

Bürgerrat Demokratie

1 Die Idee

Inspiziert von den guten Erfahrungen mit per Los zusammengestellten Bürgerversammlungen in Irland organisieren Mehr Demokratie und die Schöpflin Stiftung gemeinsam mit den unabhängigen Prozessbegleitungs-Instituten nexus und IFOK im Jahr 2019 einen „Bürgerrat Demokratie“. Mit diesem auf Bundesebene bisher einmaligen Modell-Projekt wollen wir in enger Anbindung an die Politik Vorschläge zur Stärkung und Weiterentwicklung unserer Demokratie erarbeiten.

Die Empfehlungen des Bürgerrates sollen an die Expertenkommission zur Demokratie und an den Bundestag zur Beratung übergeben werden.

2 Hintergrund

Immer mehr Bürgerinnen und Bürger in den westlichen Demokratien verlieren den Glauben an das System. In einer repräsentativen Erhebung gaben im Jahr 2018 nur rund zwei Drittel der Wahlberechtigten in Deutschland an, die Demokratie für die beste Staatsform zu halten. In Ostdeutschland sinkt die Zufriedenheit mit dieser Staatsform auf nur 42 Prozent der Befragten. Deutliche Unterschiede gibt es beim Systemvertrauen zwischen den Anhängern von CDU/CSU, SPD und Grünen (78% - 85% Zufriedenheit) und den anderen Parteien (Linke 65%, FDP 52% und AfD 30%).¹

Besonders kritisch ist der Vertrauensverlust in der jüngeren Generation. Die Demokratiemüdigkeit betrifft nicht nur sozial benachteiligte oder niedriger gebildete Menschen².

Wie kann nun die Unzufriedenheit mit Politik und Demokratie in Deutschland überwunden werden, wie entsteht wieder mehr Systemvertrauen? Die Bundesregierung greift diesen Gedanken im Koalitionsvertrag auf:

„Wir werden eine Expertenkommission einsetzen, die Vorschläge erarbeiten soll, ob und in welcher Form unsere bewährte parlamentarisch-repräsentative Demokratie durch weitere Elemente der Bürgerbeteiligung und direkter Demokratie ergänzt werden kann. Zudem sollen Vorschläge zur Stärkung demokratischer Prozesse erarbeitet werden.“

Unserer Überzeugung nach müssen bei der Beantwortung dieser Fragen auch die Bürgerinnen und Bürger beteiligt werden. Daher soll parallel zur Expertenkommission ein Bürgerrat Empfehlungen zur Ergänzung der parlamentarisch-repräsentativen Demokratie erarbeiten und damit Vorschläge zur Stärkung der Demokratie entwickeln. Die Ergebnisse werden der Expertenkommission sowie dem Bundestag als Empfehlung übergeben.

¹ Institut für Demoskopie Allensbach: FAZ Monatsbericht 1/2019, zdf Politbarometer Juli 2018. Nach einer Forsa-Umfrage im Auftrag des *stern* vom November 2018 glaubt eine Mehrheit nicht, dass in Deutschland Demokratie herrscht. Zu einem ähnlichen Ergebnis kommt auch das Umfrage-Institut Civey am 4.3.2019.

² <https://www.journalofdemocracy.org/sites/default/files/Foa%26Mounk-27-3.pdf>;
<http://regierungsforschung.de/die-soziale-schieflage-der-wahlbeteiligung-demokratie-der-bessergestellten-die-soziale-schieflage-der-wahlbeteiligung-teil-25/>

3 Vorbild Irland

In Irland werden seit 2012 gesellschaftliche Konflikthemen in per Los bestimmten Bürgerversammlungen behandelt. Im Auftrag des Parlamentes wurden im jüngsten Verfahren 99 Bürgerinnen und Bürger zufällig ausgewählt, die die Wahlbevölkerung u.a. bzgl. Alter, Region und Geschlecht repräsentierten.

Eines der schwierigsten Themen, das unlängst diskutiert wurde, war die Reform des restriktiven Abtreibungsrechts im katholischen Irland. An fünf Wochenenden wurde – unterstützt durch professionelle Moderation und informiert durch Rechtsexperten, Betroffenenberichte, Stellungnahmen von Kirche und Ethikprofessoren – eine Fristenlösung erarbeitet. Das Parlament übernahm die Vorschläge und beschloss, die Verfassung entsprechend zu verändern. Im folgenden Referendum, ohne das eine Verfassungsänderung nicht in Kraft treten kann, wurde der Vorschlag zur Liberalisierung des Abtreibungsrechtes bei einer Beteiligung von 64 Prozent mit einer Mehrheit von 66 Prozent der Bevölkerung angenommen. So konnte ein jahrzehntelanger Streit durch die konstruktive Zusammenarbeit von Bürgerversammlung und Parlament überwunden werden.

