. Die 22 Empfehlungen des „Bürgerrats Demokratie“ wurden am 15. November 2019 Bundestagspräsident Wolfgang Schäuble übergeben. Daraufhin beschloss der Bundestag, ab 2021 selbst einen Bürgerrat zum Thema „Deutschlands Rolle in der Welt“ auszurichten. Darin sollen Vorschläge zu Deutschlands internationaler Rolle und Erkenntnisse für die weitere Nutzung des Bürgerrats gewonnen werden.

Der Bürgerrat „Deutschlands Rolle in der Welt“ wird komplett online abgehalten. 160 ausgeloste Menschen treffen sich zehn Mal vom 13.1.2021 bis zum 21.2.2021. In einer Vorbereitungsphase wird geklärt, welche Fragen die gelosten Teilnehmer zu bearbeiten haben. Dann werden sich die 160 Teilnehmerinnen an 6 Abenden und 4 Samstagen coronabedingt online treffen. Es wird immer mehrere Plenarversammlungen und Arbeitsgruppen geben. Unterstützt wird der Prozess durch Experten im Bereich Außenpolitik. Er endet mit der Übergabe des Bürgergutachtens am 19.3.2021 an Bundestagspräsident Schäuble. Die Fraktionen des Bundestags sollen die Ergebnisse aufgreifen und in die jeweiligen Fachausschüsse einfließen lassen.

Der Verein „Mehr Demokratie e.V.“ verspricht sich davon Fortschritte im Prozess, den Bundestag von Sinn und Zweck direkter Bürgerbeteiligung zu überzeugen. Allerdings ist noch ungeklärt, wie Bürgerräte in der Politik auf Bundesebene gesetzlich verankert werden könnten, wer berechtigt sein soll, sie anzustoßen und wie Bürgerräte mit direktdemokratischen Verfahren verknüpft werden könnten.

### **3.4 Österreich und das Beispiel Vorarlberg**

In Österreich werden seit Langem kleinere politische Bürgerräte auf Gemeinde- und Stadtebene organisiert, wobei das Bundesland Vorarlberg Vorreiter war. Vorarlberg hat seit 2006 mindestens 60 Bürgerräte abgehalten, 49 auf kommunaler Ebene und 11 auf Landesebene. Das Verfahren ist auch in der Vorarlberger

Landesverfassung verankert worden, weshalb das Ländle als „Mekka des Bürgerrats“ betrachtet wird.

Den Auftakt des ersten Bürgerrats dieser Art gab 2006 die Vorarlberger Gemeinde Wolfurt. Diskutiert wurde die „Erhaltung der guten Lebensqualität und des hohen Lebensstandards“ Wolfurts. Als Ergebnis der zweitägigen Beratungen ergab sich, dass die Bürger sich hochwertige Lebensräume mit dörflicher Struktur wünschen. Dies lief neuen urbanen Bauprojekten zuwider und bildete einen nützlichen Hinweis für die politischen Entscheidungsträger der Gemeinde.

Nach weiteren Bürgerräten auf Gemeindeebene wurde ab März 2011 auf Landesebene halbjährlich ein Bürgerrat abgehalten, und zwar zu folgenden Themen: Zukunft Landwirtschaft (2019), Mobilitätskonzept Vorarlberg (2018), Umgang mit Grund und Boden (2017), Jugend - Zukunft - Chancen (2016), Asyl- und Flüchtlingswesen (2015), Region der Zukunft (2013), Zukunft Bildung (2013), Gute Nachbarschaft (2012), Wohlstand, Wachstum, Lebensqualität (2012), Lebensqualität (2011), „Was brennt?“ (2011). In Österreich hat das Lebensministerium am 20. und 21. September 2013 erstmals auch einen bundesweiten Bürgerrat abgehalten.

Der Erfolg dieser Methode der Bürgerbeteiligung überzeugte letztendlich auch den Vorarlberger Landtag, den Bürgerrat mit einer Verfassungsänderung im Januar 2013 in der Landesverfassung zu verankern. Demnach sind 1000 Bürger und Bürgerinnen Vorarlbergs berechtigt, einen Landes-Bürgerrat zu verlangen. Dadurch wurde eine rechtliche Grundlage geschaffen, um die repräsentative Demokratie durch diese Form der

deliberativen Beteiligung zu ergänzen. Es entstanden zusätzliche Möglichkeiten der politischen Mitwirkung der Bürger mit dem Ziel, die Politik bürgernäher zu gestalten und der zunehmenden Politikverdrossenheit entgegenzuwirken.

Für Michael Lederer steht ein Bürgerrat für viele wichtige Funktionen der Kommunalpolitik ein. „Bürgerräte wirken auf vielen unterschiedlichen Ebenen. Bei den Teilnehmenden selbst, in dem sie ihre Standpunkte verändern und sich mit neuen Sichtweisen beschäftigen, was ein Gefühl der Selbstwirksamkeit und des aktiven, eigenen Handelns erzeugt. Der Teilnehmer kann als Teil einer Gruppe an politischen Themen arbeiten, die dann auch weiterführend umgesetzt werden. Auf der anderen Seite hilft der Bürgerrat auch dabei, politische Entscheidungen zu legitimieren und nicht über den Köpfen der Bevölkerung hinweg zu entscheiden. Die Rahmenbedingungen des Prozesses gewährleisten zudem, dass sich sowohl Politik wie auch Verwaltung mit den Ergebnissen beschäftigt und damit eine kollektive Willensbildung möglich ist. Ein Lernprozess für alle Beteiligten auf dem Weg hin zu einer Politikgestaltung auf Augenhöhe.“ (Michael Lederer, BürgerInnenrat).

Eine sozial ausgeglichene Öffentlichkeitsbeteiligung ist für die Akzeptanz der Ergebnisse und die daraus abzuleitende demokratische Legitimation wichtig. Insofern ist die beim Bürgerrat angewandte Zufallsauswahl ein entscheidendes Kriterium. Durch die Beteiligung aller Bevölkerungsschichten werden Widerstände und unterschiedliche Interessenslagen von vornherein eingeplant und können im Rahmen des Beteiligungsprozesses berücksichtigt werden. Partizipation ist in diesem Kontext

„weit mehr als nur ein politisches Managementinstrument der Öffentlichkeitsbeteiligung zur Akzeptanzbeschaffung oder situationsadäquaten Umsetzung politischer Maßnahmen. Es geht vielmehr um die Diffundierung einer Partizipations- und Kooperationskultur in unterschiedlichen sozialen Kontexten“ (Michael Lederer, BürgerInnenrat).

