

DEMOKRATIE UND MENSCHENRECHTE

BÜRGERRÄTE

Neue Wege zur Demokratisierung der Demokratie

**Wolfgang Merkel, Filip Milačić
und Andreas Schäfer**
September 2021



Bürgerräte können eine konstruktive Antwort auf gegenwärtige erosive Symptome repräsentativer Demokratien liefern, indem sie die Perspektiven durchschnittlicher Bürger:innen in den politischen Prozess einbringen.



Bürgerräte müssen einem sorgfältigen Design folgen. Zentrale Kriterien sind: repräsentative Inklusion, deliberative Verfahrensqualität und systemische Effektivität. Sie müssen sowohl ein verbindliches transparentes Ziel haben als auch ergebnisoffen sein.



Bürgerräte sind kein Ersatz für Parteien und Institutionen der repräsentativen Demokratie. Sie können sie aber bürgernäher machen und die öffentliche Willensbildung fördern.

BÜRGERRÄTE

Neue Wege zur Demokratisierung der Demokratie



Bürgerräte können eine konstruktive Antwort auf jene Herausforderungen liefern, die gegenwärtige repräsentative Demokratien plagen, wie Vertrauensverlust, selektive partizipative Enthaltung sowie gesellschaftliche Polarisierung. Sie können dieses Potential aber nur dann entfalten, wenn sie den Kriterien der repräsentativen Inklusion aller Bevölkerungsschichten, der deliberativen Verfahrensqualität sowie der systemischen Effektivität gerecht werden.



Das Losverfahren muss so gestaltet werden, dass Menschen aus allen betroffenen Gesellschaftsschichten teilnehmen; der interne Kommunikationsprozess muss so organisiert und moderiert werden, dass sich alle Teilnehmenden unabhängig von ihrem sozialen Hintergrund und Habitus gleichberechtigt einbringen können; der Prozess selbst muss ergebnisoffen sein; Bürgerräte müssen als eigenständiger und einflussreicher Faktor in das demokratische politische System eingebettet werden. Bürgerräte müssen also einem sorgfältigen Design folgen, das zudem jeweils von einer verbindlichen und transparenten Zielvorgabe geprägt ist. So haben Bürgerräte eine gute Chance, ihren normativen Erwartungen gerecht zu werden und die Perspektive »durchschnittlicher Bürger:innen« effektiv in den politischen Prozess einzuspeisen.



Bürgerräte können auf diese Weise dazu beitragen, die Kluft zwischen Bürger:innen und politischen Entscheidungsträger:innen zu verringern. Sie führen eine neue Logik in die durch elektoralen Wettbewerb geprägten repräsentativen Systeme ein. Dadurch können die Fokussierung auf Eliten, die klassenspezifische politische Enthaltung, die unangemessene Bedeutung des politischen Marketings auf Kosten von Inhalten oder die Gegenwartsorientierung demokratischer Politik auf Kosten von Zukunftsfragen vermieden werden. Wenn Bürger:innen und die breite Öffentlichkeit wahrnehmen, dass Bürgerräte halten, was sie versprechen, wird das Vertrauen in demokratische Institutionen wachsen. Die öffentliche Willensbildung wird gefördert und die Teilhabe an politischen Prozessen sowohl ausgeweitet als auch vertieft.

Weitere Informationen zum Thema erhalten Sie hier:
democracy.fes.de

Inhalt

1	EINLEITUNG: HINTERGRUND UND PROBLEMDIAGNOSE	2
	1.1 Mikroebene	4
	1.2 Mesoebene	5
	1.3 Makroebene	5
2	DEMOKRATIETHEORETISCHE DISKUSSION	7
	2.1 Definitionen	7
	2.2 Normative Prinzipien und Erwartungen	7
	2.3 Systemische Überlegungen	9
	2.3 Zwischenfazit	10
3	POLITISCHE ERFAHRUNGEN UND EMPIRISCHE BEFUNDE	11
	3.1 Überblick	11
	3.2 Vergleich paradigmatischer Fälle	12
	3.3 Leistungsbilanz	13
	3.4 Offene Fragen und Herausforderungen	16
4	DAS DESIGN VON BÜRGERRÄTEN	18
	4.1 Die Grundprinzipien: Designflexibilität, transparente und verbindliche Ziele	18
	4.2 Einrichtung und Agenda-Setting	19
	4.3 Auswahl und Rekrutierung der Teilnehmenden	20
	4.4 Prozessstruktur	21
	4.5 Moderation und Ausgleich von strukturellen Partizipationsungleichheiten	23
	4.6 Mediale Begleitung	24
	4.7 Leitung, Kontrolle und Monitoring	25
	4.8 Systemische Effektivität und Kompatibilität mit der repräsentativen Demokratie	26
5	FAZIT UND ZUKUNFTSPERSPEKTIVEN	28
	Der Weg zum erfolgreichen Bürgerrat	30
	Referenzen	31
	Interviewpartner:innen	35

1

EINLEITUNG: HINTERGRUND UND PROBLEMDIAGNOSE

Wie geht es eigentlich unserer Demokratie? Diese Frage hören wir mit beängstigender Häufigkeit. Die Häufigkeit der Frage dürfte ein Zeichen dafür sein, dass es ihr gerade nicht so gut geht. Konsultiert man die Bücher, Studien und Schriften aus der akademischen Demokratieforschung, gibt es eine eindeutige herrschende Meinung: Ja, »die« Demokratie steckt in einer veritablen Krise. Buchtitel wie »Die Krisen der Demokratie« (Ralf Dahrendorf), »Existenzkrise der Demokratie« (Jens Hacke), »Der Zerfall der Demokratie« (Yascha Mounk), »Das Ende der Demokratie« (so resolut Yvonne Hofstätter), etwas vorsichtiger Wolfgang Merkel und Sascha Kneip (2018), die ihr Buch mit »Demokratie und Krise« betitelten. Die Reihe mit ähnlichen Krisentiteln lässt sich in jeder größeren europäischen Sprache wiederholen, so natürlich auch im Englischen, wie exemplarisch folgende Titel zeigen: »Life and Death of Democracy« (John Keane), »How Democracies Die« (Steven Levitsky/Daniel Ziblatt), »Democracy in Decline« (Philipp Kottler), mehrfach »Democracy in Crisis« oder bündig »Democrisis« (David Roche).

Wir starten unsere Studie vorsichtiger. Wir gehen nicht einfach von einer Krise der Demokratie aus. Das hat theoretische wie empirische Gründe:

- Erstens ist es irreführend von einer »Krise *der* Demokratie« zu sprechen. Von *der* Demokratie im Singular kann nicht die Rede sein. Die Demokratie in den USA ist nicht die gleiche wie jene in Kanada, jene Dänemarks unterscheidet sich von der österreichischen Demokratie, Deutschland ist nicht Polen, Frankreich nicht Ungarn. Anders als die politische Theorie muss sich die empirische Demokratieforschung der Unterschiede stets bewusst sein, ja sie herausarbeiten, um im Vergleich die Ursachen für positive und negative Entwicklungen aufzuspüren. Dies nicht nur im globalen Maßstab, sondern auch schon innerhalb der EU. Während sich die längst defekten Demokratien Ungarns (vor allem) und Polens (zunehmend) tatsächlich in einer Krise befinden¹, trifft dies weder auf Schweden noch Finnland zu. Auch nicht auf Deutschland.

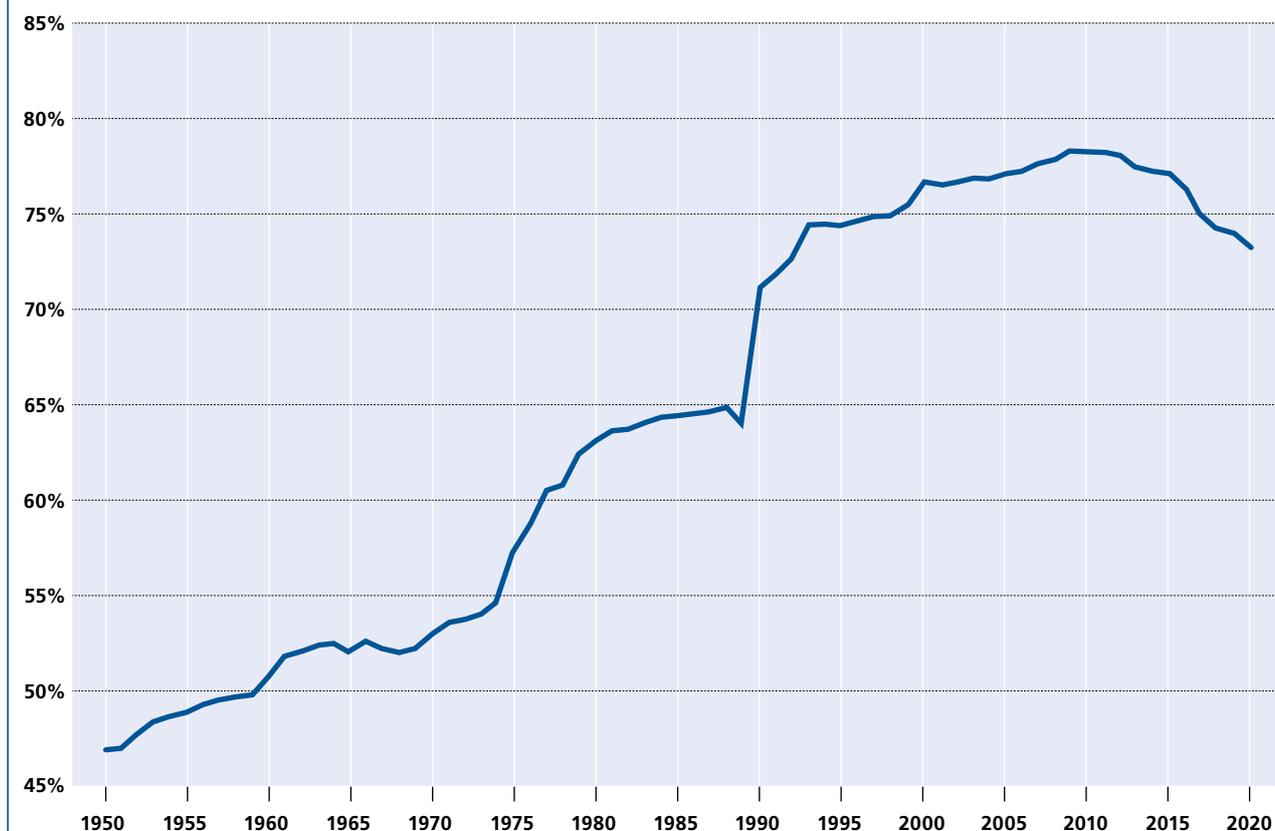
Das heißt aber nicht, dass nicht auch die älteren konsolidierten Demokratien mit ungelösten Herausforderungen konfrontiert sind. Dazu zählen u.a.: das niedrige, bzw. schwindende Vertrauen der Bürger:innen in die repräsentativen Organisationen (Parteien) und Institutionen (Parlament, Regierung), die Lücke zwischen Akzeptanz der demokratischen Werte und der wahrgenommenen Performanz der real existierenden Demokratien, der Aufstieg der rechtspopulistischen Parteien, die Wiederkehr von ethnischem Nationalismus, die zunehmende gesellschaftliche und politische Polarisierung², sowie nach wie vor die auch politisch wirksame sozioökonomische Ungleichheit. Sie alle beeinflussen die partizipativen, egalitären und deliberativen Grundsätze der Demokratie und mindern ihre Qualität.

- Zweitens haben wir keine robusten Demokratietheorien, die uns eine präzise Auswahl von hinreichenden Indikatoren und Schwellenwerten erlauben würden, mit deren Messung sich bestimmen ließe, ab wann eine Demokratie in eine Krise eintritt und wann sie diese wieder verlässt. Würde etwa in Deutschland ein 20-Prozent-Wahlergebnis für die rechte AfD genügen, um eine Krise *der* Demokratie zu diagnostizieren? Oder wenn diese als Koalitionspartner in die Regierung einträte? Österreich, Dänemark, Schweiz oder Frankreich (Präsidentenwahlen) haben schon höhere Wahlergebnisse der Rechtspopulisten gesehen. In über zehn Regierungen war die populistische Rechte in Europa schon in Koalitionsregierungen vertreten; darunter in den skandinavischen Ländern, die stets die höchsten Qualitätswerte für ihre Demokratien attestiert bekommen (Varieties of Democracies; Freedom House; Democracy Barometer). Würde aber ein Rückgang der Wahlbeteiligung um 20 Prozent in Deutschland es rechtfertigen von einer Krise der Demokratie zu sprechen? Wenn ja, wie argumentieren wir, dass viele andere Demokratien eine deutlich geringere Wahlbeteiligung haben, etwa die Schweiz, die Midterm-Kongresswahlen in den USA oder die Parlamentswahlen in Polen, die meist eine Wahlbeteiligung von weniger als 50 Prozent aufweisen? Auch hier ließe sich die Liste der Beispiele fortsetzen.

¹ Zum schwierigen Krisenbegriff der Demokratie siehe u. a. Merkel 2016.

² Zum Begriff der Polarisierung s. Merkel 2021.

Abbildung 1
Demokratieentwicklung der EU-Staaten und etablierter Demokratien (1950–2020)³



Quelle: V Dem – Varieties of Democracy: Durchschnitt der 26 EU-Mitgliedstaaten (exklusive Malta), Vereinigtes Königreich, Australien, Neuseeland, Kanada, USA und Japan; <https://www.v-dem.net/en/data/data/>

- Drittens reicht ein Indikator nicht für die Krisendiagnostik. Was wir seit Jahrzehnten erleben, ist eine Ungleichzeitigkeit der Entwicklung unterschiedlicher Organisationen, Institutionen und Verfahrensweisen der Demokratie. Die einen steigen auf, andere ab. So genießen gerechter Weise Homosexuelle, gleichgeschlechtliche Paare, ethnische Minderheiten oder auch Frauen deutlich mehr Rechte und weniger Diskriminierung als vor zehn, 20, 30 oder 50 Jahren. Gleichzeitig war es aber in Europa vor fünf Jahrzehnten einfacher, die »Nationalökonomie« nach demokratisch-politischen Zielen zu steuern als heute in Zeiten der Globalisierung.

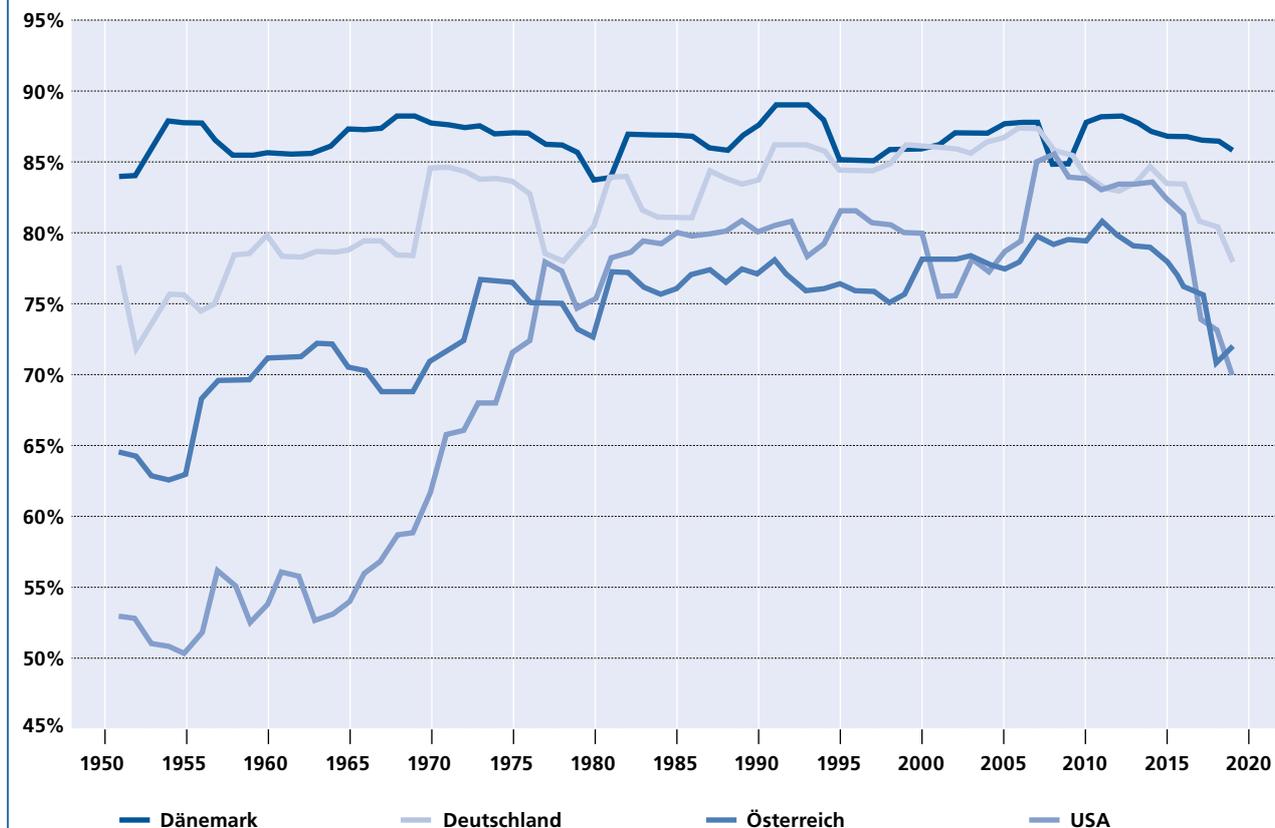
Aus diesen und anderen Gründen (Merkel 2015: 7ff.) sprechen wir im Folgenden von ungelösten Herausforderungen der etablierten Demokratien, die sich allerdings seit mehr als zehn Jahren zu einem signifikanten Rückgang der Qualität der entwickelten Demokratien verdichtet haben (Merkel/Lührmann 2021). Wir sprechen gerade wegen dieses kontinuierlichen Trends von einer Erosion der meisten (etablierten) Demokratien. Erosion bezeichnet nicht eine kurze, verdichtete starke Entwicklungslinie nach unten, sondern einen nun über eine Dekade anhaltenden Trend der Qualitätserosion der Demokratie. Die unten stehende Grafik zur Demokratiequalität der 27 EU-Staaten (mit Großbritannien, ohne Malta) und weiterer etablierter Demokratien in Australien,

Neuseeland, Japan, Kanada und die USA zeigen diesen Qualitätsrückgang deutlich ab dem Jahr 2010, nachdem diese politischen Regime im gezeigten Durchschnitt seit 1950 einen stetigen und steilen Qualitätsanstieg zu verzeichnen hatten.

Neben der hoch aggregierten Demokratielinie von 32 Staaten haben wir vier Einzelstaaten ausgewählt, die die »Demokratieerosion« noch einmal exemplarisch zeigt. Dänemark wurde als die beste Demokratie von 200 Staaten durch die Expert:innen von Varieties of Democracy (V-Dem) herausgefiltert. Aber selbst Dänemark erlebte demnach einen leichten Qualitätsrückgang. Signifikant stärker war dieser in Deutschland und Österreich. Die USA, die nach 1950 25 Jahre benötigt hatten, um die westeuropäischen Demokratiestandards zu erreichen, stürzte nach 2016 in der Amtszeit ihres 45. Präsidenten dramatisch ab. Auch ohne präzise Demokratietheorie zur Bestimmung der Schwellenwerte kann diese Entwicklung unter Donald Trump infolge der komprimierten Zeitspanne als eine turbulente Krisenentwicklung bezeichnet werden.

³ Natürlich waren die osteuropäischen Länder bis 1990 autoritäre Regime und erst danach Demokratien. Der demokratische Gehalt, den auch autoritäre Regime teilweise haben können, wurde für diese Länder von 1950–1990 ebenfalls erfasst.

Abbildung 2
Demokratieentwicklung in Dänemark, Deutschland, Österreich und den USA (1950–2020)



Quelle: V Dem – Varieties of Democracy 2020; <https://www.v-dem.net/en/data/data/>

Hier sollen nicht alle Phänomene und Ursachen der Demokratieerosion aufgezeigt werden (Lührmann/Merkel 2021). Vielmehr werfen wir nur einen kurzen Blick auf jene Demokratieprobleme, die mit der politischen Partizipation verknüpft sind, da wir auf die Demokratisierungschancen von Bürgerräten blicken, die vor allem im Bereich der Bürgerbeteiligung anzusiedeln sind. Zu prüfen ist: können Bürgerräte dazu beitragen, diese Defizite auszugleichen und in welcher Form vermögen sie dies am besten? Welches (Re-)Demokratisierungspotential haben Bürgerräte also und welches sind die Herausforderungen zu dessen Verwirklichung?

1.1 MIKROEBENE

- *Abnehmende Parteibindung und Volatilität des Wahlverhaltens*: Die Volatilität des Wahlverhaltens hat in den letzten Jahren erheblich zugenommen. Das spiegelt zum einen eine gewisse Unzufriedenheit gegenüber den Parteien allgemein wider, kann allerdings auch als »rationale Mündigkeit« aufgeklärter Bürger:innen gedeutet werden, die kontinuierlich die Performance der Regierenden mit ihren eigenen Interessen und Werten abgleichen. Die abnehmende Parteibindung setzt verstärkte Anreize für parteipolitische Akteure, mittels breit angelegter Marketingstrategien um

die Gunst der Wähler:innen zu werben. Dies drängt Bürger:innen zunehmend in eine Konsumentenposition. Die Aggregation von gesellschaftlichen Perspektiven und Präferenzen gerät dabei in den Hintergrund.

- *Soziale Selektivität*: Politische Partizipation wird vor allem von den formal Gebildeten oder politisch interessierten Bürger:innen wahrgenommen. Das untere (Bildungs-) Drittel ist weitgehend aus der politischen Beteiligung ausgestiegen und hat zudem eine wesentlich geringere Selbstwahrnehmung von politischen Gestaltungsmöglichkeiten (Schäfer 2010). Partizipativ ist Deutschland wie auch die meisten EU-Mitgliedstaaten eine gut funktionierende »Zwei-Drittel-Demokratie«.
- *Polarisierung*: Politikverdrossenheit und allgemein zurückgehende Wahlbeteiligung oder eine nachlassende politische Partizipation ist keineswegs mehr die »Krisensignatur« unserer politischen Epoche (Meiring/Schäfer 2020). Eine neue gesellschaftliche und politische Polarisierung ist an deren Stelle getreten. Ein konfrontativer Pluralismus von politischen Opponenten, der die politische Auseinandersetzung auch lebendig macht, transformiert sich zunehmend in eine politische Polarisierung in feindliche Lager. Als hätte der umstrittene Staatsrechtslehrer Carl Schmitt das politische Skript geschrieben. Diese Art von »toxischer« Polarisierung resultiert in

Kompromisslosigkeit und gefährdet den gesellschaftlichen Zusammenhalt. Die letzten drei großen Krisen in Europa und darüber hinaus – die Migrationskrise, die COVID-19-Pandemie und die Klimakrise – haben diese Polarisierung erheblich verschärft.

1.2 MESOEbene

- Auf der Ebene der kollektiven Organisationen wie *Parteien*, Gewerkschaften, Verbände, Vereine organisieren sich zunehmend weniger Menschen. »Bowling alone« hat der Zivilgesellschaftsforscher Robert Putnam (1995) diese Flucht aus gesellschaftlichen Organisationen einst genannt. Aber besonders sind von dieser »Flucht« die politischen Parteien betroffen (van Biezen/Poguntke 2014). Sie haben in weniger als zwei Jahrzehnten oft mehr als die Hälfte ihrer Mitgliedschaft verloren. Darüber hinaus sind Parteien die politischen Institutionen, die europaweit ein besonders geringes Vertrauen der Bürger:innen genießen, wie die Daten des Eurobarometer jedes Jahr aufs Neue belegen.
- Die *Volksparteien* befinden sich in einem unaufhaltsamen Niedergang. Sie haben an Stimmen, Mitgliedern, Vertrauen und Attraktivität verloren und sind in ihrer Mitgliederstruktur hoffnungslos überaltert. In vielen Ländern sind sie verschwunden. In den individualisierten Gesellschaften des 21. Jahrhunderts werden sie keine zentrale Rolle mehr spielen. Dies ist deshalb ein Problem, weil gerade in Zeiten der Polarisierung politische Integrationsmaschinen, wie dies die Volksparteien in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts gewesen sind, gerade dann fehlen, wenn ihre Integrationsleistung besonders gefragt ist. Kleinere und programmatisch engere Parteien werden diese integrative Rolle nicht spielen können.
- Aufstieg der *rechtspopulistischen Parteien*. Am rechten Rand sind fast in allen europäischen Parteiensystemen rechtspopulistische Parteien zu relevanten politischen Akteuren aufgestiegen. Diese »semi-loyalen Parteien« (Juan Linz) haben ein instrumentelles und illiberales Verständnis der Demokratie. Mit ihrer nationalistischen Identitätspolitik verschärfen sie die gesellschaftliche wie politische Polarisierung.