Irland hat mit diesem Verfahren weltweite Aufmerksamkeit erzielt. Die zentralen Erfolgsfaktoren des Verfahrens sind der öffentliche, faktenbasierte, moderierte Diskurs einer gesellschaftlich repräsentativen Versammlung und deren Anbindung an das Parlament. In gleicher Weise wurden Themen wie Klimaschutz, gleichgeschlechtliche Ehe oder das Wahlrecht bearbeitet.

4 Prinzipien des Beteiligungsprozesses

Losverfahren

Die Wahlbeteiligung sinkt seit Jahren. Vor allem einkommensschwache, bildungsferne Bürgerinnen und Bürger nehmen vermehrt ihr Wahlrecht nicht wahr. Diese Bevölkerungsschichten sind auch nicht repräsentativ im Parlament vertreten. Mehr Gleichberechtigung bietet das Losverfahren, das manche Partizipationsverfahren kennzeichnet. Die Zufallsauswahl sorgt für mehr Beteiligung von ansonsten unterrepräsentierten Gruppen, da zur Teilnahme persönlich und unabhängig von Geschlecht, Bildung, Berufsstand oder auch Zugehörigkeit zu Organisationen eingeladen wird. So werden Menschen erreicht, die zuvor noch nie an politischen Aktivitäten teilgenommen haben und zugleich wird auf diese Weise zuverlässig eine repräsentative Vielfalt der Bürgerschaft aktiviert.

Ergebnisoffener Prozess: Bürgerinnen und Bürger bestimmen die Agenda

Das Verfahren ist ergebnisoffen. Dies wird durch das Prozessdesign sichergestellt. Zu den einzelnen Themen werden jeweils herausragende Expertinnen und Experten konsultiert. Durch einige wenige Vorgaben wird sichergestellt, dass Reformvorschläge dem Gemeinwohl dienen, verfassungskonform und umsetzbar sind, sowie die parlamentarische Demokratie stärken.

Abgeordnete sind Teil des Verfahrens

Im Bürgerbeteiligungsprozess erfahren Abgeordnete, ohne in eine konfrontative Diskussion mit Bürgerinnen und Bürgern zu geraten, wo das heutige System Unzufriedenheit produziert. Umgekehrt können sie Bürgerinnen und Bürgern darüber Auskunft geben, wie Abstimmungsprozesse in Parteien, Fraktionen und dem Parlament laufen und was die Pluspunkte der parlamentarischen Demokratie sind. Durch den direkten Austausch wächst Verständnis füreinander. Die Abgeordneten sind von Anfang an eingebunden, denn Änderungen oder Ergänzungen des repräsentativen Systems nur durch sie erfolgen können. Damit wird auch sichergestellt, dass die Bürgerinnen und Bürger einen klaren Adressaten für die Ergebnisse des Bürgerrates haben.

Einbindung von Bundestag und Bundesministerien

Die Bundestagsfraktionen, der Bundestagspräsident und die zuständigen Bundesministerien (BMI / BMJV) sind über das Projekt informiert und werden auf jeweils geeignete Weise beteiligt. **Von den Regierungsfractionen wurde von Andrea Nahles und Ralph Brinkhaus Unterstützung zugesagt.**

5 Phasen des Verfahrens

1. Regionalkonferenzen zur Vorbereitung des Bürgerrats auf Bundesebene:

Zunächst werden auf Regionalkonferenzen Fragestellungen und Themen aufgenommen (Agenda Setting), die im Bürgerrat behandelt werden sollen. Auf sechs dreistündigen Abendveranstaltungen erarbeiten je 50 Bürgerinnen und Bürger und 15 Vertreterinnen und Vertreter der Politik Vorschläge für die Agenda des Bürgerrats auf Bundesebene. Die Veranstaltungen finden in Chemnitz, Schwerin, München, Gütersloh, Koblenz und Mannheim statt.