Ein Bürgerrat ist wegen der kleinen Zahl von Teilnehmenden ein kostengünstiges Verfahren, das innerhalb von kurzer Zeit Lösungen für schwierige und drängende Probleme entwickeln kann. Bürgerräte sind vielseitig einsetzbar, das Spektrum der zu bearbeitenden Themen ist sehr breit. In der Regel beschäftigen sich Bürgerräte mit lokalen, selbst gewählten Fragen primär in der eigenen Gemeinde. Nicht so sehr eine Liste umzusetzender Projekte sei das Ergebnis, sondern die Klärung von Sachfragen, die Meinungsbildung, die Verständigung zwischen Bürgern, worauf ein Dialog auf Augenhöhe mit den Politikern aufbauen kann. In Vorarlberg setzt man stark auf solche Formen der Partizipation, um eine möglichst qualifizierte, offene Meinungsbildung zu erlauben.

Es ist kein Zufall, dass gerade Vorarlberg zum Aushängeschild der österreichischen Partizipationspolitik geworden ist. Bürgerbeteiligung hat im zweitkleinsten Bundesland der Alpenrepublik traditionell einen hohen Stellenwert. Auch freiwilliges Engagement wird seit jeher als Motor für positive, gesellschaftliche Weiterentwicklung gesehen und dementsprechend unterstützt und gefördert. Der lösungs- und praxisnahe Bezug der Vorarlberger Bürgerräte machte das Modell zur Denkschule der aktiven Beteiligung und zur Orientierungshilfe für andere europäische Länder. Andererseits gab es seitens der

Bürgerschaft auch Druck, direktdemokratische Rechte und Verfahren nach dem Muster der angrenzenden Schweiz und ihrer Kantone einzuführen. Sowohl aus verfassungsrechtlichen als auch aus politischen Gründen kam es dazu in Vorarlberg allerdings nicht. Die Frage der Zuerkennung von Initiativrechten an Bürgerräte ergibt sich somit in Vorarlberg nicht, weil es kaum Volksabstimmungsrechte gibt.

### **3.5 Der permanente Bürgerrat in Ostbelgien**

Die Deutschsprachige Gemeinschaft (DG) Ostbelgien: das ist ein 854 km<sup>2</sup> großes Gebiet mit 77.000 größtenteils deutschsprachigen Einwohnern an der Grenze zu Deutschland, das über eine weitreichende Autonomie verfügt. Seit 1984 sind die Befugnisse der DG Ostbelgien schrittweise erweitert worden und umfassen auch die Regelung der eigenen Institutionen und Beteiligungsverfahren. In allen Bereichen autonomer Zuständigkeit kann das Parlament im Rahmen der belgischen Verfassung ausschließlich tätig werden, jetzt auch im ständigen Dialog mit dem neuen, permanenten Bürgerrat.

Ostbelgien hat zwar keine direktdemokratischen Bürgerrechte, setzt stattdessen auf die deliberative Beteiligung, den permanenten institutionalisierten Dialog mit den Bürgern. In einem so überschaubaren Gebiet macht das durchaus Sinn. So haben Wissenschaftler berechnet, dass bei 77.000 Einwohnern im Laufe ihres Lebens fast jeder Bürger einmal bei einem Bürgerrat dieser Art mitmachen kann.

Am 25.2.2019 verabschiedete das Parlament der Deutschsprachigen Gemeinschaft mit Sitz in der Landeshauptstadt Eupen ein Gesetz zur Einführung eines permanenten Bürgerrats. Damit hat Ostbelgien eine Innovation deliberativer Bürgerbeteiligung gewagt, die europaweit einzigartig ist (vgl. [www.buergerdialog.be](http://www.buergerdialog.be)).

#### **G1000 - Bürger sind Partner in politischen Entscheidungen**

Der Bürgerrat der DG Ostbelgien kommt jedoch nicht von ungefähr. Urheber dieser Initiative war die von der DG ins Leben gerufene Bürger-Partizipations-Initiative G1000, eine Plattform für demokratische Erneuerung. G1000 verstand sich als Denkwerkstatt, die die Demokratie durch aktive Miteinbindung der Bürger verstärken soll. Der Leitspruch dieser Plattform lautete: "Wir denken, dass eine moderne Demokratie einfachen Bürgern mehr Platz einräumen muss." Der G1000 hat den belgischen Bürgerrat zusammen mit lokalen und internationalen Experten durchdacht und wird den aktuellen Prozess in Ostbelgien in den kommenden Jahren begleiten.

#### **Start des permanenten Bürgerrats**

Am 7. März 2020 ging's los. Nur ein Jahr nach der Verabschiedung des entsprechenden Gesetzes startete im Parlament der DG Ostbelgien in Eupen die erste Runde des permanenten Bürgerrats. 25 nach dem Zufallsprinzip ausgewählte Bürger traten zur ersten Bürgerversammlung zusammen, um über das Thema Pflege zu beraten. Die Teilnehmenden waren aufgrund der Merkmale Geschlecht, Alter, Wohnort und Berufstätigkeit

ausgewählt worden, um die Repräsentativität zu gewährleisten. Zum ersten Mal in der Geschichte dieser kleinen und einzigen autonomen Region Belgiens werden die Bürger direkt beratend in die Politik einbezogen.

Und so läuft das Verfahren: zunächst wurde im Herbst 2019 ein permanenter „Bürgerrat“ eingesetzt, der zusammen mit einer Koordinatorin das ganze Verfahren steuert. Das steuernde Organ wird in Ostbelgien somit „Bürgerrat“ genannt, während die jeweils ausgelosten, zeitbegrenzten Beratungsorgane mit „Bürgerversammlung“ bezeichnet werden. Auch der Bürgerrat besteht aus ausgelosten Teilnehmern und wird regelmäßig erneuert. Seine Aufgabe ist die Gestaltung und Themenfestlegung für das eigentliche Beratungsorgan, die Bürgerversammlung. In einem Jahr werden bis zu drei solcher Versammlungen abgehalten, die sich über mehrere Treffen und Tage erstrecken.