1.3 MAKROEBENE

- *Regierungen wie Parlamente* haben Vertrauen verloren. Das gilt insbesondere für die wichtigste Institution der repräsentativen Demokratie, das Parlament. Parlamente haben im Zuge der anhaltenden Internationalisierung politischer Beschlussfassung Kompetenzen an nationale wie supra- und transnationale Exekutiven abtreten müssen. In der Finanzkrise von 2008, in der Migrationskrise 2015 wie v.a. in der Corona-Krise (2020ff.) ist dieser politische Substanzverlust noch einmal beschleunigt worden.

- Die *Repräsentationskraft* und die *Repräsentationsglaubwürdigkeit der Parlamente* haben abgenommen. Das betrifft zum einen die sogenannte deskriptive Repräsentation, d.h. die soziostrukturelle oder geschlechtliche Entsprechung der Repräsentant:innen mit den Repräsentierten. Die Dominanz der Akademiker:innen im Parlament äußert sich auch in der sog. substantiellen Repräsentation, d.h. der Repräsentanz der Interessen. Auch hier dominieren die Werte der akademisierten Mittelschichten. Empirische Forschungen zeigen dazu, dass sich auch in den verabschiedeten Gesetzen und *policies* eine Überrepräsentation der Präferenzen (höherer) Mittelschichten finden lassen. Die Präferenzen der Unterschichten bleiben unterrepräsentiert (Lehmann/Regel/Schlote 2015: 157ff).

Die *Kohäsion der politischen Gemeinschaft* hat sich verringert und teilt auch die Gesellschaften der entwickelten Demokratien wieder in Klassen, in oben und unten oder kosmopolitische wie nationalistisch-kommunitaristische Lager. Dies stellt die Identifikation der Bürger:innen mit »ihrem« Gemeinwesen vor eine Zerreißprobe. Zugehörigkeit wird zunehmend nur noch zu der eigenen Klasse, dem eigenen Lager oder den vertrauten eigenen Wertegemeinschaften empfunden. Die traditionellen politischen Institutionen und Akteure waren bisher nicht in der Lage, Brücken in einer sich zunehmend segmentierenden Gesellschaft zu bauen. Die Unfähigkeit Brücken zu schlagen, wird auch durch die Möglichkeiten der Online-Kommunikation über soziale Medien – anders als mitunter erhofft – nicht gefördert, sondern oftmals noch verstärkt.

Dies sind die wichtigsten Defizite und ungelösten Probleme in den Gesellschaften und politischen Systemen etablierter Demokratien. Politikverdrossenheit ist die falsche Beschreibung für den Zustand unserer Demokratien. Denn nicht nur die Polarisierung schreibt uns ganz andere Zeichen an die Wand. Zu beobachten ist eine wachsende politische, ja demokratische Nachfrage zu mehr direkter aktiver politischer Beteiligung der Menschen in ihren demokratischen Gemeinschaften. Dies zeigen auch die vielen digitalen Plattformen für Diskussionen, Austausch, Unterschriftensammlungen, Initiativen für Volksabstimmungen, Petitionen oder Mobilisierungen für Proteste und Demonstrationen. Auch wenn nicht alle Initiativen von prodemokratischen Kräften betrieben werden, zeigen sie, dass viele Bürger:innen mehr als wählen wollen. Dies deutet an, was empirische Studien auch bestätigen, dass schwindendes Vertrauen in Institutionen keine Entzauberung der Demokratie und ihrer Prinzipien bedeutet, sondern die Enttäuschungseffekte von der als mangelhaft empfundenen Performanz der Institutionen und Verfahren der repräsentativen Demokratie geprägt wird. Wir wissen zudem aus den Erfahrungen in der Schweiz, dass die direkte Beteiligung der Bürger:innen gerade auch jenseits von Wahlen die Identifikation mit der politischen Gemeinschaft stärkt. Es stellt sich also die Frage, welche politischen Beteiligungsformen zur (Re-)Demokratisierung unserer Demokratien besonders geeignet sind.

Das Schweizer Modell der Volksabstimmungen auf allen drei Territorialebenen des Staates lässt sich nicht einfach übertragen, wie überhaupt Modelle stets kontextualisiert werden müssen. Ohne Volksabstimmungen generell verwerfen zu wollen (Merkel/Ritzi 2017), ist bei ihrer Anwendung in polarisierten Gesellschaften Vorsicht geboten. Volksabstimmungen sind Nullsummenspiele, wer mehr als 50 Prozent der notwendigen Stimmen auf seine Beschlussvorlage vereinigen kann, gewinnt. Volksabstimmungen können exkludierenden Charakter haben. Demokratische Innovationen sollten in segmentiert-polarisierten Gesellschaften aber vor allem Inklusionsmechanismen als demokratisches Gegengift in Gang setzen. Möglichst viele Menschen sollen sich in der Reforminstitution wiederfinden und möglichst auch mitmachen wollen und können.

Deliberative Institutionen folgen einer grundsätzlich anderen Logik als Volksabstimmungen. Nicht die dezisionistisch fabrizierte quantitativ-numerische Entscheidung gilt, sondern der wechselseitige und empathische Austausch von Argumenten ist zentral (Schäfer/Merkel 2020). Im Idealfall zählt nur der »eigentümlich zwanglose Zwang des besseren Argumentes«, wie es Jürgen Habermas treffend pointiert. Bürgerräten liegt konstitutiv die deliberative Methode zugrunde, also eine Herangehensweise, die in unseren gegenwärtigen Gesellschaftsverfassungen sich durchaus als eine Praxis anbietet, die Brücken über die Gräben hinweg bilden kann. Aber mit einer solchen grundsätzlichen Einschätzung ist noch nicht viel gewonnen. Viele andere Aspekte sind zu prüfen: Wie inklusiv sind Bürgerräte, wer nimmt an ihnen teil, wie lassen sich diese mit den repräsentativen Institutionen wie dem Parlament kombinieren, welches Design der Bürgerräte verstärkt die demokratisierenden Effekte, welche Regelungen produzieren problematische Konsequenzen? Davon wird im Folgenden die Rede sein.

2

DEMOKRATIETHEORETISCHE DISKUSSION

2.1 DEFINITIONEN

Bürgerräte (oder Citizens' Assemblies) stellen eine Sonderform sogenannter Mini-Publics dar. Die Idee zum Konzept der Mini-Publics geht auf den Demokratieforscher Robert Dahl zurück. Sie stellt einen Lösungsvorschlag für das Problem dar, dass zwischen politischen Eliten und durchschnittlichen Bürger:innen (dem Demos) in konkreten politischen Entscheidungsprozessen eine immer größere Lücke klappt, weil letztere aus Mangel an Ressourcen wie Wissen und Aufmerksamkeit immer weniger in der Lage erscheinen, die komplexen Entscheidungsmaterien zu beurteilen (Dahl 1989, S. 338ff.). Ein »minipopulus« könnte dieser Herausforderung begegnen, indem es eine per Zufallsauswahl aus dem gesamten Demos gebildete überschaubare Gruppe herstellt, die sich stellvertretend für das ganze Volk kollektiv und mit Expert:innen in einem begrenzten Zeitrahmen zu einer politischen Frage berät und darauf basierend öffentlich Stellung bezieht. Mini-Publics sind also ausreichend klein, um einen interaktiven Diskurs zu ermöglichen, und groß genug, um in ihrer Zusammensetzung ein repräsentatives Abbild der Bevölkerung zu liefern (Goodin/Dryzek 2006, S. 220).

Was alle Formen von Mini-Publics teilen, ist die Rekrutierung ihrer Teilnehmenden durch Zufallsauswahl (Smith 2009). Dadurch unterscheiden sie sich sowohl von klassischen Formen der Partizipation als auch von anderen demokratischen Innovationen wie beispielsweise dem Bürgerhaushalt, in denen die Teilnahme auf Basis der Selbstrekrutierung geschieht. Die eigene Partizipationsentscheidung spielt natürlich auch bei Mini-Publics eine Rolle, weil die Teilnahme in der Regel freiwillig ist, weshalb auch der Selbstselektion eine gewisse Bedeutung zukommen kann (siehe Abschnitt 3). Allerdings kann nur teilnehmen, wer zuvor ausgelost und eingeladen wurde. Auch gilt die Teilnahmeeinladung ausschließlich für das konkrete, zeitlich begrenzte Format. Zudem ist das Verfahren selbst im Vergleich zu anderen Formen relativ stark (vor-)strukturiert und moderiert mit dem Ziel, einen möglichst inklusiven und intensiven deliberativen Prozess unter den Teilnehmenden zu ermöglichen.

Bürgerräte unterscheiden sich von anderen Formen von Mini-Publics in der Regel durch Größe, Zielsetzung und Lauf-

zeit. Bürgerräte umfassen mit ca. 100–160 Teilnehmenden eine höhere Zahl an Teilnehmenden als beispielsweise Bürgerjuries (ca. 12–26) oder »consensus conferences« (ca. 10–18). Sie zielen im Vergleich zu »deliberative polls« nicht auf die Erhebung von politischen Meinungen, sondern auf die Erstellung von konkreten Politikempfehlungen und erstrecken sich mit ca. 20–30 Sitzungstagen (über mehrere Wochen oder gar Monate) über einen relativen langen Zeitraum (Elstub 2014). Als erster (moderner) Fall dieses Formats gilt die Citizens' Assembly in British Columbia, die im Jahr 2004 über eine Wahlrechtsreform des kanadischen Bundesstaats beriet. Die Grenzen zwischen Bürgerräten und anderen Mini-Publics sind allerdings fließend. Die Gestaltungs-, Variations- und Kombinationsmöglichkeiten hinsichtlich Struktur und Zielsetzung sind entsprechend vielfältig. Umso wichtiger ist es, bei der konkreten Umsetzung Ziel und Gestalt zu reflektieren und aufeinander abzustimmen (siehe Kapitel 4).

2.2 NORMATIVE PRINZIPIEN UND ERWARTUNGEN

Normative Grundlage für die Gestaltung und kritische Reflektion von Bürgerräten und anderen Mini-Publics bilden vor allem partizipative und deliberative Demokratietheorien (Barber 1994; Chambers 2003; Habermas 1994; Dryzek 2000). Deliberative Partizipation ist dementsprechend die allgemeine Leitlinie für dieses Format demokratischer Innovationen. Dabei meint Deliberation den interaktiven Austausch und das kollektive Abwägen von Argumenten in Hinblick auf ein Entscheidungsproblem. Die Meinungs- und Positionsbildung kommt also nach dieser Erwartung vor allem durch Argumentieren, Informationsverarbeitung und gegebenenfalls Lernprozesse zustande. Dieser Prozess kann in gewissem Maße in Analogie zu parlamentarischen Beratungsprozessen betrachtet werden (Schäfer 2017). Dabei wird allerdings die Partizipation von Bürger:innen aus möglichst diversen Bevölkerungsschichten und -milieus anvisiert. Die deliberative Demokratietheorie liefert ein Legitimationsmodell demokratischer Willensbildungs- und Entscheidungsprozesse. Ihre normativen Erwartungen hinsichtlich der Legitimität von Bürgerräten lässt sich nach den Aspekten Rekrutierung, Prozessgestaltung und Ergebnis aufschlüsseln.

REKRUTIERUNGSVERFAHREN

Das Rekrutierungsverfahren zu Bürgerräten bedient sich zweier Legitimitätsquellen. Zum einen kann die Zufallsauswahl durch Losverfahren als das demokratische Verfahren par excellence betrachtet werden (Buchstein 2009; Manin 1997), weil es die Gleichheit zwischen allen Bürger:innen in einem absoluten Sinne sicherstellt. Denn im Prinzip hat im Losverfahren jede:r Bürger:in die gleiche Chance, ausgewählt zu werden und in den Genuss der Teilnahme zu kommen. Wer nicht zu den Ausgelosten gehört, kann zumindest sicher sein, dass die Auswahl fair und ohne Ansehen der Person vonstattengeht und dass er oder sie in Zukunft immer noch die gleiche Chance hat, bei einer anderen Gelegenheit ausgewählt zu werden. Das Los spielte in den antiken Vorläufern heutiger Bürgerräte, insbesondere in den Ratsgremien der athenischen Demokratie eine zentrale Rolle. Es war das Mittel zur Besetzung der meisten politischen Ämter. Neben der Chancengleichheit, die das Losverfahren gewährleistet, gilt zum anderen aber auch die durch die Zufallsauswahl angestrebte statistische Repräsentativität der teilnehmenden Gruppe von Bürger:innen als Legitimitätsquelle. Diese soll in ihrer Zusammensetzung die sozialstrukturelle Heterogenität der Gesamtbevölkerung möglichst angemessen widerspiegeln. Im Ergebnis hat man es dann idealerweise mit einer Gruppe durchschnittlicher Menschen zu tun. Wer nicht ausgewählt wurde, kann daher dennoch davon ausgehen, dass an dem Bürgerrat Personen »wie du und ich« teilnehmen. Vor diesem Hintergrund ist es für Nichtteilnehmende also plausibel anzunehmen, dass die Gruppe auch bei eigener Teilnahme an der kollektiven Beratung zu einer Berücksichtigung ähnlicher Interessen und Sichtweisen gekommen wäre. Indem das Rekrutierungsverfahren von Bürgerräten diese beiden Legitimitätsquellen nutzt, vereint es direktdemokratische und repräsentative Prinzipien.

Vom Prinzip der reinen Zufallsauswahl kann aber unter bestimmten Umständen auch mit guten Gründen abgewichen werden. So wird in der Praxis in der Regel durch eine stratifizierte Zufallsauswahl sichergestellt, dass in der teilnehmenden Gruppe alle für das zu behandelnde Thema relevanten gesellschaftlichen Perspektiven vertreten sind (Farrell/Stone 2020; Ryan/Smith 2014). Bestimmte Minderheiten oder regionale Perspektiven sind dann beispielsweise aus legitimen Gründen statistisch überrepräsentiert. Auch kann in spezifischen Fällen und Entscheidungsmaterien die besondere Betroffenheit bestimmter Bevölkerungsgruppen oder auch die Verteilung des Interesses an der Teilnahme nahelegen, die Grundgesamtheit, aus der per Zufallsauswahl gelost wird, zu modifizieren. Einen Schritt weiter gehen noch Ansätze, die vorschlagen, politisch benachteiligten gesellschaftlichen Gruppen zunächst in relativ homogen zusammengesetzten Mini-Publics die Möglichkeit zu geben, ihre eigenen Perspektiven im kollektiven Austausch untereinander zu entwickeln. In dieser Phase der »Enklavendeliberation« (Karpowitz et al. 2009) können geloste Vertreter:innen solcher Gruppen sowohl die inhaltlichen Argumente und Positionen als auch das nötige Selbstvertrauen entwickeln, mit denen sie dann effektiv und gleichberechtigt an sozial heterogener zusammengesetzten Foren teilnehmen können.

DELIBERATIVER PROZESS

Mit dem deliberativen Prozess im Rahmen eines Bürgerrats wird wie insgesamt mit der deliberativen Demokratie eine doppelte normative Erwartung verbunden: Inklusion und »epistemische Fruchtbarkeit« (Bächtiger et al. 2014). Zum einen soll sich jede Teilnehmende effektiv und gleichberechtigt einbringen können; zum anderen soll das offene, kritische und respektvolle Zusammenbringen unterschiedlichster Perspektiven zu einem qualitativ hochwertigen Diskurs führen. Teilnehmenden soll dadurch ermöglicht werden, im Zuge der diskursiven Auseinandersetzung und des Gebens und Nehmens von Gründen eigene und gemeinsame Positionen zu entwickeln, zu rechtfertigen und zu reflektieren. Damit ist die empirisch begründete Hoffnung verbunden, dass das wechselseitige Verständnis für gegenläufige Argumente wachsen, etwaige Vorurteile zu Gunsten von Lerneffekten überwunden sowie problematische Gruppeneffekte wie Konformitätsdruck umgangen werden können (List et al. 2013). Um dies zu erreichen, wird die ausgewogene Bereitstellung von entscheidungsrelevanten Informationen, eine diverse Zusammensetzung der Gruppe und die Moderation des Austausches in Kleingruppendiskussionen, die auf eine möglichst inklusive Teilnahme aller Beteiligten zielt, als zentral erachtet (Setälä/Smith 2018). Die ersten Fälle von Bürgerräten in British Columbia, Ontario und in den Niederlanden folgten einem ähnlichen Aufbau (Fournier et al. 2011, S. 21–50): Nach dem Auswahlprozess erfolgte zunächst eine **Lernphase**, in der Informationen zu den unterschiedlichen Wahlsystemen, zu denen der Bürgerrat eine Position entwickeln sollte, von in der pluralen Gesamtheit neutralen Sachverständigen vermittelt wurden. Daran schloss sich eine **Konsultationsphase** an, in der Mitglieder der breiteren Öffentlichkeit im Rahmen von öffentlichen regionalen Anhörungen und Debatten ihre Sichtweise an Mitglieder des Bürgerrats adressieren konnten. Seinen Abschluss fand der Prozess in einer wiederum internen **Deliberations-** und **Entscheidungsfindungsphase**. In den internen Phasen wechselten sich Plenar- und Kleingruppensitzungen ab, wobei letztere durch geschulte Personen moderiert wurden.

ERGEBNIS

Vor dem Hintergrund dieser Vorstellungen über den internen Prozess deliberativer Mini-Publics lassen sich die Erwartungen hinsichtlich des Ergebnisses des Prozesses auf individueller und kollektiver Ebene verorten. Die einzelnen Individuen sollen profitieren, indem sie durch ihre aktive Teilnahme einen Lernprozess durchlaufen, Klarheit über ihre Präferenzen gewinnen sowie Erfahrungen der politischen Effektivität machen und damit ihre Bürgerrolle stärken. Die Erwartungen an die Ergebnisse von Bürgerräten gehen aber über die individuelle Ebene hinaus, weil ihre Aufgabe darin besteht, eine kollektive Entscheidung – in der Regel für eine spezifische Politikempfehlung – zu treffen. Erhofft wird also auch eine qualitativ hochwertige Entscheidungsformulierung, in der alle relevanten Argumente Berücksichtigung finden und die die individuellen Lernprozesse widerspiegelt (Mercier/Landemore 2012). Das Ziel ist dabei nicht in erster

Linie ein Konsens, sondern ein Mehrheitsbeschluss, der auf einer reflektierten Meinungsbildung beruht und der mit begründeten Minderheitsvoten einhergehen kann. Niemeyer und Dryzek (2007) bringen zudem das Konzept des Meta-Konsenses als valides Ziel deliberativer Gruppenprozesse ins Spiel. Ein Meta-Konsens beschreibt nicht eine Einigkeit über die aus dem Deliberationsprozess resultierenden Empfehlungen, sondern lediglich die Übereinstimmung darüber, welche validen Gründe und legitimen Alternativen es zu einer Streitfrage gibt, aber nicht notwendigerweise wie sie gewichtet und in welche Rangordnung sie gebracht werden sollten.

Werden Auswahl- und Rekrutierungsverfahren sowie der Deliberationsprozess den normativen Prinzipien gerecht, steigt auch die Wahrscheinlichkeit, dass der Output des Bürgerrats in der breiteren Öffentlichkeit als legitim anerkannt wird. Wenn Verfahren und Argumente zudem transparent kommuniziert werden, können sie auch die öffentliche Debatte anregen, informieren und somit die demokratische Diskussionskultur stärken. Ein auch in der Theoriediskussion neuralgischer Punkt betrifft die Frage, welche Rolle Bürger-räten im politischen System zukommen sollte. Hier geht es also letztlich darum, ob und, falls ja, wie die Empfehlungen eines Bürgerrats Autorität erlangen und gegebenenfalls in kollektiv verbindliche Entscheidungen transformiert werden sollen. An diese Frage schließen die folgenden systemischen Überlegungen an.

2.3 SYSTEMISCHE ÜBERLEGUNGEN

Die jüngste Theorieentwicklung im Bereich deliberativer Mini-Publics besteht darin, der Kritik zu begegnen, dass durch den Fokus auf letztere zunehmend der Blick auf den gesamtgesellschaftlichen politischen Diskussions- und Willensbildungsprozess verloren gegangen sei (u.a. Chambers 2009). Manche Kritiker gehen so weit zu beklagen, dass Mini-Publics den demokratischen Diskurs unterminieren, weil sie gewissermaßen kritisches Diskurspotential aus der öffentlichen Sphäre abziehen, insbesondere wenn sie von staatlichen Autoritäten vor allem strategisch eingesetzt werden, um Opposition zu minimieren (Böker 2017; Lafont 2021). Andere Autor:innen nehmen diese Warnung ernst, verweisen aber auf die Notwendigkeit der auch diskursiven Arbeitsteilung in modernen komplexen Gesellschaften, in denen Mini-Publics ein wichtiges Potential zukomme (Setälä/Smith 2018).

Systemische Ansätze (klassisch bereits Habermas 1994) versuchen nun, diesem Problem gerecht zu werden. Sie wollen klären, wie die verschiedenen politischen Arenen eines demokratischen Systems bestmöglich zusammenwirken können, um demokratische Funktionen zu erfüllen (Mansbridge et al. 2012). Dabei kann auch geprüft werden, welche Funktionen in der Demokratie durch Deliberation neben anderen Praktiken für die Demokratie am besten erfüllt werden können (Warren 2017). Im Mittelpunkt der Überlegungen steht dabei die Frage nach der Verkopplung der Systemteile – also insbesondere nach der Rolle, die Mini-Publics wie Bürger-räte gegenüber repräsentativen Institutionen (Parlament

und Regierung), zivilgesellschaftlichen Organisationen (Parteien, NGOs) und der breiten Öffentlichkeit spielen sollen.

Dabei wird theoretisch grundsätzlich eine lose Kopplung (Mansbridge et al. 2012) favorisiert. Eine zu enge Kopplung würde demgegenüber verhindern, dass Mini-Publics ausreichend unabhängig operieren können, um ihr inklusives und deliberatives Potential zu entfalten, oder gar dazu führen, dass Mini-Publics für partei- oder regierungspolitische Ziele von anderen Akteuren kooptiert werden. Eine gänzliche Entkopplung würde die möglichen Wirkungen von Mini-Publics verpuffen lassen. Doch was bedeutet eine lose Kopplung konkret für das Design solcher kooperativer Beziehungen?

Die genaue Ausgestaltung dieser Verbindungen muss in Abhängigkeit von Funktion und Autorität gesehen werden, die man Bürgerräten und anderen Mini-Publics zuschreibt. Diesbezüglich lassen sich zwei grundsätzliche Vorstellungen unterscheiden. Entweder spielen diese Arenen eine lediglich konsultative Rolle oder sie werden darauf aufbauend in die Produktion verbindlicher politischer Entscheidungsprozesse eingebunden. Eine konsultative Rolle können sie wiederum entweder gegenüber der breiten Öffentlichkeit oder gegenüber politischen Entscheidungsträgern einnehmen. Auch beides ist gleichzeitig möglich. Im ersten Fall können die Empfehlungen von Bürgerräten für Bürger:innen Orientierungen liefern, weil diese die kommunizierten Begründungen überzeugend finden oder weil sie darauf vertrauen, dass diese repräsentative Querschnittsgruppe stellvertretend für eine deliberierende Öffentlichkeit angemessene Positionen entwickelt (Warren/Gastil 2015). Im zweiten Fall können gewählte Entscheidungsträger die Argumente und Empfehlungen von Bürgerräten in ihre eigenen Deliberationen einfließen lassen oder auch als reflektiertes Meinungsbild der Öffentlichkeit heranziehen.

Werden Mini-Publics stärker als Teil des politischen Entscheidungsprozesses reflektiert, treten unterschiedliche Möglichkeiten in Erscheinung. Eine erste Variante besteht in der engen Verknüpfung der Beratungen eines Bürgerrates mit jenen eines repräsentativen Entscheidungsgremiums, wie z. B. eines parlamentarischen Ausschusses. Hierbei wird der reziproke Austausch von Argumenten und die Bereitschaft gewählter Entscheidungsträger, sich auf die gleichberechtigte Auseinandersetzung mit den Mitgliedern der Mini-Public einzulassen, als entscheidend für den Erfolg betrachtet (Hendriks 2016). Eine zweite Variante ist die Kopplung einer Mini-Public mit direktdemokratischen Entscheidungsverfahren. So wurden die mittlerweile klassischen Bürgerräte von British Columbia und Ontario jeweils mit einem Referendum kombiniert. Die Empfehlungen konnten damit direkt für die Wahlrechtsreform abgestimmt werden. Eine dritte Variante geht noch weiter und weist einem Bürgerrat unmittelbare Entscheidungsbefugnis in einem bestimmten Bereich zu. Auch für diese Position gibt es Befürworter:innen unter den Vertreter:innen der deliberativen Demokratie – wenn auch weniger als für die zuvor vorgestellten Optionen (Setälä/Smith 2018). Ein prominentes Beispiel für diese Variante ist der Vorschlag zur Einführung einer durch Los zusammengesetzten zweiten bzw. dritten legislativen Kammer. Gastil und Wright (2018), die diese Position vertreten, sehen den

Vorteil einer solchen Kombination von Los und Wahl in verschiedenen Kammern der Legislative, dass damit die Nachteile des elektoralen Parteienwettbewerbs – wie z. B. die zunehmende Orientierung an teuren Marketinginstrumenten in Wahlkämpfen auf Kosten inhaltlicher Auseinandersetzungen – entgegengewirkt werden kann. In dem Falle tauchen aber nach Ansicht von Lafont (2015) sowie von Kneip und Merkel (2017) Legitimitätsprobleme auf, da zufällig ausgewählte Bürger:innen anderen Bürger:innen gegenüber nicht rechenschaftspflichtig sind.

