

Kommunale Bürgerräte organisieren

Handbuch für den Weg von der ersten Idee
bis zur Verwendung der Empfehlungen

Für Initiativen und Prozessgestalter, Verwaltungen und Politik

Eine Teilnehmerin des ersten vom Bundestag einberufenen Bürgerrats (2023) betrachtet die Ergebnisse einer Gruppenarbeit.



Die gesunde Ernährung unserer Kinder !!

Sozialarbeiter für unerfahrene Eltern zur Unterstützung

Ernährung als Unterrichtsfach

Teilhaltung Herkunft der Lebensmittel. Kostenpunkt

Kosten

Krankenhäuser ist Essen nicht gesundförderlich

Bezahlung!

gesunde Ernährung in Kitas und Schulen

Keine Lebensmittel Wegschmeißen!

- Wertschätzung der Lebensmittel
- Preise
- Lebensmittelverschwendung
- Label / Kennzeichnung
- "Wie gesund wir uns ernähren" zeigt sich an Supermarkt

Herkunft der Lebensmittel

Information

Ernährung + Gesundheit Tierwohl

Tierwohl Umwelt / Kennzeichnung

Bio Essen Radolfzell

BILDUNG

Lebensmittelzusatzstoffe

- Wo kommen die Lebensmittel her
- Wie werden sie erzeugt
- Was enthalten LM

Transparenz

Erhöhung des Bewusstseins für gesunde Ernährung in Kitas

Gesundheit Ethik Nachhaltigkeit Fairness / Kosten

Wo kommen diese her
Wie sind diese produziert!

Gesundheit



Inhalt

| | |
|--|----|
| Hintergrund und Zweck des Handbuchs | 8 |
| Welches Wissen steht hinter dem Handbuch? | 10 |
| An wen richtet sich das Handbuch und wie kann es genutzt werden? | 12 |
| Weitere (Unterstützungs-) Angebote rund um Bürgerräte | 12 |
| Einleitung: Bürgerräte und ihre Rolle in der Demokratie | 13 |
| Beteiligung als Antwort auf aktuelle und zukünftige Herausforderungen | 14 |
| Die besondere Qualität von Bürgerräten | 16 |
| Bürgerräte als vielfältiges wandelbares Format | 20 |
| Exkurs: Verwirrung und Missverständnisse rund um den Begriff Bürgerrat | 21 |
| Wie definieren wir Bürgerräte? | 22 |
| Qualitätsmerkmale von Bürgerräten und Schlüsselfaktoren für ihren Erfolg | 25 |
| Kritische Betrachtung und Grenzen des Formats | 30 |
| Wissenschaftliche Einordnung der Gesamtwirkung | 34 |
| Phase 1: Initiierung eines Bürgerrats | 35 |
| Grundlegende Fragen | 37 |
| Bedarfs- und Zielklärung | 37 |
| Alternativen zu Bürgerräten: Andere Formate der Bürgerbeteiligung | 41 |
| Angestrebte Ergebnistypen | 43 |
| Geplante Verwendung der Ergebnisse | 46 |
| Festlegung des Themas | 46 |
| Bürgerräte als Teil einer Beteiligungskultur | 49 |
| Die Verknüpfung von Bürgerräten mit anderen Beteiligungsformaten | 50 |
| Die Verknüpfung von Bürgerräten und direkter Demokratie | 51 |
| Unterstützung für das Vorhaben gewinnen | 54 |
| Wie Initiativen die Politik für ihr Vorhaben gewinnen können | 55 |
| Zivilgesellschaftlich organisierte Verfahren | 57 |
| Zeitliche Rahmensetzung | 58 |
| Gesamtdauer der Sitzungen | 58 |
| Anzahl und Dauer der einzelnen Sitzungen | 59 |
| Abstände zwischen den Terminen | 60 |
| Geeignete Zeiträume für die Durchführung | 60 |
| Kosten eines Bürgerrats | 61 |
| Die Rolle von Ehrenamtlichen | 61 |
| Kreative Lösungen für kostengünstigere Verfahren | 62 |
| Finanzierungsoptionen | 63 |
| Notwendige Beschlüsse im Gemeinde-/Stadtrat | 64 |
| Prozessgestalterinnen und -gestalter finden und beauftragen | 64 |

| | |
|---|-----|
| Phase 2: Vorbereitung des Bürgerrats | 67 |
| Rollenverteilung und Einbindung unterschiedlicher Akteurinnen und Akteure | 68 |
| Typische Rollen und zugehörige Aufgaben | 68 |
| Organisation und Verhältnis der Beteiligten | 69 |
| Einbindung von Politikerinnen und Politikern | 74 |
| Einbindung der Verwaltung | 75 |
| Einbindung von Interessengruppen/Stakeholdern | 76 |
| Einbindung von Fachexpertinnen und Fachexperten | 79 |
| Teilnehmerauswahl und -betreuung | 80 |
| Ziele und Strategien der Teilnehmerauswahl und -betreuung | 80 |
| Inklusion & Diversität als Querschnittsthemen | 81 |
| Unterstützende Maßnahmen für Teilnehmende | 81 |
| Grundlagen des Losverfahrens | 85 |
| Geschichtetes Losverfahren | 86 |
| Aufsuchendes Losverfahren | 91 |
| Weitere Varianten des Losverfahrens | 93 |
| Nicht-geloste Teilnehmerinnen und Teilnehmer | 95 |
| Teilnehmerbetreuung: Kurzfristige Absagen, Ausfälle, Nachrekrutierung | 96 |
| Agenda Setting | 97 |
| Formulierung der Frage- und Aufgabestellung(en) | 103 |
| Modalität & Räume | 105 |
| Bürgerräte in Präsenz | 105 |
| Räumlichkeiten | 105 |
| Digitale Bürgerräte | 106 |
| Hybride Formate | 107 |
| Vorbereitung der Teilnehmenden | 108 |
| Organisatorische Vorbereitung | 108 |
| Inhaltliche Vorbereitung | 110 |
| Längsschnittthema Öffentlichkeitsarbeit | 111 |
| Methoden der Öffentlichkeitsarbeit | 113 |
| Zeitlicher Ablauf der Öffentlichkeitsarbeit | 116 |

| | |
|--|-----|
| Phase 3: Durchführung des Bürgerrats | 119 |
| Typischer Ablauf | 120 |
| Moderation..... | 122 |
| Hauptmoderation..... | 122 |
| Kleingruppenmoderation | 122 |
| Weitere Hinweise zur Arbeit in Kleingruppen | 125 |
| Moderation digitaler Prozesse | 125 |
| Qualitätskriterien, Tipps und Hinweise für die Moderation | 126 |
| Input und Inputgebende..... | 128 |
| Inhaltliche Prozessbegleitung | 134 |
| Abstimmung über die Empfehlungen | 135 |
| Vorbereitung der Abstimmung | 135 |
| Mehrheitsentscheid | 136 |
| Alternative Abstimmungsverfahren | 137 |
| Abschluss des Bürgerrats/Letzte Sitzung..... | 140 |
| | |
| Phase 4: Transfer und Verwendung der Ergebnisse | 143 |
| Erstellung und Übergabe des Bürgergutachtens..... | 144 |
| Übergabe-Veranstaltung..... | 145 |
| Transfer der Empfehlungen in die politische Praxis | 146 |
| Konkrete Gestaltungsmöglichkeiten des Transfers | 147 |
| Monitoring & Follow-up (Begleitung der Umsetzung, Berichte, Folgetermine)..... | 150 |
| Längsschnittthema Evaluation | 151 |
| Formative Evaluation/ Zwischenevaluationen | 151 |
| Interne Evaluation | 152 |
| Externe Evaluation..... | 153 |
| Wissenschaftliche Begleitforschung | 154 |
| | |
| Ausblick - Bürgerräte in der Zukunft | 157 |
| Rechtliche Klarheit für das Losverfahren..... | 158 |
| Günstige Rahmenbedingungen für Beteiligung..... | 158 |
| Verstetigung von Bürgerräten/Institutionalisierung | 160 |
| Varianten der Institutionalisierung..... | 162 |
| Exkurs: Bürgerräte mit Entscheidungsbefugnissen..... | 165 |
| | |
| Erläuterung wichtiger Begriffe..... | 167 |
| Quellen und weiterführende Literatur..... | 170 |
| Danksagung | 176 |

Verlauf eines Bürgerrats



Hintergrund und Zweck des Handbuchs

Bürgerräte boomen auf allen Ebenen

Bis vor ein paar Jahren ließen sich die Bürgerräte, die weltweit auf nationaler Ebene stattgefunden haben, an einer Hand abzählen. Das Format, dessen Teilnehmerinnen und Teilnehmer ausgelost werden, hat sich seither schnell als beliebtes Instrument demokratischer Bürgerbeteiligung etabliert.¹

Im Jahr 2019 organisierte Mehr Demokratie e. V. den ersten deutschen Bürgerrat auf Bundesebene – mittlerweile haben sechs solcher Verfahren stattgefunden, initiiert von unterschiedlichen Akteurinnen und Akteuren, aus der Zivilgesellschaft und der Politik. Diskutiert wurden Themen wie „Deutschlands Rolle in der Welt“ oder die nationale Klimapolitik.² Die Bundesregierung hat angekündigt in dieser Legislaturperiode zu erproben, wie Bürgerräte zu einem festen Bestandteil unseres demokratischen Systems werden können. Einen Anfang machte der Bundestag im Mai 2023, mit der Einsetzung des Bürgerrats „Ernährung im Wandel“. Das Beteiligungsformat soll die parlamentarische Demokratie ergänzen und stärken.

Während Bürgerräte, nicht nur in Deutschland, ein relativ neues Phänomen sind, haben geloste Beteiligungsverfahren auf kommunaler Ebene (unter anderem Namen) eine längere Tradition. Planungszellen beispielsweise gehören seit den 1970er Jahren zur demokratischen Praxis in deutschen Kommunen.³ Seit einigen Jahren nehmen Zahl und Bekanntheit von Bürgerräten stark zu. Bis heute (Stand Mai 2023) haben zivilgesellschaftliche Initiativen, Verwaltung und Politik deutschlandweit mehr als 80 Bürgerräte auf kommunaler Ebene eingeleitet. Daneben gibt es dutzende Bürgerinitiativen, die sich vor Ort für das Beteiligungsformat einsetzen.⁴

Die Chancen von Bürgerräten für die Demokratie – mehr Mitsprache für Bürgerinnen und Bürger und politisch wegweisende, fundierte Debatten – wurden in den vergangenen Jahren auch auf Landesebene erprobt. In den Jahren 2021 und 2022 haben die Länder insgesamt sechs Bürgerräte beauftragt: zum Klimaschutz (Berlin), zur Landwirtschaft und Weiterentwicklung des Nationalparks Schwarzwald (Baden-Württemberg) und zur Coronapolitik (Baden-Württemberg, Sachsen, Thüringen). In mehreren Bundesländern sind weitere Verfahren in Planung.

Aufgabe des Handbuchs

Bürgerräte basieren auf einer einfachen Idee: Per Los ausgewählte Menschen aus allen Teilen der Gesellschaft sollen stärker an politischen Entscheidungen beteiligt werden. Da das Instrument aber viel Gestaltungsfreiheit zulässt und je nach Thema und lokalen Gegebenheiten unterschiedlich umgesetzt werden kann, stellen sich bei der Ausgestaltung eines konkreten Verfahrens viele Fragen. Fast täglich erreichen uns Beratungsanfragen zu geplanten Bürgerräten durch Initiativen oder Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Verwaltung. Diesen Bedarf greifen wir mit dem vorliegenden Handbuch auf. Es soll zivilgesellschaftliche und staatliche Akteurinnen und Akteure dabei unterstützen, Bürgerräte in der Praxis an für die jeweilige Kommune spezifischen Zielen und Bedingungen auszurichten.

Aus der Erfahrung mit Bürgerräten in Deutschland und der Welt lassen sich entscheidende Faktoren für das Gelingen des Formats ableiten: Es hat sich gezeigt welche Praxis sich bewährt hat – und welche nicht. Das Handbuch bündelt dieses Wissen. Es bietet Orientierung für alle Phasen, die ein Bürgerrat durchläuft: von der ersten Idee bis zur Verwendung der Ergebnisse durch die Politik.



Bürgerräte beleben den demokratischen Austausch

Die Bürgerrat-Sitzungen betrachten wir in den folgenden Kapiteln also genauso wie die Initiierung des Verfahrens, dessen Vorbereitung und die Prozesse im Nachgang. Dabei formulieren wir Leitfragen für die Vorbereitung und Durchführung und weisen auf entscheidende Momente hin, in denen Richtungsentscheidungen getroffen werden müssen. Für alle Prozessschritte geben wir Anregungen zu möglichen Varianten, konkrete Tipps zur Umsetzung und Beispiele aus dem internationalen Kontext.

Das Handbuch nimmt den Organisatorinnen und Organisatoren die Arbeit – und den Spaß – der Vorbereitung eines Bürgerrats nicht ab. Aber es ist eine unerlässliche Hilfe, um im Blick zu behalten, welche Entscheidung das Verfahren in welche Richtung führt. Wir hoffen, dass wir auf diese Weise viele Menschen in Initiativen und Verwaltungen, in der Politik und in Prozessgestaltungsunternehmen bei der Organisation von kommunalen Bürgerräten unterstützen können.

¹ Einige Autorinnen und Autoren sprechen darum von einer „Welle deliberativer Verfahren“, siehe OECD (2020).

² Mehr Demokratie (2022/3).

³ Diemel (1997).

⁴ Eine ständig aktualisierte Übersicht bietet Mehr Demokratie (2022/2).

Welches Wissen steht hinter dem Handbuch?

Das Handbuch wird von Mehr Demokratie e. V. in Kooperation mit dem IDPF Wuppertal und dem RIFS Potsdam herausgegeben. In den Schreibprozess ist das Wissen von vielen einschlägigen Akteurinnen und Akteuren eingegangen.

Der Herausgeber:

Mit der Initiierung und Organisation des ersten bundesweiten Bürgerrats zum Thema Demokratie im Jahr 2019 hat *Mehr Demokratie e. V.*⁵ wesentlich dazu beigetragen, Bürgerräte als Beteiligungsformat in Deutschland zu etablieren. In den vergangenen Jahren konnten wir durch unsere Arbeit umfangreiche Expertise aufbauen.

Wir haben

- den bundesweiten Bürgerrat „Deutschlands Rolle in der Welt“ organisiert.⁶
- den (zivilgesellschaftlich initiierten) nationalen „Bürgerrat Klima“ intensiv begleitet.⁷
- als Teil eines Konsortiums den ersten vom Bundestag beauftragten Bürgerrat (Thema: „Ernährung im Wandel“) organisiert.⁸
- dutzende kommunale und regionale Bürgerrat-Initiativen sowie Verwaltungen und Kommunalpolitikerinnen und -politiker beraten.
- uns als Trägerorganisation des bpb-finanzierten Modellprojekts „LOSLAND“ engagiert, im Rahmen dessen neun kommunale Bürgerräte in Deutschland durchgeführt wurden.⁹
- die Volksinitiative zur Initiierung des Berliner Klima-Bürger:innenrats und damit des ersten Bürgerrats auf Landesebene mitgetragen.¹⁰
- Unsere Expertise als Mitglied mehrerer nationaler und internationaler Netzwerke zum Thema Bürgerräte geteilt.

Die Kooperationspartner:

Das Institut für Demokratie- und Partizipationsforschung der Universität Wuppertal (IDPF) ist der Geburtsort des auf Losauswahl basierenden Beteiligungsinstruments Planungszelle und existiert bereits seit 1975 als Forschungsstelle rund um Bürgerbeteiligung. Es hält eine Datenbank zu Bürgerbegehren ebenso vor, wie es derzeit (gemeinsam mit Mehr Demokratie e. V.) eine Datenbank zu Bürgerräten aufbaut.

Auswahl an Projekten:

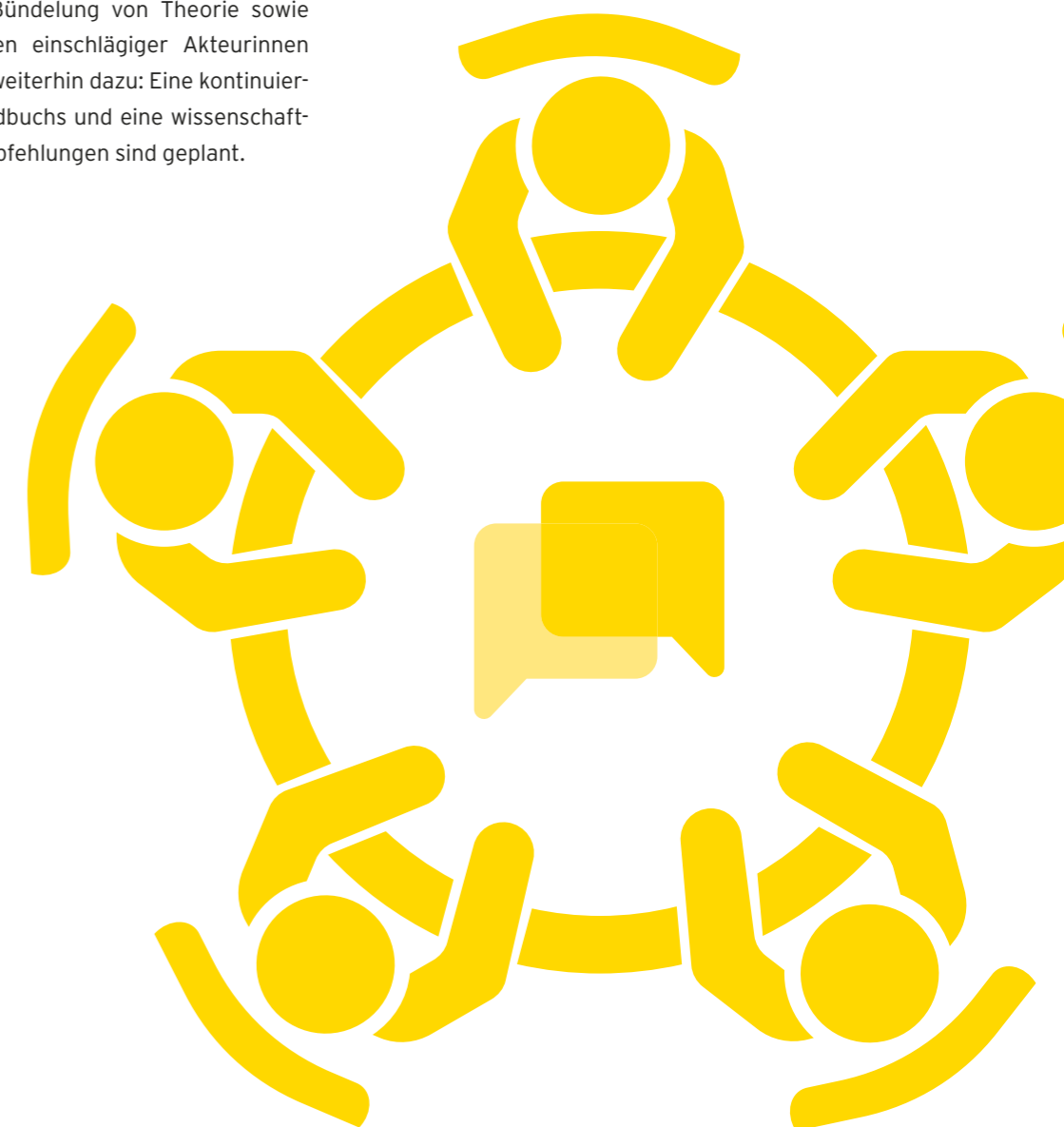
- Jahrzehntelange Forschungs- und Beratungstätigkeit rund um Bürgerbeteiligung, u. a. Evaluation des Bürgerrats „Deutschlands Rolle in der Welt“, BE:ST (Bürger-Energie: Strukturstärkung und Teilhabe) und Künstliche Intelligenz und Bürgerräte.
- Beteiligung an der Organisation zahlreicher Beteiligungsprojekte, u. a. an der Organisation und Durchführung eines Bürgerrats in Duisburg zum Thema Wasserstoff-Nutzung

Das Forschungsinstitut für Nachhaltigkeit (RIFS) in Potsdam befasst sich intensiv mit Fragen der Weiterentwicklung der Demokratie als wichtige Voraussetzung zur partizipativen Gestaltung und wirksamen Steuerung der sozial-ökologischen Transformation. Im Forschungsbereich Demokratie und Nachhaltigkeit¹¹ arbeiten am Institut mehrere Forschungsgruppen an unterschiedlichen Projekten in diesem Bereich.