Dabei werden Experten angehört, es wird intensiv diskutiert und zum Abschluss Empfehlungen ans Parlament festgehalten. Diese haben keine bindende Wirkung, doch werden sie nicht umgesetzt, müssen die Abgeordneten dies öffentlich begründen. Nach Ablauf von 12 Monaten muss das Parlament eine Stellungnahme zur Umsetzung der Bürgervorschläge abgeben.

Drei eintägige Treffen standen auf dem Programm der Bürgerversammlung: zunächst informierten sich die Teilnehmer, dann berichteten Beteiligte aus ihrer Praxis und beim abschließenden Treffen vom 4.4.2020 wurde eine Empfehlung ans Parlament verabschiedet. Ziel dieses sog. „Ostbelgien-Modells“ ist die dauerhafte Beteiligung der Bürger an der Politikgestaltung über die Wahlen hinaus.

Durch die Einbindung der Bürger soll auch bei diesen Verständnis für die politischen Entscheidungsprozesse gefördert werden, betont die Koordinatorin des Bürgerrats Anna Stuers im ostbelgischen Parlament. Vertrauen in Politik und in die demokratischen Institutionen sollen gestärkt werden.

Das Verfahren fußt auf drei Grundsätzen: 1. Die Beständigkeit des Bürgerdialogs: neben punktuellen Bürgerversammlungen gibt es nun den ständigen Bürgerrat und ein ständiges Sekretariat, das alles organisiert und betreut. 2. Die Repräsentativität: die Auswahl der Teilnehmenden per Zufallsprinzip nach wesentlichen sozialen Kriterien. 3. Die Qualität des Beratungsprozesses wird durch professionelle Moderation, ansprechende Information und transparenten Austausch mit Politikern gewährleistet ([www.buergerdialog.be](http://www.buergerdialog.be)).

### **Weitere Klima-Bürgerräte**

Besonders aktiv bei der Nutzung von Bürgerräten sind britische Kommunen. Vorreiter war hier der Londoner Stadtteil Camden, dessen Stadtrat sich am 7. Oktober 2019 einstimmig den Vorschlägen des dortigen Bürgerrates für kommunale Klimaschutz-Maßnahmen angeschlossen hat. Zu den 17 Vorschlägen gehört u.a. das Montieren von Solarmodulen auf so vielen Häusern wie möglich, der Bau von mehr Radwegen, autofreie Zonen und Tage, ein Pilotprojekt für ein kommunales Heizungsprogramm und die Einrichtung eines Klima-Notfall-Prüfungsausschusses, der sich aus Experten und Bewohnern zusammensetzen soll. Ähnliche Bürgerräte gibt es in Brent, Brighton and Hove, Croydon, Devon, Kendal, Lambeth,

Lancaster, Leeds, Luton, Newham, North of Tyne, Oxford und Sheffield. Wie in Frankreich tagt in Großbritannien seit Januar 2020 auch ein nationaler Klima-Bürgerrat. Ebenso sind für 2020 in Dänemark, Schottland, in der Schweiz und in Spanien sind gesamtstaatliche Bürgerräte zum Thema Klimapolitik geplant. Hier weitere Beispiele für Bürgerräte: Bürgerräte weltweit.

### 3.6 Bürgerräte in Südtirol

In Südtirol haben die Wahlberechtigten seit Ende 2018 das Recht, einen Bürgerrat zu verlangen, den der Landtag einzuberufen hat. Dies ist mit Landesgesetz Nr. 22/2018 „Partizipative Demokratie – Beteiligungsprozesse – Bürgerrat“ eingeführt worden (Art. 17-22). 300 Bürger können mit beglaubigter Unterschrift die Einberufung eines solchen Bürgerrats verlangen, der vom Landtag mit mindestens 12 Teilnehmenden ausgerichtet werden muss. Die Teilnehmenden eines solchen Bürgerrats werden mit einem Zufallsverfahren ausgelost und zwar geschichtet nach Geschlecht, Sprachgruppe und Alter. Sie sollen in einer anderthalb Tage dauernden Beratung zu einer einstimmig verabschiedeten Erklärung gelangen. Zur Vorstellung der Ergebnisse wird eine eigene öffentliche Veranstaltung abgehalten. Man könnte diese dem

Vorarlberger Modell auf Gemeindeebene nachempfundene Variante des Bürgerrats auch ein „Expressverfahren mit Konsenszwang“ nennen, das kaum funktionieren wird. Es grenzt ans Unmögliche, zu irgendeiner landespolitisch relevanten Frage in nur anderthalb Tagen irgendwie fundierte Empfehlungen im Konsens abzugeben. Fragen der Landespolitik haben in der Regel einen deutlich höheren Komplexitätsgrad als ein ganz konkretes Problem oder Projekt in einer Gemeinde. Der vermutlich sehr allgemein gehaltenen Schlusserklärung des Bürgerrats eine eigene öffentliche Veranstaltung zu widmen, erscheint deshalb als vermessen. Das Verfahren ist bisher – das Gesetz ist seit Dezember 2018 in Kraft) – noch nie verlangt worden und ist voraussichtlich gar nicht anwendbar.

Weil die heutige Regelung der Bürgerräte (L.G. Nr. 22/2018, Art. 17-22) zu wenig bürgerfreundlich geregelt erscheint, hat die Initiative für mehr Demokratie im Herbst 2020 einen neuen Anlauf für die Einführung eines robusteren Verfahrens von landesweiten Bürgerräten gewagt. Darüber hinaus soll sich ein erster, mit demselben neuen Landesgesetz einzuberufender Bürgerrat mit dem Klimawandel befassen und Vorschläge zu Klimaschutzmaßnahmen auf Landesebene erarbeiten. Dadurch würde gleich allen Mitbürgern klar, was ein Bürgerrat leisten kann. Man kann gespannt sein, ob der Vorschlag der INITIATIVE von einer Mehrheit unterstützt wird.