2. Bürgerrat Demokratie:

Darauf folgt die Hauptphase, in der 160 zufällig ausgewählte Bürgerinnen und Bürger aus ganz Deutschland an zwei Wochenenden Empfehlungen zu konkreten Reformen an die Politik erarbeiten. Um eine gute und vielfältige Informationsgrundlage für den Bürgerrat auf Bundesebene zu gewährleisten, werden Expertinnen und Experten aus Wissenschaft und Politik sowie Bürgerinnen und Bürger eingeladen, die über ihre Erfahrungen mit Bürgerbeteiligung berichten. Wichtig ist, dass die unterschiedlichen Meinungen und Perspektiven eingebracht werden, damit die Bürgerinnen und Bürger des Bürgerrats auf dieser Basis das Pro und Contra der verschiedenen Vorschläge abwägen können. Die Ausarbeitung der Empfehlungen erfolgt ausschließlich durch die Bürgerinnen und Bürger.

Die Teilnehmenden erhalten eine Aufwandsentschädigung und bei Bedarf auch weitere Unterstützung, z.B. für Kinderbetreuung. Die Ergebnisse werden durch öffentliche repräsentative Umfragen überprüft.

3. Tag für die Demokratie:

Die Ergebnisse des Bürgerrats werden in einem Bürgergutachten zusammengefasst. Am Tag für die Demokratie (Phase 3), einer Großveranstaltung in Berlin, wird das Gutachten des Bürgerrats der Öffentlichkeit und der Politik vorgestellt, diskutiert und übergeben.

Der Prozess sollte idealerweise mit der Expertenkommission Demokratie kooperieren, sobald diese ins Leben gerufen wird. Unabhängig davon sind alle Fraktionen des deutschen Bundestags die Adressaten der Empfehlungen des Bürgerrates.

4. Bürgerschaftliche Begleitung in der Umsetzungsphase

Nach der Übergabe der Ergebnisse des Bürgerrates an die Politik ist eine zivilgesellschaftliche Begleitung der Politik bei der Umsetzung der Empfehlungen geplant.



6 Projektkoordination

Die Aufgabe der Koordinierungsgruppe besteht darin,

- ergebnisorientierte Arbeit zu befördern,
- darauf zu achten, dass Verfahrensfragen und nicht Sachfragen behandelt werden,
- dafür zu sorgen, dass die Verfahrenselemente sauber aufeinander aufbauen,
- zu kontrollieren, dass alle relevanten Gruppen im Prozess angemessen vorkommen.

In der Koordinierungsgruppe sind vertreten:

- Initiatorinnen und Initiatoren des Verfahrens (Mehr Demokratie e.V.)
- Durchführende Institute/Prozessbegleitung (nexus Institut, IFOK)
- Vertreterinnen und Vertreter der beteiligten Bürgerinnen und Bürger

7 Öffentlichkeit

Das gesamte Projekt wird von intensiver Öffentlichkeitsarbeit begleitet. Alle Ergebnisse der einzelnen Verfahrensschritte werden online veröffentlicht und das gesamte Verfahren transparent dargestellt. Über den Prozess wird ein Dokumentarfilm entstehen.

8 Beirat / Evaluation

In einem Beirat sind herausragende Organisationen der Zivilgesellschaft vertreten. Die Mitglieder des Projektbeirats geben dem Verfahren gesellschaftliche Legitimation und Gewicht. Sie unterstützen die Kommunikation der Ergebnisse in den politischen Prozess und übernehmen Mitverantwortung, die politische Umsetzung zu unterstützen. Durch seine Zusammensetzung ist der Beirat ein Garant der Neutralität der Initiatorinnen und Initiatoren und sichert die Qualität des Verfahrens. Im Beirat vertreten sind u.a. BAGSO, BDI, BUND, Bundesverband deutscher Stiftungen, Bündnis für Gemeinnützigkeit, DGB, ZdK.

Der Prozess wird von der Forschungsstelle 'Demokratische Innovationen' der Universität Frankfurt (Leitung: Prof. Dr. Brigitte Geißel) wissenschaftlich begleitet und evaluiert.

9 Kosten des Verfahrens

Die Kosten des Verfahrens in Höhe von 1,4 Mio. € werden durch Spenden von Bürgerinnen und Bürgern und aus der Zivilgesellschaft gedeckt.

10 Zeitplan

Phase 1	Regionalkonferenzen zur Vorbereitung des Bürgerrats	Juni 2019
Phase 2	Bürgerrat auf Bundesebene	September 2019
Phase 3	Tag für die Demokratie in Berlin	November 2019
Phase 4	Bürgerschaftliche Begleitung der Umsetzung	2020

11 Kontakt

Claudine Nierth, 0178-8 377 377, claudine.nierth@mehr-demokratie.de

Roman Huber, 0179-916 20 56, roman.huber@mehr-demokratie.de