Besonders hervorzuhebende Projekte:

- Evaluationen (Bürgerrat Deutschlands Rolle in der Welt; Bürgerforum Corona in Sachsen; Global Assembly)
- Mitwirkung und wissenschaftliche Beratung (Bürgerrat-Klima; Bürgerräte in Berlin Tempelhof-Schöneberg; Projekt LOSLAND)

Für die Erarbeitung des Handbuchs haben wir Menschen, die in unterschiedlichen Rollen an Bürgerräten beteiligt waren und sind (s. Danksagung, S. 176), eingeladen, ihre Erfahrungen einzubringen und an der Erstellung mitzuwirken. Zudem haben wir uns an bestehenden Leitfäden aus unterschiedlichen Ländern mit einer lebendigen Bürgerrat-Praxis orientiert. Die Qualität der im Handbuch formulierten Empfehlungen beruht damit auf der Bündelung von Theorie sowie Praxis- und Erfahrungswissen einschlägiger Akteurinnen und Akteure. Und wir lernen weiterhin dazu: Eine kontinuierliche Überarbeitung des Handbuchs und eine wissenschaftliche Evaluierung unserer Empfehlungen sind geplant.



⁵ Mehr Demokratie (2023)

⁶ Mehr Demokratie (2022/4)

⁷ Bürgerbegehren Klimaschutz (2022)

⁸ Deutscher Bundestag (2023)

⁹ LOSLAND (2022/5)

¹⁰ Senatsverwaltung für Umwelt, Mobilität, Verbraucher- und Klimaschutz Berlin (2022)

¹¹ RIFS (2023). Einen Überblick der Tätigkeiten speziell rund um Bürgerräte bietet: RIFS (2023/2).

An wen richtet sich das Handbuch und wie kann es genutzt werden?

Das Handbuch richtet sich an alle Akteurinnen und Akteure, die in unterschiedlichen Rollen an einem Bürgerrat beteiligt sind und sich durch die Lektüre Orientierung und Inspiration wünschen.

- Das Buch kann wie ein Nachschlagewerk verwendet werden. Es zeichnet die Organisation eines Bürgerrats in allen notwendigen Schritten nach.
- In allen Kapiteln führen wir, soweit möglich, Beispielfahrer an.
- Im Kapitel Quellen und weiterführende Literatur (S. 170 ff.) weisen wir auf nützliche und ergänzende Ratgeber, Leitfäden und Unterstützungsangebote anderer Organisationen hin, die allerdings überwiegend nur in englischer Sprache verfügbar sind.
- Weil sich die Bürgerrat-Praxis stetig weiterentwickelt, wollen wir unseren Text regelmäßig aktualisieren und erweitern. Wir freuen uns deshalb über Feedback und Anregungen zur Überarbeitung des Handbuchs.

Auf Basis des Handbuchs berät Mehr Demokratie:

- Initiativen, die Politikerinnen und Politiker für die Umsetzung eines Bürgerrats gewinnen möchten.
- Verwaltungen und Politik, zur Entwicklung eines passgenauen Bürgerrats für Ihre Kommune.
- Prozessgestalterinnen und -gestalter sowie Organisatorinnen und Organisatoren, zu Fragen der Durchführung und Organisation eines Bürgerrats.

Kontaktieren Sie uns gerne per E-Mail an: beratung@mehr-demokratie.de

Weitere (Unterstützungs-) Angebote rund um Bürgerräte

Über die Beratung hinaus bieten wir folgende Angebote rund um Bürgerräte an:

- Vertiefungsmaterial:** Für Prozessgestalterinnen und -gestalter, Verwaltungsmitarbeitende sowie Organisatorinnen und Organisatoren von Bürgerräten stellen wir ergänzend zum Handbuch vertiefendes Material (zum Beispiel Musterdokumente) zur Verfügung, das hilft, konkrete Fragen der Praxis zu beantworten.
- Website:** Auf www.buergerrat.de informieren wir zu aktuellen Entwicklungen rund um Bürgerräte auf allen politischen Ebenen.
- Newsletter und Social-Media-Kanal:** In unserem Newsletter und über einen offenen Signal-Channel halten wir Interessierte auf dem Laufenden.
- Netzwerk Bürgerräte:** Wir organisieren ein bundesweites Vernetzungs- und Austauschangebot rund um Bürgerräte. Teilnahme an den monatlichen digitalen Treffen steht Interessierten offen.
- Bürgerrat-Datenbank:** Gemeinsam mit dem IDPF baut Mehr Demokratie eine Datenbank auf, die geloste Beteiligungsverfahren auf kommunaler Ebene erfasst und zum Beispiel der Wissenschaft sowie Journalistinnen und Journalisten als Ressource zur Verfügung steht.
- Vorträge und Workshops:** Alle drei Organisationen, die an der Herausgabe dieses Handbuchs beteiligt sind (Mehr Demokratie, IDPF Wuppertal, RIFS Potsdam), bieten unterschiedliche Veranstaltungsformate zum Thema Bürgerräte an.

Für weitere Informationen wenden Sie sich bitte an die jeweiligen Kontaktpersonen oder informieren sich auf unseren Websites.

Mehr Demokratie Thorsten Sterk
beratung@mehr-demokratie.de, www.buergerrat.de

IDPF Nora Freier
freier@uni-wuppertal.de, www.idpf.uni-wuppertal.de

RIFS Potsdam Daniel Oppold
daniel.oppold@rifs-potsdam.de, www.rifs-potsdam.de

Einleitung: Bürgerräte und ihre Rolle in der Demokratie

Beflügelt von positiven Erfahrungen andernorts werden in vielen Kommunen Bürgerrat-Verfahren auf den Weg gebracht. Bürgerräte sind, um die Beteiligungskultur und Demokratie zu stärken, zwar nicht immer das beste und niemals das einzige Mittel, haben aber (eingesetzt für den richtigen Zweck und im passenden Kontext) großes Potential, Bürgerinnen und Bürger wirksam in politische Entscheidungsprozesse einzubeziehen.

Bevor die ersten Planungen beginnen, sollten sich die Initiatorinnen und Initiatoren eines Bürgerrats deshalb Zeit nehmen und für sich klären, welche Ziele sie mit dem Bürgerrat verfolgen. Aus diesen können sie ableiten, ob das Beteiligungsformat für ihr Anliegen und ihre Kommune tatsächlich das Mittel der Wahl ist. Von den Zielen des geplanten Bürgerrats hängt auch ab, welche Variante des Formats sich im jeweiligen Kontext eignet und wie das Verfahren optimal in die politische Praxis vor Ort eingebettet werden kann.

Wir verstehen Bürgerräte als wichtiges Format einer umfassenden Beteiligungskultur in unserer parlamentarischen Demokratie. Deren Vielfalt und Lebendigkeit ruht auf drei Säulen: der Wahl von Repräsentantinnen und Repräsentanten in die Parlamente, direktdemokratischen Abstimmungen

und dialogischen (beziehungsweise deliberativen) Verfahren, in denen Bürgerinnen und Bürger Politik selbst mitgestalten können. Bürgerräte sind ein Baustein der dritten Säule: Mit ihnen werden Empfehlungen erarbeitet, die politisch Verantwortliche bei der Entscheidungsfindung unterstützen. Die erarbeiteten Vorschläge können aber auch in direktdemokratischen Verfahren zur Abstimmung gestellt werden. Ein Bürgerrat ist also ein konsultatives Gremium – er trifft politische Entscheidungen nicht selbst, sondern bereitet sie vor. Das Beteiligungsformat ergänzt die repräsentative Demokratie (und ihre direktdemokratischen Instrumente), ohne sie grundsätzlich zu verändern.¹³

Im folgenden Kapitel skizzieren wir, warum Bürgerbeteiligung mehr denn je angebracht ist, und inwiefern die Loswahl und Deliberation als Kernbestandteile von Bürgerräten diesen im Vergleich zu anderen Beteiligungsformaten besondere Qualität verleihen. Danach gehen wir darauf ein, wie vielfältig Bürgerräte ausgestaltet werden können (siehe Kapitel Bürgerräte als vielfältiges Format, S. 20) und welche Kernelemente (siehe Kapitel Wie definieren wir Bürgerräte?, S. 22) und Qualitätsmerkmale (siehe Kapitel Qualitätsmerkmale, S. 25) Bürgerräte aufweisen (sollten). Zum Abschluss der Einleitung gehen wir auf die Grenzen des Formats ein (siehe Kapitel Kritische Betrachtung, ab S. 30).



Abbildung 1: Drei Säulen lebendiger Demokratien¹²

¹³ Es gibt Bestrebungen, Bürgerrats-Empfehlungen einen verbindlichen Charakter zu verleihen (siehe Kapitel Ausblick, S. 157). Dies wirft tiefgreifende demokratietheoretische Fragen auf, die wir an dieser Stelle nicht diskutieren. Im vorliegenden Handbuch besprechen wir die aktuell gängige Verfahrenspraxis, in der Bürgerräte als Gremien ohne Entscheidungskompetenzen eingesetzt werden.

¹² Siehe Bertelsmann Stiftung (2017).

Beteiligung als Antwort auf aktuelle und zukünftige Herausforderungen

Weltweit leben heute zwei Milliarden Menschen mehr in autokratischen Systemen als noch vor zehn Jahren¹⁴, in vielen Ländern bröckeln die Fundamente der Demokratie, populistische Parteien erstarken, die Wahlbeteiligung sinkt und gewählten Repräsentantinnen und Repräsentanten schlägt Misstrauen, teils auch offener Hass entgegen. Umfragen zeigen, dass 85 Prozent der Deutschen denken, ihre Meinung sei den Politikerinnen und Politikern egal.¹⁵

Zugleich werden die Aufgaben, die politisch bearbeitet werden müssen, immer komplexer: Globale Krisen wie Klimawandel und Artensterben, Pandemien, Inflation und Krieg drängen auf angemessenes und schnelles Handeln. Die Demokratie steht im Hinblick darauf, wie erfolgreich sie akute Krisen bewältigt, zunehmend in einem Systemwettbewerb mit ökonomisch erfolgreichen Autokratien wie China.

Mehr Bürgerbeteiligung allein lässt die Herausforderungen für die Demokratie nicht verschwinden; sie ist aber, das zeigt der Trend zu häufiger umgesetzten Beteiligungsformaten, eine logische und notwendige Weiterentwicklung unseres repräsentativen, parlamentarischen Systems, das sich seit der Gründung der Bundesrepublik kaum verändert hat.

Der gesellschaftliche Wandel und veränderte Formen des Zusammenlebens (zum Beispiel durch Digitalisierung, soziale Ungleichheiten und die zunehmende gesellschaftliche Diversität) legen eine Entwicklung der Demokratie in unserem System nahe. Politische Teilhabe von Bürgerinnen und Bürgern nimmt, innerhalb eines Spektrums mehr oder minder wirksamer Einflussmöglichkeiten, verschiedene Formen an: vom bloßen informiert werden über Entscheidungen von gewählten Repräsentanten über das befragt werden und Mitgestalten von Ideen in Formaten wie Bürgerräten bis hin zum (Mit-)entscheiden im Rahmen direktdemokratischer Abstimmungen. Der Umfang der gewährten Einflussmöglichkeiten lässt dabei nicht auf die Qualität der Verfahren schließen. Auch reine Informationsveranstaltungen können für die Demokratie wertvoll sein, da sie einen politischen Vorgang transparent machen, auf den die Bürgerinnen und Bürger dann reagieren können.

Bürgerräte sind in der Regel „mitgestaltende“ Bürgerbeteiligungsformate. Eingebettet in eine umfassende Beteiligungskultur (siehe Kapitel Beteiligungskultur, ab S. 49) und angebunden an die repräsentativ-demokratischen Institutionen sind sie ein wichtiger Beitrag zur Stärkung der Demokratie.

Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern an politischen Entscheidungen

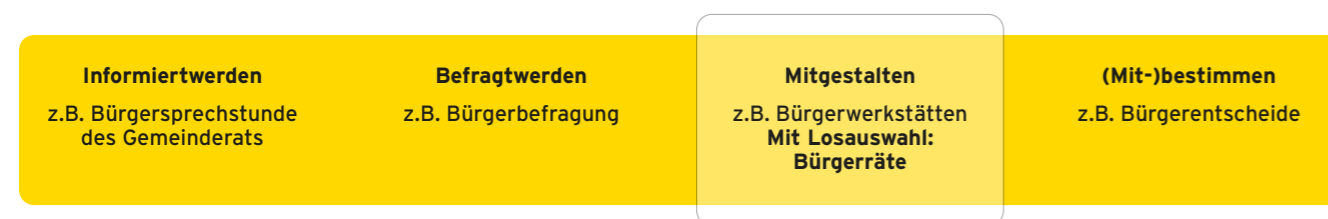


Abbildung 2: Dimensionen von Bürgerbeteiligung, gemessen an politischer Einflussnahme. Eigene Darstellung.¹⁶

Bürgerräte auf kommunaler Ebene

Je nachdem, ob ein Bürgerrat auf Bundes-, Landes- oder kommunaler Ebene stattfindet, gelten für das Verfahren eigene Herausforderungen, Spielräume und Regeln. Entscheidend bei der Durchführung jedes Bürgerrates ist, dass die diskutierten Themen tatsächlich auf der jeweiligen Ebene vom jeweiligen Adressaten (also den zuständigen Politikerinnen und Politikern) angegangen werden können: Ein bundesweiter Bürgerrat zur Stadtentwicklung von Erfurt ist ebenso wenig sinnvoll wie ein kommunaler Bürgerrat zur Mehrwertsteuer. Im vorliegenden Handbuch konzentrieren wir uns ausschließlich auf kommunale Verfahren.

Kommunale Bürgerräte unterscheiden sich von solchen auf Landes- oder Bundesebene unter anderem in den gewählten Themen, der Art und Weise, wie und welche Akteurinnen und Akteure eingebunden werden und der begleitenden Öffentlichkeitsarbeit.

Nach unserem Verständnis finden kommunale Bürgerräte

- in Gemeinden,
- in Städten,
- in (einzelnen oder mehreren) Stadt- oder Ortsteilen,
- auf (Land-) Kreisebene,
- interkommunal als Kooperation zwischen mehreren Gemeinden oder Städten,
- oder in Kommunalverbänden statt.

Die überwiegende Zahl der Bürgerräte in Deutschland wurde bisher in Gemeinden oder Städten initiiert.¹⁷

Es gibt deutliche Unterschiede zwischen Verfahren in kleinen und großen Kommunen. Ein aufwändiger Bürgerrat in einer Großstadt wie Hamburg ähnelt in Aufwand und Vorbereitung eher einem Bürgerrat auf Landesebene als einem eineinhalbtägigen Bürgerrat in einem Dorf.