## Kapitel 4

### Der neue Vorschlag der Initiative für mehr Demokratie

Die Initiative für mehr Demokratie Südtirol (IfmD) hat im September 2020 beim Südtiroler Landtag einen Gesetzentwurf als Volksinitiativvorlage eingebracht, mit welchem die Einrichtung eines verstärkten Modells von Bürgerräten vorgesehen wird. Darin wird die Berechtigung zur Einberufung eines Bürgerrats geregelt, seine Zuständigkeiten, die Organe und die Kriterien für die Auswahl der Mitglieder des Bürgerrats. Außerdem sieht diese Volksinitiativvorlage vor, dass drei Monate nach Inkrafttreten dieses „Bürgerratsgesetzes“ von Amts wegen ein erster „Großer Landes-Bürgerrat“ zur Klimakrise und zum Schutz der Naturgüter einberufen wird. Die Erfahrung zeige, so die IfmD, dass der Bürgerrat geeignet sei, mit intensiver Information und übergreifender Zusammenarbeit im Konsens Ergebnisse zu erzielen. Damit wolle man vor allem am Beispiel des „Bürgerkonvents zum Klimaschutz“ Frankreichs anknüpfen, der von Oktober 2019 bis April 2020 tagte: „Die Ergebnisse seiner Arbeit können sowohl vom Landtag und der Landesregierung als auch von den Bürgern selbst mit direktdemokratischen Instrumenten umgesetzt werden“ (vgl. Kap. 3.2, S.11).

#### **Was ist der ausgeloste, repräsentative Bürgerrat?**

Es ist ein 60-köpfiger Rat, in dem sich Bürger und Bürgerinnen zu Fragen der Landespolitik beraten. Die Mitglieder des Bürgerrats werden nicht gewählt, sondern unter allen Wahlberechtigten ausgelost. Sie nehmen den Auftrag an, ein Thema oder Problem landespolitischer Relevanz gemeinsam intensiv zu behandeln, um

dazu der Gesellschaft eine Entscheidungsgrundlage vorlegen zu können. Der Bürgerrat ist repräsentativ, weil die ausgelosten Bürgerinnen und Bürger nicht nur durch das Los bestimmt werden, sondern so zusammengesetzt ist, dass er das Verhältnis in der Gesellschaft der Geschlechter, von vier Altersgruppen ab 16 Jahren, der drei Sprachgruppen, der unterschiedlichen Bildungsgrade, unterschiedlicher Einkommen und des Wohnsitzes am Land bzw. in der Stadt widerspiegelt. Damit soll die große Verschiedenheit der Menschen in der Gesellschaft im Rat gegenwärtig sein, und dieser Rat mit der Aufgabe konfrontiert sein, trotz und gerade auch mit dieser Verschiedenheit einen Konsens in der Beantwortung der gestellten Aufgabe zu finden (IfmD).

- Der Bürgerrat besteht aus so vielen Mitgliedern, dass diese Verschiedenheit zum Tragen kommt. Im Vorschlag sind 60 vorgesehen.
- Der Bürgerrat wird zum Thema eingehend und pluralistisch informiert, sowohl durch Fachleute, als auch seitens Interessengruppen aus der Gesellschaft.
- Der Bürgerrat hat ausreichend Zeit, die Materie so weit zu vertiefen, dass er sich in der Lage sieht, eine für die Gesellschaft wertvolle Empfehlung aussprechen zu können. Im Vorschlag sind mindestens vier Monate vorgesehen.
- Der Bürgerrat ist vollkommen autonom, indem er sich mit einem

unabhängigen Sekretariat selbst verwaltet.

- Der Bürgerrat kann von 300 Bürgerinnen und Bürgern, vom Landtag und von der Landesregierung einberufen werden. Das Ergebnis der Beratung des Bürgerrates wird öffentlich bekannt gemacht und muss, wenn es konkrete Vorschläge an den Landtag und/oder die Landesregierung enthält, von diesen verbindlich behandelt werden.

Aufgrund der absoluten Dringlichkeit ist mit dem Vorschlag verpflichtend die Einberufung eines ersten Bürgerrates zur Klimakrise vorgesehen. Hier einige Kernpunkte des Gesetzentwurfs der IfmD:

Aufgabe der Bürgerräte ist es, den Institutionen und der Bevölkerung Berichte mit Vorschlägen zu den jeweils bearbeiteten politischen Fragen vorzulegen (Empfehlungen, Gutachten, Gesetzesvorschläge); Art. 1, 1) und 2).

Einberufen wird ein Bürgerrat durch die Landesregierung oder den Landtag (Art.1, 2).

Verlangt werden kann er von mindestens 300 Wahlberechtigten, wobei die Unterschriftsleistung einfach zu erfolgen hat, sogar online bei der Landesverwaltung (Art. 1,2).

Die Kombination mit einer Volksabstimmung erfolgt dergestalt, dass vor einer solchen Abstimmung ein Bürgerrat zur selben Frage pro- und contra-Argumente ergänzend im Abstimmungsheft einfügen und damit an alle Wahlberechtigten kommunizieren darf (Art.1,3).

Zusammengesetzt ist der Bürgerrat aus mindestens 60 bei den Gemeindewahlen

Wahlberechtigten, wobei das Mindestalter auf 16 gesenkt wird (Art. 3,1).

Die Zufallsauswahl unter den Bürgern wird geschichtet nach den Kriterien Geschlecht, Alter, Sprachgruppe, Bildungsgrad, Wohnort (Art. 3,2).

Gesteuert werden Bürgerräte von einem Sekretariat beim Landtag, das zur Hälfte aus Personen besteht, die von Organisationen benannt werden, in deren Tätigkeitsbereich das Thema des Bürgerrats fällt (ad-hoc-Sekretariat, Art. 4,1).

Das Sekretariat hat wichtige Aufgaben: Durchführung des Losverfahrens, Auswahl der einzuladenden Experten, Bestimmung der Moderatorinnen, Kontrolle und Prozessbegleitung usw. (Art. 4,3).

Die Durchführung eines Bürgerrats umfasst die Information, Anhörung, Konsenssuche, Schlussberatung (Art. 6,1). Das Sekretariat hat dafür zu sorgen, dass eine pluralistische Auswahl von Expertenpositionen getroffen wird (Art. 6,2).

Auch Interessengruppen und Vereinigungen müssen in Bürgerräten öffentlich angehört werden (Art. 6,3). Das Sekretariat hat eine ausgewogene Auswahl zu treffen.

Der Bürgerrat kommuniziert mit den Bürgerinnen über eine eigene Webseite (Art.6, 4).

Den Vorsitz des Bürgerrats üben gemeinsam ein männliches und ein weibliches Mitglied des Rats aus (Art. 6,4).

Der Bericht des Bürgerrats wird veröffentlicht und dem Landtag und der Landesregierung übergeben (Art.8,1), die diese Vorschläge binnen 60 Tagen zu behandeln haben (Art. 8,3).