Je enger Bürgerräte und andere Formen von Mini-Publics in verbindliche Entscheidungsprozesse eingebunden werden, desto stärker treten sie gegebenenfalls in Konkurrenz mit anderen Institutionen und zivilgesellschaftlichen Akteuren wie Parteien oder Interessengruppen. Auch steigt der Anreiz für politische Akteure, Bürgerräte strategisch zu beeinflussen (Neblo 2015) oder lediglich auf Ad-hoc-Basis für die Erreichung vorgegebener Ziele einzusetzen. Umso wichtiger wird die Reflektion der Kompetenzen dieser gelosten Gremien und ihrer institutionellen Einbindung in repräsentative Entscheidungsprozesse. Um hier eine einseitige Vereinnahmung zu vermeiden, muss vor allem auch die Frage nach der Kontrolle über die inhaltliche Agenda reflektiert werden (Setälä 2017).

Wie auch immer die Kopplung gestaltet ist, eine entscheidende Bedingung für die Legitimität der durch den Bürgerrat verabschiedeten Empfehlungen ist, dass die breite Öffentlichkeit eine maximale Chance hat, die dort mobilisierten Argumente nachvollziehen zu können. Medienbegleitung, Austausch mit der Öffentlichkeit sowie öffentliche Rechtfertigung für Aufnahme und Nichtaufnahme von Vorschlägen aus Bürgerräten durch die gewählten Entscheidungsträger:innen erscheinen dabei als zentral. Denn nur wenn sichergestellt ist, dass die Öffentlichkeit prinzipiell die Argumentationen von Bürgerräten nachvollziehen kann, kann der oben zitierten Kritik begegnet werden, dass Mini-Publics Gefahr laufen, einen kritischen gesamtgesellschaftlichen Diskurs zu unterminieren.

2.4 ZWISCHENFAZIT

Können die in der Einleitung analysierten demokratiepolitischen Probleme mit Hilfe von Bürgerräten bearbeitet oder sogar gelöst werden? Diese deliberativen Formen der demokratischen Innovation haben das Potential, auch politisch weniger aktive oder von traditionellen Institutionen enttäuschte Menschen an demokratische Partizipation heranzuführen und dadurch diverse gesellschaftliche Perspektiven zu integrieren. Im besten Fall fördern sie einen konstruktiven Austausch zwischen unterschiedlichsten Positionen, tragen zur reflektierten Meinungsbildung sowie zur Milderung der gesellschaftlichen Polarisierung bei und informieren so den öffentlichen Diskurs. Sie können dazu beitragen, die Kluft zwischen politischen Entscheidungsträger:innen und Bürger:innen zu verringern, indem sie eine konstruktive Rolle in politischen Entscheidungsprozessen spielen. Unter günstigen Bedingungen können sie dadurch helfen, eingerostete

politische Routinen aufzubrechen. So lassen sich zumindest die normativen Erwartungen an Bürgerräte und andere Formen von Mini-Publics zusammenfassen.

Das systemische Denken in der Demokratietheorie erinnert uns jedoch daran, dass einzelne Innovationen keine umfassenden Heilmittel darstellen können, wenn sich die sonstigen Erwartungen und Funktionsweisen innerhalb des politischen Systems nicht auch verändern. In diesem Sinne sollten Mini-Publics weniger als die einzig wahren Arenen der Demokratie betrachtet werden, sondern vielmehr als Instrumente, mittels derer andere Aspekte des politischen Systems und der demokratischen Teilhabe demokratisiert werden können (Curato et al. 2017, S. 32). Dazu bedarf es natürlich einerseits einer prinzipiellen Offenheit und Bereitschaft unterschiedlicher Akteure und Institutionen des politischen Systems, insbesondere der Parteien und Parlamente, sich auf diese neuen Teilhabeformen einzulassen.

Andererseits müssen Bürgerräte aber auch so gestaltet sein, dass sie ihre demokratisierenden Potentiale möglichst optimal entfalten können und ihre potentiellen Schwächen minimiert werden. Die aus der demokratietheoretischen Diskussion gewonnenen Fragen zur angemessenen Beurteilung konkreter Umsetzungen von Bürgerräten lauten also: Gelingt die Auswahl und Rekrutierung der Teilnehmenden im Sinne der Chancengleichheit und deskriptiven Repräsentation? Wie inklusiv und deliberativ ist die Prozessgestaltung? Gibt es eine konstruktive Arbeitsteilung und effektive Kopplung mit Institutionen der repräsentativen Demokratie, mit zivilgesellschaftlichen Organisationen und mit der breiteren Öffentlichkeit?

3

POLITISCHE ERFAHRUNGEN UND EMPIRISCHE BEFUNDE

Die Untersuchung des Demokratisierungspotentials von Bürgerräten kann auf einen mittlerweile relativ umfassenden Pool von Erfahrungen zurückgreifen. Diese haben zu einem großen Teil bereits Berücksichtigung in der politikwissenschaftlichen Forschung gefunden. Die vorliegende Studie stützt sich neben diesen wissenschaftlichen Analysen auch auf Hintergrundgespräche mit ausgewählten Expert:innen aus Wissenschaft und Praxis (siehe Überblick im Anhang).

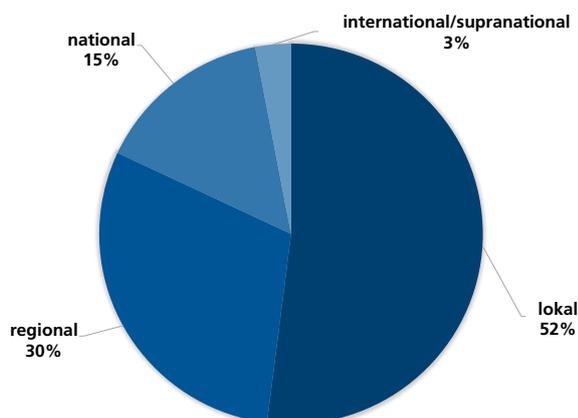
3.1 ÜBERBLICK

Wie bereits angedeutet, traten deliberative Mini-Publics bisher in diversen Formen in Erscheinung, die sich u.a. in der Auswahl und der Anzahl der Teilnehmenden, der Dauer und der Verwertung der Ergebnisse ihrer Arbeit unterschieden. Die prominentesten Varianten sind Bürgerrat, Bürgerjury, Konsensuskonferenz, Planungszelle und »Deliberative Poll«. In 18 Mitgliedstaaten der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) sowie in der Europäischen Union wurden sie bisher auf allen politischen Ebenen durchgeführt – lokal (52 Prozent), regional (30 Prozent), national (15 Prozent) und international/supranational (3 Prozent) –, wobei die meisten von ih-

nen Themen wie Stadtplanung, Gesundheit, Umwelt und Infrastruktur behandelt haben (Česnulaitytė 2020a, S. 70). Im Laufe der Jahre wurden weltweit zahlreiche Modelle repräsentativer Deliberationsprozesse entwickelt, getestet und implementiert und je nach Kontext teils unterschiedlich benannt. Angesichts dieser Vielfalt und der wachsenden Bedeutung dieser neuen Partizipationsformen haben sich in letzter Zeit führende Expert:innen aus Wissenschaft und Praxis um eine Standardisierung bemüht, um die Qualität solcher Innovationen zu sichern. In diesem Zusammenhang sind unter anderem das Handbuch »Enabling National Initiatives to Take Democracy Beyond Elections« des *UN Democracy Fund* und der *newDemocracy Foundation* (2019) zu nennen sowie die Studie »Deliberative Mini-Publics Core Design Features« (Curato et al. 2021). Während diese Publikationen die diversen Formen von Mini-Publics behandeln, konzentriert sich die vorliegende Studie auf Bürgerräte als spezifischen Subtyp.

Bürgerräte werden seit 2004 installiert und sind damit die neueste der genannten Formen. Sie stellen unter ihnen möglicherweise auch das demokratisch anspruchsvollste Format dar. Denn sie involvieren eine relativ hohe Zahl von Bürger:innen in einen zeitlich umfassenden Prozess, der insgesamt stark auf politische Willensbildungs- und Entscheidungsprozesse ausgerichtet ist. Die durchschnittliche Arbeit eines Bürgerrats dauert laut einer Untersuchung zu OECD-Mitglied- und Nichtmitgliedstaaten elf Monate und wird im Durchschnitt von 90 Teilnehmenden durchgeführt (Česnulaitytė 2020b, S. 35). Was diese Partizipationsform besonders interessant macht, ist die Tatsache, dass ihr bisheriger thematischer Fokus nicht allein auf lokalen oder regionalen Projekten lag, sondern auf Fragen, die eine gesamtgesellschaftliche Relevanz haben und die prominenter politische Themen und parteipolitische Positionen berühren. Derzeit werden Bürgerräte beispielsweise zunehmend auch als Teil umfassender gesellschaftlicher Antworten auf die Folgen der COVID-19-Pandemie gesehen. Die französische Stadt Nantes hat vor kurzem einen Bürgerrat gegründet, in dem 80 Einwohner:innen der Stadt die Auswirkungen der COVID-19-Pandemie bewerteten und die Empfehlungen vorbereiteten (Convention citoyenne 2021). Diese sollen den gewählten Amtsträger:innen der Stadt präsentiert werden, welche wiederum zu den Vorschlägen Stellung beziehen sollen. Auch die Landesregierungen von Baden-Württemberg, Thüringen und Sachsen haben Bürgerräte zum Thema

Abbildung 3
Mini-Publics in 18 OECD-Mitgliedstaaten
sowie der Europäischen Union



Quelle: Česnulaitytė 2020 b, S. 70.

»Corona« eingerichtet, deren Ergebnisse die Landespolitik informieren sollen. Zunehmend werden Bürgerräte jüngst auch mit Klimafragen befasst. Es ist wenig riskant vorauszusagen, dass gerade zu diesem Thema die Nachfrage nach bürgerschaftlicher Mitbeteiligung steigen wird.

Als Partizipationsform haben Bürgerräte vor allem in den letzten Jahren an Bedeutung gewonnen. Doch obwohl sie zunehmend zu einer nachgefragten institutionellen Antwort auf brisante politische Fragen werden, sind sie gemessen an ihrer Bedeutung innerhalb des gesamten politischen Systems trotz steigender medialer und wissenschaftlicher Aufmerksamkeit immer noch als »marginale Institutionen« zu betrachten (Setälä/Smith 2018, S. 300).

3.2 VERGLEICH PARADIGMATISCHER FÄLLE

Von 2004 bis heute wurde eine stetig wachsende Zahl von Bürgerräten durchgeführt. Zu den prominentesten Fällen gehören die Bürgerräte zur Reform des Wahlrechts in British Columbia (2004), Ontario (2006) und den Niederlanden (2006), der Bürgerratsprozess zur Reform der repräsentativen Demokratie und Parteienfinanzierung in Estland (2012–2014), die irische *Convention on the Constitution* (2012–2014) und die *Irish Citizens Assembly* (2016–2018), die Bürgerräte zum Klima in Frankreich (2019/20), Großbritannien (2020) und Deutschland (2021), sowie die beiden deutschen Bürgerräte zur Demokratie (2019) und zu Deutschlands Rolle in der Welt (2021). Während es sich bei den genannten Beispielen um jeweils einmalige und abgeschlossene Projekte handelt, liefert der Bürgerdialog in Ostbelgien seit 2019 die bisher einzige permanente Bürgerratsstruktur auf staatlicher Ebene. Dort ist ein fest beim Parlament verankerter, in seiner Zusammensetzung halbjährlich zu einem Drittel rotierender Bürgerrat zuständig für die Einberufung themenspezifischer, geloster Bürgerversammlungen (vgl. <https://www.buergerdialog.be/>). Der aus 24 per Losverfahren ausgewählten Bürger:innen bestehende Rat legt das jeweilige Thema für den Bürgerdialog fest. Er kann es entweder selbst vorgeben oder aus Eingaben des Parlaments oder der Öffentlichkeit auswählen. Das Parlament und die Regierung haben ein Jahr Zeit, die Empfehlungen der Bürgerversammlung umzusetzen. Zur Umsetzung sind sie zwar nicht verpflichtet, müssen aber eine solche Entscheidung ausdrücklich begründen (Bürgerdialog in Ostbelgien 2021).

Auffällig ist, dass sich viele dieser national und international sichtbaren Bürgerräte auf demokratiepolitische Themen konzentrierten. Das betrifft vor allem die Reform des Wahlrechts, aber auch konstitutionelle Fragen, die den Rahmen demokratischer Politik stecken. Auch die geplante, aber noch nicht umgesetzte *Citizens' Convention on UK Democracy* lässt sich thematisch hier einordnen. Sie soll sich mit grundlegenden Fragen zur Struktur des demokratischen Systems befassen. Dazu gehören: die Überprüfung der Befugnisse und der Mitgliedschaft des *House of Lords* (Oberhaus), die Überprüfung des Verhältnisses zwischen Zentral- und Kommunalverwaltung, die Frage der Dezent-

ralisierung Englands sowie die Prüfung der rechtlichen Anerkennung einiger verfassungsrechtlicher Bestimmungen einschließlich individueller Rechte (CCUKD 2020, S. 13). Aufgrund ihrer überparteilichen Qualität scheinen sich Bürgerräte für die Vorbereitung von Reformen geradezu anzubieten. Aber auch für andere herausfordernde Themen oder langfristige Probleme, deren konstruktive Bearbeitung politischen und staatlichen Akteuren aus strukturellen Gründen notorisch schwerfällt, wie z. B. der Klimawandel, scheinen Bürgerräte zunehmend als Mittel der Wahl zu gelten. Der Themenzuschnitt reicht dabei von sehr konkreten Aufgaben wie der Wahlrechtsreform bis hin zur Formulierung allgemeiner Leitlinien wie beim Bürgerrat »Deutschlands Rolle in der Welt«.

Die genannten Bürgerräte wurden von unterschiedlichen Akteuren initiiert. Entsprechend variiert ihr Verhältnis zu den politischen Parteien und staatlichen Institutionen. Häufig ist eine Regierung die Initiatorin und »Auftraggeberin« eines Bürgerrats – so bereits im Falle von British Columbia, den der spätere Ministerpräsident Gordon Campbell für den Fall seiner Wahl bereits aus der Opposition heraus versprach. Auch der französische Klima-Bürgerrat wurde von der Exekutive, in diesem Fall von Präsident Emmanuel Macron, eingesetzt. Andere Initiativen nahmen ihren Ausgang in der Zivilgesellschaft und gewannen im Laufe des Prozesses die Unterstützung von Parlament und Regierung. Das gilt ebenfalls für die ersten beiden bundesdeutschen Bürgerräte zu »Demokratie« und zu »Deutschlands Rolle in der Welt«, wobei das Thema von Letzteren bereits das Ergebnis von Verhandlungen des Vereins *Mehr Demokratie* mit den Spitzen der Bundestagsfraktionen war (vgl. Interview mit Claudine Nierth). Auch die irischen *Assemblies* gingen auf das Engagement einer Gruppe von Politikwissenschaftler:innen zurück, die mit dem Projekt *We the Citizens* einen Modellversuch starteten. Dieser wurde das Vorbild für die folgenden irischen Bürgerräte, welche von Regierung und Parlament beauftragt wurden (Farrell/Suiter 2019). Wiederum andere Projekte wurden weitgehend als zivilgesellschaftliche Initiativen durchgeführt. Dies war der Fall beim bundesdeutschen *Bürgerrat Klima*, der auch als Reaktion darauf, dass die Bundestagsfraktionen das klimapolitische Thema beim vorausgehenden Bürgerrat nicht berücksichtigten, vom Verein *BürgerBegehren Klimaschutz e.V.* initiiert und getragen wurde (vgl. Interview mit Nicole Hartmann und Felix Nasser). Obwohl auch hier der Input der Bundestagsfraktionen angefragt wurde und eingeflossen ist, blieb der Bürgerrat eine rein zivilgesellschaftlich durchgeführte Veranstaltung – allerdings innerhalb eines breiten Bündnisses unterstützender zivilgesellschaftlicher Organisationen. Als Extremfall in dieser Reihe kann der estnische Bürgerratsprozess gelten, der gänzlich ohne vorherige Absprache mit politischen Parteien gegründet wurde und sich im Grunde auch als eine Art Ablehnung gegenüber Parteien verstehen ließ. Er stellt eine Reaktion auf die politische Krise dar, die durch die Enthüllung eines geheimen Finanzierungssystems verursacht wurde, mit dem die gesetzlichen Regelungen zur Finanzierung politischer Parteien umgangen werden sollten (Karlsson et al. 2015). Der Prozess wurde vom Präsidenten des Landes,

Toomas Hendrik Ilves, in Zusammenarbeit mit Organisationen der Zivilgesellschaft initiiert, und fokussierte sich u.a. auf das Wahlsystem und die Parteienfinanzierung.

Vor diesem Hintergrund lassen sich diverse Motivlagen für die Einrichtung und Unterstützung von Bürgerräten erkennen. Auf Seiten der politischen Entscheidungsträger:innen steht mitunter zunächst das Experimentieren im Vordergrund, um die Chancen und Risiken des neuen Formats auszutesten. Aber auch die Aussicht, dass Bürgerräte jenseits der gängigen Ad-hoc-Meinungsumfragen reflektierte öffentliche Meinungen liefern, bildet einen wichtigen Anreiz für staatliche Akteure, Bürgerräte zu nutzen. Insbesondere Regierungen erhoffen sich oftmals von Bürgerräten Antworten, die bei der Bearbeitung von komplizierten und gesellschaftlich umstrittenen Fragen helfen. Als ein übergeordnetes Motiv lässt sich auch der Rückgewinn von Vertrauen oder die Sicherung von Legitimität erkennen. Dies war der Hauptgrund für die Regierung von Ostbelgien, einen permanenten Bürgerdialog zu initiieren, dessen Einrichtung dann auch vom gesamten Parlament mitgetragen wurde. Auf diese Weise sollte insbesondere drohenden populistischen Tendenzen entgegengewirkt werden, indem Bürger:innen wieder näher an politische Entscheidungsprozesse herangeführt werden (vgl. Interviews mit Anna Quadflieg und Anna Stuers). Aufseiten der Zivilgesellschaft kann wiederum das Ziel sein, grundsätzlich die Beteiligung von Bürger:innen zu fördern, oder auch Themen, denen sich die etablierte Politik aus Sicht der Aktivist:innen nicht oder ungenügend annimmt, auf die Agenda zu setzen.

In den genannten empirischen Fällen erfüllen Bürgerräte meist eine Komplementärfunktion. Sie wurden für Aufgaben eingesetzt, die die traditionellen demokratischen Institutionen und Akteure nicht oder nicht optimal alleine bewältigen können. Dabei können die Bürgerratsprozesse durchaus mit den Akteuren und Routinen der repräsentativen Demokratie in Spannung treten. Denn ihr Verfahren folgt einer eigenen Logik, die sich von den in der repräsentativen Demokratie dominanten einfluss- und wettbewerbsorientierten Mustern unterscheidet. Gerade deswegen können sie für politische Repräsentant:innen, die politische Projekte jenseits von Wettbewerbs- und Wahlzyklen vorantreiben wollen, Unterstützung liefern. Auch können sie dazu beitragen, dass sich zivilgesellschaftliche Perspektiven Geltung im politischen Prozess verschaffen können. Allerdings gilt als essentielles Merkmal eines adäquat durchgeführten Bürgerratsprozesses, dass dessen Ergebnis offen ist. Die genannten Bürgerräte führten durchaus zu für die jeweiligen Initiatoren und Beobachter:innen teils überraschenden Empfehlungen: z. B. für ein relativ komplexes Wahlsystem (British Columbia), für eine Liberalisierung des Eherechts (Irland) oder für erstaunlich einschneidende klimapolitische Maßnahmen (Deutschland). Deshalb kann es eine Herausforderung darstellen, politischen Entscheidungsträger:innen oder Aktivist:innen zu erklären, warum sie sich auf einen Prozess einlassen sollten, den sie nicht kontrollieren können und der zu Ergebnissen führen könnte, mit denen sie nicht übereinstimmen (so Andrew Blick im Interview).

3.3 LEISTUNGSBILANZ

Wie ist die demokratische Performanz der genannten Bürgerräte zu beurteilen? Wir betrachten hierzu die Aspekte der Repräsentativität und externen Inklusion, der Verfahrensqualität und internen Inklusion, die Effektivität des Outputs sowie die finanziellen Kosten, die mit der Einrichtung von Bürgerräten verbunden sind.

REPRÄSENTATIVITÄT UND EXTERNE INKLUSION

Die inklusive Beteiligung von Menschen, die insgesamt ein umfassendes Abbild der Gesellschaft darstellen, ist eines der zentralen Versprechen von Bürgerräten. Eine Untersuchung der British Columbia Citizens' Assembly zeigt zunächst, dass die relativ strikte Zufallsauswahl, die lediglich auf die Ausgewogenheit der Aspekte Gender, regionale Herkunft und Alter fokussierte, einen Teilnehmerkreis hervorbrachte, der auch in Hinblick auf ethnischen Hintergrund, beruflichen Stand und Bildung eine gewisse Diversität hervorbrachte. Weil jedoch in der Zufallsauswahl keine Vertreter:innen der indigenen Community vertreten waren, wurden zwei zusätzliche Plätze für diese Gruppe nachbesetzt. Allerdings stellte die Auswahl keine strikt deskriptive Repräsentation der Provinzbevölkerung dar. Vermutlich aufgrund von Selbstselektion waren die Teilnehmenden immer noch überproportional weiß, älter, angestellt oder verrentet und mit universitärer Bildung (Warren/Pearse 2008). James (2008) argumentiert, dass die Veranstalter ihre Zufallsauswahl auch in Hinblick auf ethnischen und sozio-ökonomischen Hintergrund hätten stratifizieren müssen, weil diese Faktoren mit jeweils unterschiedlichen Einstellungen zu den im Bürgerrat behandelten Wahlsystemen zusammenhängen könnten. Trotz einer ebenfalls vorhandenen gewissen Diversität zeigten sich ähnliche Disproportionalitäten auch in Ontario und den Niederlanden. In allen drei Bürgerräten waren Personen mit Universitätsabschluss und mit hohem politischem Interesse überrepräsentiert (Fournier et al. 2011, Kap. 3). In den irischen Fällen, in denen auch der sozio-ökonomische Status bei der Stratifikation der Zufallsauswahl berücksichtigt wurde, gelang die anvisierte deskriptive Repräsentation offenbar insgesamt gut (Farrell/Stone 2020). Die Evaluation des bundesdeutschen Bürgerrats Demokratie ergab wiederum, dass Menschen mit höheren Bildungsabschlüssen, positiver Einstellung zu mehr Bürgerbeteiligung sowie hohem allgemeinem politischem Interesse überrepräsentiert waren (Geißel et al. 2019). Allerdings war der Anteil an Teilnehmenden mit Hauptschulabschluss höher als bei Wahlen (Interview mit Brigitte Geißel). Mit einer ähnlichen Herausforderung sahen sich auch die Auftraggeber des Bürgerrats Klima konfrontiert, die hier auch noch Optimierungsbedarf sehen (Interview mit Nicole Hartmann).

Die Durchsicht zeigt: Auch wenn die bisherigen Bürgerräte nicht immer eine perfekte deskriptive Repräsentativität erreicht haben, gelang es doch stets, eine gewisse Diversität durchschnittlicher Bürger:innen zu beteiligen. Es können mit dem Format also prinzipiell auch Menschen erreicht werden,

die sonst nicht politisch aktiv sind (Interview mit Brigitte Geißel). Diese Annahme lässt sich durch Ergebnisse von Studien stützen, die zeigen, dass Personen, die skeptisch gegenüber anderen Partizipationsformen sind, dennoch deliberative Teilhabeformen begrüßen (Neblo et al. 2010; Webb 2013). Auch erscheinen die vorhandenen Repräsentationsprobleme nicht unlösbar. Sie können durch eine entsprechend angepasste Stratifikation entschärft werden. Deshalb müssen unterstützend Verfahren zum Einsatz kommen, die unterrepräsentierte und marginalisierte Gruppen bei der Beteiligung im Blick haben (vgl. Kapitel 4). Dass das Interesse an Politik oder auch am behandelten Thema eine Rolle für die Teilnahmeentscheidung spielt, wird sich letztlich nicht völlig vermeiden lassen. Aber auch hier sind Maßnahmen zur Steigerung des politischen Interesses und der Aufmerksamkeit denkbar.