Die im Folgenden geschilderten Vorteile des Bürgerbeteiligungsformates gelten umso mehr, je kleiner die Kommune ist:

- **Nachhaltiger Beziehungsaufbau zwischen Akteurinnen und Akteuren:** Den Teilnehmenden eines Bürgerrats auf Bundesebene ist es nach Ende des Verfahrens aufgrund der räumlichen Distanz nur selten möglich persönlich Kontakt zu den Input-Geberinnen und Input-Gebern oder den Adressatinnen und Adressaten zu pflegen. Anders hingegen, können Bürgerräte auf kommunaler Ebene ein guter Startpunkt sein, um langfristige Verbindungen und einen Austausch zwischen Politik, Verwaltung, Bürgerschaft und Interessengruppen aufzubauen und zu stärken.
- **Wirksamkeitserfahrung der Teilnehmenden:** Kommunale Bürgerräte beschäftigen sich meistens mit Themen, die unmittelbar vor Ort erfahrbar sind, zum Beispiel mit Infrastrukturprojekten. Die Wirkung der Bürgerrat-Ergebnisse auf politische Entscheidungen lassen sich so vergleichsweise leicht nachvollziehen, was bei Teilnehmenden das Gefühl politischer Wirksamkeit stärkt.
- **Hohe Umsetzungswahrscheinlichkeit:** Wenn der Gemeinde-/Stadtrat Bürgerräte als Beteiligungsformate unterstützt, ist es wahrscheinlich, dass die Empfehlungen der Teilnehmenden ernst genommen und verwendet werden. Auf Landes- und Bundesebene und in der EU gibt es eine Vielzahl von Akteurinnen und Akteuren sowie komplizierte Abläufe und Abhängigkeiten, die die Einbindung des Bürgerrats in den politischen Alltag deutlich erschweren.
- **Angestoßenes Engagement:** Auf Landes- und Bundesebene geben Bürgerräte Empfehlungen an die Politik, nach Ende des Verfahrens haben Teilnehmende aber allenfalls durch Lobbyarbeit die Möglichkeit, sich weiter zu beteiligen. Auf kommunaler Ebene engagieren sich die Bürgerinnen und Bürger oft auch nach der Erarbeitung der Ergebnisse weiter. Wird im Bürgerrat zum Beispiel ein neues Leitbild für ein Dorf im Bürgerrat entwickelt, können Einwohnerinnen und Einwohner an dieses Leitbild anknüpfend selbst kleine Projekte starten. Der Bürgerrat fördert so die lebendige Zivilgesellschaft.
- **Bekanntheit des Verfahrens:** Der Anteil der Teilnehmenden und ihrer Angehörigen an der Gesamtbevölkerung ist bei kommunalen Bürgerräten vergleichsweise groß. Dadurch wird das Beteiligungsformat zu einem Ereignis, von dem viele Menschen wenigstens schon einmal gehört haben.

Die Summe dieser Punkte macht deutlich, dass kommunale Bürgerräte die Demokratie für viele Menschen erlebbar machen – noch mehr als auf Landes- oder Bundesebene.

¹⁴ Boese et al. (2022)
¹⁵ More in Common (2023)

¹⁶ Für eine Zusammenstellung von grafischen Modellen zu Dimensionen der Beteiligung siehe Paust (2016)

¹⁷ Im Folgenden nennen wir die politischen Adressatinnen und Adressaten eines Bürgerrats daher Gemeinde-/Stadtrat und Bürgermeisterin beziehungsweise Bürgermeister. Bei Verfahren auf Kreisebene heißen die entsprechenden Akteure Kreistag und Landrätin beziehungsweise Landrat.

Die besondere Qualität von Bürgerräten

Im Kern unterscheidet sich ein Bürgerrat von anderen Bürgerbeteiligungsformaten durch die Zufallsauswahl der Teilnehmerinnen und Teilnehmer und die Deliberation. Beide Elemente adressieren unterschiedliche Herausforderungen unserer parlamentarisch-demokratischen Praxis.

Die Zufallsauswahl sorgt für die Abbildung vielfältiger Perspektiven in der Politik

Sowohl in Parlamenten und gewählten Gremien wie Gemeinderäten als auch bei vielen Beteiligungsformaten sind einige Bevölkerungsgruppen deutlich häufiger vertreten als andere. Beispielsweise haben nur 11 Prozent der Parlamentarierinnen und Parlamentarier im Bundestag einen Migrationshintergrund, während mehr als ein Viertel der Menschen, die in Deutschland leben, zu dieser Gruppe zählen.¹⁸ Auch Frauen sind in politischen Ämtern unterrepräsentiert, 91 Prozent Bürgermeister stehen in Deutschland nur 9 Prozent Bürgermeisterinnen gegenüber.¹⁹ Außerdem haben über 87 Prozent der Parlamentarierinnen und Parlamentarier einen Universitätsabschluss, aber nur 15 Prozent der deutschen Bevölkerung ist akademisch ausgebildet.²⁰ Auch in nicht-gelosten Beteiligungsformaten sind Menschen mit hohem Bildungsabschluss besonders stark vertreten. Dies führt dazu, dass manche Stimmen im politischen Alltag nicht gehört und Perspektiven vergessen werden. Im Umkehrschluss können sich Menschen, die zu einer unterrepräsentierten Gruppe gehören, eher schlechter mit ihren politischen Vertreterinnen und Vertretern identifizieren, da die direkte Begegnung fehlt. Es fällt ihnen schwerer, Vertrauen aufzubauen, sodass sich die erlebte Kluft zwischen Bevölkerung und Politik vergrößert.

Die Auswahl der Teilnehmerinnen und Teilnehmer von Bürgerräten durch ein Losverfahren soll dafür sorgen, dass vielfältige Perspektiven im Prozess vertreten sind und gehört werden. Gerade auch solchen Menschen, deren Stimme in der Politik normalerweise nicht gehört wird, wird so die Möglichkeit zur Beteiligung geboten (siehe Kapitel Teilnehmerauswahl, ab S. 80).

Die Deliberation ermöglicht die Entwicklung tragfähiger politischer Lösungen

Deliberation (aus dem Lateinischen: Beratschlagung oder Überlegung) meint hier einen persönlichen Austausch auf Augenhöhe in einem offenen Raum, bei dem Interessen, Perspektiven und Positionen zu einem politischen Thema abgewogen werden.²¹ Das Ziel ist die inhaltliche Verständigung zwischen den Beteiligten und ein Interessensausgleich: Im besten Fall führt Deliberation zu Kompromissen, die von einer möglichst breiten Mehrheit getragen werden. Deliberation ist (in unterschiedlichen Ausprägungen) Bestandteil aller demokratischen Prozesse, auch innerhalb von Parteien, Parlamenten und Ministerien. Für den Einbezug von Bürgerinnen und Bürgern in diese Deliberationsprozesse oder deren Austausch zu politischen Themen untereinander gibt es aber kaum Gelegenheit. Sogar in sehr kleinen Gemeinden ist der persönliche Austausch über Fragen des Zusammenlebens nicht mehr selbstverständlich. Das macht es schwer, gemeinsame politische Lösungen zu finden. Von umfassenden Beschlüssen, beispielsweise zur Verkehrsplanung, sind aber die meisten Menschen in einer Kommune betroffen – entsprechend sollten alle Einwohnerinnen und Einwohner auch beteiligt werden. Herausforderungen wie beispielsweise ein umfassender Klimaschutz sind überhaupt nur durch aktive Mitgestaltung an der Ideenfindung und Zusammenarbeit aller zu bewältigen. Der in unserer Gesellschaft fehlende Raum für den Austausch von unterschiedlichen Perspektiven kann durch Bürgerräte zur Verfügung gestellt werden.

Die drei Kernqualitäten von Bürgerräten

An Bürgerräte knüpfen sich teils sehr unterschiedliche Hoffnungen und Erwartungen und entsprechend verschieden sind die Begründungen dafür, warum das Format eine zeitgemäße Weiterentwicklung und Ergänzung zur parlamentarischen Demokratie darstellt.

Die Argumente lassen sich grob zu drei übergeordneten Aussagen zusammenfassen:

- Bürgerräte erarbeiten durchdachte und inhaltlich *abgewogene Empfehlungen*
- Wegen der gelosten Zusammensetzung der Teilnehmenden und der intensiven Deliberation weisen die Ergebnisse eine *hohe Legitimität* auf
- Bürgerräte schaffen Räume für ein verändertes Miteinander, politische Wirksamkeitserfahrungen und gelebte demokratische Praxis und tragen deshalb zu einer *Stärkung der Demokratie* bei

Im Folgenden werden die zahlreichen Facetten dieser drei Kernqualitäten dargestellt.

Durchdachte Empfehlungen

- **Diversität und Perspektivenvielfalt:** Alle Menschen kennen ihre eigenen Lebensrealitäten am besten und beurteilen auf dieser Grundlage politische Vorhaben. Sowohl in gewählten politischen Ämtern als auch bei offenen (das heißt nicht-gelosten) Beteiligungsformaten sind Bevölkerungsgruppen und -milieus mit bestimmten demografischen Merkmalen überproportional vertreten (zum Beispiel ältere Menschen, Männer, Menschen mit hohem Bildungsabschluss und ohne Migrationshintergrund, bestimmte Berufe), andere sind unterrepräsentiert oder fast gar nicht vertreten, wie Menschen, die sich politisch oder zivilgesellschaftlich bisher nicht engagiert haben. Bürgerräte sind vergleichsweise vielfältiger besetzt und führen unterschiedlichste Perspektiven zusammen. Es ist deswegen damit zu rechnen, dass die ausgearbeiteten Empfehlungen gemeinwohlorientiert und ausgewogen sind und dass viele gesellschaftliche Positionen berücksichtigt werden.

- **Begründete Positionen statt bloßer Meinungen:** Umfragen können zeigen, was Einzelne – spontan und ohne zusätzliche Informationen – bezüglich bestimmter Themen denken und wollen. Bürgerräte hingegen decken auf, was eine Gruppe von Menschen nach intensiver Auseinandersetzung zu einem Thema unter Berücksichtigung von unterschiedlichen Positionen, relevanten Fakten und Fachwissen denkt und für die beste Lösung hält. Bürgerräte ermöglichen durch die Vielfalt der Teilnehmenden und die ausgewogenen Beiträge von Expertinnen und Experten sowie Stakeholdern²², dass Themen gründlich durchdacht und von allen Seiten beleuchtet werden: Eine *gemeinsame* Auseinandersetzung und Meinungsbildung finden statt. Die ausgehandelten Ergebnisse sind in ihrer Qualität daher fundierter, differenzierter und stärker am Gemeinwohl orientiert als beispielsweise Umfrageergebnisse. Unter Umständen führen sie sogar zu einer deutlich anderen Einschätzung des politischen Problems, das diskutiert wird.
- **Raum für Austausch von Angesicht zu Angesicht:** Politische Diskurse leiden darunter, wenn übereinander, aber nicht miteinander gesprochen wird. Gerade in sozialen Medien findet Kommunikation oft innerhalb der eigenen bekannten Gruppe von Menschen ohne Abwägen und Überdenken der eigenen Meinung statt. Bestehende Ansichten werden so bestätigt und es fällt leicht, Andersdenkende abzuwerten. Bürgerräte schaffen einen Raum für Begegnung, in dem sich Menschen, unterstützt durch professionelle Moderation, persönlich mit möglicherweise völlig anderen Lebenswirklichkeiten und Sichtweisen auseinandersetzen können. Auch wenn Positionen nicht übereinstimmen, fällt es in so einem Raum leichter, das Gegenüber als Mensch zu respektieren und die andere Ansicht zu einem Thema stehen zu lassen oder einen Kompromiss zu entwickeln. Unter Berücksichtigung aller Perspektiven ist es schließlich möglich, Empfehlungen zu erarbeiten, die von einer breiten Mehrheit mitgetragen werden.

18 Mediendienst Integration (2021)

19 Europäische Akademie für Frauen in Politik und Wirtschaft Berlin e. V. (2020)

20 Deutsche Welle (2023)

21 Idealerweise führen deliberativer Prozesse zu Konsenslösungen, die in großen Gruppen oder Formaten wie Bürgerräten aber nur in Ausnahmen erreicht werden.

22 Die Begriffe „Expertinnen und Experten“ und „Stakeholder“ erklären wir auf den Seiten 68 ff.

- **Größere Freiheit von machtpolitischen Zwängen:** Anders als viele gewählte Politikerinnen und Politiker können die Teilnehmenden eines Bürgerrats ein Thema bearbeiten, ohne machtpolitische Überlegungen anstellen zu müssen. Sie haben kein Interesse daran, wiedergewählt werden, sich zu profilieren oder die Interessen ihrer Partei oder des Koalitionspartners zu vertreten – sie kämpfen nicht gegeneinander, sondern kooperieren. Damit richten sich die Ergebnisse eines Bürgerrats (zumindest mit Blick auf das Kräftemessen der Parteien) eher am Gemeinwohl als an Einzelinteressen aus. Gerade sehr komplexe Fragen zu langfristigen politischen Problemen, die zum Beispiel über eine Legislaturperiode hinausgehen, können unter diesen Voraussetzungen gründlicher diskutiert werden als in gewählten Gremien.

Legitimität und Akzeptanz der Empfehlungen

- **Anschlussfähigkeit - „Menschen wie du und ich“:** Die Teilnehmenden eines Bürgerrats werden aus allen Einwohnerinnen und Einwohnern einer Kommune (oder einem anderen gewählten Gebiet) zufällig bestimmt. Das erhöht die Legitimität des Verfahrens und seiner Ergebnisse: Da fast jede und jeder durch das Los gewählt werden könnte, können alle, die nicht teilnehmen, Vertrauen darin haben, dass „ganz normale Leute“ an den Bürgerrats-Empfehlungen mitgewirkt haben. Das erhöht die Glaubwürdigkeit der Empfehlungen und fördert deren Akzeptanz in der Bevölkerung.

- **Den Knoten auflösen:** Bei komplexen und hitzig diskutierten Themen ist es für Politikerinnen und Politiker teilweise schwer, Entscheidungen zu treffen, weil sie Sorge haben, Wählerinnen und Wähler zu verlieren oder sich angreifbar zu machen. In dieser Situation können Bürgerräte Politikerinnen und Politikern aufzeigen, was in der Bevölkerung mehrheitsfähig wäre, vorausgesetzt dass alle relevanten Informationen zur Verfügung gestellt werden und es Gelegenheit zum Perspektiv austausch gab.²³ So können Bürgerräte in festgefahrenen Debatten neue Lösungswege aufzeigen.
- **Geringer Lobbyeinfluss:** Einige wichtige Diskussionen des Bürgerrates finden in kleinen Gruppen unter Ausschluss der Öffentlichkeit statt; außerdem können die Teilnehmenden selbst entscheiden, ob sie anonym bleiben oder namentlich genannt werden wollen (zum Beispiel in Zeitungsartikeln). Ein nur wenige Wochen bis Monate bestehender Bürgerrat, zusammengesetzt aus (unbekannten) Teilnehmerinnen und Teilnehmern, ist für Strategien der Einflussnahme von Außen kaum zugänglich. Auch hierdurch ist damit zu rechnen, dass die Bevölkerung Vorschläge aus Bürgerräten als besonders gerechtfertigt wahrnimmt.
- **Gute Informationsgrundlage:** Im öffentlichen Diskurs und in den Medien sind einige Themen sehr präsent und werden häufig wiederholt, andere erhalten wenig Aufmerksamkeit. Differenzierte Hintergrundinformationen können sich im Medienbetrieb nicht immer gegen dominierende Meinungen und extreme Positionen durchsetzen. Bürgerräte schaffen Raum, in dem Informationen ausgewogen diskutiert werden. Phänomene wie „fake news“, gezielte Desinformation oder „false balance“²⁴ beeinflussen Bürgerräte deswegen vergleichsweise wenig.

²³ Dies ist ein wichtiger Zusatz, denn am Ende eines Bürgerrat-Prozesses sind Teilnehmende in dem Sinne nicht mehr repräsentativ für die Bevölkerung, als sie nun besser informiert sind und die Möglichkeit hatten sich mit Andersdenkenden auszutauschen. Dies ist ein entscheidendes Argument dafür, warum Öffentlichkeitsarbeit zentrales Element von Bürgerräten sein muss: Die Befürwortung der Empfehlungen durch diejenigen, die nicht am Bürgerrat teilgenommen haben, ist nicht automatisch gegeben, denn sie haben den Lern- und Meinungsbildungsprozess im Bürgerrat nicht vollzogen.

²⁴ So wird das Phänomen genannt, bei dem, vor allem im Wissenschaftsjournalismus, eine (wissenschaftliche) Minderheitenmeinung in ihrer Relevanz genauso gewichtet wird wie die Konsensmeinung und dadurch (fälschlicherweise) der Eindruck entsteht, es gäbe eine starke wissenschaftliche Kontroverse.

Stärkung der Demokratie

- **„Empowerment“/Ermächtigung:** Durch die Einberufung beziehungsweise Befürwortung von Bürgerräten zeigen Politikerinnen und Politiker, dass sie Bürgerinnen und Bürger ernst nehmen und ihnen zutrauen, Empfehlungen für schwierige Problemstellungen zu entwickeln. Dies ist eine Geste des Respekts und würdigt das demokratische Prinzip der Gleichheit. Gerade Menschen, die in politischen Ämtern oder nicht-gelosten Teilnahmeverfahren selten bis gar nicht mitwirken oder dort zur Sprache kommen, können im Bürgerrat Selbstwirksamkeit erfahren, politisches Selbstvertrauen aufbauen und Erfahrungen machen, die sie motivieren, sich auch in anderen Zusammenhängen demokratisch zu engagieren.
- **Aufbau von wechselseitigem politischem Vertrauen:** In Bürgerräten können die Teilnehmenden erfahren, wie schwierig es ist, bei komplexen politischen Problemen optimale Lösungen zu entwickeln, die alle Interessen berücksichtigen. Aber auch Politikerinnen und Politiker, die den Prozess beobachten, zeigen sich oft beeindruckt vom Verantwortungsbewusstsein und der Kompetenz der Teilnehmenden. Die Kluft zwischen Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträgern und Menschen, die in ihrem Alltag keine politischen Entscheidungen treffen, schrumpft; dem Vertrauensverlust in die repräsentative Politik wird entgegengewirkt.

- **Spaltungen und Entfremdung entgegenwirken:** Nicht nur Politik und Teilnehmende von Bürgerräten nähern sich mit dem Teilnahmeformat einander an, auch Menschen aus unterschiedlichen Generationen, gesellschaftlichen Umfeldern und Milieus kommen ins Gespräch und entwickeln ein besseres Verständnis für ihre verschiedenen Einstellungen. Der Austausch von Perspektiven und das gemeinsame Erarbeiten von Vorschlägen stärkt das demokratische Miteinander.
- **„Gelebte Demokratie“:** Respektvoller Umgang, faktenbasierte und konstruktive Debatten, Berücksichtigung aller Perspektiven: Bürgerräte können Vorbild für eine gelebte Demokratie sein und das demokratische Miteinander in einer Gesellschaft stärken.



Bürgerräte bringen Menschen aus unterschiedlichen Teilen der Gesellschaft ins Gespräch

© Robert Boden / Mehr Demokratie

Bürgerräte als vielfältiges, wandelbares Format

Bevor wir uns auf den nächsten Seiten mit den Merkmalen von Bürgerräten im Detail beschäftigen, ist es wichtig zu erwähnen, dass es den einen Bürgerrat nicht gibt, denn das Beteiligungsformat umfasst eine wachsende Zahl von Varianten. Dies gilt vor allem dann, wenn man, wie wir, eine weitgefassete Bürgerrat-Definition zu Grunde legt (siehe Kapitel Wie definieren wir Bürgerräte?, ab S. 22) und die vielen internationalen Erfahrungen mit dem Beteiligungsformat miteinbezieht.