Die Mitglieder der Bürgerräte erhalten ein Entgelt pro Tag sowie Aufwandsentschädigungen (Art. 13,2).

Der in den Art. 9-12 derselben Volksinitiativvorlage geregelte Bürgerrat zur Klimakrise, der vom Land selbst einberufen wird, ist mit einer intensiveren Öffentlichkeitsarbeit verbunden und dauert 6 Monate.

Eine Schlüsselrolle kommt in dieser von der Initiative für mehr Demokratie entwickelten Variante des Bürgerrats dem Sekretariat als koordinierendem Organ zu. Es kann die Dauer, die Frequenz der Treffen, die Moderation und die anzuhörenden Expertinnen bestimmen. Damit ist allerdings ein stark erhöhter Verwaltungs- und Ressourcenaufwand verbunden, was die Zahl der organisierbaren Bürgerräte stark begrenzen wird. Eine Besonderheit bildet die starke Einbindung der Öffentlichkeit in die Bürgerräte, obwohl im traditionellen Modell die Bürger in solche Formen der deliberativen Beteiligung nur sich selbst vertreten und nicht Positionen Dritter von außen. Eine Besonderheit bildet auch die Möglichkeit, einem Bürgerrat vor der Abhaltung einer Volksabstimmung die Aufgabe zu übertragen, einen Teil des Abstimmungsheftes zu verfassen.

## Kapitel 5

### **Wie können Bürgerräte wirksamer gestaltet werden?**

Können zufällig zusammengestellte Bürgerräte in wenigen Treffen brauchbare Lösungsvorschläge für politische Probleme erarbeiten? Anscheinend ja. Doch wie steht es um seine Wirkungen? Werden die

Vorschläge auch vom repräsentativen Organ aufgenommen und diskutiert? Ein Beispiel: der Südtiroler Autonomiekonvent 2016/17 ist mit Landesgesetz als anspruchsvolles Verfahren der Bürgerbeteiligung an der Reform des Autonomiestatuts eingerichtet worden. Sein im September 2017 vorgestellter Schlussbericht mit einer Fülle von Empfehlungen für die Reform des Autonomiestatuts ist bisher vom Südtiroler Landtag nicht im Mindesten aufgegriffen worden. Hier zeigt sich auch schon einer der Schwachpunkte solcher Verfahren einschließlich der Methode „Bürgerrat“: die Ergebnisse sind für die gewählten Organe in keiner Weise verbindlich. Wie beim Südtiroler Autonomiekonvent kann es am Ende lauten: außer Debatten, Protokollen und Spesen nichts gewesen.

Als ein wunder Punkt der Bürgerräte hat sich in der bisherigen Praxis in mehreren Ländern die Frage der Verbindlichkeit ihrer Ergebnisse herausgestellt. Grundsätzlich führen deliberative Formen der Bürgerbeteiligung im Unterschied zu den Verfahren der direkten Demokratie nicht zu rechtsverbindlichen Ergebnissen. Die politischen Vertretungsorgane (Gemeinderat, Landtag, Parlament) können die Vorschläge und Empfehlungen eines Bürgerrats in politische Entscheidungen umsetzen, müssen aber nicht.

Das Ergebnis eines Volksentscheids ist dagegen demokratisch voll legitimiert und rechtlich bindend. Durch Sammlung der geforderten Unterschriftenzahl für die Einleitung eines bestätigenden Referendums oder einer Volksinitiative erwerben die Initiatoren das Recht auf Abhaltung der Volksabstimmung, und in der Folge - bei Zustimmung der Mehrheit zur Abstimmungsvorlage - das einklagbare

Recht auf Umsetzung des Ergebnisses in anwendbares Recht.

Da auch Bürgerräte in den meisten Fällen gesetzlich geregelt (vgl. Vorarlberg, Südtirol, DG Ostbelgien) und damit zu einem institutionalisierten Verfahren der Bürgerbeteiligung geworden sind, ist zu überlegen, wie im Verfahren und Ergebnis der Bürgerräte für mehr politische Wirksamkeit gesorgt werden kann. Vor allem an folgenden vier Aspekten des Verfahrens könnte dabei angesetzt werden.

### **5.1 Die Einberufung**

In der Regel werden Bürgerräte von einem repräsentativen Organ (Parlament, Landtag, Gemeinderat), von der Exekutive (Präsident, Regierung, Bürgermeister) oder von den Bürgern selbst initiiert. Ein Bürgerrat sollte von der Mehrheit eines solchen Organs einberufen werden. Läge dieses Recht bei der Opposition, wären naturgemäß die Chancen auf Umsetzung seiner Ergebnisse geringer. Hätte die Opposition mit Minderheitsvotum das Recht, einen Bürgerrat zu initiieren, greift rasch die übliche Parlamentslogik. Je höher die Mindestzahl an Bürgern, die einen Bürgerrat verlangen können, desto mehr Gewicht erhält diese Forderung. Doch angesichts der fehlenden Verbindlichkeit der Vorschläge eines Bürgerrats wirkt eine höhere Unterschriftenzahl auch abschreckend. Aus der Sicht der Bürgerschaft lohnt sich der Aufwand nicht mehr, das Verfahren wird uninteressant.

Ein Bürgerrat ist darauf angewiesen, dass das Vertretungsorgan seine Vorschläge wohlwollend annimmt. Wenn die Mehrheit im Landtag ein Thema vorgibt, ist die

Wahrscheinlichkeit groß, dass das Ergebnis seriös diskutiert wird.

### **5.2 Die Fragestellung**

Das Thema bzw. die Fragestellung des Bürgerrats muss nicht nur in die Zuständigkeit der jeweiligen Regierungsebene fallen (Gemeinde, Land, Staat), sondern muss auch ausreichend konkret sein, um von den Mitgliedern des Bürgerrats in der relativ kurzen Dauer der Treffen geklärt werden zu können. Die Zuständigkeit sollte am besten mit der zuständigen Stabsstelle der jeweiligen Versammlung geklärt werden. Es gilt: je aktueller und allgemein gespürter die Frage, desto interessierte die Politik und die Öffentlichkeit. Und: je klarer die Frage, desto besser die Antwort. Sehr umstrittene Fragen der aktuellen Politik eignen sich allerdings nicht für Bürgerräte: zum einen ist es dann unwahrscheinlich, einen Konsens zu erzielen. Zum andern kann in diesem Fall ein Bürgerrat nicht das eigentlich geforderte direktdemokratische Verfahren ersetzen. Es besteht die Gefahr, dass er als eine Art Ersatz für direkte Mitentscheidung instrumentalisiert wird.