Die Bemühungen um externe Inklusion und Repräsentativität müssen auch beim Agenda-Setting zum Bürgerrat ansetzen. Dies exemplifiziert der Fall des estnischen Bürgerrats. Durch die Crowdsourcing-Methode wurden in Estland 2.000 Vorschläge und 4.000 Kommentare gesammelt (Karlsson et al. 2015, S. 6). Mit Hilfe von Vertretern zivilgesellschaftlicher Organisationen sowie einer Gruppe ehrenamtlicher Expertinnen für Politikwissenschaft und Recht wurden danach 18 Vorschläge identifiziert, die als Basis für die Arbeit des Bürgerrats dienten. Bei der genauen Analyse zeigte sich aber, dass sich am Crowdsourcing mehrheitlich vor allem bereits politisch aktive Männer beteiligten (Jonsson 2015). Auch für die Regionalkonferenzen, die die Agenda des Bürgerrats Demokratie bestimmen sollten, konstatieren Geißel et al. (2019) Verzerrungen in Hinblick auf Bildung, politischem Interesse und politischer Einstellung zu mehr Bürgerbeteiligung, die stärker ausfielen als beim Bürgerrat selbst.

Auch wenn der Bürgerrat ein Abbild der Gesellschaft darstellt, ist dies also noch keine Garantie, dass die substanziellen Repräsentationsdefizite völlig beseitigt sind. Die genannten Beispiele machen deutlich, dass das Problem der Repräsentationsdefizite wieder auftaucht, wenn der Bürgerrat über Vorschläge delibertiert, die vorher entwickelt wurden, und sich an ihrer Entwicklung mehrheitlich privilegierte gesellschaftliche Gruppen beteiligen. Oftmals ist eine Beteiligungslust weniger bei den »Verdrossenen« festzustellen »als bei den politisch ohnehin Interessierten, denen die Abgabe ihrer Wählerstimme alle vier Jahre zu wenig ist« (Kübler et al. 2021, S. 47). Dies gilt es auch beim Design des Bürgerratsprozesses zu berücksichtigen.

VERFAHRENSQUALITÄT UND INTERNE INKLUSION

Viele der genannten Bürgerräte wurden auch in Hinblick auf ihre innere Verfahrensqualität evaluiert. Als Basis hierfür dienen in der Regel Befragungen von Teilnehmenden sowie Beobachtungen durch externe Wissenschaftler:innen. Über 90 Prozent der Teilnehmenden der Bürgerräte in British Columbia und Ontario stimmten der Aussage zu, dass alle Mit-

glieder die gleiche Chance hatten, ihre Ansichten mitzuteilen (in den Niederlanden fiel der Wert mit 77,7 Prozent etwas geringer aus). Auch der wechselseitige Respekt wurde in diesen Fällen sehr hoch eingeschätzt. Das gleiche gilt für die Zufriedenheit mit der letztlichen Entscheidung (Fournier et al. 2011, S. 46). Auch die Teilnehmenden an den irischen *Constitutional Convention* und *Citizens' Assembly* äußerten sich als sehr zufrieden mit dem Prozess. Die Befragungen lieferten demnach kaum Anhaltspunkte dafür, dass sich einzelne Mitglieder von anderen Teilnehmenden dominiert fühlten (Farrell/Stone 2020, S. 238f.). Auch für den bundesdeutschen *Bürgerrat Demokratie* kamen sowohl die Mitglieder als auch die evaluierenden Beobachtungen insgesamt zu dem Schluss, dass das Informations- und Deliberationsverfahren von hoher Qualität war, die Moderation ausgewogen und fair und die Diskussionen offen und respektvoll (Geißel et al. 2019). Ähnliches berichtet Antoine Vergne aus Sicht der Organisator:innen des französischen Klimarats im Interview mit den Autoren. Demnach konnte durch die Prozessbegleitung und das normative Framing erreicht werden, dass die Teilnehmenden wechselseitig auf eine egalitäre und inklusive Beteiligung achteten. Zudem seien sie in die Lage versetzt worden, selbstständig zu erkennen und zu entscheiden, welche zusätzlichen Informationen sie noch benötigten. Diese Befunde belegen, dass es möglich ist, das Ziel einer inklusiven und epistemisch hochwertigen Bürger:innen-Deliberation umzusetzen. Dennoch gibt es auch in Hinblick auf die interne Inklusion im Deliberationsprozess Herausforderungen, die sowohl in Forschung als auch Praxis deutlich werden (siehe Abschnitt 3.4).

EFFEKTIVITÄT DES OUTPUTS

Wie effektiv sind Bürgerräte? In den hier behandelten Fällen gelang es den beteiligten Bürger:innen, elaborierte Vorschläge für das jeweils behandelte Problem vorzulegen. Doch wurden diese auch politisch berücksichtigt oder sogar umgesetzt? Die kanadischen Bürgerräte legten Vorschläge für eine Reform des Wahlsystems vor, die anschließend per Referendum allen Wahlberechtigten zur Abstimmung vorgelegt wurden. Obwohl es dem Vorschlag in British Columbia gelang, eine absolute Mehrheit der abgegebenen Stimmen auf sich zu vereinen, scheiterte er knapp an der vorher festgelegten Schwelle von 60 Prozent. Der Vorschlag in Ontario erreichte mit 37 Prozent der Stimmen keine Mehrheit und auch die minimalen Reformvorschläge im niederländischen Fall wurden von den politischen Entscheidungsträger:innen nach dem Zerfall der Regierungskoalition nicht umgesetzt (Fournier et al. 2011, S. 49f.). Fournier und Kollegen (2011, Kap. 8) erklären das Scheitern in den kanadischen Fällen mit dem geringen Engagement politischer Eliten sowie mit mangelnder Aufmerksamkeit der Medien im Vorlauf zu den Referenden. Im niederländischen Fall führen sie es auf ein breites Desinteresse an der Wahlreform innerhalb der politischen Klasse zurück.

Einflussreicher im Sinne des Policy-Outputs erwiesen sich die irischen Bürgerräte. Sie führten u.a. zu erfolgreichen Re-

ferenden über die gesetzliche Regelung zur gleichgeschlechtlichen Ehe und zur Abtreibung. Die beiden Themen, die lange die irische Gesellschaft spalteten, wurden durch die deliberative Behandlung der Themen in der Gesellschaft und die Referenden entschieden und befriedet. Basierend auf solchen Erfahrungen ziehen Beobachter und Praktikerinnen den Schluss, dass Bürgerräte umso erfolgreicher sind, je stärker es ihnen gelingt, politische Entscheidungsträger:innen in die Initiierung und Ausrichtung einzubinden (Farrell/Suiter 2019, S. 31f.; Antoine Vergne im Interview). Dementsprechend haben sich auch die Initiator:innen der ersten bundesdeutschen Bürgerräte bemüht, die Fraktionen des Bundestages für die Unterstützung zu gewinnen und gemeinsam mit ihnen den Themenzuschnitt festzulegen. Daran konnten im Folgeprozess Beratungen in den einschlägigen Bundestagsausschüssen anknüpfen (Interview mit Claudine Nierth). Auch in Ostbelgien bemühte sich die initiierte Regierung in Zusammenarbeit mit einschlägigen wissenschaftlichen Expert:innen erfolgreich um die Unterstützung aller parlamentarischer Fraktionen, so dass die mitunter bestehende Skepsis beseitigt und der permanente Bürgerdialog letztlich durch das gesamte Parlament einstimmig per Dekret eingesetzt werden konnte (Interview mit Anna Quadflieg).

Für den Erfolg von Bürgerräten scheint es also günstig zu sein, wenn die Initiatoren mit den Parteien und gewählten Entscheidungsträgerinnen kooperieren – vor allem wenn es um Fragen geht, die Letztere direkt betreffen wie die basalen Spielregeln der Demokratie. Die Kooperation ist jedoch keine Erfolgsgarantie. Obwohl Präsident Macron bei der Einsetzung des französischen Klima-Bürgerrats die Umsetzung der Empfehlungen des Klimarates durch exekutive Verordnungen, ihre Berücksichtigung durch das Parlament oder gar eine Volksabstimmung über diese versprochen hatte, stockt bis heute die Umsetzung der vorgeschlagenen Maßnahmen.⁴ Auch gelingt eine Einbindung aller relevanten Akteure nicht immer. Obwohl die *Citizens' Convention on UK Democracy* bereits hochrangige Parlamentarier:innen unterschiedlicher Parteien als politische Sponsoren gewinnen konnte, läuft die Umsetzung schleppend, weil die konservative Regierung zögert, den Prozess zu unterstützen (Interview mit Andrew Blick). Das Beispiel des *Bürgerrat Klima* beweist zumindest, dass ein anspruchsvolles und hochwertiges Teilnahmeverfahren auch ohne Unterstützung von politischer Seite umsetzbar ist. Allerdings war dies laut Einschätzung von Felix Nasser, einem der Koordinationsleiter des Projekts, im Interview mit den Autoren nur mit enormem Kraftaufwand und durch Kooperation verschiedener zivilgesellschaftlicher Akteure möglich. Ob die Empfehlungen Einfluss im politischen Entscheidungsprozess gewinnen können, muss sich erst noch zeigen.

Im estnischen Bürgerratsprozess standen die Aussichten auf eine Übernahme von Empfehlungen eher schlecht, weil er

⁴ Es wurden durch das Parlament und exekutive Direktiven 10% der Empfehlungen unverändert und 37% in modifizierter Version angenommen, während 53% abgelehnt wurden (Courant 2021).

das Verhalten der im Parlament vertretenen Parteien kritisiert, was deren Kooperationsbereitschaft naturgemäß nicht erhöhte. Dennoch führte das Verfahren zu nennenswerten Erfolgen. So wurden immerhin von insgesamt 15 Vorschlägen drei vom Parlament übernommen sowie weitere vier von Parlament und Regierung teilweise berücksichtigt (Rahvakogu 2014). Neben den genannten Reformen hatte der Bürgerrat offenbar auch eine emanzipatorische Wirkung. Er stärkte die Wahrnehmung der Bürger:innen, dass sie das Recht, die Gelegenheit und die Mittel haben, in die politische Diskussion einbezogen zu werden. Dies hat nach Ansicht von Beobachter:innen dazu beigetragen, dass auch die Parlamentarier:innen danach eher bereit waren, die Beteiligung der Öffentlichkeit und ähnlicher Initiativen zu unterstützen (Centre for Public Impact 2019). Wenn es in einem Bürgerratsverfahren gelingt, hohe sichtbare Legitimität zu generieren, können sich politische Entscheidungsträger:innen dem normativen Druck nicht ohne weiteres entziehen.

KOSTEN UND FINANZIERUNG DES BÜRGERRATS

Die Kosten eines Bürgerrats sind von zahlreichen Faktoren wie der Anzahl der Teilnehmenden und der Treffen, die Art der Treffen (online oder in Person), der institutionellen Struktur und Anbindung usw. abhängig. Die durchschnittlichen Kosten für einen Bürgerrat gemessen an deren Veranstaltungen in der Europäischen Union, Australien, Kanada, Großbritannien und den USA betragen 1,8 Millionen Euro (Česnulaitytė 2020a, S. 78). Die Kosten sind in Relation zu setzen mit der potentiellen Leistung, die ein Bürgerrat für die Gesellschaft erbringt. Hierzu gehört auch die Leistung, andere Kosten zu vermeiden, die beispielsweise durch die Nicht-Behandlung eines Themas oder die Nicht-Beteiligung von Bürger:innen hervorgebracht werden. Gelingt es Bürgerräten, allgemein zur Demokratisierung der Demokratie und konkret zur legitimen Lösung virulenter politischer Probleme beizutragen, sind sie als sinnvolle demokratiepolitische Investitionen zu betrachten.

Die Finanzierungsfrage ist jedoch auch in Hinblick auf die Unparteilichkeit von Bürgerräten von zentraler Bedeutung. So behauptet Neblo zu Recht, dass die »extension of use of mini-publics creates incentives for interest groups to try to manipulate them« (2015, S. 81). Um zu vermeiden, dass Interessengruppen durch Bürgerräte versteckt partikulare Interessen vorantreiben, ist eine nachhaltig transparente Finanzierung notwendig. So schlagen beispielsweise Nanz und Leggewie (2018) vor, dass Bürgerräte durch eine für diesen Zweck gegründete Stiftung finanziert werden, während Geißel und Jung (2019) die Finanzierung aus dem Staatshaushalt empfehlen. Es ist essentiell, dass Bürgerräte im Entscheidungsprozess unabhängig sind. Eine hauptsächlich staatlich finanzierte, aber öffentlich kontrollierte Stiftung, etwa nach dem Muster von Rundfunkräten, könnte in der Tat eine Möglichkeit sein, deliberative Foren auch dann noch transparent und nachhaltig zu finanzieren, wenn sie sich gesellschaftlich weiter ausbreiten.

3.4 OFFENE FRAGEN UND HERAUSFORDERUNGEN

Die rekonstruierten Erfahrungen verweisen auf eine insgesamt vielversprechende demokratische Performanz von Bürgerräten. Dies bedeutet allerdings nicht, dass es nicht noch erhebliche Herausforderungen auf dem Weg zur optimalen Umsetzung ihres Demokratisierungspotentials gibt. Bürgerräte sind »lernende Modelle«, wie es Claudine Niernth im Interview ausdrückt. Aufbauend auf Evaluationen und Reflexionen lassen sie sich weiterentwickeln. Für diese Weiterentwicklung lassen sich verschiedene »Baustellen« identifizieren.

Der erste Block an Herausforderungen betrifft die bereits thematisierte externe und interne Inklusion. Die Frage, wie eine möglichst repräsentative Zufallsauswahl gelingen kann, wird mittlerweile nicht nur in der Theorie, sondern auch in der Praxis differenziert behandelt. Auch in Hinblick auf die interne Inklusion, also auf die gleichberechtigte Teilnahme aller ausgewählten Bürger:innen und die effektive Integration ihrer diversen Perspektiven, tauchen in der wissenschaftlichen Diskussion sowie in den zu dieser Studie geführten Interviews als zentrales Thema auf. Für diese Integrationsleistung sowie für die Gewährleistung eines qualitativ hochwertigen deliberativen Prozesses wird die zentrale Rolle der Moderator:innen und die Notwendigkeit ihrer Professionalität und Neutralität hervorgehoben (Interviews mit Brigitte Geißel, Felix Nasser, Claudine Niernth, Anna Stuers, Iain Walker). Diese müssen nach Einschätzung unserer Interviewpartner:innen gegebenenfalls durch gezielte Schulungen sichergestellt werden.

Im gleichen Zusammenhang wird auch auf die Bedeutung der für die Information der Teilnehmenden hinzugezogenen Expert:innen verwiesen. So erweist sich beispielsweise in der klimapolitischen Thematik die Wissenschaftskommunikation als ein potentielles Integrationshindernis, wenn es nicht gelingt, Forschungsergebnisse auch für Menschen ohne akademischen Hintergrund zu vermitteln. Gleichzeitig soll vermieden werden, dass einzelne Expert:innen allein aufgrund ihrer rhetorischen Fähigkeiten nachhaltigeren Einfluss auf den Beratungsprozess bekommen als andere (so Claudine Niernth im Interview). Iain Walker berichtet im Interview, dass das explizite und von professionellen Moderator:innen angeleitete Einüben von kritischem Denken auf Seiten der Teilnehmenden ein konstitutives Element in jenen Mini-Publics ist, die von seiner Organisation betreut werden.

Ein besonders durch die Folgen der Corona-Pandemie virulent gewordenes Thema ist die Rolle von digitalen Kommunikationsformaten in Bürgerräten. Hier sehen die für diese Studie Interviewten vor dem Hintergrund ihrer jüngsten Erfahrungen Vor- und Nachteile. Als vorteilhaft wird hervorgehoben, dass digitale Formate auch weniger mobilen oder z. B. durch familiäre Verpflichtungen räumlich weniger flexiblen Menschen ermöglichen können, an einem Bürgerrat teilzunehmen. Außerdem erlauben digitale Plattformen das Sammeln von Themen im Zuge des Agenda-Settings, das Speichern und individuelle Abrufen von Informationen sowie gegebenenfalls das schriftliche Beitragen von Stellungnahmen

einzelner Personen, die möglicherweise sonst im direkten Kommunikationsprozess untergehen (so Claudine Niernth im Interview). Andererseits herrscht weitgehend darüber Einigkeit, dass die rein virtuelle Begegnung eine »Hürde für den zwischenmenschlichen Austausch« darstellt, wie es Felix Nasser im Interview ausdrückt. Interviewpartner wie Iain Walker und Andrew Blick betonen, dass das digitale Format ein Face-to-face-Setting mit seinen informellen Kommunikationsmöglichkeiten bisher nicht adäquat ersetzen kann. Die Gruppenkohäsion, die für einen fruchtbaren Deliberationsprozess förderlich ist, kann so nicht gleichermaßen hergestellt werden. Ein Konsens besteht unter den Interviewten, dass ein hybrides Format, welches beispielsweise digitale Experten-Präsentationen mit analogen Phasen der Deliberation und Entscheidungsfindung kombiniert, sehr sinnvoll sein kann.

Eine der größten »Baustellen« ist die Frage nach der Institutionalisierung von Bürgerräten und damit der Klärung ihres Verhältnisses zu den gewählten Entscheidungsträger:innen. Wichtig erscheint unseren Gesprächspartner:innen die Klärung dieses Verhältnisses vor Beginn eines Bürgerratsprozesses, um ein entsprechendes Erwartungsmanagement sicherzustellen. Wenn geklärt ist, was mit den Ratsempfehlungen in welchen politischen Entscheidungsarenen geschieht, können realistische Erwartungen entwickelt und falsche Hoffnungen vermieden werden. Driften Erwartungen und tatsächliche Reaktionen zu stark auseinander, kann dies nicht nur die Kluft zwischen Bürger:innen und politischen Eliten vergrößern, sondern demokratische Innovationen nachhaltig diskreditieren (Hanson 2018). In diesem Sinne betont Anna Stuers, die ständige Sekretärin des Bürgerdialogs in Ostbelgien, dass die Aufgaben- und Rollenverteilung zwischen Bürgerdialog und Parlament strikt komplementär ist (Interview). Da die Beschlüsse der Bürgerversammlung lediglich empfehlenden Charakter hätten, sei der permanente Bürgerdialog auch nicht als klassische zweite Kammer des Parlaments mit Mitentscheidungsbefugnis zu betrachten.

Neben der Frage, wie Empfehlungen eines Bürgerrats von politischen Entscheidungsträgern aufgenommen werden, ist auch von Interesse, was die Teilnahme mit den Bürger:innen »macht« (vgl. Brigitte Geißel, Claudine Niernth, Anna Quadflieg im Interview). Durchlaufen diese eine nachhaltige politische Sozialisation, die auch ihr künftiges Partizipationsverhalten und infolgedessen auch die breitere Öffentlichkeit beeinflusst? Dies wäre ein erheblicher Demokratiegewinn, insbesondere wenn davon sonst partizipationsferne Personen erreicht würden. Zu Recht verweist auch Andrew Blick im Interview mit den Autoren darauf, dass die Effektivität von Bürgerräten nicht nur im direkten Einfluss auf politische Entscheidungen zu bemessen ist, sondern auch in dem politischen Kulturwandel, den neue Formen der Partizipation mit sich bringen können. Doch kann auch ein nachhaltiger Kulturwandel nur gelingen, wenn Bürgerräte tatsächlich Einfluss auf die Policy-Entwicklung haben.

Eine langfristig zu beobachtende und zu bewertende Frage ist schließlich jene nach dem Charakter der von Bürgerräten formulierten Empfehlungen. Zu fragen wäre beispielsweise,

ob die Empfehlungen von Bürgerräten eine systematische Tendenz zu mehr oder weniger egalitären Lösungen haben. So befürchten Kritiker:innen, dass neue deliberative Partizipationsformen weniger als Mittel der Bürgeremanzipation dienen als zur Legitimation von Macht- und Ungleichheitsverhältnissen beitragen könnten (vgl. Walker et al. 2015). Daher ist stets besonders kritisch zu prüfen, wie ergebnisneutral das Verfahren tatsächlich gestaltet ist. Ohne ein grundsätzliches Vertrauen in die politische Urteilsfähigkeit durchschnittlicher Bürger:innen lässt sich allerdings schwerlich über die Demokratisierung der Demokratie nachdenken. Dieses Urteilsvermögen muss dennoch durch ein optimales Prozessdesign unterstützt werden.

4

DAS DESIGN VON BÜRGERRÄTEN

Vor dem Hintergrund der dargelegten demokratietheoretischen Erwartungen zu und bisherigen Erfahrungen mit Bürgerräten sollen nun in Auseinandersetzung mit einschlägigen Ergebnissen der Forschungsliteratur Herausforderungen und Lösungsmöglichkeiten für jene Designfragen erörtert werden, die für die Demokratisierungswirkung von Bürgerräten zentral sind.

4.1 DIE GRUNDPRINZIPIEN: DESIGNFLEXIBILITÄT, TRANSPARENTE UND VERBINDLICHE ZIELE

Für die Gestaltung von Bürgerräten und ihre adäquate Einbettung in das politische System schlagen wir eine Orientierung am Prinzip der Designflexibilität unter Beachtung von Zieltransparenz und Verbindlichkeit vor. Uns leitet dabei die Überzeugung, dass alle Bürgerräte einem gemeinsamen Grundkonzept folgen, ihre konkrete Ausgestaltung aber abhängig von der politischen Problemstellung und von dem damit verbundenen Ziel vollzogen werden sollte (Farrell et al. 2019). Das läuft nicht auf eine Beliebigkeit im Umgang mit dem Format hinaus. Im Gegenteil: Nicht nur muss dessen Design den grundlegenden demokratietheoretischen Ansprüchen an inklusiver Repräsentativität, deliberativer Qualität und systemischer Effektivität gerecht werden. Die Designflexibilität muss bei der Einrichtung eines Bürgerrates auch mit einer konkreten Zieltransparenz und Erwartungssicherheit einhergehen. Nur wenn Klarheit und Verbindlichkeit hinsichtlich der Funktion, Aufgabe und Kompetenz des konkreten Bürgerrats herrscht, können erstens die passenden Entscheidungen zu dessen Ausgestaltung getroffen werden und zweitens die internen und externen Kommunikationsprozesse legitimitätserzeugend wirken. Zum Beispiel kann und muss ein Bürgerrat, der eine allgemeine Problemorientierung zu einem neuen politischen Thema entwickeln soll, anders strukturiert und systemisch eingebettet sein als ein Rat, der für die Lösung eines konkreten gesellschaftlichen Konfliktfalls Entscheidungsvorlagen erarbeiten soll. Immer muss aber klar und verbindlich sein, was mit den Empfehlungen geschehen soll. Andernfalls läuft das ganze Projekt Gefahr, zum Spielball strategischer externer Akteure zu werden oder ins Leere zu laufen und damit Frustration auf Seiten der Teilnehmenden und der Öffentlichkeit zu erzeugen.

Die konkrete Zielbestimmung von Funktion, Aufgabe und Kompetenz ist dabei in hohem Maße eine (demokratie-)politische Entscheidung, die Antworten auf Fragen wie die folgenden impliziert:

- Wann und in welchen Fällen sollen Bürgerräte berufen werden?
- Wer kann und darf einen Bürgerrat initiieren?
- Erfolgt die Einrichtung immer ad hoc oder ist eine Verstetigungsoption denkbar?
- Wer bestimmt die Agenda und wie ist der Themenschnitt?
- Nach welchen (Los-)Verfahren soll dementsprechend die Auswahl und Rekrutierung der Teilnehmenden erfolgen?
- Wie muss der Prozess gestaltet werden, um den Kriterien der Inklusivität und epistemischen Qualität gerecht zu werden?
- Welches Zeit- und Finanzbudget ist vonnöten, um die anvisierte Aufgabe zu erfüllen?
- Wer trägt und organisiert den Bürgerrat?
- Wie kann die breite Öffentlichkeit in den Prozess einbezogen werden?
- Soll der Bürgerrat lediglich ein Meinungsbild produzieren, das neben anderen Informationen in den politischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozess einfließt, oder soll er eine autoritative Empfehlung formulieren, die Ausgangspunkt für die Entscheidung per plebiszitärer oder parlamentarischer Ratifikation wird?
- Soll der Bürgerrat gar zu einem Themenbereich umfängliche (Mit-) Entscheidungskompetenz erhalten, wie sie beispielsweise zweiten Kammern einer Legislative zukommt?
- Wie also bettet er sich letztlich in die Institutionen und Verfahren der repräsentativen Demokratie ein?