Es gibt Bürgerräte ...

- in mehr als 120 Ländern, Tendenz steigend.
- auf allen politischen Ebenen, von der kleinen Kommune bis zur globalen Ebene.²⁵
- mit einer Größe von zwölf bis 1.000 Teilnehmenden.
- mit einer Dauer von acht Stunden an einem einzigen Tag sowie Verfahren, die sich über ein ganzes Jahr erstrecken.
- zu vielen verschiedenen Themen und Fragestellungen (siehe Kapitel Festlegung des Themas, ab S. 46).
- die zivilgesellschaftlich initiiert sind, von Legislative oder Exekutive beauftragt werden oder, wie zum Beispiel in Ostbelgien, durch ein eigens dafür bestehendes Gremium organisiert sind.
- als einmalige Verfahren oder dauerhafte Instanz.
- in Präsenz, digital oder sowohl vor Ort als auch virtuell (hybrid).

Bürgerrat-Verfahren unterscheiden sich erheblich in Ablauf und Organisation; weil das Format in der Praxis immer wieder neu gestaltet wird, entstehen ständig neue Varianten.²⁶ Eine regelmäßig aktualisierte Übersicht zu Bürgerrat-Verfahren in Deutschland sowie weiterführende Informationen zu deren Hintergründen stellen wir auf der Website www.buergerrat.de zur Verfügung.²⁷

Das vorliegende Handbuch soll motivieren und dabei unterstützen, kreativ mit Bürgerräten umzugehen und das Format weiterzuentwickeln. In einer zunehmend komplexen und schnelllebigen Gesellschaft ist die Flexibilität des Instruments eine Stärke und ein Grund dafür, warum es repräsentative Demokratien bereichert. Die Form eines Bürgerrats sollte sich nach seiner individuellen Funktion richten, deshalb ist es nicht sinnvoll, vollständig standardisierte Abläufe zu bestimmen. Gleichzeitig ist das Konzept des Beteiligungsformates klar zu fassen und einzugrenzen, damit es nicht zu Verwirrung und Missverständnissen kommt.

²⁶ Die Zahl möglicher Verfahren, die auf Losbeteiligung oder dem Bürgerrat-Format basieren ist nahezu unbegrenzt, da an so vielen Stellen Stellschrauben existieren: Geloste Teilnehmende können gemeinsam mit nicht-gelosten Teilnehmenden arbeiten (siehe Kapitel Nicht-geloste Teilnehmende, ab S. 95), Bürgerräte können mit Elementen direkter Demokratie (siehe Kapitel Verknüpfung mit direkter Demokratie, ab S. 51) oder anderen Beteiligungsformaten (s. Kap. Verknüpfung mit anderen Beteiligungsformaten, ab S. 50) verknüpft werden und so weiter. All diese Aspekte werden im Handbuch erwähnt, aber nicht tiefgehend behandelt; hierfür bräuchte es ein eigenes Handbuch.

²⁷ Siehe Mehr Demokratie (2022/2). Darüber hinaus führt die OECD eine umfangreiche Datenbank zu losbasierten deliberativen Verfahren weltweit (OECD, 2021/3). Eine grafische Aufarbeitung der Abläufe unterschiedlicher Bürgerratsmodelle ist bei Fleischhauer (2020) zu finden.

²⁵ Bürgerräte können in Kommunen, Gemeinde- oder Stadtteilen, interkommunal (mehreren Kommunen), Wahlkreisen, Bundesländern, national, zwischenstaatlich, EU-weit und global stattfinden.

Exkurs: Verwirrung und Missverständnisse rund um den Begriff Bürgerrat

Es kommt immer wieder zu Missverständnissen, da der Begriff Bürgerrat nicht einheitlich verwendet und eindeutig von anderen Formaten der Bürgerbeteiligung abgegrenzt wird. Beispielsweise haben die in Vorarlberg regelmäßig stattfindenden *Bürgerräte* nur 12-16 Teilnehmende²⁸ und würden im Englischen als *Bürgerjury* bezeichnet werden. In Ostbelgien sind Bürgerräte geloste Gremien, die *Bürgerversammlungen* mit ebenfalls gelosten Teilnehmenden einberufen können.²⁹ In Deutschland bezeichnen Bürgerversammlungen hingegen von der Gemeindevertretung organisierte Erörterungstermine und haben nichts mit Losverfahren zu tun. Gerade in Ostdeutschland verbinden manche Menschen mit Bürgerräten auch *Sowjets* (russisch für Rat), die Verwaltungsorgane der Sowjetunion waren und mit Bürgerräten im hier gemeinten Sinne nichts gemein haben. Auch die in manchen Kommunen existierenden *Bürgerbeiräte* sind in aller Regel nicht durch das Los besetzt und daher keine Bürgerräte.

Im Englischen werden unter dem Dachbegriff *deliberative mini-publics* (wörtlich: deliberative Miniatur-Öffentlichkeiten) etliche geloste Beteiligungsformate zusammengefasst, die sich zum Beispiel in Teilnehmeranzahl und Dauer unterscheiden. Die *citizens' assembly*, wie der Bürgerrat im Englischen genannt wird, ist nur eines dieser Formate.³⁰ Im deutschsprachigen Diskurs (vor allem außerhalb der Wissenschaft) hat sich „Bürgerrat“ dagegen als Oberbegriff für geloste Beteiligungsformate etabliert, mit dem nicht zwischen Formaten mit zwölf oder 1000 Teilnehmern unterschieden wird.

²⁸ Siehe Felder (2022)

²⁹ Siehe Bürgerdialog in Ostbelgien (2022)

³⁰ In Großbritannien unterscheidet man beispielsweise *citizens' assemblies* (wörtlich: Bürgerversammlungen) mit mehr als vierzig Teilnehmenden und *citizens' juries* (Bürgerjurys), mit 12-24 Teilnehmenden (*involve*, 2022/3)

Gleichzeitig werden nicht alle Verfahren, die formal gesehen Bürgerräte sind, auch so genannt. Mittlerweile gibt es im deutschsprachigen Raum über ein Dutzend unterschiedliche Namen für Beteiligungsverfahren, die im Kern Bürger-Format sind, zum Beispiel den *Zukunftsrat*, das *Bürgerforum*, die *Bürgerversammlung*, der *Demokratiekonvent* oder das *Stadtgremium*. Gründe dafür, ein Verfahren nicht Bürgerrat zu nennen, können sein, dass das Wort „Bürger“ nicht geschlechtsneutral ist oder dass es nur Menschen mit vollständigen Bürgerrechten anspricht, während an Bürgerräten beispielsweise auch Jugendliche oder Menschen ohne deutsche Staatsangehörigkeit teilnehmen können. Das Wort „Rat“ wird manchmal vermieden, da es an den Gemeinde-/Stadtrat erinnert und den Eindruck erweckt, eine dauerhafte oder konkurrierende Instanz zu sein, während die meisten Bürgerräte (zumindest bisher) zeitlich begrenzte Veranstaltungen sind.

Um Missverständnissen vorzubeugen, erläutern wir auf den folgenden Seiten im Detail, was wir unter Bürgerräten verstehen.

Da auch andere Begriffe, die im Kontext von Bürgerräten eine Rolle spielen, wie *Expertin und Experte* oder *Stakeholder*, sehr unterschiedlich verwendet werden, haben wir im Kapitel Erläuterung wichtiger Begriffe (ab S. 167) beschrieben, wie wir sie gebrauchen.

Wie definieren wir Bürgerräte?

Bürgerräte sind vielfältig, dennoch haben alle Verfahren Gemeinsamkeiten. Wir verwenden *Bürgerrat* als einen weit gefassten Oberbegriff für ein losbasiertes deliberatives Bürgerbeteiligungsformat, das folgende Merkmale aufweist:

In Kürze: Definitionsmerkmale von Bürgerräten

- Geloste Teilnehmende
- Deliberation und wertschätzende Zusammenarbeit
- Unabhängige Moderation
- Ausgewogene Information
- Abgestimmte Empfehlungen oder Vorschläge
- Eindeutig für das Bürgerrat-Thema zuständige politische Adressatinnen und Adressaten sowie politische Anbindung



- **Geloste Teilnehmende:** Mindestens der überwiegende Teil der Teilnehmenden wird aus der Bevölkerung gelöst. Die so entstehende Gruppe soll eine möglichst große Vielfalt, einerseits in Bezug auf ausgewählte demographische Merkmale, und andererseits in Bezug auf Meinungen, Perspektiven, Erfahrungshintergründe und Interessenlagen in der Gesellschaft abbilden.
- **Deliberation und Zusammenarbeit auf Augenhöhe:** Die Zusammenarbeit in einem Bürgerrat ist deliberativ³¹, das heißt, vorgebrachte Argumente werden in einem verständigungsorientierten und gleichberechtigten Diskurs gemeinsam überprüft. Im Mittelpunkt steht der argumentative Meinungsbildungsprozess. Zusammenarbeit auf Augenhöhe heißt, dass alle Teilnehmenden die Möglichkeit bekommen, ihre Perspektive auf ein bestimmtes politisches Thema gleichberechtigt darzulegen, miteinander zu diskutieren und zum gemeinsamen Ergebnis beizutragen. Es ist für die Qualität der deliberativen Zusammenarbeit entscheidend, dass ausreichend Zeit für diese Arbeit zur Verfügung steht.
- **Unabhängige Moderation³²:** Der Deliberationsprozess wird von unabhängigen Moderatorinnen und Moderatoren geleitet, deren Aufgabe es ist, methodisch dafür zu sorgen, dass
 - alle Teilnehmenden zu Wort kommen und ihre Standpunkte ausdrücken können.
 - eine angenehme, geschützte Atmosphäre herrscht und Gesprächsregeln beachtet werden.
 - die Kommunikation respektvoll und auf Augenhöhe verläuft.
 - der Austausch strukturiert stattfindet und zu einem Ergebnis führt. In Kleingruppen kann die Arbeit auch ohne Moderatorinnen und Moderatoren stattfinden.³³

³¹ Für eine ausführlichere Definition von Deliberation siehe z. B. Blum, Colell, & Treichel (2022)

³² Vollständige Unabhängigkeit ist in der Praxis schwer herstellbar, zumal schwer überprüfbar. Gemeint ist hier eine Moderation, die von Auftraggeberinnen und Auftraggebern und anderen Akteurinnen und Akteuren so weit unabhängig ist, dass deren Interessen die Ergebnisse des Bürgerrats nicht verfälschen.

³³ Es wird kontrovers diskutiert, wie wichtig die Moderation von Kleingruppen ist. Zu den Vor- und Nachteilen siehe Kapitel Kleingruppenmoderation (ab S. 122).

- **Ausgewogene Information:** Den Teilnehmenden stehen alle Informationen, die für einen ausgewogenen und sachorientierten Austausch notwendig sind, in verständlicher Form zur Verfügung. Hierzu gehören Sachinformationen, Fakten- und Expertenwissen, sowie Perspektiven von Interessengruppen³⁴ und den vom Thema Betroffenen.³⁵ Je nach Thema und Fragestellung unterscheiden sich Art und Umfang der Informationen, die von Dritten in den Prozess eingebracht werden.³⁶ Es ist wünschenswert, dass die Teilnehmenden die Möglichkeit haben, einige der Informationsquellen auszuwählen und die Informationsvermittlung zu beeinflussen. Die Organisatorinnen und Organisatoren (und gegebenenfalls ein wissenschaftlicher Beirat) sind dafür verantwortlich, die Qualität und Ausgewogenheit der inhaltlichen Inputs im Vorfeld zu überprüfen. Die Auswahl der eingeladenen Expertinnen und Experten sollte transparent und nachvollziehbar sein. Zugang zum aktuellen Stand der Forschung und die Möglichkeit, Rückfragen an Expertinnen und Experten zu stellen, sind wichtige Voraussetzung für eine wohlinformierte Auseinandersetzung mit dem Thema.
- **Abgestimmte Empfehlungen oder Vorschläge:** Im Verlauf des Bürgerrats erarbeiten die Teilnehmenden Empfehlungen, die am Ende des Verfahrens von ihnen, auf Grundlage eines Mehrheits-, Konsens- oder Konsentprinzips (s. Kapitel Abstimmung über die Empfehlungen, S. 135), beschlossen werden.

³⁴ Für eine Definition und Erläuterungen siehe Kapitel Einbindung von Interessengruppen (ab S. 76).

³⁵ Die folgenden Beispielfragen (hier zum Thema Müllentsorgung) helfen, relevante Informationen zu identifizieren. Sachinformation: Wie ist die Müllentsorgung in der Kommune bisher geregelt? Expertenwissen: Wie kann aus wissenschaftlicher Sicht die Recyclingquote maximiert werden? Perspektive von Interessengruppen: Wie stehen die kommunalen Unternehmen zu dem Thema? Perspektive von Betroffenen: Was sagen Menschen, die neben der Mülldeponie wohnen?

³⁶ Bei komplexen Themen, für die wissenschaftliche Fakten eine große Rolle spielen (zum Beispiel Klimaschutz) braucht es vergleichsweise viel Input von Expertinnen und Experten. Bei lokalen, eingegrenzten Sachfragen (zum Beispiel über die Umgestaltung des Dorfplatzes) oder offenen, primär wertbezogenen Themen (zum Beispiel eine Leitbild-Entwicklung), bringen die Teilnehmenden oft die meisten relevanten Informationen und Perspektiven mit. Bei einigen Bürgerräten wird bewusst auf die Einbindung von Inputgeberinnen und Inputgebern verzichtet, um zu gewährleisten, dass die Empfehlungen im Ergebnis uneingeschränkt auf den ungefilterten Perspektiven und dem Alltagswissen der Teilnehmenden basieren.

Bei den Empfehlungen kann es sich um die Antwort auf eine (von den Auftraggebenden) an den Bürgerrat gestellte Frage handeln, aber auch um proaktive Vorschläge bis hin zu Anträgen an die entsprechenden Gremien zur Regelung von Themen. Die Empfehlungen werden (in der Regel von den Prozessgestalterinnen und -gestaltern) in einem Dokument – Gutachten oder Bürgergutachten genannt – zusammengefasst, in dem gegebenenfalls Abstimmungsdetails und Kommentare ergänzt werden. Es ist wünschenswert, dass im Gutachten begründet wird, warum die jeweilige Empfehlung ausgesprochen und vielleicht auch von manchen Teilnehmenden des Bürgerrats abgelehnt wurde.

- **Eindeutig zuständige politische Adressatinnen und Adressaten und politische Anbindung:** Das Bürgergutachten hat klare politische Adressatinnen und Adressaten, in deren Zuständigkeit die Empfehlungen liegen und an die das Gutachten zum Abschluss des Bürgerrats übergeben wird. Idealerweise ist der Gemeinde-/Stadtrat³⁷ als Adressat zugleich Auftraggeber des Verfahrens. Ist dies nicht der Fall, müssen die zivilgesellschaftlichen Auftraggeberinnen und Auftraggeber des Bürgerrats gezielt versuchen, den politischen Adressaten in das Verfahren einzubinden und für die Auseinandersetzung mit den Empfehlungen zu gewinnen. Rein zivilgesellschaftlich getragene Verfahren, die keine politische Anbindung anstreben, sind nicht empfehlenswert.³⁸

Unsere Definition von Bürgerräten schließt auch Formate ein, die in anderen Ländern begrifflich unterschieden werden (siehe Kapitel Bürgerräte als vielfältiges Format, ab S. 20), etwa relativ kleine Formate, die beispielsweise nur 15 Teilnehmende umfassen und zwei Tage dauern. Die auf Peter Diemel zurückgehenden Planungszellen³⁹, die in Deutschland eine lange Tradition haben, begreifen wir ebenfalls als eine Variante des Bürgerrat-Formats.

³⁷ Mit Gemeinde-/Stadtrat ist in dieser Publikation das politische Hauptorgan einer Kommune gemeint. Die Bezeichnung variiert zwischen den Bundesländern und in Abhängigkeit von der Einwohnerzahl. In Brandenburg spricht man beispielsweise von Gemeindevertretung und Stadtverordnetenversammlung. Gemeint ist immer auch der Kreistag bei Verfahren auf Kreisebene.

³⁸ Siehe Kapitel Zivilgesellschaftlich organisierte Verfahren (ab S. 57).

³⁹ Nexus Institut (2021)

Qualitätsmerkmale von Bürgerräten und Schlüsselfaktoren für ihren Erfolg

Folgende Bürgerbeteiligungsformate sind, laut unserer Definition, keine Bürgerräte:

- Verfahren ohne unabhängige Moderationsleitung
- Gremien mit ausschließlich nicht-gelosten Teilnehmenden, die gewählt (zum Beispiel Gemeinderäte) oder aufgrund bestimmter Eigenschaften oder Funktionen ausgewählt (zum Beispiel Beiräte mit einflussreichen Stakeholdern) werden oder sich aus Eigeninitiative zusammenschließen (wie Arbeitskreise)⁴⁰
- Verfahren ohne politische Anbindung⁴¹ oder klare politische Adressatinnen und Adressaten (zum Beispiel geloste Gremien innerhalb von Unternehmen)⁴² oder mit Adressatinnen und Adressaten, bei denen von vornherein klar ist, dass sie für das gewählte Thema nicht zuständig sind⁴³
- Beteiligungsverfahren ohne Losauswahl und/oder deliberativen Charakter (zum Beispiel Bürgerdialoge, Beteiligungswerkstätten, Meinungsumfragen)

Damit soll nicht über die Sinnhaftigkeit oder Qualität dieser Formate geurteilt werden. Im Gegenteil: Zufallsauswahl und Deliberation können die Gesellschaft auch unabhängig von Bürgerrat-Verfahren bereichern und zu einer demokratischeren Kultur und Praxis beitragen.