### **5.3. Die Beratungspflicht**

In der Regel bildet die Übergabe des Berichts des Bürgerrats (manchmal als „Bürgergutachten“ bezeichnet) an das Vertretungsorgan und seine öffentliche Vorstellung den Abschluss des Verfahrens. Wie beim Petitionsrecht, kann der Gemeinderat oder Landtag gesetzlich verpflichtet werden, sich mit den Ergebnissen des Bürgerrats auseinanderzusetzen. Somit gibt es beim Bürgerrat keine Umsetzungspflicht, aber eine Beratungspflicht der Versammlung. In

Ergänzung dazu kann ein Recht der Vertreter des Bürgerrats auf Anhörung während der Debatte im Gemeinderat oder Landtag vorgesehen werden. Der Bürgerrat muss schließlich darüber informiert werden, was das politische Organ im Sinne des Berichts zu tun gedenkt.

#### **5.4 Mögliche Initiativrechte des Bürgerrats**

Von unten ausgelöste Volksinitiativen, legitimiert durch die gesammelten Unterschriften, haben oft einen stark innovatorischen Charakter, werden von Initiativgruppen, NROs und politischen Gruppen aus der Oppositionsrolle heraus getragen und in einem Abstimmungskampf mit relativ hohem Ressourceneinsatz vertreten. Allerdings haben Volksinitiativen eine relativ geringe Chance, angenommen zu werden. Ein losbasierter Bürgerrat ist als konsensbildender Prozess gedacht, der quer in die Debatte einsteigt und parteipolitisch nicht zuordenbar ist. Um Anstoßwirkung zu haben, soll sich der Bürgerrat direkt an die Bürgerschaft wenden können.

Daher wird in einigen Ländern überlegt, ob Bürgerräte über die Übergabe des Abschlussberichts an das politische Organ hinaus legislative Initiativrechte erhalten sollen. Dabei kann es sich einerseits um das Recht handeln, im Gemeinderat, Landtag oder Parlament einen Beschlussantrag oder gar einen Gesetzentwurf einzubringen. Andererseits könnte ein Bürgerrat das Recht erhalten, eine Volksinitiative zu starten. So haben z.B. die GRÜNEN der Schweiz vorgeschlagen, einem noch zu schaffenden bundesweiten Klima-Bürgerrat das Recht zuzuerkennen, direkt oder mit einer reduzierten Unterschriftenzahl (<100.000) eine

Volksinitiative einbringen zu können ([www.balthasar-glaettli.ch/dossier](http://www.balthasar-glaettli.ch/dossier)).

Überlegungen bei der bundesdeutschen „Mehr Demokratie e.V.“ laufen darauf hinaus, den Bürgerrat ins Verfahren der Volksinitiative einzubauen. Ein Bürgerrat könnte vor dem Beginn der 1. Stufe (in Deutschland Volksinitiative genannt) oder vor Beginn der 2. Stufe (in Deutschland Volksbegehren genannt) abgehalten werden, um die Vorlage noch überzeugender, ausgewogenere und damit konsenstauglicher zu machen.

Eine dritte Variante wird von der Initiative für mehr Demokratie Südtirol in ihrer Volksinitiativvorlage vom September 2020 ins Spiel gebracht. Ein Bürgerrat könnte nach Zulassung einer Volksinitiativvorlage und vor Abhaltung eines Volksentscheids zum selben Thema abgehalten werden. Dieser losbasierte Rat sollte nicht nur das Thema selbst vertieft diskutieren und verschiedene Perspektiven einbeziehen, sondern auch das Recht erhalten, einen Teil des Abstimmungshefts für die bereits angesetzte Volksabstimmung zu gestalten, das allen Wahlberechtigten vor der Volksabstimmung zugestellt wird.

In diesem Zusammenhang kann auf die Erfahrungen in Frankreich und Irland verwiesen werden. Präsident Macron hat zum Abschluss des Klima-Bürgerkonvents zugesagt, zwei der 149 Vorschläge im Rahmen eines nationalen Referendums zur Abstimmung zu bringen. Auch nach dem Bürgerrat von Irland kamen aufgrund einer vorausgehenden gesetzlichen Regelung zwei wichtige Themen zur Volksabstimmung. In beiden Fällen hatte allerdings nicht der Bürgerrat das Initiativrecht, sondern das repräsentative Organ, das den Bürgerrat einberufen hatte.

Zu diesen Vorschlägen können auch starke Bedenken geltend gemacht werden. Dies berührt zum ersten die demokratische Legitimation eines Bürgerrats, zum zweiten die Fähigkeit eines solchen Gremiums, eine Volksinitiative vorzubringen. Die Gesetzesinitiative liegt in demokratischen System beim Parlament (Landtag, Regionalrat, Kantonalrat), bei der Exekutive und bei den Staatsbürgern mithilfe direktdemokratischer Verfahren. In der Schweiz ändert gar jede angenommene Volksinitiative die Verfassung. Per Zufall ausgewählte Versammlungen von Bürgern ein Initiativrecht zuzugestehen, bedeutet einen Bruch mit diesem Grundsatz. Ein vielleicht 100-köpfiger Bürgerrat hätte z.B. in der Schweiz das Recht, direkt eine Verfassungsänderung anzustoßen. Seine demokratische Legitimation ist äußerst gering, auch weil sein Hauptzweck in der Deliberation und Mitsprache liegt. Anders gelagert wäre diese Möglichkeit, wenn der Bürgerrat eine Volksabstimmung über

einzelne Maßnahmen nur vorschlägt, jedoch dem Parlament oder Landtag oder eben den Bürgern als solchen die eigentliche Gesetzesinitiative überlassen bleibt.

Bei einem solchen Initiativrecht entstünde zudem ein praktisches Problem: wer vertritt das Anliegen der vom Bürgerrat ausgelösten Volksinitiative im Abstimmungskampf? Verwandelt sich der Bürgerrat bei Anstoßung einer Volksinitiative zum Volksinitiativkomitee und somit zum aktiven *Campaigner* mit allen Rechten und Pflichten oder wird in derartigen Fällen das Verfahren dem jeweiligen repräsentativen Organ (Parlament, Kantonalrat) überlassen? Wer vertritt das Anliegen dieser Volksinitiative nach außen? Wird dies einfach der sich frei entfaltenden politischen Debatte überlassen? Somit wäre bei einer Ausstattung eines Bürgerrats mit weitergehenden Initiativrechten eine Reihe von Folgen zu bedenken.