Alle diese Zieloptionen und Gegenstandskategorien können unter geeigneten Bedingungen legitim und mit der Funktionsweise von Bürgerräten vereinbar sein. Sie erfordern teils ähnliche, teils unterschiedliche Designentscheidungen. Eine Blaupause für alle Fälle erscheint wenig plausibel. Entscheidend bei der jeweils variablen Ausgestaltung ist, dass das demokratisierende Potential von Bürgerräten zum Tragen kommt und deren Einsatz auch als legitim wahrgenommen wird. Die Einhaltung der demokratietheoretischen Gütekriterien der repräsentativen Inklusion, Verfahrensqualität und systemischen Effektivität ist eine unverzichtbare Bedingung, dass das jeweilige Projekt hält, was es verspricht. Es geht also um eine angemessene Ausbalancierung von Erwartungen und Designentscheidungen. So können sich Schritt für Schritt positive Erfahrungen, aber auch Lernprozesse entfalten, die die Entwicklungsperspektive dieser Innovationsform im Kontext des demokratischen Systems zunehmend erweitert.

Solange das Ziel und die Funktion eines Bürgerrats klar sind, gibt es hinsichtlich der möglichen Themen und Materien im Grunde keine theoretischen Einschränkungen – abgesehen davon, dass es sich dabei um relevante politische Fragestellungen handeln sollte. Gerade weil Ziel und Aufgabe relativ variabel sind, haben sie auch variable Implikationen für das Design. Eine offensichtliche, aber nicht triviale Folge der Ziel- und Aufgabensetzung ist das Erfordernis eines angemessenen Budgets und Zeitrahmens. Die finanziellen Mittel für die Logistik, Organisationskosten und gegebenenfalls Aufwandsentschädigungen müssen der Größe des Vorhabens entsprechen. Das gleiche gilt für den zeitlichen Rahmen. Je breiter und/oder komplexer die Aufgabenstellung und je größer der Bedarf an Informationsverarbeitung, Konsultation und Deliberation, desto mehr Zeit sollte für den Prozess reserviert werden (Farrell et al. 2019). Der erste Bürgerrat zur Wahlrechtsreform in British Columbia tagte beispielsweise fast ein ganzes Jahr, bevor er seine qualifizierte Empfehlung vorlegte. Auch um diese Budgetfragen im Vorfeld klären zu können, bedarf es einer klar umrissenen Aufgaben- und Zielstellung. Die Frage des zeitlichen Rahmens betrifft aber nicht nur das Verhältnis von Arbeitsbedarf und Zeitbudget, sondern auch das Timing und die zeitliche Abstimmung mit anderen Verfahren des repräsentativen politischen Systems – Aspekte, die immer auch mit Macht und Einfluss verbunden sind (Schäfer/Merkel 2021). So kann die Tatsache, dass die Ergebnisse eines Bürgerrats in der Mitte oder am Ende einer Legislaturperiode vorgelegt werden, Einfluss darauf haben, ob und wie prominent sie von anderen politischen Akteuren und der breiten Öffentlichkeit wahrgenommen werden. Unter Umständen könnten die Chancen der Berücksichtigung bei einem Wechsel von Mehrheitsverhältnissen nach Wahlen schwinden. Dies hängt wiederum davon ab, wer den Bürgerrat initiiert und somit ein Interesse daran hat, dass dessen Ergebnisse nicht in Vergessenheit geraten.

4.2 EINRICHTUNG UND AGENDA-SETTING

Drei miteinander verschränkte Fragen sind in diesem Zusammenhang relevant: Wer soll befugt sein, einen Bürgerrat zu initiieren bzw. einzuberufen? Wer bestimmt die Agenda die-

ses Bürgerrats? Findet der Bürgerrat ad hoc als einmalige Veranstaltung statt oder bildet er einen Teil eines institutionellen Rahmens?

Solange die Einrichtung eines Bürgerrats nicht (verfassungs-) rechtlich geregelt ist, steht es jedem frei, einen solchen zu initiieren. Der Erfolg ist dann abhängig davon, wie viel politische Unterstützung die Initiator:innen gewinnen können, und wie viele Ressourcen, d. h. vor allem wie viel politischer Einfluss, welche finanziellen Mittel und wie viel symbolisches Kapital zur Verfügung stehen. Viele Mini-Publics werden von Regierungen, Verwaltungen und Amtsträgern initiiert – meist mit dem Ziel, Lösungen für schwierige politische Konflikte zu finden oder ein reflektiertes Meinungsbild aus der Bevölkerung zu gewinnen. Gegen diese Top-down-Variante der Initiierung ist nichts Grundsätzliches einzuwenden, solange die Unabhängigkeit des Verfahrens respektiert und eine Kooptierung der Teilnehmenden durch eine zu enge Kopplung mit der Exekutive vermieden wird. Ihr Demokratisierungspotential hängt aber stark von der Offenheit der Initiator:innen und deren Respekt gegenüber dem Bürgerrat und seinen Empfehlungen ab.

Die Chance einer Berücksichtigung der Ergebnisse und damit auf Erfolg des Bürgerrats kann durch die anfängliche Nähe zu den initiierenden politischen Entscheidungsträger:innen steigen. Gleichzeitig besteht aber auch die Gefahr des Missbrauchs als Legitimationsbeschaffungsinstrument (Caluwaerts/Reuchamps 2016). Aber auch bei Meidung dieser Gefahr kann es leicht passieren, dass der Bürgerrat unter diesen Bedingungen nur als eine anspruchsvollere Fokusgruppe genutzt wird oder dass sich die initiierenden Entscheidungsträger:innen aus Regierung, Verwaltung oder Parlament nur die ihnen gefälligen Aspekte aus der Empfehlung herauspicken (Setälä 2017; Font et al. 2018). Deshalb soll der einberufene Bürgerrat selbst die Chance haben, seine eigene Agenda mitzugestalten. Eine rigide thematische Vorgabe, die bereits die Richtung der Ergebnisse stark vorbestimmt, würde die demokratische Autonomie des Gremiums und damit sein Demokratisierungspotential deutlich einschränken.

Aber auch für den Bottom-up-Prozess bei der Initiierung von Bürgerräten gibt es prominente Beispiele wie der »We the Citizens«-Bürgerrat, der von der irischen *Political Studies Association* eingerichtet wurde und das Modell für die später von Regierung und Parlament eingesetzten *Constitutional Convention* und *Citizens' Assembly* bildete (Farrell/Suiter 2019). Auch die drei bisher auf Bundesebene in Deutschland veranstalteten Bürgerräte gingen von zivilgesellschaftlichen Initiativen aus. Während es den ersten beiden gelang, die Unterstützung des Bundestags zu gewinnen, blieb der Bürgerrat Klima eine allein zivilgesellschaftlich getragene Initiative. Rein zivilgesellschaftliche Initiativen haben naturgemäß ein größeres Potential die bestehenden Routinen des politischen Systems herauszufordern, indem alternative Partizipationsmöglichkeiten bereitgestellt, neue Themen auf die Agenda gesetzt und bisher ungehörte Stimmen in den politischen Prozess eingespeist werden. Dieser »disruptive« Aspekt tritt dann tendenziell in ein Trade-off-Verhältnis mit dem Einfluss,

den die Ergebnisse auf politische Entscheidungen haben (Caluwaerts/Reuchamps 2016). Nicht zuletzt um die Chance auf Berücksichtigung der Empfehlungen zu erhalten, kommt es oftmals zu Aushandlungsprozessen zwischen Initiatoren und den politischen Entscheidungsträgerinnen in Hinblick auf die Agenda des Bürgerrats. Auch hier muss gelten, dass der Bürgerrat selbst einen gewissen Spielraum zur weiteren Gestaltung seiner Agenda haben sollte, um die Offenheit des Verfahrens nicht übergebühlich einzuschränken. Der Prozess selbst muss unabhängig von den Interessen und Präferenzen der Initiatorinnen und Unterstützer verlaufen.

Ein großer Vorteil der ad hoc gebildeten Bürgerräte ist, dass dieses Partizipationsformat erprobt werden kann und sich so bei den Beteiligten und der politischen Öffentlichkeit ein Perspektivwechsel in Hinblick auf die zukünftige Entwicklung bürgerschaftlicher Partizipation vollziehen kann. Langfristig werden Bürgerräte ihr volles Demokratisierungspotential aber nur dann entfalten und einen nachhaltigen Einfluss auf politische Entscheidungsprozesse ausüben, wenn sie in die bestehenden legislativen und exekutiven Verfahren kompatibel, möglichst aber komplementär und partizipationsweiternd eingebettet sind (Setälä 2017). Die zusätzliche Integration direkter deliberativer Partizipation in das repräsentativ-demokratische System bedeutet nicht die Schwächung der repräsentativen Institutionen, sondern ihre Stärkung durch mehr Information, Reflexion und Zustimmung durch die Bürger:innen selbst. Bisher wurden **drei Wege zur Institutionalisierung** der deliberativen Partizipationsformen erprobt, wobei die konkrete Entscheidung über den Institutionalisierungsweg vom lokalen gesellschaftlich-politischen Kontext abhängig war (Escobar/Elstob 2017):

- *Erstens*: eine ständige öffentliche Struktur für die Bürgerdeliberation, die für die Themen, Tagesordnung und Aufsicht der Ad-hoc-Deliberationsformen wie Bürgerräte verantwortlich ist und Beiträge zu einem bestimmten öffentlichen Thema bereitstellt (Chwalisz 2020, S. 127). Die Beispiele für diesen Institutionalisierungsweg sind das schon erwähnte ostbelgische Modell, Torontos Planning Review Panel, die Citizens' Initiative Review im US-amerikanischen Bundesstaat Oregon sowie das kurzlebige Observatorio de la Ciudad in Madrid. Keines dieser Beispiele ist aber auf nationaler Ebene verankert. Diese Art der Institutionalisierung kommt der von einigen Autoren befürworteten »zweiten« (Gastil/Wright 2018) bzw. »dritten Kammer« (Van Reybrouck 2016) am nächsten. In diesem Sinne schlagen auch Kübler, Leggewie und Nanz (2021) vor, einen permanenten Bürgerrat zu etablieren, der ein verbindliches, klares Verhältnis zu den staatlichen demokratischen Institutionen fest institutionalisiert. Nanz und Leggewie (2018) nennen das im Sinne einer dritten Kammer »die Konsultative«.
- *Zweitens*: die Verpflichtung für die Behörden, unter bestimmten Bedingungen Deliberationsverfahren zu organisieren. Dieser Weg wurde bisher mit bestimmten Themen verbunden. So sieht beispielsweise das mongolische Gesetz über Deliberative Polling von 2017 vor, dass De-

liberative Polls für Verfassungsänderungen organisiert werden müssen (Stanford News Service 2017). Ein französisches Gesetz institutionalisierte die Verpflichtung zur Organisation öffentlicher Debatten und Beratungen für Änderungen von Gesetzen, die Fragen der Bioethik betreffen (Chwalisz 2020, S. 123). In diesem Sinne könnte man eine obligatorische direkte Mitwirkung der Bürger:innen bei Verfassungsänderungen festsetzen. Damit würden die Handlungsmacht der Bürger:innen und ihr Vertrauen in das demokratische System und seine konkrete Funktionsweise gestärkt.

- *Drittens*: die Möglichkeit für Bürger:innen, einen Deliberationsprozess zu einem bestimmten Thema zu fordern, wenn genug Unterschriften gesammelt wurden. Dies ist z. B. der Fall in den polnischen Städten Gdańsk, Kraków, Lublin und Poznań sowie in Österreichs Bundesland Vorarlberg (Chwalisz 2020, S. 124). Setälä (2017) schlägt vor, neben dieser Form von Bürgerbegehren auch einer parlamentarischen Minderheit das formale Recht zu geben, einen Bürgerrat einzuberufen. Dies könnte auch die Rolle der Opposition im Parlament stärken und eine neue deliberative Dynamik ins parlamentarische Verfahren einführen, die bisher durch das Mehrheits- und Proporzprinzip relativ stark eingeschränkt ist (Schäfer 2017a).

4.3 AUSWAHL UND REKRUTIERUNG DER TEILNEHMENDEN

Wie bereits erwähnt, gilt die Auswahl der Teilnehmenden neben der inklusiven und epistemischen Qualität des Prozesses selbst als wichtige Legitimationssäule jedes Bürgerrats. Die Zufallsauswahl per Los ermöglicht ein egalitäres und inklusives Verfahren. Sie soll die Chancengleichheit für die Auswahl maximieren und eine Teilnehmerstruktur hervorbringen, die einen repräsentativen Querschnitt der Bevölkerung darstellt. Um letzteres zu gewährleisten, muss die Zufallsauswahl allerdings in der Regel in stratifizierter Weise erfolgen: gelost wird innerhalb relevanter sozialstruktureller Kategorien wie Geschlecht, Bildung, Region, etc. (Smith 2009, S. 80–83). Eine reine Zufallsauswahl würde dagegen bei großer Grundgesamtheit (z. B. auf nationaler Ebene) Gefahr laufen, die für die behandelten Fragen relevante Diversität der Teilnehmenden zu verfehlen. Daneben können mangelhafte Informationsgrundlagen über die Grundgesamtheit zu Verzerrungen führen, wenn beispielsweise Wählerregister, die als Grundgesamtheit dienen, unvollständig sind oder bestimmte Bevölkerungsschichten aus anderen Gründen (z. B. durch Wohnungslosigkeit) durch das Einladungsverfahren nicht erreicht werden können.

Es sollte deshalb in Abhängigkeit von der Ziel- und Themenstellung festgelegt werden, nach welchen Kriterien stratifiziert ausgelost werden muss, um die notwendige Repräsentativität zu erreichen (Steel et al. 2020). Diese Kriterien sollten explizit dargelegt und begründet werden. Dies ist umso wichtiger, je stärker sie über die üblichen allgemeinen sozialstrukturellen Gesichtspunkte hinausgehen. Wäh-

rend Merkmale wie Geschlecht, regionale Herkunft und Bildung immer als relevant erscheinen mögen, können bei spezifischen Themen zusätzliche Kategorien beachtenswert erscheinen: parteipolitische Orientierung bei einer etwaigen Wahlrechtsreform, Einkommensunterschiede bei steuerpolitischen Themen oder sexuelle Orientierung bei familien- und gesellschaftspolitischen Konfliktthemen. Diese Merkmale müssten dann zunächst bei einer größeren Stichprobe abgefragt werden. Auf dieser Basis kann dann stratifiziert ausgelost werden. Grundlegendes Prinzip bei der Reflexion von Relevanzkriterien ist der Einbezug von signifikant betroffenen Gruppen – insbesondere jener, deren Sichtweisen und Interessen im regulären politischen Prozess oftmals marginalisiert sind, weil ihre Partizipation schwach ausfällt oder ihre Verhandlungsmacht vergleichsweise gering ist.

Angesichts dieser Herausforderungen lässt sich ein Trade-Off zwischen dem Ideal einer reinen Zufallsauswahl, die allen die gleiche Chance bietet, gelost zu werden, und der Herstellung einer sachangemessenen Diversität identifizieren (Steel et al. 2020). Dies wird besonders am Problem der Selbstselektion deutlich. Die Teilnahme an einem Bürgerrat ist freiwillig. Deshalb kann es dazu kommen, dass ein signifikanter Anteil der Eingeladenen aus welchen Gründen auch immer nicht teilnimmt. Solange diese Gründe rein individueller Natur sind, handelt es sich dabei nur um ein praktisches Problem der Nachrekrutierung. Wenn der Verzicht auf die Teilnahme aber mit sozialstrukturellen Merkmalen wie Einkommen, Bildung oder Status zusammenhängen, ergibt sich eine demokratietheoretisch problematische Verzerrung. Da empirische Studien belegen, dass ein solcher Zusammenhang mit dem Partizipationsverhalten besteht (Farrell/Stone 2020, S. 235; Schäfer 2010), müssen die Organisator:innen von Bürgerräten dieses Problem aktiv angehen, um deren Demokratisierungspotential nicht zu gefährden. Je stärker die Rolle der Selbstselektion ist, desto unverzichtbarer ist ein gezieltes stratifiziertes und gegebenenfalls quotiertes Zufallsampling.

Darüber hinaus kann es notwendig sein, bei bestimmten Gruppen, die ein strukturelles Partizipationsdefizit aufweisen, verstärkte Anstrengungen bei der Rekrutierung zu unternehmen. So können Menschen aus geringeren Einkommensgruppen oder mit geringeren formalen Bildungsabschlüssen, die in vielen Partizipationsformen unterrepräsentiert sind, durch aufsuchende Beteiligung gezielt angesprochen und umworben werden. In diesem Zusammenhang kann auch die Bereitstellung einer angemessenen Aufwandsentschädigung helfen. Bei bisherigen Bürgerräten wurden in der Regel Kosten für Reise und Unterkunft getragen, während die Zahlung von Aufwandsentschädigungen unterschiedlich gehandhabt wurde (Harris 2019, S. 49). Um die Motivationshürden für die Teilnahme zu senken, kann die Zahlung eines solchen »Tagegelds« ein brauchbares Mittel sein.

Damit gesellschaftlich marginalisierte und politisch enttäuschte Menschen zur Teilnahme motiviert werden können, ist es notwendig, eine klare und verbindliche Zielvorstellung

für den Bürgerrat zu kommunizieren. Denn nur wenn die Hoffnung besteht, im Prozess gehört und ernstgenommen zu werden, kann sich Motivation und Selbstvertrauen im Sinne einer »political efficacy« einstellen (Jacquet 2017). Berührungängste mit dem deliberativen Format können außerdem reduziert werden, indem explizit über die inhaltliche Offenheit sowie die inklusiven Regeln des Verfahrens publikumswirksam aufgeklärt wird. Zusätzlich kann bei bestimmten Themenstellungen wie der Reform von Sozialleistungen erwogen werden, im Sinne der oben beschriebenen »Enklaveliberation« Mitgliedern von betroffenen unterprivilegierten Gruppen ein moderiertes Forum zu liefern. Dort können sie sich zunächst untereinander austauschen, bevor sie in die Beratungen des diverseren Bürgerrats eintreten.

4.4 PROZESSSTRUKTUR

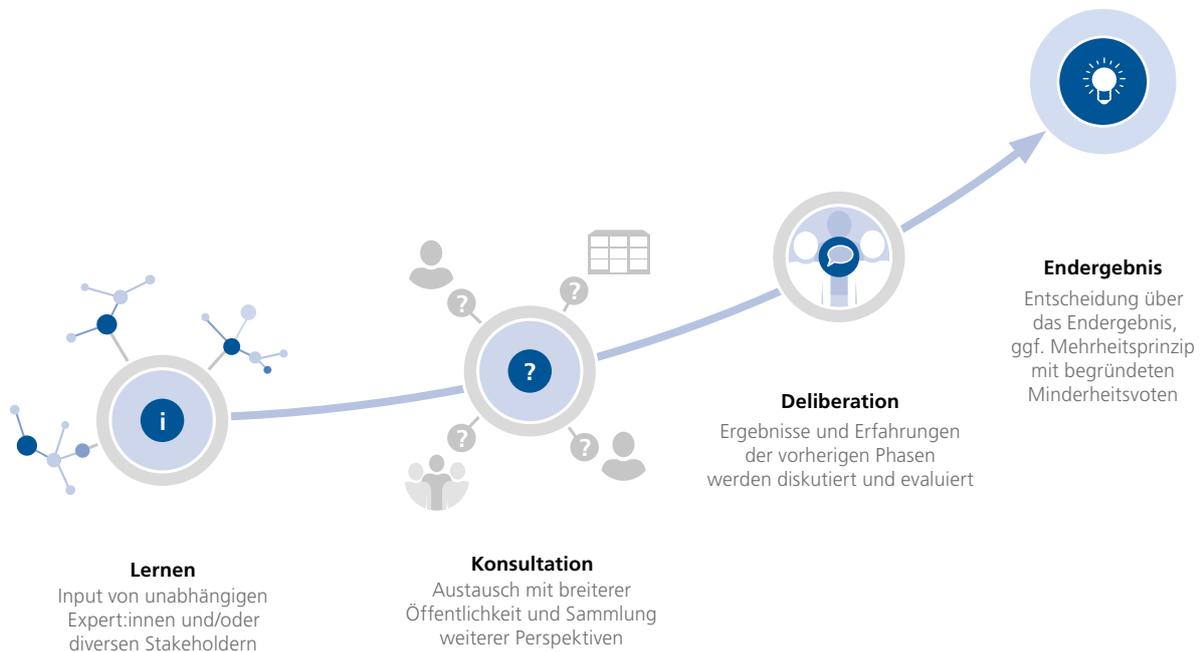
Bürgerräte sollen es durchschnittlichen Bürger:innen ermöglichen, politische Fragen sachgemäß, konstruktiv und in inklusiver und fairer Weise zu bearbeiten. Um dies zu gewährleisten, muss der Prozess einer klaren, verbindlichen und durchdachten Struktur folgen.

Die in den mittlerweile klassischen kanadischen Bürgerräten entwickelte Grundstruktur stellt ein sinnvolles Modell bereit, das den Prozess in vier aufeinander aufbauende Phasen unterteilt (Fournier et al. 2011). Dieser kann auf dieser Basis folgendermaßen ausgestaltet werden:

Der Prozess beginnt mit der **Lernphase**. Ihre Dauer ist abhängig von der Komplexität des Themas und dem damit einhergehenden Informationsbedarf der Teilnehmenden. Sie kann sich entsprechend über mehrere Wochen(enden) erstrecken und ermöglicht den Teilnehmenden, die Komplexität der betrachteten Themen sowohl durch individuelles als auch durch gemeinsames Lernen im wechselseitigen Austausch in den Griff zu bekommen (Escobar/Elstub 2017). Das Lernmaterial muss in allgemein-verständlicher Sprache verfasst sein und allen Teilnehmenden einen gleichen Zugang erlauben. Auch bei der Auswahl der Expert:innen gilt das Prinzip der Diversität. Dabei kann es sich um einschlägige Wissenschaftler:innen oder Stakeholder handeln. Die hinzugezogenen Expert:innen sollten entweder neutral sein oder bei strittigen Sachlagen explizit die jeweils gegenläufigen Positionen repräsentieren. Im Sinne des demokratischen Selbstverständnisses eines Bürgerrats sollte es dabei nicht um eine hierarchische Wissensvermittlung gehen, sondern um einen konstruktiven Austausch, in dem die jeweiligen »lokalen« Expertisen der Teilnehmenden ebenso einfließen sollten (Roberts et al. 2020). In dieser Phase der Informationsaufnahme und des Lernens werden die Grundlagen für die folgenden Debatten und Deliberationen gesetzt. Umso wichtiger ist es, dass eine absichtliche oder auch unbeabsichtigte einseitig-parteiliche Information vermieden wird. Deshalb sollten prozessbegleitende Aufsichtsgremien und die Teilnehmenden selbst die Möglichkeit haben, die Auswahl der Expert:innen zu kontrollieren und gegebenenfalls zu ergänzen.

Darauf folgt die **Konsultationsphase**, in der die Teilneh-

Abbildung 4
Prozessstruktur von Bürgerräten



menden gegebenenfalls öffentliche Anhörungen durchführen, um je nach Thema Informationen und Meinungen aus der allgemeinen Öffentlichkeit zu sammeln (Escobar/Elstub 2017). Im Rahmen dieser zwei Anfangsphasen sollten die Teilnehmenden Zugang zu einer Vielzahl relevanter Informationen und Fachkenntnisse erhalten und darüber hinaus die Möglichkeit haben, zusätzliche Informationen anzufordern. Alle beteiligten Expert:innen sollen zudem gleichberechtigt sein und ähnliche Möglichkeiten haben, ihre Perspektive den Teilnehmenden vorzustellen (Chwalisz/Česnulaitė 2020, S. 102).

In der dritten Phase findet der eigentliche **Deliberationsprozess** statt. Hier geht es darum, dass die Teilnehmenden vor allem in kleinen Gruppen die Ergebnisse, Erfahrungen und Argumente aus den beiden vorherigen Phasen face-to-face diskutieren, evaluieren und abwägen (Escobar/Elstub 2017). Es ist entscheidend, dass sie dafür ausreichend Zeit, aber auch einen klaren Zeithorizont haben. Denn diese Phase dient zur schrittweisen Entwicklung einer gemeinsamen Positionierung zu der konkreten behandelten politischen Frage. Hierbei können und werden sich auch Sozialisationseffekte einstellen, für die Tocqueville in »seinen« Assoziationen als Schulen der Demokratie so eindringlich geworben hat: Die Teilnehmenden hören zu, sozialisieren sich im empathischen Verständnis und tauschen Argumente aus. Im Zuge dessen finden sie Gelegenheit, die eigene Position zu finden oder zu überdenken und gegebenenfalls zu korrigieren oder gar zu revidieren. In den kanadischen und irischen Bürgerräten versammelten sich die Teilnehmenden in diesem Prozessabschnitt im Durchschnitt

für 18,8 Tage, wobei der durchschnittliche Zeitraum vom ersten bis zum letzten Treffen 47 Wochen betrug (Česnulaitė 2020b).