- Das Losverfahren kann für klassische Stakeholder-Beteiligung eingesetzt werden, um zum Beispiel zufällig aus dem Gewereregister geloste (und nicht etwa die größten) Unternehmen einer Kommune zum Gespräch einzuladen.
- In Schulen könnten Klassensprecherinnen und Klassensprecher ausgelost werden, um nicht nur den rhetorisch schlagfertigen und beliebten Kindern und Jugendlichen die Erfahrung (politischer) Selbstwirksamkeit zu ermöglichen.
- Parteien oder zivilgesellschaftliche Organisationen könnten Losverfahren nutzen, um ihre Programme zu überarbeiten, um so gegebenenfalls anschlussfähiger für breite Teile der Bevölkerung zu werden.⁴⁴
- Deliberation, verstanden als ein konstruktiver Austausch von Argumenten auf Augenhöhe, kann die Zusammenarbeit in politischen Gremien, Unternehmen, Vereinen oder, im weitesten Sinne, sogar im privaten Umfeld verbessern.

⁴⁰ Ausgenommen sind Bürgerräte, in denen zufällig ausgeloste Teilnehmende gemeinsam mit nicht-gelosten Teilnehmenden zusammenarbeiten (siehe Kapitel Nicht-geloste Teilnehmende, ab S. 95), zum Beispiel mit gewählten politischen Vertreterinnen und Vertretern im Rahmen Deliberativer Kommissionen (siehe Kapitel Ausblick, ab S. 157).

⁴¹ Es liegt bei zivilgesellschaftlich organisierten Verfahren nicht allein in der Hand der Organisatorinnen und Organisatoren, ob die politisch Verantwortlichen sich auf das Verfahren einlassen – und die Ergebnisse aufgreifen oder nicht. Allerdings sollte eine Bereitschaft bestehen, mit der Politik zu kooperieren. Bürgerräte, die als Druckmittel gegen die politischen Verantwortlichen konzipiert sind, widersprechen aus unserer Sicht dem Grundgedanken deliberativer Demokratie.

⁴² Einen Grenzfall stellen solche Verfahren dar, in denen die Verantwortlichen öffentlicher Unternehmen adressiert sind.

⁴³ Während eines Bürgerrates können einzelne Empfehlungen entstehen, die nicht die ursprünglich angedachten Adressatinnen und Adressaten betreffen – für Teilnehmende ist es häufig schwer zu erkennen, in wessen Zuständigkeit ein Thema fällt. Manche Themen durchziehen mehrere politische Ebenen oder betreffen mehrere Akteurinnen und Akteure (wie zum Beispiel das Verkehrskonzept für eine Großregion). Die Spielräume für Akteurinnen und Akteure auf einer Ebene sind je nach Thema stark begrenzt beziehungsweise abhängig von anderen Ebenen, Paradebeispiel hierfür ist die Klimapolitik. Dies sollte beim Design eines Bürgerrat-Verfahrens mitbedacht werden.

⁴⁴ Youngs (2022)

In Kürze: Qualitätsmerkmale von Bürgerräten und Schlüsselfaktoren für ihren Erfolg

Grundsätzliches

- Geeigneter Einsatz des Formats, realistische Erwartungen
- Ergebnisoffenheit
- Realer politischer Handlungsspielraum in Bezug auf das Thema des Bürgerrats
- Transparenz und Öffentlichkeit
- Diversität der Teilnehmenden in Hinblick auf ihre Perspektiven und demographischen Merkmale
- Gute Betreuung der Teilnehmenden

Initiierung und Vorbereitung

- Klarheit in Auftrag und Struktur
- Geeignetes Thema, durchdachte Fragestellung
- Breite, ausgewogene Unterstützung
- Klare Organisationsstruktur
- Gute Einbindung aller Akteurinnen und Akteure

Durchführung

- Unabhängige Durchführung
- Adäquater Ergebnistyp, angemessene Anzahl an Empfehlungen
- Ausreichend Zeit (und Ressourcen) für die Größe des Verfahrens
- Inklusive, aktivierende Moderation und Methodenwahl
- Gut aufbereitete Informationen, vielfältige Inputs
- Schutz der Teilnehmenden

Transfer und Nachgang

- Maßnahmen zum Transfer der Ergebnisse in die politische Praxis
- Klare Verantwortlichkeiten auch nach Ende des Verfahrens
- Rückmeldung zur Verwendung der Empfehlungen
- Regelmäßige Updates zum Stand der Umsetzung
- Evaluation des Prozesses
- Bürgerräte als Teil einer ausgeprägten Kultur der Beteiligung (Verstetigung)
- Freude



Eine Reihe von Qualitätsmerkmalen und Schlüsselfaktoren machen einen Bürgerrat zu einem *guten* Bürgerrat.⁴⁵ Sie werden in den einzelnen Kapiteln des Handbuchs ausführlich beschrieben.

Hier folgt eine kurze Liste der Kriterien, über die auch in der internationalen Literatur⁴⁶ weitgehend Einigkeit besteht:

- **Geeigneter Einsatz des Formats, realistische Erwartungen:** Bürgerräte sind nicht für alle Aufgabenstellungen geeignet und auch nicht per se die Lösung aller Probleme. Alle Beteiligten sollten sich im Vorhinein ihre Erwartungen und Ziele bewusst machen und mit erwartbaren Ergebnissen des Verfahrens abgleichen. Das Verfahrensdiesign muss zu den Zielen der Auftraggeberinnen und Auftraggeber passen.
- **Ergebnisoffenheit:** Fragen, zu denen bereits abschließend politische Entscheidungen getroffen wurden oder auf die die zuständigen Akteurinnen und Akteure schon eine Antwort haben, sind für einen Bürgerrat ungeeignet: Ergebnisoffenheit ist die Voraussetzung dafür, dass sich für Teilnehmende die Mühe am Bürgerrat mitzuarbeiten lohnt – ihre Empfehlungen müssen die Politik in der Praxis beeinflussen können. Daraus folgt auch, dass tagesaktuelle oder sich rasch verändernde Themen für einen Bürgerrat nur dann geeignet sind, wenn dieser schnell durchgeführt werden kann. Andernfalls besteht die Gefahr, dass zu dem Zeitpunkt, an dem die Empfehlungen vorliegen, bereits Entscheidungen gefallen sind oder sich die Ausgangslage so erheblich verändert hat, dass infrage steht, ob die Empfehlungen des Bürgerrats auch für die aktuelle Situation gelten können. Zudem ist wichtig, dass die Initiatorinnen und Initiatoren beziehungsweise die Adressatinnen und Adressaten den Ergebnissen eines Bürgerrats tatsächlich offen gegenüberstehen. Sind bestimmte Antworten von vornherein unerwünscht, sollte entweder kein Bürgerrat durchgeführt oder im Auftrag des Rates eingrenzt werden, wo bereits Entscheidungen getroffen wurden und was noch gestaltbar oder verhandelbar ist (siehe Punkt „Klarheit in Auftrag und Struktur“).

⁴⁵ Allgemein gilt, dass die von einschlägigen Akteurinnen und Akteuren benannten Kriterien für gute Beteiligung auch für Bürgerrat-Prozesse gelten, siehe zum Beispiel Netzwerk Bürgerbeteiligung (2013) oder Beteiligungsportal Baden-Württemberg (2022/3).

⁴⁶ Siehe insbesondere die fettgedruckten Angaben im Quellenverzeichnis.

- **Realer politischer Handlungsspielraum:** Bürgerbeteiligung zu politischen Fragen sollte nur dann stattfinden, wenn realer Handlungsspielraum besteht. Sind der Politik durch rechtliche, finanzielle, zeitliche oder andere Faktoren bei einem Thema die Hände gebunden, braucht es auch keine Beteiligung.
- **Transparenz:** Für die Glaubwürdigkeit des Verfahrens ist es wichtig, dass der Prozess bereits vor dem Start öffentlich angekündigt wird und von Anfang bis Ende gut nachvollzogen werden kann. Transparenz kann zum Beispiel durch eine informative Website und eine gute Dokumentation des Bürgerrat-Verfahrens hergestellt werden. Auch die engagierte Einbindung aller Akteurinnen und Akteure in die proaktive Kommunikation (siehe Kapitel Einbindung, ab S. 74) und eine effektive Öffentlichkeitsarbeit (siehe Kapitel Öffentlichkeitsarbeit, ab S. 111) dienen der Transparenz des Bürgerbeteiligungsformates. Im Detail sollten
 - Aufgaben, Interessen und Verhältnis der einzelnen Akteurinnen und Akteure offengelegt werden, damit beispielsweise deutlich wird, wer das Verfahren finanziert und welche Vorgaben der Auftrag des Bürgerrats beinhaltet.
 - Erwartungen an die Teilnehmenden von Anfang an kommuniziert werden. Es braucht ein Einverständnis darüber, was der Auftrag des Bürgerrats ist und welche Freiheiten, Kompetenzen und Einschränkungen die Teilnehmenden in Bezug auf das Prozessdesign und die Formulierung der Empfehlungen haben.
 - sich die Auftraggebenden darüber einigen, wie sie im Anschluss des Bürgerrats mit den Empfehlungen umgehen wollen.
 - Entscheidungen zum Verfahrensdesign offengelegt und begründet werden.⁴⁷

- Bürgerrat-Verfahren, soweit möglich und ohne den sicheren Raum für die Deliberation zu gefährden⁴⁸, nachvollziehbar für die Öffentlichkeit stattfinden⁴⁹.
- **Öffentlichkeit:** Viele der Stärken von Bürgerräten kommen erst dann richtig zur Geltung, wenn das Verfahren in der Öffentlichkeit wahrgenommen wird. Dies ist auch entscheidend für die Legitimation des Verfahrens. Öffentlichkeitsarbeit ist deshalb obligatorischer Bestandteil von Bürgerräten (siehe Kapitel Öffentlichkeitsarbeit, ab S. 111).
- **Diverse Teilnehmende, gute Teilnehmerbetreuung:** Die Unterschiedlichkeit der Teilnehmenden und die damit einhergehende Perspektiv-Vielfalt sind eine der zentralen Stärken von Bürgerräten. Entsprechend wichtig ist es, durch Losverfahren, begleitende und unterstützende Maßnahmen wie aufsuchende Beteiligung und gute Teilnehmerbetreuung (siehe Kapitel Teilnehmerauswahl und -betreuung, ab S. 80) dafür zu sorgen, dass möglichst verschiedene Menschen teilnehmen und über die ganze Dauer des Verfahrens dabeibleiben können. Teilnehmerinnen und Teilnehmer von Bürgerräten sind divers, wenn sie vielfältige demographische Merkmale besitzen (dazu gehören zum Beispiel Alter und Geschlecht) und sich in ihren Perspektiven und Positionen unterscheiden (zum Beispiel sollten Menschen aus dem ganzen politischen Spektrum teilnehmen können, aber auch Nichtwählerinnen und Nichtwähler).

- **Klarheit in Auftrag und Struktur:** Bereits bevor ein Bürgerrat eingeleitet wird, sind seine Eckpunkte (Ziel, Verankerung des Verfahrens, Zeitpunkt, Dauer, Zahl der Teilnehmenden, Finanzierung) zu durchdenken und festzulegen. Initiatorinnen und Initiatoren, Auftraggebende, Prozessgestaltende und Unterstützerinnen und Unterstützer brauchen ein gemeinsames Verständnis davon, welchen Zweck der Bürgerrat erfüllen soll (siehe Kapitel Grundlegende Fragen, S. 37), welches Thema beziehungsweise welche Fragestellungen er behandeln soll, welche Art von Ergebnissen erwartet wird und wie mit diesen umgegangen werden soll. Dabei ist auch zu überlegen, wie sich das Bürgerrat-Verfahren in den politischen Zeitplan (unter anderem in Wahlperioden) und die Entscheidungsprozesse zum gewählten Thema einfügt. Dies sollte allen Beteiligten frühzeitig kommuniziert werden (siehe Punkt „Transparenz“).
- **Geeignetes Thema, durchdachte Fragestellung:** Thema und Fragestellung können von den Auftraggebenden des Bürgerrats festgelegt oder während des Agenda Setting-Prozesses von Teilnehmenden (und möglicherweise anderen Akteurinnen und Akteuren) mitentschieden werden. In jedem Fall sollte das Thema möglichst konkret, umstritten und von großem öffentlichem Interesse sein (siehe Kapitel Festlegung des Themas, ab S. 46). Je nach konkreter Stoßrichtung und Formulierung der Fragestellung können Prozess, Gestaltung des Bürgerrats und Ergebnisse für dasselbe übergeordnete Thema sehr unterschiedlich ausfallen. Es lohnt sich deshalb, die Fragestellung genau zu durchdenken.
- **Breite, ausgewogene Unterstützung:** Egal, ob Bürgerräte politisch beauftragt oder zivilgesellschaftlich initiiert (und organisiert) sind: sie gewinnen an Qualität und vor allem an Wirksamkeit, wenn viele Akteurinnen und Akteure hinter dem Vorhaben stehen. Dabei ist wichtig, dass der Unterstützerkreis möglichst keine Schlagseite in eine politische Richtung hat, sondern unterschiedliche Akteurinnen und Akteure vereint. Eine überparteiliche Unterstützung wird nicht immer zu erreichen sein, sollte aber angestrebt werden. Wichtig ist außerdem, dass sich alle Akteurinnen und Akteure hinter das Bürgerrat-Verfahren stellen und ihm ihr Vertrauen aussprechen. Die Unterstützerinnen und Unterstützer sollten keinen Einfluss auf Prozess oder Ergebnisse des Bürgerrats neh-

men können (siehe Kapitel Unterstützende Maßnahmen, ab S. 81). Ihr Rückhalt sollte von keiner Gegenleistung abhängig sein, wie beispielsweise Ergebnissen, die ihrer eigenen politischen Positionierung entsprechen. Ansonsten ließe sich die Glaubwürdigkeit eines Bürgerrats infrage stellen.

- **Klare Organisationsstruktur und Rollenverteilung:** Entscheidungskompetenzen und Aufgaben sind von Anfang an für alle Akteurinnen und Akteure nach innen und außen klar festzulegen und zu kommunizieren (zum Beispiel in Form eines Organigramms). Absprachen und Verantwortlichkeiten sollten unbedingt eingehalten werden. Zum Beispiel dürfen Auftraggebende nicht beeinflussen, welche Empfehlungen ins Gutachten aufgenommen werden. Die Moderation sollte die Deliberation im Bürgerrat anleiten, nicht aber lenken. Unklare Entscheidungskompetenzen führen zu Frustration und Verzögerungen bei der Organisation und wirken sich negativ auf die öffentliche Wahrnehmung des Verfahrens aus (siehe Kapitel Rollenverteilung, ab S. 68).
- **Gute Einbindung aller Akteurinnen und Akteure:** Es gibt vielfältige Möglichkeiten, wichtige Akteurinnen und Akteure einer Kommune (zum Beispiel Interessengruppen und Verwaltungsmitarbeitende) in das Verfahren einzubinden, zum Beispiel als Inputgeberinnen und Inputgeber, neutrale Beobachterinnen und Beobachter sowie in Kontrollgremien (siehe Kapitel Einbindung von Akteuren, ab S. 74) So lassen sich die Integrität, die Bekanntheit und Befürwortung sowie die Qualität des Verfahrens erhöhen.
- **Unabhängige Durchführung:** Das Bürgerrat-Verfahren (Agenda Setting, Losauswahl, Gestaltung der Sitzungen, Anleitung der Deliberation, Verfassen des Gutachtens) sollten in der Regel nicht die Initiierenden oder Auftraggebenden organisieren und durchführen, sondern ein unabhängiges und professionelles Team⁵⁰. Je nach Größe des Verfahrens kann zusätzlich der Einsatz eines Beirats sinnvoll sein, der die Neutralität, Qualität und Integrität des Verfahrens überwacht. Die Kommission kann aus neutralen Akteurinnen und Akteuren (zum Beispiel Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern) und/oder einer ausgewogenen Gruppe aus Stakeholdern bestehen.

⁴⁷ Dies gilt insbesondere für: 1) die Beauftragung/Auswahl und Zusammensetzung von Prozessgestaltungsteams, der Moderation und etwaigen Begleitgremien (wie etwa Evaluations-Teams) 2) das Auswahlverfahren der Teilnehmenden (wie wurde ausgelost/ausgewählt) 3) das Agenda Setting (wer legt Themen und Fragestellungen fest) 4) die Auswahl der Inputs (welche Expertinnen und Experten werden eingeladen und wer lädt diese ein, welches Informationsmaterial steht Teilnehmenden zur Verfügung) 5) die Entscheidung, welche Empfehlungen ins Gutachten aufgenommen werden und welche nicht 6) die Autorin oder den Autor des Gutachtens und die Art und Weise, in der die Formulierungen zustande kommen 7) die Kontroll-Möglichkeiten der Teilnehmenden über die Formulierung des Gutachtens.

⁴⁸ Hier sind Datenschutzfragen zu berücksichtigen. (Klein-)Gruppen-Diskussionen sollten bis auf Ausnahmen nicht öffentlich stattfinden beziehungsweise nicht aufgezeichnet werden, da sich die Teilnehmenden sonst gegebenenfalls beobachtet fühlen und deswegen nicht frei ihre Meinung äußern.

⁴⁹ Das heißt: 1) verwendetes Material und Experteninputs werden öffentlich verfügbar gemacht, zum Beispiel in Form von Videomitschnitten oder Präsentationsmaterial 2) Zeit- und Ablaufpläne werden veröffentlicht 3) das Bürgergutachten wird veröffentlicht 4) die Stellungnahme des Adressaten/der Adressatin zu den Empfehlungen wird veröffentlicht.

⁵⁰ Ausnahmen bilden sehr kleine Verfahren und solche, in denen die Verwaltung Erfahrung mit der Durchführung von Prozessen wie dem Losverfahren hat und diesen Teil des Verfahrens übernimmt.