## Kapitel 6

### Fazit: Was bringen Bürgerräte?

Bürgerräte sind eine Antwort auf die Legitimationskrise der rein parlamentarischen Demokratie, die im besten Fall ab und zu Volksabstimmungen zulässt. Obwohl sich in den westlichen Demokratien die Mehrheit der Wahlberechtigten an Parlaments- und Landtagswahlen beteiligt, ist das Vertrauen in die Gewählten durchschnittlich gering (Bertelsmann-Stiftung 2019). Die Politiker- und Parteienverdrossenheit scheint systemimmanent zu sein. Der Aufstieg von populistischen Kräften scheint dieses

verbreitete Unbehagen zu artikulieren, ihr Führerkult löst aber keineswegs das Problem. Zumindest bleibt die parlamentarische Demokratie ein Mittel der permanenten Falsifizierung, wie Karl Popper schreibt: das Volk kann die Regierenden zumindest ohne Revolution und Blutvergießen wieder abwählen.

Neben der Wahl der politischen Vertreter gab es in der Geschichte der Demokratie seit der Antike auch das Losverfahren. Zufällig ausgeloste Bürger – wahlberechtigt im jeweiligen Territorium – sollen in ihrer

Gesamtheit die Zusammensetzung der Wählerschaft nach Geschlecht, Alter, Bildungsgrad, Wohnort, Herkunft usw., widerspiegeln. Unter unabhängiger Leitung und Moderation sollen diese Bürgerversammlungen Experten anhören, sich unabhängig von Interessengruppen ein Urteil bilden und im Konsens Vorschläge und Empfehlungen an die Regierenden erstellen. Diese können diese Ergebnisse aufgreifen und umsetzen, müssen aber nicht. Das ist die Grundidee des Bürgerrats, der die durch Wahl legitimierten Vertreter ergänzt. Das Losverfahren ist aus den modernen Demokratien nicht ganz verschwunden: so werden in der Rechtsprechung einiger Länder immer noch Geschworene ausgelost. In der Politik hingegen dominiert fast ausschließlich die direkte und indirekte Wahl als einziger legitimierungsschaffender Akt des Staatsbürgers.

Nun machen sogar Parlamente und Landtage immer mehr die Erfahrung, dass sie in ihrer ureigensten Funktion der Gesetzgebung, von der Exekutive mit ihren Fachleuten und Stäben ausgehöhlt werden. Haben parallele Bürgerräte auf diesem Hintergrund nicht nur ohnehin kaum Gewicht und zu wenig Expertise, sondern schüren den Verdacht, die Politiker möchten Legitimations- und Vertrauensdefizite durch partizipative Scheinmanöver übertünchen? Wenn Bürgerräte zumindest als Ort der Urteils- und Willensbildung und Mitsprache anerkannt werden, müssten sie zumindest drei Voraussetzungen erfüllen:

1. Sie müssen zu konkreten, auf der jeweiligen Regierungsebene regelbaren politischen Sachfragen einberufen werden, um eine klare Handlungs- und Wirkungsperspektive zu haben.

2. Die Auswahl und Einberufung der Mitglieder muss transparent sein, die Auswahl der anzuhörenden Experten ausgewogen, die Steuerung und Moderation neutral, der Einfluss von außen aufs absolute Minimum reduziert sein.

3. Das Gewicht des Bürgergutachtens als Ergebnis eines Bürgerrats muss ein Mindestmaß an Anreiz zur Beteiligung schaffen. Die bloße öffentliche Übergabe des Berichts reicht nicht. Wenn man schon Bürgerräte einberuft und mit nicht unbeträchtlichem Aufwand arbeiten lässt, muss man ihre Beschlüsse auch sichtbar ernst nehmen. Dies ist zumindest teilweise beim französischen Bürgerkonvent zum Klimaschutz geschehen, zumal der Präsident nicht nur die Behandlung aller 149 Vorschläge durch die Regierung zugesagt hat, sondern auch zwei Kernvorschläge der gesamten Wählerschaft zur Abstimmung vorlegen will. In Irland hatten die *Citizens' Assemblies* im Vorfeld der Volksabstimmungen sogar eine zentrale Rolle.

Sind diese Voraussetzungen nicht oder schlecht gewahrt, könnte im Sinn der sparsamen und effizienten Verwendung öffentlicher Mittel andere Verfahren abgehalten werden, die für alle interessierten Bürger zugänglich sind (z.B. die öffentliche Anhörung, vgl. Benedikter/Michelotto 2014, 23). Alternativ können die Verfahren der direkten Demokratie so bürgerfreundlich gestaltet werden, dass ihre Anwendung zur regelmäßigen demokratischen Praxis wie in der Schweiz wird. Im Vorfeld einer Volksabstimmung erfolgt die öffentliche und private Debatte ohnehin.

Ein anderes Problem des Bürgerrats als deliberatives Beteiligungsverfahren ergibt sich aus einem seiner Grundelemente,

nämlich des Losverfahrens, das ganz beliebige, auch unerfahrene, wenig informierte und wenig politikinteressierte Menschen in die politische Diskussion hereinholt. Das mag für die Stärkung der Partizipation wichtig sein, schließt aber gerade die informierten, sachkundigen und engagierten Bürger aus. Die „üblichen Verdächtigen“, oft kritische Stimmen mit guten Argumenten, werden ersetzt durch wohlmeinende Bürger, die sich in der Kürze eines Bürgerrats keine ausreichend kritische Meinung bilden können wie etwa politisch Interessierte mit langjährigem freiwilligen Engagement. Auch die von einem Projekt oder einer Sachfrage direkt Betroffenen werden nicht gezielt einbezogen. Dann kommen im Bürgerrat die fundierten Gegenpositionen gegen die herrschende Politik, gegen dominante Interessenverbände, gegen einseitige Expertise der Verwaltung nicht zur Geltung. Gerade die ehrliche und offene Auseinandersetzung mit Kritikern bildet in der Demokratie eine Grundlage für gute Entscheidungen.