Der gesamte Prozess endet mit der vierten Phase, in der das **Endergebnis** entschieden wird. Dabei gibt es unterschiedliche Optionen für die Entscheidungsregel, die auch die Beteiligung der in konventionellen Partizipations- und Repräsentationsformen der Demokratie unterrepräsentierten Gruppen beeinflussen können. Einige Autor:innen argumentieren, dass das Ziel von Deliberationsprozessen ein Konsens oder zumindest eine Übereinstimmung sein sollte, die auf unterschiedlichen, aber vernünftigen und für alle Seiten akzeptablen Gründen ruht (Eriksen 2009, S. 51). Die Befürworter des Konsenses argumentieren, dass das Einstimmigkeitserfordernis gleichen Respekt schafft, alle Teilnehmenden sich als wichtig (an)erkennen und daher jede Stimme und Perspektive angemessene Berücksichtigung erfährt (Mendelberg et al. 2014). Erst ein solcher Konsens erzeugt demnach die volle Inklusion von marginalisierten Perspektiven, unterprivilegierten Gruppen oder Minderheiten.

Allerdings ist eine Einigung auf Basis von übereinstimmenden oder für alle akzeptablen Gründen in vielen Fällen nicht erreichbar. Insbesondere bei strittigen Fragen oder gesellschaftlich polarisierten Konflikten erscheint in wertpluralistischen Gesellschaften ein Konsens weder möglich noch unbedingt erstrebenswert. In solchen Fällen sollten laut Habermas (1996) und Mansbridge et al. (2010) die Konfliktklärung thematisiert und ein fairer Kompromiss angestrebt werden. Deveaux (2018, S. 160) betont, dass dies insbesondere bei

tiefen moralischen Konflikten der Fall sein sollte. Erst dies ermöge es den Teilnehmenden mit unterschiedlichen Standpunkten oder Weltanschauungen eine Form der Einigung zu erzielen, die nicht auf Zwang oder majoritärer De-zision beruht. Die Kompromissentscheidung, bei der alle et-was aufgeben, um die für alle bestmögliche Lösung zu er-reichen, ist laut Gutmann und Thompson (2018, S. 908) eine Verfahrensmöglichkeit, tiefe parteiliche Blockaden zu überwinden. Kompromisse sind im Übrigen tief in die Grammatik der Demokratie eingeschrieben. Als solche kön-nen sie auch einen positiven exemplarischen Einfluss auf weitere Kreise der Bevölkerung ausstrahlen.

Wenn starke Meinungsverschiedenheiten vorherrschen, kann der Konsens verbergen, dass die weniger Argumentationsmächtigen eventuell unter Druck gesetzt wurden, sich der mehrheitlichen Entscheidung zu unterwerfen (Ibid., S. 907) oder die bestehenden Konflikte durch Rationalitäts-forderungen stillgestellt wurden (Schäfer/Merkel 2020, S. 462). Auf diese Weise können marginalisierte soziale Gruppen benachteiligt werden, indem das Ziel einer Kon-sensentscheidung einen nicht unerheblichen Anpassungs-druck auf sie ausübt (Asenbaum 2016). Deveaux behauptet durchaus überzeugend, dass der Kompromiss deliberative Demokratie empfänglicher für die Ansprüche von Minder-heitengruppen macht (2018, S. 161). In Bürgerräten sollte es aber nicht um einen Kompromiss im Sinne eines »Deals« gehen, in dem die Beteiligten Verhandlungspakete schnü-ren, in die ihre jeweiligen Interessen eingehen. Ein Kompro-miss sollte hier stattdessen das Ergebnis eines Ringens um eine gemeinsame Position sein, die aus allen beteiligten Perspektiven heraus als die im Sinne der Sache bestmögli-che gelten kann, auch wenn sie nicht völlig den jeweiligen Einzelüberzeugungen entspricht. Entscheidend ist dabei aber, dass auch eine gefundene Kompromisslösung mit gu-ten Gründen gegenüber der Öffentlichkeit gerechtfertigt werden kann.

Da das Einstimmigkeitserfordernis unter Umständen Kon-formitätsdruck erzeugen kann, spricht auch nichts Grund-sätzliches gegen die Verwendung der Mehrheitsregel. Die-se entspricht auch weitgehend der gängigen Praxis in bis-herigen Bürgerräten. Einige Autor:innen befürworten eine qualifizierte Form der Mehrheitsregel, um einen manipu-lierten Konsens oder ein Patt zu vermeiden (Cohen 1989). Dann müssen 80 Prozent der Teilnehmenden mit den Emp-fehlungen einverstanden sein (Chwalisz/Česnulaitytė 2020, S. 102). Zusätzlich sollte dann ein Minderheitsbericht ver-fasst werden, in dem abweichende Meinungen anerkannt sowie begründet werden. Einerseits eröffnet die Mehr-heitsregel die Gefahr, dass »whoever predominates gets to dominate« (Mendelberg et al. 2014, S. 23). Andererseits kann sie Minderheiten vom Konformitätsdruck entlasten. Welche Entscheidungsregel man auch immer implementie-ren mag: Essenziell für die Funktionserfüllung von Bürgerrä-ten ist die Orientierung der Teilnehmenden an den Normen der wechselseitigen Rechtfertigungspflicht sowie der Of-fenheit und des Respekts gegenüber anderen Positionen, die dann auch in entsprechenden Entscheidungen münden sollte. Um diese Handlungsorientierung zu unterstützen,

sind die klare Artikulation dieser Kommunikationserwar-tungen sowie die entsprechend sensible Moderation des Prozesses unabdingbar.

4.5 MODERATION UND AUSGLEICH VON STRUKTURELLEN PARTIZIPATIONSUNGLEICHHEITEN

Gerade benachteiligte Gruppen müssen in die politische Entscheidungsfindung einbezogen werden. Dies ist jedoch aus verschiedenen Gründen oft nicht der Fall. Die un-terschiedlichen Ausgangspunkte bzw. strukturelle Partizipi-ationsungleichheiten spielen dabei eine wichtige Rolle (Beau-vais 2018; Schäfer 2010). Gleiche Partizipationschancen in Willensbildungs- und Entscheidungsprozessen erfordern ausreichende materielle und kulturelle Ressourcen (Knight/Johnson 1997). Gerade deshalb müssen für Bürgerräte Ver-fahren entwickelt werden, die auch die Ungleichverteilung formaler Bildung ausgleichen oder in der Moderation ange-messen berücksichtigen.

Darüber hinaus muss man die Existenz kultureller Bewer-tungshierarchien, die etwa einen ‚gender gap‘ in den Deli-berationsprozessen hervorbringen, ernst nehmen (Mendel-berg et al. 2014). Neben weniger formal gebildeten Teilneh-menden leisten tendenziell auch Frauen im Durchschnitt weniger Beiträge in deliberativen Arenen, wie aus einschlä-gigen Studien hervorgeht (Mansbridge 1983; Gerber 2015). Es gibt zudem Hinweise darauf, dass dominantes Argumen-tationsverhalten von Männern die Deliberationsfähigkeit von Frauen untergräbt (Afsahi 2020). Frauen erscheinen eher bereit, ihre Ansichten zu ändern, nachdem sie das Ge-genargument eines männlichen Teilnehmers gehört haben (Beauvais 2019). Mit anderen Worten, eine hohe deskriptive (soziostrukturelle) Repräsentation bedeutet nicht automa-tisch eine hohe substantielle Repräsentation der entspre-chenden Perspektiven und Bedürfnisse (Mendelberg et al. 2014).

Es müssen daher Verfahrensaspekte in Bürgerräten identi-fiziert werden, durch die die traditionellen sozialen Machtun-gleichheiten verringert werden können. Die Art der Mode-ration (*facilitation*) ist einer davon. Moderator:innen (*facili-tators*) müssen einen egalitären Diskurs ermöglichen, der gerade auch auf benachteiligte Gruppenmitglieder Rück-sicht nimmt (Beauvais 2018, S. 151). Sie müssen darauf ach-ten, dass einzelne Teilnehmende nicht dominieren, sie müs-sen eine inklusive Debatte gewährleisten sowie dafür sor-gen, dass sich alle Teilnehmenden in der Diskussion wohlfühlen. »90 Prozent der Qualität des Projekts sind die Mode-ratoren«, so Iain Walker im Interview mit den Autoren. Auf-grund ihrer Wichtigkeit für den Erfolg des Prozesses gilt als Standarderwartung, dass die Moderator:innen eine profes-sionelle Schulung durchlaufen haben sollten.

Der diskursive Stil benachteiligter Identitätsgruppen ist oft anders geprägt als die kulturell dominierenden Diskursfor-men. Auch deshalb finden Erstere in traditionellen Debaten selten angemessenes Gehör (Mendelberg et al. 2014;

Polletta/Lee 2006). Es sollten daher nicht nur im konventionellen Sinne vernunftorientierte Kommunikationsformen wie formales Argumentieren zur Deliberation zugelassen und willkommen geheißen werden. Denn dieses enge oder »orthodoxe« Verständnis von Deliberation wird sehr stark mit dem Habitus von Menschen mit einem spezifischen sozialen und bildungsmäßigen Hintergrund in Verbindung gebracht – insbesondere mit jenem von Männern aus der akademisch gebildeten Mittelschicht (Bächtiger et al. 2010; Young 1996). Um auch Mitgliedern anderer oder marginalisierter Gruppen gleichwertige Teilhabechancen zu liefern, ist dagegen ein breiteres, stärker »ökumenisches« Verständnis von Deliberation hilfreich. Dieses umfasst auch solche Kommunikationsformen, wie sie in diversen Schichten und Milieus gebräuchlich sind (Deveaux 2018; Dryzek et al. 2019). Das würde insbesondere bei jenen Menschen für bessere Inklusion sorgen, die bei den konventionellen Partizipations- und Repräsentationsformen der Demokratie benachteiligt sind. Die Deliberation muss also neben der Rationalität der Begründungen, auch die Emotionen, Hoffnungen und Befürchtungen der Menschen ebenso berücksichtigen, wie sie das »Geschichtenerzählen« (basierend auf persönlicher Erfahrung), die Eingabe der eigenen Perspektive und Erfahrung, die eigene Wortwahl, die ausdrückliche gegenseitige Anerkennung sowie die Rhetorik des Humors beinhalten darf (Gormley 2019). Unabhängig von der Wahl des Kommunikationsstils ist es allerdings entscheidend, dass mit ihm der Versuch einhergeht, die eigene Sichtweise für andere verständlich und zugänglich zu machen und dabei auch für berechtigte Einwände der Gegenseite offen zu sein. Den Moderator:innen kommt auch hier eine erhebliche Bedeutung zu. Sie müssen für ein integratives Umfeld sorgen, das nicht durch Polarisierung zerfurcht und gestört wird.

4.6 MEDIALE BEGLEITUNG

Die Debatte im Rahmen eines Bürgerrats soll idealerweise medial begleitet und damit mehr Menschen als nur den direkt Beteiligten zugänglich gemacht werden. Auch aus der Sicht von Organisator:innen ist dieser Punkt von zentraler Bedeutung für den Erfolg eines Bürgerrats (Interviews mit Claudine Nierth und Iain Walker). Alle Bürger:innen sollten demnach in der Lage sein, die Informationen über den Prozess leicht zu finden, sei es über Online-Streaming der Plenarsitzungen oder über Berichterstattung in den Medien. Zu diesem Zweck sollte Personal in die Organisation einbezogen werden, das für die Außendarstellung des Bürgerratsprozesses verantwortlich ist und zur Entwicklung einer erfolgreichen Kommunikationsstrategie beitragen kann (Chwalisz 2020, S. 140). Für die Legitimation und die Anerkennung der Ergebnisse eines Bürgerrats ist es entscheidend, dass die Öffentlichkeit nicht erst bei der Verkündung der Entscheidung genaueres über seine Zusammensetzung und seinen Ablauf erfährt, sondern bereits vor Beginn des eigentlichen Verfahrens (vgl. Interview mit Iain Walker). Allerdings darf man sich nicht der Illusion hingeben, dass die traditionellen Medien von TV bis Print in jedem Fall umfassend und durchgehend berichten werden,

sondern allenfalls zu Beginn und dann bei Vorlage der Beschlussergebnisse. Daher muss ein Schwerpunkt bei den Online-Medien liegen, die die Organisator:innen in gewissem Rahmen selbst bedienen können. Das reicht von der Bereitstellung von Informationen über die Website bis hin zur Kommunikation in den Sozialen Medien. Insbesondere letztere bieten einen wichtigen Pfeiler der Medienarbeit zu Bürgerräten, um weitere Bevölkerungskreise zu erreichen. In der kreativen Entwicklung und Anwendung von digitalen Tools und Plattformen liegen enorme Möglichkeiten für die breite diskursive Beteiligung an konkreten Willensbildungs- und Entscheidungsprozessen, wie etwa Taiwan gezeigt hat (Hierlemann/Roch 2020). Thema, Bedeutung und Transparenz der Verfahren müssen so interessant für nennenswerte Teile der Bevölkerung sein, dass diese ein starkes Motiv haben, die digitalen Informations- und Beteiligungsmöglichkeiten zu nutzen.

Wenn dagegen die breite oder zumindest interessierte Öffentlichkeit nicht mit dem gesamten Prozess vertraut ist oder ihn gar nicht befürwortet, könnte der Bürgerrat politisch marginalisiert werden. Das intensive Medieninteresse zwang beispielsweise die irischen Politiker:innen, die Empfehlungen des Bürgerrats einem Referendum zu unterziehen, wobei jene Wähler:innen, die von dem Verfahren wussten, die Empfehlungen erwartungsgemäß stärker unterstützten (Elkin et al. 2016; The Economist 2020). Die öffentliche Zustimmung zu den Empfehlungen des französischen Bürgerrats zum Klima (Odoxa 2020) und seine Bekanntheit bei den französischen Bürger:innen (Reseau Action Climat 2020) hat auch in Frankreich die politischen Akteure unter Druck gesetzt, Empfehlungen umzusetzen (Mellier/Wilson 2020; vgl. auch Interview mit Antoine Vergne). Die Bürgerräte und Bürgerversammlungen in Irland, Frankreich oder British Columbia sind mediale Höhepunkte gewesen. Sie können als Leuchttürme gelten. Allerdings gehört es auch zum notwendigen *demokratischen Realismus*, dass solche Sichtbarkeit nicht beliebig anderswo zu anderen Themen erreicht werden kann.

Jane Mansbridge (2018) argumentiert, dass robuste Legitimität sich auch aus der öffentlichen Präsentation von *Mini-Publics* ergibt. Die Medien können dazu beitragen, eine breitere öffentliche Deliberation und Legitimation zu fördern. Wie aber eine mediale Aufmerksamkeit bei unterschiedlichen Fragen, in unterschiedlichen Kontexten und variierten Territorialebenen erreicht werden kann, dazu kann die Partizipationsforscherin auch kein kommunikatives Erfolgsrezept liefern. Grundsätzlich können aber Deliberations- und Entscheidungsprozesse in Bürgerräten zur größeren Akzeptanz umstrittener Entscheidungen führen, da die Bürger:innen eher einer Entscheidung vertrauen, die von ihren Mitbürger:innen (mit-)getroffen werden als einer solchen, die ausschließlich von Berufspolitiker:innen hinter möglicherweise verschlossenen Türen getroffen wurde (Warren/Gastil 2015; Interview mit Iain Walker). Bürgerräte können daher als vertrauenswürdige Informations-Vermittler (»trusted information proxies«) für andere Bürger:innen agieren (Mackenzie/Warren 2012), falls ihre Arbeit gut kommuniziert wird. Noch wissen wir empirisch nicht genau,

unter welchen Bedingungen ein solcher Legitimationsschub gelingt. Augenscheinlich ist dies jedoch der Fall, wenn politisch schwierige Entscheidungen nicht im »Entweder-oder-Modus« getroffen werden, sondern sich nach einer Bürgerratsbefassung durch Wahl legitimierte Institutionen wie Parlamente und Regierungen mit den Beschlüssen der teilnehmenden Bürger:innen auseinandersetzen und ihnen sowie der Öffentlichkeit gegenüber ihre Entscheidungen rechtfertigen müssen. Es ist gerade diese Komplementarität beider Repräsentationsformen, die einen Mehrwert für die Herstellung demokratischer Legitimität verspricht.

4.7 LEITUNG, KONTROLLE UND MONITORING

Je einflussreicher Bürgerräte erscheinen, desto größer sind die Anreize für politische und gesellschaftliche Akteure, von außen Einfluss auf den Prozess zu nehmen. Um eine unverhältnismäßige Beeinflussung seitens partikularer oder machtpolitischer Interessen zu vermeiden und die zielgetreue Funktionsweise zu sichern, sollte eine externe, unabhängige Organisation ein Komitee bilden, das den Bürgerrat organisiert, den Prozess überwacht und die Zielvorgaben umsetzt. Eine empirische Übersicht der OECD zeigt, dass folgende unparteiische Organisationen bisher die Rolle einer neutralen Leitung übernahmen (Česnulaitytė 2020a, S. 78f.): privatwirtschaftlich-professionelle Partner (wie Missions Publiques in Frankreich, IFOK in Deutschland oder MASS LBP in Kanada), die sich auf Bürgerbeteiligung und Deliberation spezialisiert haben (37 Prozent); NGOs (wie die australische newDemocracy Stiftung oder die amerikanische Healthy Democracy) (29 Prozent); Regierungsorganisationen (wie die dänische Board of Technology Stiftung oder das Büro für Zukunftsfragen im österreichischen Bundesland Vorarlberg), die parteilich unabhängig sind, aber von der Regierung finanziert werden (16 Prozent); Partnerschaften mehrerer Organisationen wie zum Beispiel einer öffentlichen Einrichtung mit einer NGO, einer Organisation des Privatsektors oder einem Universitätsinstitut (10 Prozent); schließlich Universitätsinstitute (8 Prozent).

Die Organisationskomitees steuern und koordinieren den gesamten Prozess von der Logistik über die Selektion der Teilnehmenden, die Rekrutierung und dem Training der Moderator:innen bis hin zur Aufbereitung der Ergebnisse. Um für die gebotene Kompetenz und Neutralität bei der Auswahl der Expert:innen und des Informationsmaterials zu sorgen, wird in der Regel noch vor Beginn des Bürgerratsprozesses zusätzlich eine unabhängige Beratungsgruppe von Wissenschaftler:innen berufen (Česnulaitytė 2020b). Die Aufgabe eines solchen Beirats besteht vor allem darin, die Arbeit des Bürgerrats wissenschaftlich zu begleiten und bei der Auswahl passender Expert:innen zu unterstützen. Wie bereits erwähnt, sollten aber auch die Teilnehmenden im Verlauf des Prozesses eine gewisse Kontrolle über die Auswahl der Expert:innen gewinnen, indem sie die angebotene Expertise kritisch evaluieren und bei Bedarf zusätzliche Expert:innen anfordern können. Dies findet zunehmend auch in der Praxis Berücksichtigung. Farrell und Suiter

(2019) empfehlen, dass auch die Teilnehmerschaft einen Leitungsausschuss bildet, der im Austausch mit dem Organisationskomitee und dem Beirat steht und die Belange der Teilnehmenden vertritt. Dadurch wird die Handlungsfähigkeit und Autorschaft der Teilnehmenden auch auf der Ebene der Leitung und Organisation gesichert.

Die Aufgabe der Kontrolle und des Monitorings können sich unterschiedliche Instanzen teilen. Neben dem Organisationskomitee kann sie unabhängigen Expert:innen zukommen wie etwa den sogenannten *Guarantors* im Fall des französischen Klima-Bürgerrats, die von unterschiedlichen Organisationen nominiert wurden (Mellier-Wilson 2020). Sie sollten sicherstellen, dass der Prozess mit den normativen Regeln übereinstimmt. Doch da auch die sachliche Neutralität von unabhängigen Expert:innen nicht immer gesichert ist, empfiehlt Antoine Vergne im Interview mit den Autoren das Monitoring durch eine Steuerungsgruppe, die sich aus den jeweiligen Stakeholdern mit ihren verschiedenen Sichtweisen auf den Prozess zusammensetzt. In einigen Fällen haben die Organisator:innen selber die Monitoring-Rolle übernommen (Interview mit Iain Walker). Eine noch stärkere Neutralitätskontrolle kann zudem durch das zusätzliche Einbinden der teilnehmenden Bürger:innen gewährleistet werden wie im Fall der *Citizen Oversight Group* des geplanten Citizens'Convention on UK Democracy (CCUKD 2020). Die Verteilung der Monitoring-Funktion auf verschiedene Instanzen ermöglicht auch die wechselseitige Kontrolle der Kontrolleure.

Darüber hinaus sollte eine wissenschaftliche Evaluation – in Form einer anonymen Teilnehmendenbefragung und ggf. einer Expertenanalyse – erfolgen, um neue Erkenntnisse zum Prozess zu gewinnen, die für die Weiterentwicklung dieser Partizipationsform dienen können. Von enormer Bedeutung ist es auch, das weitere Schicksal der Empfehlungen des Bürgerrats zu verfolgen. Es muss vermieden werden, dass der Bürgerrat als scheinpartizipatives Placebo dient und als konsequenzlose Legitimation für ‚business as usual‘ instrumentalisiert wird. Der permanent institutionalisierte Bürgerdialog in Ostbelgien sieht deshalb auch das Monitoring der parlamentarischen Debatten und der Fortschritte bei der Umsetzung oder Behandlung der vereinbarten Maßnahmen vor: »Spätestens ein Jahr nach der letzten Sitzung des Parlamentsausschusses treffen sich die Parlamentarier, der Minister und die Mitglieder der Bürgerversammlung nochmals, um über den Stand der Dinge in Bezug auf die Umsetzung der Empfehlungen zu diskutieren« (Bürgerdialog in Ostbelgien 2021, S. 6). Zusätzliche Versammlungen können einberufen werden, um die weitere Umsetzung zu begleiten, falls dies als notwendig oder förderlich angesehen wird. In anderen Fällen wurde bereits von einer solchen Option Gebrauch gemacht wie beispielsweise im US-amerikanischen Bundestaat Minnesota, wo die Teilnehmenden erneut zusammengerufen wurden, um zu überprüfen, wie ihre Empfehlungen von der Exekutive interpretiert wurden. Auch in Australien wurden Workshops organisiert, um über den Zeitablauf für die Implementierung von Bürgerratsempfehlungen zu diskutieren (Chwalisz/Česnulaitytė 2020, S. 106f.).

4.8 SYSTEMISCHE EFFEKTIVITÄT UND KOMPATIBILITÄT MIT DER REPRÄSENTATIVEN DEMOKRATIE

Die Demokratie steht unter Druck. Das gilt besonders für ihre repräsentativen Verfahren und Institutionen. Das Vertrauen der Bürger:innen in Parteien, Parlamente und Regierungen verharrt in den EU-Mitgliedstaaten auf einem sehr niedrigen Niveau. Die Kritik an Wahlen als grundlegendem Verfahren der repräsentativen Demokratie und das damit einhergehende Plädoyer für auf Losverfahren basierende Teilhabeformen hat an Prominenz gewonnen (Buchstein/Hein 2009; Manin 2007; van Reybrouck 2016; Gastil/Wright 2018). Dennoch bleiben allgemeine, freie, gleiche und möglichst faire Wahlen und die daraus resultierende elektorale Repräsentation aufgrund ihrer demokratietheoretischen Vorteile sowie aus politisch-kulturellen Gründen nach wie vor zentraler und unverzichtbarer Legitimationsmodus politischer Macht in Demokratien (Kneip/Merkel 2017; Warren 2017).

Wenn wir über die demokratisierende Wirkung von Bürgerräten nachdenken, geht es daher stets um eine Kombination von Verfahren und Arenen und nicht um exklusive Alternativen. Die zentrale Frage lautet also, wie elektoral-repräsentative Institutionen und aleatorisch-partizipative Instrumente einander so komplementieren können, dass die Demokratie dadurch insgesamt gestärkt werden kann. Wenn etwa die normsetzende Institution des Parlaments in den Augen ihrer Repräsentierten zusehends an substantieller und deskriptiver Repräsentationskraft verliert, dann können zusätzliche direktdemokratische Partizipationsmöglichkeiten für die Bürger:innen wie Bürgerräte die Legitimation für das gesamte demokratische System stärken. Das heißt nicht, dass sich Bürgerräte ohne weiteres spannungsfrei in die bestehenden Institutionen und politischen Praktiken einfügen ließen. Denn durch ihren Charakter als durch Los- und moderiertem Deliberationsverfahren erzeugter Quasi-Öffentlichkeit bringen sie eine neue Logik in die durch Wettbewerbs- und Einflusslogik imprägnierten repräsentativen Systeme ein. Dies stellt eine gewisse Konkurrenz für gewählte repräsentative Institutionen, aber auch für Parteien und Interessenorganisationen mit gewachsenen Repräsentationsansprüchen (vgl. auch Dean et al. 2020) dar. Dennoch sollten diese der Versuchung widerstehen, Bürgerräte als strategische Mittel im politischen Spiel zu instrumentalisieren. Stattdessen sollten sie diese Verfahren konstruktiv-kritisch begleiten und ihnen inhaltliche Anregungen entnehmen. Die Spannung zwischen den unterschiedlichen Logiken bleibt so erhalten und sollte auch nicht aufgelöst werden. Ohne diese kooperative Spannung können Bürgerräte nicht die notwendigen Impulse setzen, um das politische System insgesamt weiter zu demokratisieren. Betten sie sich stattdessen völlig spannungsfrei in vorhandene Routinen und Praktiken ein, drohen sie zu Legitimationsbeschaffungsinstrumenten mit Placebo-Wirkung zu verkommen. Dabei lässt sich in der gegenwärtigen historischen Situation ein Trade-off zwischen unmittelbarer Wirksamkeit durch die Beeinflussung von Policies einerseits und der »Machtferne« im Sinne einer möglichst großen Unabhängigkeit von bestehenden elektro-

ralen Mehrheitsverhältnissen andererseits konstatieren. Daraus ergeben sich unterschiedliche Optionen der Verkopplung mit bestehenden Institutionen und Verfahren.