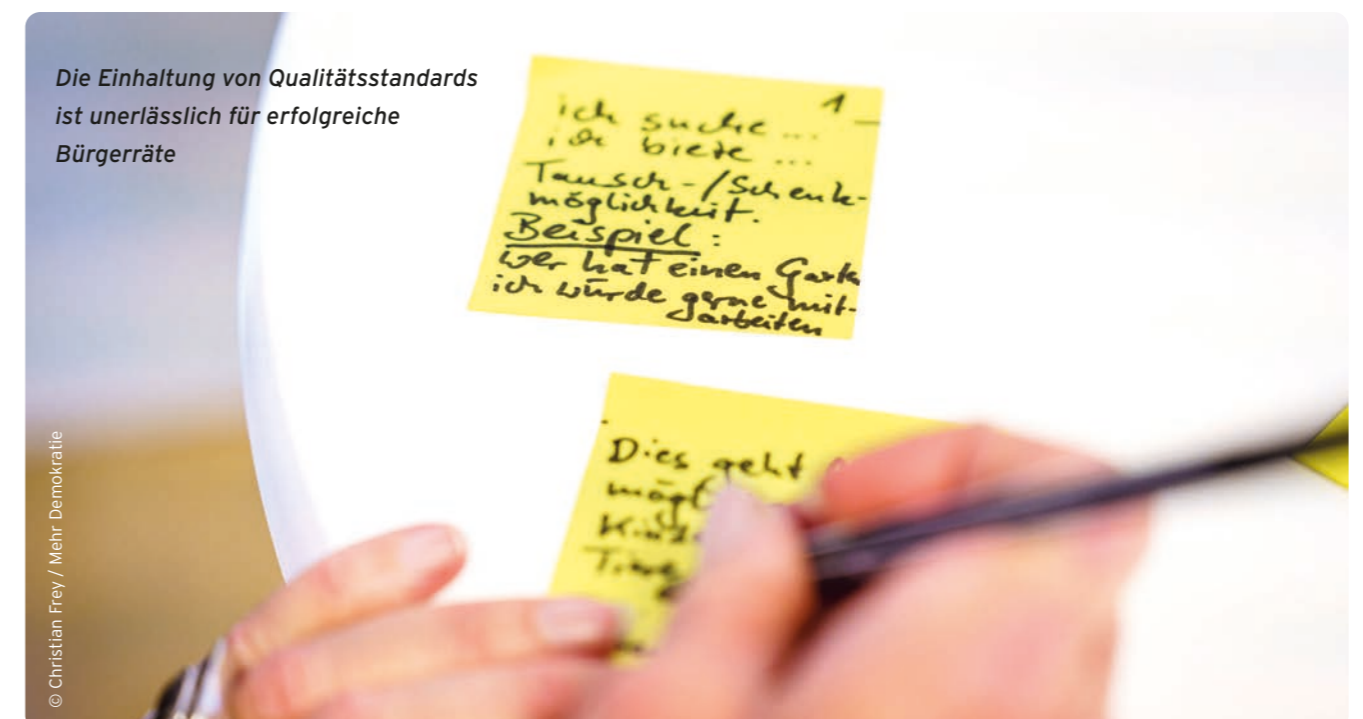
- **Adäquater Ergebnistyp, angemessene Anzahl an Empfehlungen:** Bürgerräte können unterschiedliche Arten von Ergebnissen erarbeiten, beispielsweise Eckpunkte für einen Gesetzesentwurf, Zukunftsvisionen, Gestaltungspläne, Maßnahmenvorschläge oder Kommentierungen und Bewertungen von alternativen Ideen. Ausgehend vom Anliegen der Auftraggebenden und dem Zweck des Bürgerrats sollten Ergebnistypen gewählt werden, die vom Adressaten oder der Adressatin leicht aufgegriffen werden können und so eine gute Einbindung der Ergebnisse in den politischen Prozess ermöglichen. Methoden, Moderationsstil und Ablauf des Bürgerrats sollten auf den gewünschten Ergebnistyp abgestimmt sein.
- **Ausreichend Zeit (und Ressourcen) für die Größe des Verfahrens:** Je komplexer das Thema, je umfassender die Fragestellung, je offener der Prozess und je weitreichender die betreffende politische Ebene ist, desto mehr Zeit und Personal werden benötigt, um ein Bürgerrat-Verfahren durchzuführen. Die Stärken eines Bürgerrats – der Austausch kontroverser Perspektiven und das Entwickeln mehrheitsfähiger Empfehlungen – kommen nur zum Tragen, wenn dafür hinreichend Raum und Zeit zur Verfügung stehen. Prinzipiell können auch sehr umfassende Themen (zum Beispiel Klimaschutz) und grundsätzliche Fragen (wie Verfassungsänderungen) zum Gegenstand eines Bürgerrats gemacht werden. Sinnvoll bearbeitbar sind solche Themen aber nur, wenn sich ihre Komplexität in Umfang und Dauer des Bürgerrats widerspiegelt. Gleiches gilt für offene Prozesse, in denen die Teilnehmenden Themen, Prozessfragen und Art der Antworten (teilweise) selbst entwickeln.
- **Inklusive, aktivierende Moderation und Methodenwahl:** Aus der breiten Palette an Moderationstechniken und Methoden sollten diejenigen ausgewählt werden, die eine inhaltlich konstruktive (Zusammen-)Arbeit für alle Teilnehmenden ermöglichen.
- **Gut aufbereitete Informationen, vielfältige Inputs:** Die Qualität und Vielfalt der bereitgestellten und präsentierten Informationen und Positionen ist Basis für eine faktenbasierte, faire Diskussion und ausgewogene Empfehlungen.

- **Schutz der Teilnehmenden:** Transparenz und öffentliche Aufmerksamkeit müssen an manchen Stellen eingeschränkt werden, um die Teilnehmenden zu schützen, sei es vor Überforderung durch Medienaufmerksamkeit, dem Versuch der Einflussnahme durch Dritte oder Verletzungen der Privatsphäre. Wie sehr dies notwendig ist, hängt einerseits vom Wunsch der Teilnehmenden und andererseits von den Gegebenheiten der einzelnen Verfahren und Themen ab.⁵¹ Eckpunkte des Umgangs mit den Medien sollten zu Beginn gemeinsam abgestimmt werden.
- **Maßnahmen zum Transfer der Empfehlungen in die politische Praxis:** Damit die Empfehlungen des Bürgerrats aufgegriffen und politisch in die Praxis umgesetzt werden, empfiehlt es sich, nach Ende der letzten Bürgerratssitzung interaktive Transferveranstaltungen zu organisieren. In diesen können Bürgerrat-Teilnehmende, Politik, Verwaltung und gegebenenfalls Stakeholder die Empfehlungen sichten, ein gemeinsames Verständnis in Bezug auf das Geschriebene entwickeln, Hindernisse identifizieren, vielleicht schon ausräumen und konkrete nächste Schritte planen. Die Erfahrung zeigt, dass Verwaltung und Politik dies oft als sehr hilfreich empfinden, da es sie dabei unterstützt, die Empfehlungen in ihren jeweiligen politischen Alltag zu übersetzen (siehe Kapitel Transfer in die Praxis, ab S. 143).
- **Klare Verantwortlichkeiten auch nach Ende des Verfahrens:** Auch nach dem Ende der letzten Bürgerrat-Sitzungen sollte es Verantwortliche geben, die im Auge behalten, was mit den Empfehlungen passiert, gegebenenfalls Folgeveranstaltungen koordinieren, für Teilnehmernachbetreuung sorgen und weitere Aufgaben erledigen, die vergessen wurden.

⁵¹ In manchen Verfahren werden die Namen der Teilnehmenden bis zum Abschluss des Bürgerrats nicht öffentlich gemacht. Bisher ist nicht bekannt, dass zum Beispiel von Lobbyverbänden versucht wurde, auf Teilnehmende Einfluss zu nehmen oder dass Teilnehmende in den sozialen Medien von politisch Andersdenkenden angegriffen wurden. Sollten Bürgerräte jedoch in ihrem politischen Einfluss wachsen und zukünftig sogar verbindliche Entscheidungen treffen können, ist diese Entwicklung nicht auszuschließen.

- **Rückmeldung zur Verwendung der Empfehlungen:** Es gibt verschiedene Möglichkeiten, mit den Ergebnissen eines Bürgerrats umzugehen (siehe Kapitel Geplante Verwendung der Ergebnisse, ab S. 46). Wichtig ist, von vornherein zu klären und transparent zu machen, wie verfahren werden soll. Als Mindeststandard sollte gelten, dass bei politisch beauftragten Bürgerräten zeitnah nach der Übergabe des Gutachtens an die Politik eine Rückmeldung durch die Adressatinnen und Adressaten erfolgt (siehe Kapitel Monitoring, ab S. 150). Diese Rückmeldung legt dar, ob und in welcher Form die Empfehlungen politisch aufgegriffen werden. Wenn Empfehlungen nicht umgesetzt werden sollen oder können, sollte dies begründet werden. Die Wirkung einer öffentlichen Rückmeldung zu den Empfehlungen sollte ernstgenommen werden, da die Bürgerrat-Teilnehmenden ihre demokratische Erfahrung – im Guten wie im Schlechten – in die Gesellschaft hineintragen. Außerdem ist mit einer Rückmeldung einfacher nachzuvollziehen, welchen Effekt ein Verfahren auf die Politik hatte; so können sich auch Außenstehende eine Meinung zur Rolle des Bürgerrats im demokratischen Prozess bilden. Eine wirkungsvolle und öffentlich nachvollziehbare Auseinandersetzung mit den Empfehlungen stärkt das Vertrauen der Bevölkerung in die Demokratie und die politischen Institutionen.

- **Regelmäßige Updates zum Stand der Umsetzung:** Nach einem angemessenen Zeitintervall (beispielsweise ein Jahr nach Erhalt des Bürgergutachtens) sollten die politischen Adressatinnen und Adressaten einen öffentlichen Bericht über den Stand der Umsetzung der Empfehlungen vorlegen (siehe Kapitel Monitoring, ab S. 150).
- **Evaluation des Prozesses:** Es ist empfehlenswert, einen Bürgerrat zu evaluieren, um für kommende Verfahren zu lernen, wie diese gegebenenfalls verbessert werden können. Gegebenenfalls kann es sinnvoll sein, eine externe Evaluation durchführen zu lassen (siehe Kapitel Evaluation, ab S. 151).
- **Bürgerräte als Teil einer ausgeprägten Kultur der Beteiligung:** Bürgerräte funktionieren am besten, wenn sie keine Ausnahmeereignisse bleiben, sondern in ein System und eine Kultur der Bürgerbeteiligung eingebettet werden, die Bürgerinnen und Bürger an vielen Stellen und in unterschiedlichen Formaten an der Politik mitwirken lässt (siehe Kap. Beteiligungskultur, S. 49).
- **Freude:** Tatsächlich gilt für die Beteiligung an Bürgerräten, egal in welcher Rolle, wie für die meisten Tätigkeiten: Wenn die Beteiligten Spaß haben und gute Erfahrungen machen, erhöht das die Qualität der Ergebnisse. Daraus erwächst die Motivation, weiterzuarbeiten und ähnliche Prozesse in Zukunft zu wiederholen.



© Christian Frey / Mehr Demokratie

Kritische Betrachtung und Grenzen des Formats

Bürgerräte stehen, wie jedes Beteiligungsformat, in der Kritik, nicht wirksam, repräsentativ oder demokratisch (genug) zu sein. Einige der Argumente gegen Bürgerräte sind leicht zu entkräften, weil sie auf Missverständnissen beruhen; bestehende Probleme mit dem Format können oft durch ein gutes Verfahrens-Design aufgefangen werden. Im Folgenden antworten wir auf (unbegründete und gerechtfertigte) Kritik zum Beteiligungsformat, besprechen aber auch, in welchen Situationen Bürgerräte nicht sinnvoll eingesetzt werden können.

Missverständnisse, die Bürgerräten entgegengebracht werden

- **Nicht demokratisch, nicht legitimiert:** „Bürgerräte entmachten gewählte Repräsentantinnen und Repräsentanten, sind nicht demokratisch legitimiert und nicht mit der repräsentativen Demokratie vereinbar.“ Diese Kritik beruht auf dem Missverständnis, dass Bürgerräte Entscheidungsbefugnisse haben. Solange sie nur beratend tätig sind und gewählte Volksvertreterinnen und Volksvertreter unterstützen, stehen sie verfassungsrechtlich und demokratietheoretisch nicht im Widerspruch zum Parlamentarismus, sondern ergänzen ihn.⁵² Für ein ausschließlich beratendes Gremium stellt sich die Frage nach der politischen Legitimität nicht. Ansonsten müssten alle beratenden Gremien, Expertenkommissionen und Beiräte als undemokratisch abgelehnt werden.
- **Bürgerräte sind nicht repräsentativ:** „Bürgerrat-Mitglieder sind nicht gewählt. Sie repräsentieren daher nicht die Bürgerinnen und Bürger.“ In diesem Argument werden zwei verschiedene Bedeutungen von Repräsentativität vermischt. Abgeordnete werden durch Wahlen dazu bestimmt, stellvertretend für ihre Wählerschaft Entscheidungen zu treffen. Bürgerräte hingegen sollen als beratende Gremien die Vielfalt der Bevölkerung abbilden und daher möglichst divers besetzt sein. Um sich dabei an einem messbaren Kriterium orientieren zu können, wird in den meisten Bürgerräten eine möglichst große statistische Repräsentativität der Teilnehmenden angestrebt. Dies ist aber nur eine von vielen Möglichkeiten, eine diverse Bürgerrat-Zusammensetzung herbeizuführen.

- **Keine Diskussion auf Augenhöhe:** „Lauter Stimmen dominieren den Bürgerrat, es kommen nicht alle zu Wort.“ Teilweise besteht die Sorge, dass Bürgerräte keine konstruktive und faire Diskussion gewährleisten und sich beispielsweise vehement vertretene populistische Meinungen durchsetzen. Die Erfahrung zeigt aber, dass die Dominanz Einzelner begrenzt und eine Teilnahme aller an der Diskussion ermöglicht werden kann, wenn der Prozess gut moderiert wird und deliberative Qualitätskriterien eingehalten werden (siehe Kapitel Moderation, ab S. 122).⁵³
- **Fehlende Kompetenz:** „Die Teilnehmenden haben zu wenig Sachverstand, um über komplexe Themen diskutieren zu können.“ Auch Menschen ohne Fachkenntnisse können komplexe Themen fundiert bearbeiten – vorausgesetzt, Expertinnen und Experten und andere geeignete Inputgeberinnen und Inputgeber begleiten die Aufarbeitung der Informationen (siehe Kapitel Input, ab S. 128). Dies gilt insbesondere deshalb, weil es in Bürgerräten vor allem darum geht, dass die Teilnehmenden basierend auf ihrer Alltagsperspektive und ihren persönlichen Werten Sachinformationen einordnen, gewichten, priorisieren und ergänzen. Zwar müssen die Teilnehmenden dafür zunächst das relevante Wissen und verschiedene Positionen kennenlernen, dann aber leisten sie als „Expertinnen und Experten des Alltags“ mit ihrer Einschätzung einen Beitrag, der die reine Fach- und Sachperspektive ergänzt.

Probleme, die durch gutes Design des Bürgerrat-Verfahrens behoben werden können

- **Abstrakte, politikferne Empfehlungen:** „Empfehlungen von Bürgerräten sind zu allgemein und lassen sich nicht in den politischen Alltag integrieren.“ Wie abstrakt oder konkret Bürgerratsempfehlungen sind und wie gut sie an aktuelle politische Diskussionen und Prozesse anschließen, kann durch Designentscheidungen beeinflusst werden. Zum Beispiel könnten Vertreterinnen und Vertreter aus Politik und Verwaltung helfen, ein geeignetes Thema auszuwählen, das in der Praxis und auf der entsprechenden politischen Ebene bearbeitbar ist. Außerdem können Ergebnistypen ausgewählt werden, die leicht in politische Entscheidungsprozesse zu überführen sind, wie beispielsweise konkrete Handlungsempfehlungen.

- **Unrealistische Einigkeit:** „Empfehlungen von Bürgerräten suggerieren eine größere Einigkeit, als sie in der Realität besteht und taugen deshalb nicht für eine Umsetzung.“ Bürgerratsempfehlungen werden nicht selten von über 90 Prozent der Teilnehmenden befürwortet. Eine mögliche Erklärung für diese hohe Zustimmung ist, dass sich die Teilnehmenden von vornherein in ihren politischen Einstellungen ähneln. Durch eine durchdachte Teilnehmerauswahl (Losverfahren und ergänzende Maßnahmen, siehe Kapitel Teilnehmerauswahl, ab S. 80) wird ein Bürgerrat aber gezielt divers besetzt. Damit ist eine Einigkeit der Teilnehmenden am Ende des Verfahrens das Ergebnis einer gut informierten, deliberativ gestalteten Diskussion und Zusammenarbeit. Da sich die Positionen der Teilnehmenden durch den Bürgerrat verändern, müssen sie danach nicht mehr die diversen Meinungen und die Uneinigkeit der öffentlichen Debatte abbilden. In einem Bürgerrat erarbeiten die Teilnehmenden Empfehlungen, die nach einem gesamtgesellschaftlichen Diskussionsprozess mehrheitsfähig sein können. Kein anderes Verfahren bietet einen vergleichbaren Prozess in dieser Tiefe. Dementsprechend wichtig ist es, dass in der Öffentlichkeit nachvollzogen werden kann, wie die Empfehlungen eines Bürgerrats zu Stande kommen (siehe Kapitel Öffentlichkeitsarbeit, ab S. 111). Weiterhin folgt daraus, dass der Bürgerrat eigentlich nicht das Ende, sondern der Anfang der deliberativen Auseinandersetzung mit einem Thema ist. Die Empfehlungen, die im Bürgerrat erarbeitet wurden, müssen anschließend auch noch in der breiten Gesellschaft kommuniziert werden.
- **Ungenügende Reichweite:** „Die Wirkung von Bürgerräten begrenzt sich auf die Gruppe der Teilnehmenden und reicht nicht über diese hinaus.“ Die positive Wirkung von Bürgerräten auf Teilnehmende (dazu gehören Wissenszuwachs und eine erhöhte Offenheit gegenüber Andersdenkenden) wurde mittlerweile bei zahlreichen Verfahren durch alle am Prozess Beteiligten beobachtet.⁵⁴ Aber selbst, wenn die Teilnehmenden die Erfahrung im Bürgerrat in ihr unmittelbares Umfeld tragen und so multiplizieren, steht dies möglicherweise nicht im Verhältnis zu Aufwand und Kosten der Verfahren – insbesondere nicht in großen Städten, in denen Mund-zu-Mund-Propaganda oft eine deutlich geringere Wirkung hat als in kleinen Kommunen. Erfährt die Öffentlichkeit nicht von einem Bür-

gerrat, ist es unwahrscheinlich, dass der beschriebene Mehrwert zum Tragen kommt. Umso wichtiger ist es, die Öffentlichkeit, Multiplikatorinnen und Multiplikatoren sowie diejenigen, die Empfehlungen umsetzen sollen, intensiv in das Verfahren einzubinden (siehe Kapitel Öffentlichkeitsarbeit ab S. 111 und Transferphase, ab S. 146). So lässt sich die politische Reichweite eines Bürgerrates und seiner erarbeiteten Empfehlungen gezielt vergrößern.