Wenn an einem Bürgerrat ausschließlich nicht betroffene, unbeteiligte Bürger und Bürgerinnen teilnehmen, fehlen die engagierten Stimmen für oder gegen eine Neuregelung, für oder gegen ein Projekt. Dann bringt es nichts für die Lösung des realen Konflikts, wenn von wohlmeinenden Moderatoren nach oberflächlicher Diskussion ein vage formulierter Konsens hergestellt wird. In diesem Fall sind Verfahren vorzuziehen, die in ausreichendem Zeitrahmen Expertenmeinungen öffentlich gegenüberstellen wie die öffentliche Anhörung (*istruttoria pubblica*), die sog. „öffentliche Debatte“ (*débat public*), gefolgt von gut geregelten Verfahren der direkten Demokratie. Bei

letzteren muss von Seiten der Verwaltung und der öffentlich-rechtlichen Medien für die ausgewogene Mindestinformation gesorgt werden.

Außerdem könnte es eine Illusion sein, in anderthalb Tagen (derzeitige Regelung in Südtirol) oder in einigen Treffen eine auch nur annähernd fundierte Position zu einem komplexeren Problem zu erarbeitet und dazu Konsens herzustellen. Allein schon an der Information kann der Anspruch eines Bürgerrats scheitern: wer gewährleistet die Fairness eines Bürgerrats bei der Auswahl der geladenen Experten? Reicht die Zeit, um alle nötigen Vorkenntnisse aufzunehmen? Sind alle Informationen verstanden worden? Weil viele Experten interessengeleitet sind, müsste eine neutrale Instanz über die ausgewogene Information wachen.

Die Einbeziehung der betroffenen, sachkundigen und interessierten Bürger in den politischen Entscheidungsprozess und eine fair geregelte direkte Demokratie kann durch losbasierte Bürgerräte keinesfalls ersetzt werden. Ausgeloste Bürgerräte dürfen nicht dazu dienen, die bestehenden Interessendifferenzen in der Gesellschaft zu übergehen und schon gar nicht Alibis für weiter bestehende Partizipationsmängel zu liefern. Ein Bürgerrat ist nicht zu verwechseln mit direkter Demokratie, also echten Volksrechten auf Mitentscheidung in der Politik. Sie sollten nicht in Konkurrenz zu direktdemokratischen Verfahren und zur gewählten politischen Vertretung stehen, sondern allenfalls eine Ergänzung zum heutigen System bilden, um einen Raum für qualifizierte politische Diskussion und mehr Dialog zwischen den gewählten Vertretern und der Bevölkerung zu schaffen.

## Quellen und weiterführende Literatur

Schottland: <https://www.citizensassembly.scot/how-it-works/common-questions>

Klima-Bürgerräte - Center for Climate Assemblies: <https://climateassemblies.org/de/>

Irlands Citizens' Assembly: <https://www.citizensassembly.ie/en/>

Klima-Bürgerrat in Frankreich: <https://www.conventioncitoyennepourleclimat.fr/>

Bürgerräte weltweit: [Bürgerräte weltweit](#)

Bürgerräte in Deutschland: [www.esgehtlos.org](http://www.esgehtlos.org)

Bürgerrat Deutschland (2020), *Warum und wie Bürgerräte mit Losverfahren funktionieren*, auf: [www.buergerrat.de](http://www.buergerrat.de)

Bürgerrat der Deutschsprachigen Gemeinschaft Ostbelgien: [www.buergerdialog.be](http://www.buergerdialog.be)

Mehr Demokratie e.V.: [www.mehr-demokratie.org](http://www.mehr-demokratie.org)

Österreich allgemein: [www.partizipation.at/buergerinnenrat.html](http://www.partizipation.at/buergerinnenrat.html)

Center for Wise Democracy (USA): <https://www.wisedemocracy.org/>

Vorschlag zum Bürgerrat der GRÜNEN Schweiz: [www.balthasar-glaettli.ch/dossier](http://www.balthasar-glaettli.ch/dossier)

Wisdom Council: [https://agonda.de/methoden/wisdom\\_council/wisdom\\_council.html](https://agonda.de/methoden/wisdom_council/wisdom_council.html)

Michael Lederer (ohne Datum), *Der BürgerInnen-Rat als Instrument für mehr Eigenverantwortung und Selbstorganisation bei politischen Entscheidungsfindungsprozessen*, [https://www.partizipation.at/fileadmin/media\\_data/Downloads/methoden/BuergerInnen-Rat\\_politische\\_Bildung\\_Lederer.pdf](https://www.partizipation.at/fileadmin/media_data/Downloads/methoden/BuergerInnen-Rat_politische_Bildung_Lederer.pdf)

Thomas Benedikter/Paolo Michelotto (2014), *Die Gemeindepolitik mitgestalten. Ideen und Verfahren für die direkte Bürgerbeteiligung in der Gemeinde*, POLITiS. [www.politis.it](http://www.politis.it)

Thomas Benedikter/Paolo Michelotto (2015), *Bürgerbeteiligung in der Gemeinde*. POLITiS-Dossier 5/2015, auf: [www.politis.it](http://www.politis.it)

Amt der Vorarlberger Landesregierung, Büro für Zukunftsfragen (2010), *Handbuch Bürgerbeteiligung für Land und Gemeinden*, Wien/Bregenz. <http://vorarlberg.at/pdf/handbuchbuergerbeteiligung.pdf>

Lebensministerium/Büro für Zukunftsfragen (April 2012), *BürgerInnenräte in Österreich*. Ergebnisbericht zur begleitenden Evaluation, Wien/Bregenz

Ley, Astrid/Weitz, Ludwig (Grsg., 2012), *Praxis Bürgerbeteiligung – Ein Methodenhandbuch*, Stiftung Mitarbeit, Bonn

Initiative für mehr Demokratie (2020), Begleitbericht zum Gesetzentwurf „Einrichtung des Bürgerrats – Bürgerrat zur Klimakrise“: [www.dirdemdi.org](http://www.dirdemdi.org)

Bertelsmann-Stiftung (2019), *Schwindendes Vertrauen in die Politik und Parteien*, auf: <https://www.bertelsmann-stiftung.de>

Sebastian Scheffel: *Mit dem Losverfahren die Demokratie retten?* In: FAZ online, 8.7.19. Auf: <https://www.faz.net/aktuell/politik/inland/buergerbeteiligung-mit-dem-losverfahren-die-demokratie-retten-16268760.html>