Grundsätzlich sollten Bürgerräte mit ihren Empfehlungen systemisch effektiv sein. Letztere sollten nicht verhallen, sondern von anderen Institutionen und Akteuren des demokratischen Systems substantiell berücksichtigt werden. Allerdings ist dies nicht voraussetzungslos. Eine besonders erfolgversprechende Kooperation im Sinne einer Wirksamkeit auf die konkrete Politikgestaltung erscheint uns, wenn etwa eine mehrheitliche oder parteiübergreifende Initiative vom Parlament, der Stadtverordnetenversammlung oder einer Regierung ausgeht und ein konkretes Thema für die Deliberation in Bürgerräten vorgibt. Dies garantiert in der Regel das konkrete Interesse des »Auftraggebers« und steigert die Wahrscheinlichkeit, dass die abschließenden Empfehlungen des Bürgerrats ernst genommen und dann in welcher Form auch immer in eine staatlich bindende Entscheidung überführt werden. Um dies nicht nur dem demokratischen Goodwill der staatlichen Institutionen zu überlassen, sollten von Anbeginn ein Übereinkommen zwischen den Bürgerräten bzw. ihren Organisator:innen und den staatlichen Auftraggebern geschlossen werden, die die wechselseitigen Verpflichtungen festschreiben. Dies sollte für jeden konkreten Bürgerrat einzelnen verhandelt und fixiert werden oder aber nach einigen Kooperationserfahrungen in noch zu formulierenden generellen Gesetzen vorgeschrieben werden. Dies kann auf Seiten der staatlichen »Auftraggeber« von Befassungs- und Rechtfertigungspflichten bis hin zur Weitergabe der Empfehlung an ein Referendum reichen.

Damit sind die konstruktiven Möglichkeiten des Einsatzes von Bürgerräten aber nicht erschöpft. Neben die eben beschriebene »Top-down-Variante« sollte noch eine »Bottom-up-Variante« treten. Dies wäre der Fall, wenn Bürger:innen durch Sammlung einer bestimmten Anzahl von Unterschriften den genannten Institutionen das konkrete Thema für einen Bürgerrat vorschlagen können und diese sich zu den Vorschlägen verhalten müssen. In der Aushandlung des genauen Themas sollten auch Modifikationen möglich sein, die von den staatlichen Instanzen eingebracht werden können, um die Kooperationsfähigkeit der repräsentativen Institutionen zu sichern. Vollständige Ablehnungen der Vorschläge müssten von Legislativen oder Exekutiven formell, transparent und rechtssicher begründet werden. In diese Kategorie gehört auch die Möglichkeit, dass eine parlamentarische Minderheit (Setälä 2017) im Sinne einer »deliberativen Opposition« (Schäfer 2020) einen Bürgerrat initiieren kann. Auch im Rahmen dieser Optionen erscheint es sinnvoll, dem Parlament oder der Regierung die formale Verpflichtung aufzuerlegen, auf die an sie adressierte Empfehlung des Bürgerrats formell zu reagieren, indem sie diese entweder annehmen oder ihre (teilweise) Ablehnung öffentlich begründen müssen. Sollte außerdem die jeweilige Verfassung die Möglichkeit von Volksinitiativen vorsehen, wäre die verpflichtende Durchführung eines vorbereitenden Bürgerrats sinnvoll. Dieser könnte entweder Abstimmungsempfehlungen formulieren oder sogar das Recht erhalten, die Abstimmungsfrage zu (re)formulieren.

Unabhängig davon, wie nah sich eine Initiative an den bestehenden Mehrheitsverhältnissen verorten lässt, erscheint es grundsätzlich erstrebenswert, wenn Bürgerräte nicht neben den repräsentativen Institutionen etabliert werden, sondern in eine enge Verbindung mit ihnen gebracht werden. Dies gilt für die Verbindung von Bürgerräten mit Parlamenten und Exekutiven von der Kommune über Länder bis hin zum Bund oder Zentralstaat. Ein solches »verlinktes« Verfahren würde eine doppelte Legitimationsproduktion zur Demokratisierung der Demokratie ermöglichen. Zum einen würden die Bürgerräte mehr Sichtbarkeit in der Öffentlichkeit erlangen und weiteres Partizipationsinteresse in der Bevölkerung hervorrufen. Dafür muss klar sein, dass die Empfehlungen eine realpolitische Bedeutung haben und nicht nur als partizipatives Placebo vonseiten der staatlichen Instanzen instrumentalisiert werden. Damit würden die Bürgerräte von gewählten politischen Entscheidungseliten und repräsentativen Institutionen ernst genommen werden. Zum anderen gewöhnen die staatlichen Institutionen unter den Bürger:innen legitimatorisches Ansehen, da sie deutlich machen können, dass ihnen an der Meinung und der Mitarbeit durchschnittlicher Bürger:innen gelegen ist und sie nicht als abgeschottete politische »Klasse« nur ihre eigenen Interessen und Sichtweisen vertreten. Die Bindung an das Gemeinwesen würde unter den Bürger:innen steigen, da sie verantwortlich und direkt an jenen Politiken mitwirken können, unter denen sie zu leben haben. Die Gewinner wären beide Seiten und die Demokratie insgesamt.

Um den demokratischen Mehrwert tatsächlich in einer relevanten Dimension zu generieren, müssten Bürgerräte auf allen Ebenen des politischen Systems – von der Kommune, dem Landkreis bis hin zur nationalstaatlichen Ebene – etabliert werden. Solitäre wie die national bedeutsamen Citizens' Assemblies in Irland oder Kanada sind international sichtbare Leuchttürme. Aber die eigentliche Bedeutung gewinnen Bürgerräte für die Gesamtdemokratie, wenn sie in der Fläche »ausgerollt« werden können.

5

FAZIT UND ZUKUNFTSPERSPEKTIVEN

Welches Demokratisierungspotential haben Bürgerräte? Welche Herausforderungen liegen auf dem Weg zu dessen Umsetzung? Können Bürgerräte eine konstruktive Antwort auf die Probleme und Krisenphänomene liefern, die gegenwärtige repräsentative Demokratien plagen wie Vertrauensverlust, selektive partizipative Enthaltung sowie gesellschaftliche und politische Polarisierung? Die Antwort ist ein bedingtes »Ja«.

Einerseits können Bürgerräte dazu beitragen, die wahrgenommene Kluft zwischen durchschnittlichen Bürger:innen und politischen Entscheidungsträger:innen zu verringern. Durch die Kombination von stratifizierter Zufallsauswahl und deliberativen Verfahren kann eine vergleichsweise hohe Inklusion von Menschen mit unterschiedlichstem sozialem, politischem und kulturellem Hintergrund erreicht werden. Als spezifische Form von Mini-Publics führen sie eine neue Logik in die durch elektoralen Wettbewerb geprägten repräsentativen Systeme ein. Dadurch können auch Nachteile von Wahlen in einem nicht unerheblichen Maße entschärft werden wie die Fokussierung auf Eliten, die klassenspezifische Enthaltung unterer (Bildungs)Schichten, die Bedeutung von politischem Marketing auf Kosten von Inhalten oder die durch den Wahlzyklus tendenziell induzierte Gegenwartsorientierung demokratischer Politik auf Kosten von Zukunftsfragen. Dabei können Bürgerräte, wie sich theoretisch und empirisch gezeigt hat, verschiedene konkrete Zwecke erfüllen und unterschiedlichste, gerade auch schwierige oder konfliktreiche Themen erfolgreich bearbeiten. Dies ist nicht wenig in Zeiten zunehmender gesellschaftlicher Polarisierung. Indem sie zu gegenseitiger Anerkennung der Legitimität unterschiedlicher Präferenzen und Meinungen beitragen, wirken sie gegen die sich ausbreitenden Freund-Feind-Verhältnisse und stärken den gesellschaftlichen Zusammenhalt.

Andererseits können Bürgerräte dieses Potential nur dann entfalten, wenn sie den Kriterien der deskriptiven Inklusion, der deliberativen Verfahrensqualität sowie der systemischen Effektivität gerecht werden. Erstens muss das Los- und Einladungsverfahren so gestaltet werden, dass tatsächlich Menschen aus allen betroffenen Gesellschaftsschichten teilnehmen. Zweitens muss der interne Kommunikationsprozess so organisiert und moderiert werden, dass sich alle Teilnehmenden unabhängig von ihrem sozialen Hintergrund und Habitus gleichberechtigt einbringen und Gehör

verschaffen können. Der Prozess selbst muss zudem ergebnisoffen sein. Das impliziert auch, dass der Bürgerrat oder eine dritte, unabhängige Instanz neben dem Initiator eine ausreichende Kontrolle über seine Agenda hat. Drittens müssen Bürgerräte als eigenständiger und einflussreicher Faktor in das demokratische politische System eingebettet werden.

Dies alles geschieht nicht selbstverständlich, denn demokratische Innovationen wie Bürgerräte teilen mit bestehenden Institutionen der repräsentativen Demokratie die gleichen herausfordernden gesellschaftlichen Ausgangsbedingungen. Hierzu gehört auch eine wachsende soziale Ungleichheit, die sich zunehmend in politischer Ungleichheit niederschlägt. Außerdem bestehen auf Seiten politischer Akteure im Wettbewerb um Aufmerksamkeit und Wählerstimmen Anreize, Bürgerräte als Legitimitätsbeschaffer für bestehende Vorhaben zu instrumentalisieren, was wiederum deren Eigenständigkeit gefährden würde. Um vor diesem Hintergrund demokratisierend wirken zu können, müssen Bürgerräte einem sorgfältigen Design folgen, das von einer verbindlichen Orientierung an einer transparenten Zielvorgabe geprägt ist. Diese Zielvorgabe sollte auch die Offenheit des Entscheidungsprozesses des Bürgerrats respektieren und auf einer klaren Rechtfertigung basieren. So haben Bürgerräte die maximale Chance ihren normativen Erwartungen gerecht zu werden und die Perspektive durchschnittlicher Bürger:innen effektiv in den politischen Prozess einzuspeisen.

Wenn Bürger:innen und die breite Öffentlichkeit wahrnehmen, dass Bürgerräte halten, was sie versprechen, kann das Vertrauen in politische Teilhabe an demokratischen Prozessen wachsen. Daraus ergeben sich kurz-, mittel- und langfristige Entwicklungsperspektiven. In kurzfristiger Hinsicht lässt sich gegenwärtig eine Phase der relativen Offenheit und des Experimentierens mit dem Format erkennen, die in den letzten Jahren vielfältige Erfahrungen hervorgebracht hat. Mittelfristig sollte auf diese Erfahrungen und bisherige Lernprozessen aufbauend dazu übergegangen werden, Bürgerräte schrittweise zu institutionalisieren. Die institutionelle Verstetigung kann dabei auf unterschiedlichen staatlichen Ebenen in ähnlicher oder differenzierter Weise geschehen. Langfristig steht zu hoffen, dass Bürgerräte Teil eines Wandels der politischen Kultur werden. Wenn Bürgerräte neben anderen Partizipationsformen eine selbstverständliche Komponente demokratischer Willensbildungsprozesse werden

und nicht nur ad hoc, sondern kontinuierlich eingesetzt werden, wenn also irgendwann einmal jede:r Bürger:in realistischerweise damit rechnen könnte, mindestens einmal im Leben für die Teilnahme an einem Bürgerrat auf welcher politischen Ebene auch immer ausgelost zu werden, dann könnte diese Partizipationsform eine beachtliche demokratische Integrationskraft entfalten. Gelingt ein solcher Kulturwandel, wäre es auch vorstellbar, dass dem erprobten Auswahl- und Verfahrensmodus dann so große Legitimität zugesprochen werden wird, dass Bürgerräte neben gewählten Gremien weitreichende Entscheidungskompetenzen zugesprochen werden könnten. Das kann von einem Recht auf Selbstbefassung über Vetooptionen und Initiativrechte bis hin zur Mitentscheidung an der Gesetzgebung als zweite oder dritte Kammer reichen.

Die Weichen für eine solche Zukunftsoption werden jetzt gestellt. Auf dem Weg dorthin haben die klassischen Institutionen und Akteure der repräsentativen Demokratie die Chance, demokratische Innovationen wie Bürgerräte zu nutzen, um ihre eigene Rolle zu reflektieren, kooperativ zu stärken und teilweise neu zu bestimmen. Es geht also nicht um die Verdrängung oder Entmachtung der klassischen repräsentativen Institutionen, sondern um deren kooperative Effektivierung. Bürgerräte sind Komplemente, nicht Substitute. Nur durch stetige Innovationsbemühungen der zentralen politischen Entscheidungsträger:innen, die auf eine Annäherung an das demokratische Versprechen der prinzipiellen Teilhabe aller zielen, lässt sich die repräsentative Demokratie angesichts gegenwärtiger Herausforderungen dauerhaft zukunftsfest machen. Bürgerräte können dazu einen Beitrag leisten.

DER WEG ZUM ERFOLGREICHEN BÜRGERRAT

Schritte	Akteure & Arenen	Aktivitäten & Prozesse	Kriterien & Qualitätsmerkmale
Initiierung & Agenda-Setting	Zivilgesellschaft/Bürgerbegehren; Parlamentarische Opposition, Regierung oder parlamentarische Mehrheit, Parteien	Um öffentliche Unterstützung werben; Themenvorschläge; evtl. Verhandlungen zwischen gesellschaftlichen u. staatlichen Akteuren	Relevante politische Themen; klare und verbindliche Zielsetzung; evtl. (Selbst)Verpflichtung staatl. Akteure zur Berücksichtigung der Ergebnisse; angemessener Budget- und Zeitrahmen
Auswahl & Rekrutierung	NGO, professionelles Beteiligungs- oder Marktforschungsinstitut, Medien	Stratifizierte Zufallsauswahl, aufsuchende Beteiligung; aufklärende Öffentlichkeitsarbeit; mediale Berichterstattung	Fokus auf thematisch relevante Merkmale, Diversität, marginalisierten Perspektiven; öffentliche Aufmerksamkeit
Lernen	Bürgerrat: Plenum, ggf. hybride Formate mit digitalen Präsentationen, Eingabe-, Speicher- und Abrufmöglichkeiten	Konstituierende Sitzungen; Präsentationen und Befragungen; Rejustierung der Agenda durch Bürgerrat; Öffentliches Streaming von Präsentationen der Expert:innen	Neutralität bzw. Diversität der Informationen und Quellen; Allgemeinverständlichkeit der Informationsvermittlung; kritisches Denken; Kontrollmöglichkeiten durch Teilnehmende und unabhängiges Monitoring
Konsultieren	Mitglieder des Bürgerrats, Begleit-institute; Stakeholder, breite Öffentlichkeit; analoge und digitale Foren	Ggf. öffentliche Anhörungen, Regionalkonferenzen, »TownHall-Meetings«	Herstellung eines Austauschs mit der breiteren Öffentlichkeit; Pluralität und Ausgewogenheit, Einbezug marginalisierter Perspektiven
Deliberieren	Bürgerrat, Plenum und Kleingruppen; Moderator:innen	Moderierte Plenar- und Kleingruppendiskussionen; Reflexion, Revision und Bildung von Positionen; Monitoring der Moderation	Klarer und ausreichender Zeithorizont; respektvolle, zwanglose und inklusive Deliberation; professionelle Schulung der Moderator:innen; »ökumenisches« Deliberationsverständnis
Entscheiden	Bürgerrat, Kleingruppen und Plenum; Medien	Formulierung und Abstimmung von Empfehlungen; Öffentlichkeitsarbeit und Medienberichterstattung	Klare Entscheidungsregeln; zwangloser Konsens oder sachgemessener Kompromiss; bei Mehrheitsbeschlüssen begründete Minderheitenvoten; Rechtfertigungspflicht
Uptake/ Berücksichtigung der Ergebnisse	Politische Entscheidungsträger, Ratsmitglieder; Parteien; Medien	Übergabe der Ergebnisse; Referendum oder parlamentarisches Verfahren (Annahme oder begründete Ablehnung); Monitoring	Feedback, Rechtfertigung, reziproker Austausch zwischen Bürgerrat und Entscheidungsträger:innen

REFERENZEN

- Afsahi, Afsoun** (2020): Gender Difference in Willingness and Capacity for Deliberation. *Social Politics: International Studies in Gender, State & Society* 2020: jxaa003. doi:10.1093/sp/jxaa003.
- Asenbaum, Hans** (2016): Facilitating Inclusion: Austrian Wisdom Councils as Democratic Innovation between Consensus and Diversity. *Journal of Public Deliberation* 12 (2): Article 7. doi:10.16997/jdd.259.
- Bächtiger, André, Maija Setälä, Kimmo Grönlund** (2014): Towards a New Era of Deliberative Mini-Publics. In *Deliberative mini-publics. Involving citizens in the democratic process*, Hrsg. Kimmo Grönlund, André Bächtiger und Maija Setälä, S. 225–246. Colchester: ECPR Press.
- Bächtiger, André, Simon Niemeyer, Michael Neblo, Marco R. Steenbergen, und Jürg Steiner** (2010): Disentangling diversity in deliberative democracy. Competing theories, their blind spots and complementarities. *Journal of Political Philosophy* 18 (1): S. 32–63. doi:10.1111/j.1467-9760.2009.00342.x.
- Barber, Benjamin R.** (1994): *Starke Demokratie. Über die Teilhabe am Politischen*. Hamburg: Rotbuch-Verlag.
- Beauvais, Edana** (2018): Deliberation and Equality. In *The Oxford Handbook of Deliberative Democracy*, Hrsg. Andre Bächtiger, John S. Dryzek, Jane Mansbridge und Mark Warren, S. 144–155. Oxford: Oxford University Press.
- Beauvais, Edana** (2019): Discursive inequity and the internal exclusion of women speakers. *Political Research Quarterly* 74 (1): S. 103–116. doi:10.1177/1065912919870605.
- Böker, Marit** (2017): Justification, critique and deliberative legitimacy: The limits of mini-publics. *Contemporary Political Theory* 16 (1): S. 19–40. doi:10.1057/cpt.2016.11.
- Buchstein, Hubertus** (2009): *Demokratie und Lotterie. Das Los als politisches Entscheidungsinstrument von der Antike bis zur EU*. Frankfurt/Main: Campus.
- Buchstein, Hubertus, und Michael Hein** (2009): Randomizing Europe: the lottery as a decision-making procedure for policy creation in the EU. *Critical Policy Studies* 3 (1): S. 29–57. doi:10.1080/19460170903158081.
- Bürgerdialog in Ostbelgien** (2021): Die wichtigsten Antworten zum Ablauf des Bürgerdialogs. https://www.buergerdialog.be/fileadmin/user_upload/Buergerdialog-Ablaufbeschreibung_V20201106.pdf. Zugegriffen: 17.08.2021.
- Caluwaerts, Didier, und Min Reuchamps** (2016): Generating Democratic Legitimacy through Deliberative Innovations: The Role of Embeddedness and Disruptiveness. *Representation* 52 (1): S. 13–27. doi:10.1080/00344893.2016.1244111.
- CCUKD** (2020): A Citizens' Convention On UK Democracy. https://static1.squarespace.com/static/5d31c7fcfab26d00013cca0f/t/5f7b82c409e2b5141f2e3a73/1601929948359/CCUKD+PROPOSAL+OCT+2020_FA_DI-GITAL.pdf. Zugegriffen: 17.08.2021.
- Centre for Public Impact** (2019): Estonia Citizens' Assembly, Restoring Political Legitimacy. <https://www.centreforpublicimpact.org/case-study/estonia-citizens-assembly-restoring-political-legitimacy>. Zugegriffen: 17.08.2021.
- Česnulaitytė, Ieva** (2020a): Key trends. In *Innovative Citizen Participation and New Democratic Institutions: Catching the Deliberative Wave*, Hrsg. OECD, S. 65–79. Paris: OECD Publishing.
- Česnulaitytė, Ieva**. (2020b): Models of representative deliberative processes. In *Innovative Citizen Participation and New Democratic Institutions: Catching the Deliberative Wave*, Hrsg. OECD, S. 33–64. Paris: OECD Publishing.
- Chambers, Simone** (2003): Deliberative Democratic Theory. *Annual Review of Political Science* 6 (1): S. 307–326. doi:10.1146/annurev.polisci.6.121901.085538.
- Chambers, Simone** (2009): Rhetoric and the Public Sphere: Has Deliberative Democracy Abandoned Mass Democracy? *Political Theory* 37 (3): S. 323–350. doi:10.1177/0090591709332336.
- Chwalisz, Claudia** (2020): Reimagining democratic institutions: Why and how to embed public deliberation. In *Innovative Citizen Participation and New Democratic Institutions: Catching the Deliberative Wave*, Hrsg. OECD, S. 121–148. Paris: OECD Publishing.
- Chwalisz, Claudia, und Ieva Česnulaitytė** (2020): What is a 'successful' representative deliberative process for public decision making? Assessing the evidence. In *Innovative Citizen Participation and New Democratic Institutions: Catching the Deliberative Wave*, Hrsg. OECD, S. 80–114. Paris: OECD Publishing.
- Cohen, Joshua** (1989): Deliberation and Democratic Quality. In *The Good Polity: Normative Analysis of the State*, Hrsg. Alan Hamlin und Phillip Petit: S. 17–34. Oxford/New York: Blackwell.
- Convention citoyenne de Nantes** (2021): Convention citoyenne de Nantes: les citoyens rendent leur avis. <https://conventioncitoyenne-nantesmetropole.fr/11-mars/>. Zugegriffen: 17.08.2021.
- Courant, Dimitri** (2021): The promises and disappointments of the French Citizens' Convention for Climate. <https://www.publicdeliberation.net/the-promises-and-disappointments-of-the-french-citizens-convention-for-climate/>. Zugegriffen: 17.08.2021.
- Curato, Nicole, John S. Dryzek, Selen A. Ercan, Carolyn M. Hendriks, Simon Niemeyer** (2017): Twelve Key Findings in Deliberative Democracy Research. *Daedalus* 146 (3): S. 28–38.
- Curato, Nicole, David M. Farrell, Brigitte Geissel, Kimmo Grönlund, Patricia Mockler, Jean-Benoit Pilet, Alan Renwick, Jonathan Rose, Maija Setälä, und Jane Suiter** (2021): *Deliberative Mini-Publics. Core Design Features*. Bristol: Bristol University Press.
- Dahl, Robert A.** (1989): *Democracy and its critics*. New Haven: Yale University Press.
- Dean, Rikki, John Boswell, und Graham Smith** (2020): Designing Democratic Innovations as Deliberative Systems: The Ambitious Case of NHS Citizen. *Political Studies* 68 (3): S. 689–709. doi:10.1177/0032321719866002.
- Deveaux, Monique** (2018): Deliberative Democracy and Multiculturalism. In *The Oxford Handbook of Deliberative Democracy*, Hrsg. Andre Bächtiger, John S. Dryzek, Jane Mansbridge und Mark Warren, S. 156–170. Oxford: Oxford University Press.
- Druckmann, James, Erik Peterson, und Rune Slothuus** (2013): How Elite Partisan Polarization Affects Public Opinion Formation. *American Political Science Review* 107 (1): S. 57–79 doi:10.1017/S0003055412000500.
- Dryzek, John S.** (2000): *Deliberative Democracy and Beyond. Liberals, Critics, Contestations*. Oxford/New York: Oxford University Press.
- Dryzek, John S., André Bächtiger, Simone Chambers, Joshua Cohen, James N. Druckman, Andrea Felicetti, James S. Fishkin, David M. Farrell, Archon Fung, Amy Gutmann, Hélène Landemore, Jane Mansbridge, Sofie Marien, Michael A. Neblo, Simon Niemeyer, Maija Setälä, Rune Slothuus, Jane Suiter, Dennis Thompson, und Mark E. Warren** (2019): The crisis of democracy and the science of deliberation. *Science* 363 (6432): S. 1144–1146. doi:10.1126/science.aaw2694.
- Elkin, Johan A., David M. Farrell, Theresa Reidy, und Jane Suiter** (2016): Understanding the 2015 marriage referendum in Ireland: context, campaign and conservative Ireland. *Irish Political Studies* 32 (3): S. 361–381. doi:10.1080/07907184.2016.1197209.
- Elstub, Stephen** (2014): Mini-publics: Issues and Cases. In *Deliberative democracy. Issues and cases*, Hrsg. Stephen Elstub und Peter McLaverty, S. 166–188. Edinburgh: Edinburgh University Press.