- **Selbstselektion:** „Auf die Einladung zum Bürgerrat melden sich nur diejenigen zurück, die an Politik oder dem besprochenen Thema interessiert sind und über die notwendigen (beispielsweise zeitlichen) Ressourcen verfügen.“ Es gibt kein Instrument, das garantiert, dass Menschen an einer politischen Diskussion teilnehmen, ohne sich für das Thema (oder Politik im Allgemeinen) zu interessieren. Eine Pflicht zur Teilnahme an Bürgerräten besteht in Deutschland – genau wie eine Wahlpflicht – nicht. Durch das Losverfahren ist ein Bürgerrat aber für gewöhnlich diverser besetzt als andere Beteiligungsformate oder staatliche Gremien. Insbesondere Menschen, die sich bisher nicht in politische Prozesse einbringen wollten oder konnten, nehmen eher an Bürgerräten teil als an anderen Formaten der Bürgerbeteiligung. Durch Unterstützungsangebote (siehe Kapitel Unterstützende Maßnahmen, ab S. 81), wie beispielsweise Aufwandsentschädigungen für die Teilnehmenden, aber auch durch eine aufsuchende Beteiligung (eine bewusste Ansprache von Einwohnerinnen und Einwohnern, die der Politik fern stehen) können Menschen zur Teilnahme bewegt werden, die die Einladung zum Bürgerrat ansonsten nicht annehmen würden.
- **Ausbremsen von Engagement:** „Diejenigen, die sich für ein Thema engagieren, haben keine Möglichkeit am Bürgerrat teilzunehmen, wenn sie nicht zufällig gelost werden. Das führt zu Frustration, andere Formate wären besser geeignet, um Politikinteressierte einzubeziehen.“ Da die Teilnehmenden eines Bürgerrats ausgelost werden, gibt es – anders als bei anderen Beteiligungsverfahren – keine unmittelbare Möglichkeit für motivierte Bürgerinnen und Bürger, sich am Prozess zu beteiligen. Deren Engagement kann aber auf anderen Wegen in den Prozess einfließen (siehe Kapitel Verknüpfung mit anderen Beteiligungsformaten, ab S. 50 und Kapitel Einbindung von Interessengruppen, ab S. 76).

⁵² Siehe Ziekov (2021). In Baden-Württemberg ist mit dem Gesetz für Dialogische Bürgerbeteiligung bereits ein rechtlicher Rahmen für Bürgerräte und vergleichbare Formate geschaffen (siehe Beteiligungsportal Baden-Württemberg, 2022).

⁵³ Siehe zum Beispiel Dryzek et al. (2019), Kirby et al. (2021).

⁵⁴ S. z. B. Kirby et al. (2021)

- **Bürgerräte bilden nicht die Interessen der Zivilgesellschaft ab:** „Wir wissen schon, was die Zivilgesellschaft will. Bürgerräte schwächen unsere Forderungen gegenüber der Politik nur ab.“ Manche Bürgerinitiativen oder zivilgesellschaftlichen Organisationen erheben den (alleinigen) Anspruch, die Interessen der Zivilgesellschaft gegenüber der Politik zu vertreten. Bürgerräte entziehen sich der Kontrolle dieser Akteurinnen und Akteure und stellen deren Geltungsanspruch in Frage: Die zufällig ausgelosten Teilnehmerinnen und Teilnehmer können auch Ergebnisse und Empfehlungen erarbeiten, die von den Überzeugungen der anderen Akteurinnen und Akteure abweichen. Deshalb erfahren Bürgerräte nicht immer Zustimmung von engagierten Gruppen der Zivilgesellschaft. Durch ein gutes Verfahrensdesign können diese Stimmen aber trotzdem einbezogen werden (siehe Kapitel Verknüpfung mit anderen Teilnehmungsformaten, ab S. 50 und Kapitel Einbindung von Interessengruppen, ab S. 76).
- **Manipulierbarkeit:** „Das Ergebnis des Bürgerrats hängt von der Auswahl der Inputgeberinnen und Inputgeber ab und kann so bewusst in eine politische Richtung gelenkt werden.“ Wenn die eingeladenen Expertinnen und Experten in ihren Inputs nur eine oder eine verzerrte Perspektive präsentieren und damit bestimmte Lösungen für die Problemstellung eines Bürgerrats nahelegen, ist auch die Qualität seiner Empfehlungen nicht gewährleistet. Es ist deshalb wichtig, dass die Teilnehmenden ausgewogene Informationen erhalten und die ausgewählte Gruppe der Expertinnen und Experten möglichst sachlich und verständlich referiert (siehe Kapitel Einbindung von Fachexpertinnen und -experten, ab S. 79). Erhalten die Teilnehmenden eines Bürgerrats die Möglichkeit, eigene Themen zu besprechen und die Auswahl der Expertinnen und Experten zu beeinflussen, relativiert sich die Kritik an der Manipulierbarkeit von Bürgerräten. Idealerweise sollten nicht die Auftraggebenden, sondern ein unabhängiges Begleitgremium die Expertinnen und Experten auswählen.

Grenzen des Verfahrens

- **Unverbindliches Verfahren:** „Bürgerräte sind eine Form der Alibi-Bürgerbeteiligung, die Empfehlungen werden ohnehin nicht umgesetzt.“ Im schlimmsten Fall ist das aufwändige Bürgerrat-Verfahren umsonst, weil die erarbeiteten Empfehlungen „in der Schublade“ verschwinden. Ob und welche Empfehlungen umgesetzt werden, hängt letztlich vom Willen der politischen Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger ab. Wenn Politikerinnen und Politiker Bürgerräte offiziell beauftragen, oder sich selbst verpflichten, die Ergebnisse zu berücksichtigen, ist es wahrscheinlicher, dass sie auch umgesetzt werden. Eine Garantie dafür gibt es aber nicht: Die Empfehlungen des Klima-Bürgerrats in Frankreich beispielsweise hatten wenig politische Wirkung, obwohl das Verfahren vom Staat getragen wurde.⁵⁵ Um die Ergebnisse eines Bürgerrats politisch verbindlich zu machen, könnte zum Beispiel direktdemokratisch über die Bürger-ratsempfehlungen abgestimmt werden – zumindest auf Landes- und kommunaler Ebene (siehe Kapitel Verknüpfung von Bürgerräten und direkter Demokratie, ab S. 51). Ansonsten besteht die Gefahr, dass sich die beabsichtigte Wirkung von Bürgerräten (mehr effektive Beteiligung in politischen Entscheidungsprozessen und eine Stärkung der Demokratie) ins Gegenteil verkehrt. Dann haben Kritikerinnen und Kritiker Recht, wenn sie sagen, dass Bürgerräte ein Instrument sind, mit dem Politikerinnen und Politiker Bürgernähe demonstrieren können, ohne ernsthaft Macht abzugeben oder etwas zu verändern. Um dies zu verhindern, ist Transparenz ebenso wichtig wie der ernsthafte Wille der Politikerinnen und Politiker, sich mit den Ergebnissen auseinanderzusetzen (siehe Kapitel Geplante Verwendung der Ergebnisse, ab S. 143). Nicht zuletzt muss es überhaupt Bedarf am Format Bürgerrat geben. Werden Bürgerräte um ihrer selbst willen durchgeführt, ohne, dass eine im Verfahren zu beantwortende Frage und der zugehörige Handlungsspielraum vorliegen, bleiben sie bedeutungslos. In jedem Fall bedarf es einer politischen Kultur der Beteiligung, damit Bürgerräte in ihrer heutigen Form eine Wirkung entfalten können.

⁵⁵ Mehr Demokratie (2022/6).

- **Keine Legitimität:** „Die Mehrheit der Menschen will nicht, dass Bürgerräte Politik beeinflussen.“ Umfragen zeigen, dass Bürgerräte als beratendes Gremium von der Mehrheit der Deutschen begrüßt werden.⁵⁶ Da das Instrument noch weitgehend unbekannt ist und bisher nur ein kleiner Teil der Bevölkerung unmittelbar in Verfahren eingebunden war, ist zu erwarten, dass sich die Einstellung zu Bürgerräten und ihrer wahrgenommenen Legitimität in den nächsten Jahren positiv verändert. Da in Verfahren involvierte Bürgerinnen und Bürger oft begeistert waren, ist es wahrscheinlich, dass sich in den kommenden Jahren noch mehr Menschen für Bürgerräte als Teilnehmungsformat aussprechen werden. Sicher ist das aber natürlich nicht und hängt unmittelbar mit der Umsetzung der Empfehlungen zusammen.
- **Keine neuen Ideen:** „Die Teilnehmenden reproduzieren nur das, was die Fachleute vortragen und entwickeln nichts Eigenes.“ Die Vorträge von Expertinnen, Experten und Stakeholdern haben einen großen Einfluss darauf, welche Themen und Vorschläge diskutiert und letztlich beschlossen werden. Kritikerinnen und Kritiker werfen Bürgerräten deshalb vor, keine neuen Ideen zu entwickeln und nur zu wiederholen, was in sie „hineingegeben“ wurde. Dieses Problem besteht aber vor allem dann, wenn den Teilnehmenden nicht genug Zeit und Freiheit zur Deliberation eingeräumt wird. Je nach Thema und Anliegen ist es auch nicht zwingend Aufgabe oder Ziel des Bürgerrats, neue Ideen zu entwickeln. Beispielsweise geht es bei vielen Klima-Bürgerräten primär darum, der Politik zu zeigen, dass Bürgerinnen und Bürger bereit sind, die von der Wissenschaft vorgeschlagenen Maßnahmen mitzutragen und sie zu priorisieren.
- **Aufwändig und hohe Kosten:** „Bürgerräte sind teuer und brauchen Zeit. Die Kommunen haben aber wenig Geld und politische Entscheidungsprozesse dauern ohnehin oft schon zu lange.“ Sowohl im Vergleich zu fehlender Beteiligung als auch im Vergleich zu anderen Teilnehmungsformaten erscheinen Bürgerräte auf den ersten Blick als die teurere, aufwändigere Alternative. Insbesondere finanzschwache Kommunen können und wollen diese Investition nicht tätigen. Die scheinbar hohen zeitlichen und finanziellen Kosten relativieren sich aber, wenn man Folgendes berücksichtigt:

⁵⁶ Mehr Demokratie (2021/3).

Auf dem üblichen politischen Weg getroffene Entscheidungen müssen in der Umsetzung teilweise mehrmals überarbeitet oder revidiert werden. Wenn aus einem Bürgerrat heraus breit befürwortete Lösungen entstehen, reduziert dies bei deren Umsetzung die Reibungsverluste (und damit verbundene Kosten) erheblich. Die hohen Investitionen für einen Bürgerrat lohnen sich mittel- und langfristig also. Im Vergleich zu anderen Teilnehmungsformaten sind Bürgerräte zwar teurer, ihre Ergebnisse aber fundierter. Im Übrigen bezahlen die Kommunen auch für andere externe Gutachten viel Geld. Hinzu kommt, dass Kommunen, die Erfahrungen mit Losverfahren sammeln, diese zukünftig selbstständig und kostengünstiger durchführen können.

- **Kein Allheilmittel:** „Bürgerräte können die Demokratie nicht retten und die diskutierten Konflikte nicht auflösen.“ Bürgerräte können zur Lösung inhaltlicher Fragen, als auch zur Stärkung der Demokratie beitragen, aber sie können beides nicht allein bewirken. Die Empfehlungen werden erst nach einer im Stadt-/Gemeinderat oder direktdemokratisch getroffenen Entscheidung umgesetzt. Dies setzt voraus, dass die Ergebnisse eines Bürgerrats dem kommunalpolitischen (Mehrheits-)Willen entsprechen. Indirekt ist das Verfahren außerdem auf eine hohe Akzeptanz in der Bevölkerung angewiesen, um einen echten Beitrag zur Demokratieförderung leisten zu können. Und nur, wenn auch an anderen Stellen Beteiligungsmöglichkeiten geschaffen werden, kann das Vertrauen in das demokratische System gesamtgesellschaftlich wachsen.



Bedenkenswert:

Nicht jeder Bürgerrat ist besser als keiner. Ist das Verfahren schlecht organisiert oder bleibt ein Bürgerrats wirkungslos, kann es bei Teilnehmenden, Auftraggeberinnen und Auftraggebern oder Adressatinnen und Adressaten zu großer Frustration kommen. Dann sind Geld und Zeit verschwendet und es wird in absehbarer Zeit keinen weiteren Bürgerrat geben. Vor allem aber kehrt sich der erwünschte Effekt von Bürgerräten ins Gegenteil: Die Demokratie wird nicht gestärkt, stattdessen wachsen Politikverdrossenheit und Misstrauen. Bürgerräte sollten deshalb gut gemacht werden – oder gar nicht.

Wissenschaftliche Einordnung der Gesamtwirkung

Bürgerräte werden zunehmend erforscht; es gibt eine schnell wachsende Anzahl an Studien zu unterschiedlichen Aspekten rund um das Thema.⁵⁷

Da Bürgerräte ein junges Instrument der Bürgerbeteiligung sind, das sehr unterschiedlich ausgestaltet werden kann und an unterschiedlichen Orten zu unterschiedlichen Zwecken eingesetzt wird, ist eine Gesamteinordnung in das weite Feld der Bürgerbeteiligung bisher schwierig. Dies gilt vor allem für allgemeingültige Aussagen zu Langzeiteffekten und dazu, welche Veränderungen Bürgerräte auf politischer und gesellschaftlicher Ebene tatsächlich hervorrufen.⁵⁸

Allerdings liegen wissenschaftliche Evaluationen zu Bürgerat-Verfahren vor⁵⁹, die zeigen, dass Bürgerräte von den Teilnehmenden positiv bewertet werden: Beispielsweise empfehlen viele Bürgerräte, weitere Bürgerräte durchzuführen. Auch Untersuchungen zu spezifischen Fragestellungen, wie zur Meinungsentwicklung von Teilnehmenden in deliberativen Prozessen, deuten auf eine positive Wirkung von Bürgerräten auf die Beteiligten hin. Zum Beispiel zeigen empirische Studien, dass Menschen durch Deliberation tolerantere und weniger polarisierende Meinungen entwickeln.⁶⁰ Ursache dafür ist wohl, dass sie darin bestärkt werden und einüben, Fragen und Sachverhalte auch aus anderen Perspektiven zu betrachten, ihre eigenen Ansichten dahingehend zu reflektieren und gegebenenfalls zu ändern.⁶¹

⁵⁷ Die Studien sind, soweit bekannt, in die Konzeption des Handbuchs eingeflossen und werden an den betreffenden Stellen zitiert. An einer systematischen Darstellung des Forschungsstandes arbeiten wir. Sie wird zu gegebenem Zeitpunkt veröffentlicht.

⁵⁸ Verschiedene Organisationen arbeiten an Meta-Studien zu diesem Thema. Auch Mehr Demokratie plant (noch in diesem Jahr) Wirkungsanalysen und kooperiert dafür mit dem RIFS Potsdam und dem IDPF Wuppertal, um eine Datenbank für Bürgerräte aufzubauen, ähnlich der bereits existierenden Bürgerbegehrensdatenbank.

⁵⁹ Zum Beispiel Geißel et al. (2019); Kirby et al. (2021); adribo (2021); OECD (2020); Eith & Meier (2021).

⁶⁰ Siehe zum Beispiel Grönlund et al. (2015)

⁶¹ Siehe zum Beispiel Muradova (2021).



Fazit:

Bürgerräte sind eine Bereicherung für die Demokratie, dürfen aber nicht mit Erwartungen überfrachtet werden.

Es ist wichtig, die Chancen und Grenzen von Bürgerräten realistisch einzuordnen, damit involvierte Akteurinnen und Akteure in der Praxis nicht enttäuscht werden. Außerdem sollten sich alle Beteiligten eines Verfahrens in ihren Erwartungen abstimmen, um Missverständnissen vorzubeugen.

Bürgerräte sind kein Wunder- oder Allheilmittel, aber wenn sich die Initiiierenden an den Qualitätsstandards orientieren und das Format richtig einsetzen, kann das Beteiligungsformat die Entscheidungsqualität bei politischen Sachfragen und die Demokratie insgesamt bereichern.

62

⁶² Siehe hierzu den vielzitierten Artikel von Dryzek et al. (2019).

Phase 1: Initiierung eines Bürgerrats

In diesem Kapitel erklären wir, wie aus der ersten Idee für einen Bürgerrat ein konkretes Vorhaben entsteht. Noch bevor ein Bürgerrat geplant und organisiert wird (beschrieben in Phase 2: Vorbereitung), muss er initiiert – in die Wege geleitet – werden.

Ziel und Abschluss des Initiierungsprozesses ist in der Regel ein Gemeinde-/Stadtratsbeschluss (siehe Kapitel Notwendige Beschlüsse im Gemeinderat, S. 64), auf dessen Basis eine Ausschreibung erfolgen und Prozessgestalterinnen und -gestalter beauftragt werden können (siehe Kapitel Prozessgestalterinnen und -gestalter finden, S. 64). Zuvor müssen zeitliche Rahmenvorgaben (siehe Kapitel Zeitliche Rahmensezung, S. 58) festgelegt und die Finanzierung sichergestellt werden (siehe Kapitel Kosten, S. 61). Je nachdem, auf wessen Initiative das Bürgerratsvorhaben zurückgeht, muss für das Vorhaben geworben werden, um die notwendige Zustimmung im Gemeinde-/Stadtrat zu schaffen (siehe Kapitel Unterstützung für das Vorhaben, S. 54). Es ist sinnvoll, bereits frühzeitig auch auf eine Unterstützung des Bürgerrates in der Kommune, über die formal notwendigen Mehrheiten hinaus, hinzuwirken, um an früher Stelle eine breite Akzeptanz zu erreichen.