- Elstub, Stephen, und Oliver Escobar** (2019): Defining and typologising democratic innovations. In *Handbook of Democratic Innovation and Governance*, Hrsg. Stephen Elstub und Oliver Escobar, S. 11–32. Cheltenham/Northampton: Edward Elgar Publishing.
- Escobar, Oliver und Stephen Elstub** (2017): Forms of Mini Publics: An Introduction to Deliberative Innovations in Democratic Practice. *newDEMOCRACY* 2017 (4): S. 1–14. <https://www.newdemocracy.com.au/2017/05/08/forms-of-mini-publics/>. Zugegriffen: 17.08.2021.
- Eriksen, Erik O.** (2009): *The Unfinished Democratization of Europe*. Oxford: Oxford University Press.
- Farrell, David M., Nicole Curato, John S. Dryzek, Brigitte Geißel, Kimmo Grönlund, Sofie Marien, Simon Niemeyer, Jean-Benoit Pilet, Alan Renwick, Jonathan Rose, Maija Setälä, und Jane Suiter** (2019): *Deliberative Mini-Publics: Core Design Features*. The Centre for Deliberative Democracy & Global Governance, Institute for Governance and Policy Analysis, University of Canberra. ACT 2601 (Working Paper Series No. 2019/5).
- Farrell, David M., und Jane Suiter** (2019): *Reimagining Democracy. Lessons in Deliberative Democracy from the Irish Front Line*. Ithaca/London: Cornell University Press.
- Farrell, David M., und Peter Stone** (2020): Sortition and Mini-Publics. In *The Oxford Handbook of Political Representation in Liberal Democracies*, Hrsg. Robert Rohrschneider und Jacques J. A. Thomassen, S. 227–246. Oxford: Oxford University Press.
- Font, Joan, Graham Smith, Carol Galais, und Pau Alarcon** (2018): Cherry-Picking Participation: Explaining the Fate of Proposals from Participatory Processes. *European Journal of Political Research* 57 (3): S. 615–636.
- Fournier, Patrick, Henk van der Kolk, R. Kenneth Carty, André Blais, und Jonathan Rose** (2011): Why Citizen Assemblies and How did they Work? In *When citizens decide. Lessons from citizens' assemblies on electoral reform*, Hrsg. Patrick Fournier, S. 21–50. Oxford: Oxford University Press.
- Gastil, John, Erik Olin Wright** (2018): Legislature by Lot: Envisioning Sortition within a Bicameral System. *Politics & Society* 46 (3): S. 303–330. doi:10.1177/0032329218789886.
- Gerber, Marlène** (2015): Equal Partners in Dialogue? Participation Equality in a Transnational Deliberative Poll (Europolis). *Political Studies* 63 (1): S. 110–130. doi:10.1111/1467-9248.12183.
- Geißel, Brigitte, und Stefan Jung** (2019): Mehr Mitsprache wagen. Ein Beteiligungsrat für die Bundesrepublik. <http://library.fes.de/pdf-files/fes/15848.pdf>. Zugegriffen: 18.08.2021.
- Geißel, Brigitte, Rikki Dean, Stefan Jung, Bruno Wipfler** (2019): *Bürgererrat Demokratie. Abschlussbericht der wissenschaftlichen Evaluation. Forschungsstelle Demokratische Innovationen, Goethe-Universität Frankfurt am Main*. <https://www.buergerrat.de/fileadmin/downloads/evaluationsbericht.pdf>. Zugegriffen: 18.08.2021.
- Goldberg, Saskia** (2021): Just Advisory and Maximally Representative: A Conjoint Experiment on Non-Participants' Legitimacy Perceptions of Deliberative Forums. *Journal of Deliberative Democracy* 17 (1): S. 56–75. doi:10.16997/jdd.973.
- Gormley, Steven** (2019): Deliberation, Unjust Exclusion, and the Rhetorical Turn. *Contemporary Political Theory* 18 (2): S. 202–226. doi:10.1057/s41296-018-0254-z.
- Goodin, Robert E., und John S. Dryzek** (2006): Deliberative Impacts: The Macro-Political Uptake of Mini-Publics. *Politics & Society* 34 (2): S. 219–244. doi:10.1177/0032329206288152.
- Gutmann, Amy, und Dennis Thompson** (2018): Reflections on Deliberative Democracy: When Theory Meets Practice. In *The Oxford Handbook of Deliberative Democracy*, Hrsg. Andre Bächtiger, John S. Dryzek, Jane Mansbridge und Mark Warren, S. 900–912. Oxford: Oxford University Press.
- Habermas, Jürgen** (1994): *Faktizität und Geltung. Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaats*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Habermas, Jürgen** (1996): *Die Einbeziehung des Anderen. Studien zur politischen Theorie*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Hanson, Rebecca** (2018): Deepening Distrust: Why Participatory Experiments Are Not Always Good for Democracy. *The Sociological Quarterly* 59 (1): S. 145–167. doi:10.1080/00380253.2017.1383145.
- Harris, Clodagh** (2019): Mini-publics: design choices and legitimacy. In *Handbook of Democratic Innovation and Governance*, Hrsg. Stephen Elstub und Oliver Escobar, S. 45–59. Cheltenham/Northampton: Edward Elgar Publishing.
- Hendriks, Carolyn M.** (2016): Coupling citizens and elites in deliberative systems. The role of institutional design. *European Journal of Political Research* 55 (1): S. 43–60. doi:10.1111/1475-6765.12123.
- Hierlemann, Dominik, und Stefan Roch** (2020): *Digital Democracy - What Europe can learn from Taiwan*. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung. https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/BST/Publikationen/GrauePublikationen/Digital_Democracy_-_What_Europe_can_learn_from_Taiwan.pdf. Zugegriffen: 18.08.2021.
- Jacquet, Vincent** (2017): Explaining non-participation in deliberative mini-publics. *European Journal of Political Research* 56 (3): S. 640–659. doi:10.1111/1475-6765.12195.
- James, Rabinder Michael** (2008): Descriptive representation in the British Columbia Citizens' Assembly. In *Designing deliberative democracy: The British Columbia Citizens' Assembly*, Hrsg. Mark Warren und Hilary Pearce, S. 106–126. Cambridge: Cambridge University Press. doi:10.1017/CBO9780511491177.007.
- Jonsson, Magnus E.** (2015): Democratic Innovations in Deliberative Systems – The Case of the Estonian Citizens' Assembly Process. *Journal of Public Deliberation* 11 (1): Article 7. doi:10.16997/jdd.224.
- Karlsson, Martin, Jonsson Magnus, und Joachim Aström** (2015): Did the Estonian Citizens' assembly help restore political legitimacy?: Analyzing changes in vertical and horizontal trust among participants. Artikel präsentiert auf der ECPR General Conference in Montreal 2015. <http://www.diva-portal.org/smash/get/diva2:853063/FULLTEXT01.pdf>. Zugegriffen: 18.08.2021.
- Karpowitz, Christopher F., Chad Raphael, Allen S. Hammond** (2009): Deliberative Democracy and Inequality: Two Cheers for Enclave Deliberation among the Disempowered. *Politics & Society* 37 (4), S. 576–615. doi:10.1177/0032329209349226.
- Kneip, Sascha, und Wolfgang Merkel** (2017): Garantieren Wahlen demokratische Legitimität? *Aus Politik und Zeitgeschichte* 67 (38–39/2017): S. 18–24.
- Kneip, Sascha, und Wolfgang Merkel** (2020): Demokratische Legitimität: Ein theoretisches Konzept in empirisch analytischer Absicht. In *Legitimitätsprobleme. Zur Lage der Demokratie in Deutschland*, Hrsg. Sascha Kneip, Wolfgang Merkel und Bernhard Weßels, S. 25–55. Wiesbaden: Springer VS.
- Knight, Jack und James Johnson** (1997): *What Sort of Political Equality Does Deliberative Democracy Require?*. In *Deliberative Democracy. Essays on Reason and Politics*, Hrsg. James Bohman und William Rehg, S. 279–319. Cambridge, MA: MIT Press.
- Kübler, Lukas, Claus Leggewie, und Patrizia Nanz** (2021): *Demokratische Innovation durch Bürgerräte*. *Aus Politik und Zeitgeschichte* 71 (26–27/2021): S. 47–53.
- Lafont, Cristina** (2015): Deliberation, Participation, and Democratic Legitimacy: Should Deliberative Mini-Publics Shape Public Policy?. *Journal of Political Philosophy* 23 (1), S. 40–63. doi:10.1111/jopp.12031.
- Lafont, Cristina** (2021): *Unverkürzte Demokratie. Eine Theorie deliberativer Bürgerbeteiligung*. Berlin: Suhrkamp.
- Lehmann, Pola, Sven Regel, und Sara Schlote** (2015): Ungleichheit in der politischen Repräsentation. Ist die Unterschied schlechter repräsentiert?. In *Demokratie und Krise. Zum schwierigen Verhältnis von Theorie und Empirie*, Hrsg. Wolfgang Merkel, S. 157–180. Wiesbaden: Springer VS.

- List, Christian, Robert C. Luskin, James S. Fishkin, und Iain McLean** (2013): Deliberation, Single-Peakedness, and the Possibility of Meaningful Democracy: Evidence from Deliberative Polls. *The Journal of Politics* 75 (1): S. 80–95. doi:10.1017/S0022381612000886.
- MacKenzie, Michael K., und Mark E. Warren** (2012): Two Trust-Based Uses of Minipublics in Democratic Systems. In *Deliberative Systems: Deliberative Democracy at the Large Scale*, Hrsg. John Parkinson und Jane Mansbridge, S. 95–124. Cambridge: Cambridge University Press.
- MacKenzie, Michael K.** (2016): Institutional design and sources of short-termism. In *Political Institutions for Future Generations*, Hrsg. Iñigo González-Ricoy und Axel Gosseries, S. 24–46. Oxford: Oxford University Press.
- Manin, Bernard** (1997): *The Principles of Representative Government*. Cambridge/New York: Cambridge University Press.
- Manin, Bernard** (2007): *Kritik der repräsentativen Demokratie*. Berlin: Matthes & Seitz.
- Mansbridge, Jane J.** (1983): *Beyond Adversary Democracy*. Chicago: University of Chicago Press.
- Mansbridge, Jane** (2018): Deliberative Polling Comes of Age. *The Good Society* 27 (1–2): S. 118–129. doi:10.5325/goodsociety.27.1-2.0118.
- Mansbridge, Jane, Janette Hartz-Karp, Matthew Amengual, und John Gastil** (2006): Norms of Deliberation: An Inductive Study. *Journal of Public Deliberation* 2 (1): Article 7. doi:10.16997/jdd.35.
- Mansbridge, Jane, James Bohman, Simone Chambers, David Estlund, Andreas Føllesdal, Archon Fung, Cristina Lafont, Bernard Manin, und José Luis Martí** (2010): The Place of Self-Interest and the Role of Power in Deliberative Democracy. *The Journal of Political Philosophy* 18 (1): S. 64–100.
- Mansbridge, Jane, James Bohman, Simone Chambers, Thomas Christiano, Archon Fung, John R. Parkinson, Dennis F. Thompson, und Mark E. Warren** (2012): A systemic approach to deliberative democracy. In *Deliberative Systems*, Hrsg. James Parkinson und Jane Mansbridge, S. 1–26. New York: Cambridge University Press.
- Meiering, David, Andreas Schäfer** (2020): (Ent-)Politisierung - Debatten, Modelle und Befunde. In *(Ent-)Politisierung? Die demokratische Gesellschaft im 21. Jahrhundert. Leviathan - Berliner Zeitschrift für Sozialwissenschaft (Sonderband 35)*, Hrsg. Andreas Schäfer und David Meiering, S. 11–36. Baden-Baden: Nomos.
- Mellier-Wilson, Claire** (2020): Convention Citoyenne Pour Le Climat: What Can We Learn From The French Citizens' Assembly on Climate Change?. <https://www.involve.org.uk/resources/blog/opinion/convention-citoyenne-pour-le-climat-what-can-we-learn-french-citizens>. Zugegriffen: 18.08.2021.
- Mellier, Claire, und Rich Wilson** (2020): Getting Climate Citizens' Assemblies Right. <https://carnegieeurope.eu/2020/11/05/getting-climate-citizens-assemblies-right-pub-83133>. Zugegriffen: 18.08.2021.
- Mendelberg, Tali, Christopher Karpowitz, und Baxter Oliphant** (2014): Gender Inequality in Deliberation: Unpacking the Black Box of Interaction. *Perspectives on Politics* 12 (1): S. 18–44. doi:10.1017/S153759271300369.
- Mercier, Hugo, und Hélène Landemore** (2012): Reasoning Is for Arguing. Understanding the Successes and Failures of Deliberation. *Political Psychology* 33 (2), S. 243–258.
- Merkel, Wolfgang** (2015): *Demokratie und Krise. Zum schwierigen Verhältnis von Theorie und Empirie*. Wiesbaden: Springer VS.
- Merkel, Wolfgang** (2016): Krise der Demokratie? Anmerkungen zu einem schwierigen Begriff. *Aus Politik und Zeitgeschichte* 66 (40–42): S. 4–11.
- Merkel, Wolfgang, und Claudia Ritzl** (Hrsg.) (2017): *Die Legitimität direkter Demokratie. Wie demokratisch sind Volksabstimmungen?* Wiesbaden: Springer VS.
- Merkel, Wolfgang und Sascha Kneip** (Hrsg.) (2018): *Democracy and Crisis. Challenges in Turbulent Times*. Cham: Springer International.
- Merkel, Wolfgang** (2019): Past, Present and Future of Democracy. *Policy Review*. European Commission. <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/4bebf83d-60ba-11e9-b6eb-01aa75ed71a1>. Zugegriffen: 18.08.2021.
- Merkel, Wolfgang** (2020): *Demokratiekrisen*. In *Handbuch Krisenforschung*, Hrsg. Frank Bösch, Nicole Deitelhoff und Stefan Kroll, S. 111–113. Wiesbaden: Springer VS.
- Merkel, Wolfgang** (2021): *Wissenschaft, Moralisierung und die Demokratie*, *Aus Politik und Zeitgeschichte* (26–27/2021): S. 4–10.
- Merkel, Wolfgang, Anna Lührmann** (2021): Resilience of democracies: responses to illiberal and authoritarian challenges. *Democratization*, 28 (5): S. 869–884. doi:10.1080/13510347.2021.1928081.
- Nanz, Patrizia und Claus Leggewie** (2018): *Die Konsultative: Mehr Demokratie durch Bürgerbeteiligung*. Berlin: Wagenbach.
- Neblo, Michael A., Kevin M. Esterling, Ryan P. Kennedy, David M. J. Lazer, und Anand E. Sokhey** (2010): Who wants to deliberate- and why?. *American Political Science Review* 104 (3): S. 566–583. doi:10.1017/S0003055410000298.
- Neblo, Michael A.** (2015): *Deliberative Democracy between Theory and Practice*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Niemeyer, Simon, John S. Dryzek** (2007): The Ends of Deliberation. Meta-consensus and Inter-subjective Rationality as Ideal Outcomes. *Swiss Political Science Review* 13 (4), S. 497–526. doi:10.1002/j.1662-6370.2007.tb00087.x.
- Odoxa** (2020) : Les mesures de la Convention citoyenne séduisent les Français... à l'exception notable de 110 km/h. <http://www.odoxa.fr/sondage/mesures-de-convention-citoyenne-seduisent-francais-a-lexception-notable-110-km-h/>. Zugegriffen: 18.08.2021.
- Parkinson, John, und Jane Mansbridge** (2012): *Deliberative systems: Deliberative democracy at the large scale*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Polletta, Francesca, John Lee** (2006): Is Telling Stories Good for Democracy? Rhetoric in Public Deliberation after 9/11. *American Sociological Review* 71 (5): S. 699–723.
- Rahvakogu** (2014): About the estonian people's assembly in 2013. <https://rahvakogu.ee/peoples-assembly-in-2013/>. Zugegriffen: 18.08.2021.
- Reseau Action Climat** (2020) : Sondage: Des Gaulois Pas Si Réfractaires A L'Action Climatique. <https://reseuaactionclimat.org/sondage-des-gaulois-pas-si-refractaires-a-laction-climatique/>. Zugegriffen: 18.08.2021.
- Roberts, Jennifer J., Ruth Lightbody, Ragne Low, und Stephan Elstub** (2020): Experts and evidence in deliberation: scrutinising the role of witnesses and evidence in mini-publics, a case study. *Policy Sciences* 53 (1): S. 3–32. doi:10.1007/s11077-019-09367-x.
- Ryan, Matthew, Graham Smith** (2014): Defining Mini-Publics. In *Deliberative mini-publics. Involving citizens in the democratic process*, Hrsg. Kimmo Grönlund, André Bächtiger und Maija Setälä, S. 9–26. Colchester: ECPR Press.
- Schäfer, Andreas** (2017a): *Zwischen Repräsentation und Diskurs. Zur Rolle von Deliberation im parlamentarischen Entscheidungsprozess*. Wiesbaden: Springer VS.
- Schäfer, Andreas** (2017): *Deliberation in representative institutions. An analytical framework for a systemic approach*. *Australian Journal of Political Science* 52 (3), S. 419–435. doi:10.1080/10361146.2017.1330397.
- Schäfer, Andreas** (2020): *Deliberative Opposition? Der parlamentarische Beratungsprozess im Spannungsfeld zwischen Deliberation und Dualismus*. In *Kritik, Kontrolle, Alternative. Was leistet die parlamentarische Opposition?*, Hrsg. Stephan Bröckler, Manuela Glaab und Helmar Schöne: S. 73–91. Wiesbaden: Springer VS.

Schäfer, Andreas und Wolfgang Merkel (2020): Emanzipation oder Reaktion: Wie konservativ ist die deliberative Demokratie? *Politische Vierteljahresschrift* 61: S. 449–472. doi:10.1007/s11615-020-00232-8.

Schäfer, Andreas und Wolfgang Merkel (2021): The Temporal Constitution of Democracies. In *The Oxford Handbook of Time and Politics*, Hrsg. Klaus H. Goetz. Oxford: Oxford University Press (im Erscheinen).

Schäfer, Armin (2010): Die Folgen sozialer Ungleichheit für die Demokratie in Westeuropa. *Zeitschrift für vergleichende Politikwissenschaft* 4 (1): S. 131–156. doi:10.1007/s12286-010-0075-9.

Setälä, Maija (2017): Connecting Deliberative Mini-Publics to Representative Decision Making. *European Journal of Political Research* 56 (4): S. 846–863. doi:10.1111/1475-6765.12207.

Setälä, Maija, und Graham Smith (2018): Mini-Publics and Deliberative Democracy. In *The Oxford Handbook of Deliberative Democracy*, Hrsg. Andre Bächtiger, John S. Dryzek, Jane Mansbridge und Mark Warren, S. 299–314. Oxford: Oxford University Press.

Smith, Graham (2009): *Democratic Innovations. Designing Institutions for Citizen Participation*. Cambridge: Cambridge University Press.

Steel, Daniel, Kristina Jenei, Michael Burgess, und Naseeb Bolduc (2020): Rethinking Representation and Diversity in Deliberative Minipublics. *Journal of Deliberative Democracy* 16 (1): S. 46–57. doi:10.16997/jdd.398.

Stanford News Service (2017): Collaboration at Stanford leads to Mongolian parliament passing law on public opinion polling. <https://news.stanford.edu/press-releases/2017/05/02/collaboration-st-opinion-polling/>. Zugegriffen: 18.08.2021.

The Economist (2020): Citizens Assemblies are Increasingly Popular. <https://www.economist.com/international/2020/09/19/citizens-assemblies-are-increasingly-popular>. Zugegriffen: 18.08.2021.

UN Democracy Fund und newDemocracy Foundation (2019): Enabling National Initiatives to Take Democracy Beyond Elections. <https://www.newdemocracy.com.au/wp-content/uploads/2018/10/newDemocracy-UNDEF-Handbook.pdf>. Zugegriffen: 18.08.2021.

van Biezen, Ingrid, und Thomas Poguntke (2014): The decline of membership-based politics. *Party Politics* 20 (2): S. 205–216. doi:10.1177/1354068813519969.

van der Does, Ramon und Vincent Jacquet (2021): Small-Scale Deliberation and Mass Democracy: A Systematic Review of the Spillover Effects of Deliberative Minipublics. *Political Studies (OnlineFirst)*. doi:10.1177/00323217211007278.

Van Reybrouck, David (2016): *Against Elections: The Case for Democracy*. London: Penguin Random House.

Walker, Edward T., Michael McQuarrie, und Caroline W. Lee (2015): Rising Participation and Declining Democracy. In *Democratizing Inequalities. Dilemmas of the New Public Participation*, Hrsg. Caroline W. Lee, Michael McQuarrie und Edward T. Walker, S. 3–23. New York/London: New York University Press.

Warren, Mark E., Hilary Pearce (2008): Introduction: democratic renewal and deliberative democracy. In *Designing deliberative democracy. The British Columbia Citizens' Assembly*, Hrsg. Hilary Pearce und Mark E. Warren, S. 1–19. Cambridge: Cambridge University Press.

Warren, Mark, und John Gastil (2015): Can Deliberative Minipublics Address the Cognitive Challenges of Democratic Citizenship? *The Journal of Politics* 77 (2): S. 562–574. doi:10.1086/680078.

Warren, Mark E. (2017): A Problem-Based Approach to Democratic Theory. *American Political Science Review* 111 (1): S. 39–53. doi:10.1017/S0003055416000605.

Webb, Paul (2013): Who is willing to participate? Dissatisfied democrats, stealth democrats and populists in the United Kingdom. *European Journal of Political Research*, 52 (6): S. 747–772. doi:10.1111/1475-6765.12021.

Yeung, Peter (2020): 'It gave me hope in democracy': how French citizens are embracing people power. https://www.theguardian.com/world/2020/nov/20/it-gave-me-hope-in-democracy-how-french-citizens-are-embracing-people-power?utm_term=.a58e00891ec399cc237052b6d4612479&utm_campaign=ThisIsEurope&utm_source=esp&utm_medium=Email&CMP=thisiseurope_email. Zugegriffen: 18.08.2021.

Young, I. M. (1996): Communication and the other: Beyond deliberative democracy. In *Democracy and difference: Contesting the boundaries of the political*, Hrsg. Seyla Benhabib, S. 120–135. Princeton: Princeton University Press.

INTERVIEWPARTNER:INNEN

Dr. Andrew Blick, Project Director of the CCUK Democracy und Director of the Centre for British Politics and Government at King's College London (Juli, 2021)

Prof. Dr. Brigitte Geißel, Leiterin der Forschungsstelle »Demokratische Innovationen« an der Goethe-Universität Frankfurt a.M (Juli, 2021)

Nicole Hartmann, Koordinationsleiterin Projekt Bürgerrat Klima (August 2021)

Felix Nasser, Koordinationsleiter Projekt Bürgerrat Klima (August 2021)

Claudine Nierth, Bundesvorstandssprecherin von Mehr Demokratie e.V. (Juli, 2021)

Anna Quadflieg, von 2015 bis 2020 Leiterin des Fachbereichs Außenbeziehungen und Regionalentwicklung, Ministerium der Deutschsprachigen Gemeinschaft Belgiens (Juli 2021)

Anna Stuers, ständige Sekretärin des Bürgerdialogs in Ostbelgien (August 2021)

Dr. Antoine Vergne, Co-Director bei Missions Publiques (August, 2021)

Iain Walker, Executive Director der newDemocracy Foundation (Juli, 2021)

ÜBER DIE AUTOREN

Wolfgang Merkel ist Direktor em. am Wissenschaftszentrum Berlin, Prof. em der Humboldt-Universität und Senior Scholar am Democracy Institute der Central European University in Budapest.

Filip Milacic ist wissenschaftlicher Mitarbeiter im FES-Büro »Demokratie der Zukunft« in Wien und Visiting Fellow am Institut für die Wissenschaften vom Menschen in Wien.

Andreas Schäfer ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lehrbereich Politische Soziologie und Sozialpolitik des Instituts für Sozialwissenschaften an der Humboldt-Universität zu Berlin.

IMPRESSUM

Herausgeberin:
FES Regionalbüro für internationale Zusammenarbeit
Reichsratsstr. 13/5
A-1010 Wien
E-Mail: info@fes-vienna.org

Inhaltliche Verantwortung:
Johanna Lutz, Leiterin, Demokratie der Zukunft

Kontakt/Bestellung: democracy.vienna@fes.de

Gestaltung: pertext, Berlin | www.pertext.de

Die in dieser Publikation zum Ausdruck gebrachten Ansichten sind nicht notwendigerweise die der Friedrich-Ebert-Stiftung e. V. Eine gewerbliche Nutzung der von der Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) herausgegebenen Medien ist ohne schriftliche Zustimmung durch die FES nicht gestattet. Publikationen der Friedrich-Ebert-Stiftung dürfen nicht für Wahlkampfzwecke verwendet werden.

ISBN 978-3-96250-976-7

© 2021