Zu Beginn der Initiierung sind grundsätzliche Fragen nach Bedarf und Anlass für die Bürgerbeteiligung in der Kommune, dem Zweck und Auftrag des Bürgerrats zu klären (siehe Kapitel Bedarfs- und Zielklärung, S. 37). Über folgende Aspekte muss entschieden werden: die vom Bürgerrat besprochenen Themen (siehe Kapitel Festlegung des Themas, S. 46), den angestrebten Ergebnistyp (siehe Kapitel Ergebnistypen, S. 43), wie mit den Ergebnissen umgegangen werden soll (siehe Kapitel Geplante Verwendung der Ergebnisse, S. 46) und wie der Bürgerrat in den politischen Kontext und die Beteiligungskultur vor Ort optimal eingepasst werden kann (siehe Kapitel Beteiligungskultur, S. 49). Hierbei ergeben sich mehrere Möglichkeiten, Bürgerräte mit direktdemokratischen Verfahren oder anderen Formaten der Bürgerbeteiligung zu kombinieren (siehe Kapitel Verknüpfung von Bürgerräten, S. 50).

In der Praxis verläuft die Initiierung eines Bürgerrats nicht linear und mit einer eindeutigen Schrittabfolge, sondern eher iterativ (in Schleifen), in dem sich zum Beispiel Entscheidungen über die Themenfindung und Unterstützung gegenseitig beeinflussen. Bis der Bürgerrat in der Praxis geplant und organisiert werden kann, dauert es daher seine Zeit. Diese Geduld aufzubringen lohnt sich aber in jedem Fall, da eine gute Vorbereitung die Qualität des Bürgerrats maßgeblich beeinflusst.



Ziele und Meilensteine der Initiierung eines Bürgerrats• **Einigung des Gemeinde-/Stadtrats darüber,**

- welchem Zweck der Bürgerrat dienen soll und welches Anliegen mit der Beteiligung verfolgt wird;
- ob ein Bürgerrat tatsächlich das geeignete Instrument für dieses Anliegen ist;
- ob es sich um ein einmaliges Verfahren oder ein dauerhaftes Gremium handeln soll (siehe Kapitel Verstetigung, ab S. 160);
- welche politische Ebene betroffen ist: die ganze Kommune, nur ein Teil (zum Beispiel ein Stadtteil) oder ob es sich um eine interkommunale Kooperation handelt - in diesem Fall müssen alle zuständigen Kommunalvertretungen der Durchführung des Bürgerrats zustimmen;
- welcher Ergebnistyp angestrebt wird (möglich sind zum Beispiel allgemeine Leitbilder oder konkrete Empfehlungen für Maßnahmen oder Gesetzesvorlagen);
- wie mit den Ergebnissen des Bürgerrats umgegangen werden soll;
- wie der Bürgerrat in die politische Situation vor Ort und insbesondere die bestehende Beteiligungslandschaft eingebettet wird;
- welches Thema im Bürgerrat bearbeitet werden soll, gegebenenfalls auch, wie die genaue Fragestellung lautet (bei dauerhaften Bürgerräten und offenen Verfahren, in denen die Themenfindung im Agenda Setting oder durch den Bürgerrat selbst erfolgt, entfällt diese Entscheidung während der Initiierung).

- **Unterstützung des Vorhabens**, auch über die formal notwendige Mehrheit im Gemeinde-/Stadtrat hinaus: Wichtige Stakeholder (inklusive Politik- und Verwaltungsspitzen) sollten über den geplanten Bürgerrat informiert sein und ihn bestenfalls aktiv unterstützen.
- **Eingegrenzter Rahmen**: Genaue Planungen erfolgen meist mit Unterstützung der Prozessgestalterinnen und -gestalter und auf Grundlage ihres Beteiligungskonzepts. Es ist trotzdem sinnvoll, eine Vorstellung vom Zeitplan und der Anzahl der Teilnehmenden zu haben, um beispielsweise die Formulierung der Auftragsbeschreibung zu erleichtern.
- **Sichergestellte Finanzierung**: Die Auftraggebenden müssen die Finanzierung sicherstellen, entweder aus Eigenmitteln, über Förderprogramme von Bund oder Land und/oder über alternative Wege, zum Beispiel Stiftungsfinanzierungen.
- **Formale Beschlüsse**: Die Kommunalvertretung stimmt (bestenfalls einstimmig) allen notwendigen Beschlüssen zur Durchführung eines Bürgerrats zu. Teilweise sind im Initiierungsprozess zu unterschiedlichen Zeitpunkten Beschlüsse notwendig, um zunächst die Ausschreibung formulieren zu können und später, um Prozessgestalterinnen und -gestalter zu beauftragen.
- **Beauftragung unabhängiger Prozessgestalterinnen und -gestalter**, in der Regel nach einer Ausschreibung.



Grundlegende Fragen

Um zu entscheiden, ob ein Bürgerrat - möglicherweise auch in Kombination mit anderen Beteiligungsformaten oder der direkten Demokratie - geeignet ist, um das jeweilige Anliegen hinter dem Wunsch nach Beteiligung zu erfüllen, ist eine Bedarfs- und Zielklärung unerlässlich. Wenn sich das Format grundsätzlich eignet, sollte das Design des Bürgerrats auch an die zu bearbeitenden Fragestellungen und den erwünschten Ergebnistyp angepasst werden.

Sowohl die initiierenden Akteurinnen und Akteure als auch die Organisatorinnen und Organisatoren eines Bürgerrats können die grundsätzlichen Fragen nach Ziel und Zweck des angedachten Verfahrens klären. Je nach Art des Bürgerrats kann es ebenso sinnvoll sein, Bürgerinnen, Bürger und Interessengruppen einzubinden, sodass bereits die Grundzüge des Beteiligungsverfahrens gemeinsam entworfen werden.⁶³

In jedem Fall sollte der Initiierung eines Bürgerrats genug Zeit und Raum gegeben werden. Je gründlicher die Vorbereitung verläuft und je früher die Öffentlichkeit über das Vorhaben informiert (und in Entscheidungen einbezogen) wird, desto eher werden die Empfehlungen am Ende auf Interesse und Zustimmung stoßen.

Bedarfs- und Zielklärung

Die Anlässe, Ziele und beabsichtigten Effekte, die die Initiatorinnen und Initiatoren mit einem Bürgerrat-Prozess verbinden, können sehr unterschiedlich sein. Hier ist eine Auseinandersetzung mit den eigenen Erwartungen und denen der anderen sinnvoll, um ein gemeinsames Verständnis des Anliegens zu entwickeln und an einem Strang ziehen zu können. Meistens dienen Bürgerräte mehreren Zielen mit abgestufter Priorität. An erster Stelle steht fast immer, dass Bürgerinnen und Bürger mit ihren Empfehlungen den politischen Entscheidungsprozess beeinflussen.

Im Folgenden erklären wir, zu welchen anderen (zusätzlichen) Zwecken Bürgerrat-Verfahren eingeleitet wurden.⁶⁴

Kompromissfindung - Konfliktlösung - Deeskalation

Bürgerräte zur Bewältigung politischer oder gesellschaftlicher Konflikte werden typischerweise initiiert, wenn

- themengebundene Konflikte zwischen Politik, Verwaltung und Gesellschaft (zum Beispiel Bevölkerungsgruppen, Bürgerinitiativen oder Lobbygruppen) eskalieren.
- Teile der Bevölkerung sich von bestimmten politischen Entscheidungen überfahren fühlen, nicht berücksichtigt werden oder das Gefühl haben, Politik würde von kurzfristigen, eigennützigen Interessen oder Lobbygruppen bestimmt.
- kontroverse oder unpopuläre Themen mit langen Planungshorizonten oder langfristigen Effekten im schnelllebigen Politikalltag nicht ausreichend bearbeitet werden;
- es eine Pattsituation oder politischen Stillstand gibt, da die öffentliche Meinung zu einem Thema unbekannt ist und kein Vorschlag eine Mehrheit findet.
- sich Konfliktlinien verhärten, auch unabhängig von sachlichem Dissens, was eine Lösungs- und Kompromissfindung erschwert.
- wichtige Entscheidungen bei Wert- und Zielkonflikten anstehen, bei denen Güter und Interessen gegeneinander abgewogen werden müssen und sich die politischen Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger einen Rat der Bevölkerung wünschen.

⁶³ Bei informellen Beteiligungsverfahren verläuft dieser Prozess unter dem Stichwort „Beteiligungs-Scoping“, siehe Beteiligungsportal Baden-Württemberg (2019) und Allianz vielfältige Demokratie (2017/2).

⁶⁴ Für die folgende Zusammenstellung von Praxisbeispielen haben wir 1) wissenschaftliche Literatur und Leitfäden von Organisationen, die mit Bürgerräten arbeiten, durchgesehen, 2) berücksichtigt, welche Ziele und Motive die Initiatorinnen und Initiatoren von Bürgerräten selbst angeben und 3) eine Umfrage unter Initiativen, Verwaltungsmitarbeitenden, politischen, wissenschaftlichen und zivilgesellschaftlichen Akteurinnen und Akteuren, die mit Bürgerräten arbeiten, durchgeführt. Auch wenn die Zusammenstellung keine Vollständigkeit beansprucht, deckt sie viele Anlässe und Gründe ab, wegen denen Bürgerrat-Verfahren eingeleitet werden.

Die Aufgabe eines Bürgerrats ist es hierbei, den bestehenden „Knoten“ aufzulösen und Vorschläge zu entwickeln, die von einer Mehrheit unterstützt werden. Oft geht es weniger darum, neue Ideen zu finden, als dass die Beteiligten ein besseres Verständnis für die Perspektiven, Bedürfnisse und Werte der anderen entwickeln und Gemeinschaftsgefühl und Vertrauen (wieder)hergestellt wird. Bestenfalls kommen die Konfliktparteien dauerhaft ins Gespräch und respektieren nicht nur die Bürgerrat-Empfehlungen (trotz Unterschiede zur eigenen Position), sondern auch die Meinungsvielfalt des demokratischen Systems als Ganzes stärker.

Um diese Art Bürgerrat politisch wirksam zu gestalten, braucht es eine breite und strategisch geplante Öffentlichkeitsarbeit, mit der sich viele Menschen über den Prozess informieren können. Nur so kann sich der vertrauensbildende und demokratiefördernde Effekt des Teilnehmungsformats auf größere Teile der Gesellschaft übertragen.

Bei sehr kontroversen Themen ist es außerdem unverzichtbar, dass sich die Konfliktparteien darauf einigen, einen Bürgerrat durchzuführen – ansonsten werden dessen Ergebnisse nicht akzeptiert (und umgesetzt).

Exploration – proaktive Gestaltung der Politik durch Bürgerinnen und Bürger

Themen, die Bürgerräte diskutieren, müssen nicht heiß umstritten sein. In manchen Fällen zielen die initiierenden Akteurinnen und Akteure aus Zivilgesellschaft, Verwaltung oder Politik darauf ab:

- eine gute Lösung zu einem bestimmten Thema für möglichst viele Menschen zu finden und dabei gerade auch die Perspektiven zu berücksichtigen, die sonst wenig zur Geltung kommen.
- Bürgerinnen und Bürgern mehr Vertrauen zu schenken und ihnen politische Gestaltungsmöglichkeiten einzuräumen.
- einen Bürgerrat kreative Ideen entwickeln zu lassen, auf die bisher niemand gekommen ist.
- sich über die Einstellungen und Wünsche der Bevölkerung zu einem Thema zu informieren.

Explorative Bürgerräte finden beispielsweise zur Dorf-/Stadtentwicklung statt und entwickeln Leitbilder für die Zukunft einer Kommune oder weisen ein vorher festgelegtes Budget so zu, dass dessen Einsetzung möglichst vielen Einwohnerinnen und Einwohnern zugutekommt.

Diese Art Bürgerrat sollte nicht nur möglichst divers zusammengesetzt sein, sondern auch viel Freiraum für die Kreativität der Teilnehmerinnen und Teilnehmer zulassen.

Begleitung – Beratung – Intensivierung und Verstärkung von Beteiligung

Manche Bürgerräte sollen kein bestimmtes Thema bearbeiten, sondern die Politik insgesamt bürgernäher gestalten. Sie werden eingeleitet, um:

- Politikverdrossenheit entgegenzuwirken, Vertrauen in die (kommunale) Demokratie zu stärken, politisches Engagement der Bürgerinnen und Bürger zu unterstützen.
- den gewählten Politikerinnen und Politikern ein Gremium zur Seite zu stellen, das über aktuelle Stimmungen und Bedürfnisse der Bevölkerung informiert, Rückmeldung zu Entscheidungen geben oder eigene Themen einbringen kann.
- Inklusion und Vielfalt in der Politik zu fördern.
- den Dialog zwischen Politik, Verwaltungen und Bürgerinnen und Bürgern zu stärken – auch, damit Bürgerinnen und Bürger ein Gefühl für politische Entscheidungsprozesse und Verwaltungsabläufe vor Ort und die damit verbundenen Herausforderungen entwickeln.

Hier sind insbesondere auf Dauer angelegte Bürgerräte interessant (siehe Kapitel Verstärkung von Bürgerräten, ab S. 160), da ein einziges, einmaliges Verfahren nicht die ganze politische Kultur verändern kann. Vorbildfunktion hat das Bürgerrat-Modell der Deutschsprachigen Gemeinschaft in Ostbelgien.⁶⁵

⁶⁵ Bürgerdialog in Ostbelgien (2022).

Aufmerksamkeit schaffen – Agenda Setting

Gerade wenn zivilgesellschaftliche Akteurinnen und Akteure oder Parteien einen Bürgerrat zu einer bestimmten Fragestellung einleiten, handelt es sich oft um ein Thema, das bisher wenig Beachtung gefunden hat, durch den Bürgerrat auf die politische Agenda gesetzt und in den gesellschaftlichen Diskurs eingebracht werden soll. Wenn im Bürgerrat eine qualifizierte, ausgewogene und nachvollziehbare Diskussion stattfindet, kann sich verändern, wie gesamtgesellschaftlich über ein Thema gedacht und gesprochen wird, welche Maßnahmen diskutiert und welche Perspektiven berücksichtigt werden. Bürgerräte, die Aufmerksamkeit schaffen sollen, haben also eine Art gesellschaftliche Bildungsfunktion. Voraussetzung hierfür ist allerdings eine intensive und substantielle Berichterstattung, die Anlass für eine intensive gesellschaftliche Debatte bietet.

Ungeeignete oder nur bedingt geeignete Anliegen und Ziele

In einigen Fällen eignet sich die Durchführung eines Bürgerrats nicht oder nur unter bestimmten Voraussetzungen:

- Bürgerräte dienen der Verständigung und im (wenn auch selten erreichten) Idealfall der Konsensbildung. Wenn ein fundamentaler politischer Dissens vorliegt und die eine Seite (z. B. starke Oppositionsparteien) den Bürgerrat für ein Instrument hält, das nur die Position der anderen Seite (z. B. der Regierung) bestätigen soll, ist der Einsatz des Teilnehmungsformats eher ungeeignet. Wenn der Bürgerrat selbst zum Gegenstand parteipolitischer Machtkämpfe wird, kann er seine vertrauensbildende, befriedende Wirkung schwerer erfüllen.
- Die Erfahrung zeigt, dass Bürgerräte, die initiiert werden, um Druck auf die Politik auszuüben oder bestimmte Positionen durchzusetzen, wenig Erfolg haben. Das gleiche gilt für Bürgerräte, die einseitig von bestimmten politischen Kräften benutzt werden, um ihre Position gegenüber politischen Mitbewerberinnen und Mitbewerbern gesellschaftlich zu stärken.
- Bürgerräte können gegebenenfalls ein politisches Momentum schaffen, Aufbruchstimmung in einer Kommune erzeugen und verschiedene Akteurinnen und Akteure aktivieren und zu Handeln und Engagement motivieren. Allerdings sind sie für dieses Anliegen vor allem dann geeignet, wenn sie mit anderen Teilnehmungsformaten kombiniert werden und das Gesamtverfahren klare Möglichkeiten zur Mitwirkung jenseits der gelosten Teilnahme schafft.



Abbildung 3: Ziele und Absichten bei der Initiierung von Bürgerräten (laut einer Umfrage von Mehr Demokratie aus dem Jahr 2022 unter Prozessgestalterinnen und -gestaltern, Mitarbeitenden der Verwaltung sowie Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern)

Alternativen zu Bürgerräten: Andere Formate der Bürgerbeteiligung

Bürgerräte sind vergleichsweise aufwendige und teure Beteiligungsformate; auch wenn sie wegen ihrer diversen Zusammensetzung, hohen politischen Legitimation und den differenzierten und inhaltlich tiefgehenden Ergebnissen besondere Qualitäten bieten, gibt es kommunale Anliegen, für die sich andere Beteiligungsformate besser eignen. Die folgende Liste umfasst eine Auswahl alternativer Instrumente.⁶⁶



⁶⁶ Ausführlichere Beschreibungen und Anleitungen gibt es auf verschiedenen, frei zugänglichen Online-Portalen; zum Beispiel listet die Seite Participedia (2022) über 350 verschiedene Beteiligungsmethoden mit dokumentierten Beispielen auf. Auf der Plattform Involve (2022) sind Beteiligungsformate nicht nur (in englischer Sprache) beschrieben - sie informiert auch über die jeweiligen Zeit- und Kostenabschätzungen sowie Vor- und Nachteile der Formate.

| Hauptsächlicher Zweck der Bürgerbeteiligung | Geeignete Formate |
|--|--|
| (Bessere) Information und Kommunikation: Gemeinden wollen über Angebote informieren, Entscheidungen nachvollziehbar machen oder Möglichkeit für (kritische) Nachfragen bieten. | <ul style="list-style-type: none"> • Klare Anlaufstellen/Ansprechpartnerinnen und Ansprechpartner für Bürgeranliegen in der Verwaltung • Bürgersprechstunden • Informations-, Kommunikations- und Dialogformate (digital, hybrid, in Präsenz), zum Beispiel Bürgerversammlungen oder niedrigschwellige Webauftritte |
| Niedrigschwellige Ideensammlung und/oder Aktivierung und Förderung von Engagement: Für die Lösung eines definierten Problems sollen in kurzer Zeit viele Ideen generiert und gegebenenfalls bewertet werden. Im Ergebnis fließen die Ideen in die Politik ein oder unterstützen die Stakeholder und Bürgerinnen und Bürgern dabei, konkrete Maßnahmen umzusetzen. | <ul style="list-style-type: none"> • Digitale Formate und Tools⁶⁷ • Workshop-Formate (wie Weltcafés) • Wettbewerbe und Förderstrukturen |
| Legitimation politischer Entscheidungen: Bei besonders kontroversen Entscheidungen können sich politisch Verantwortliche durch die Organisation direkt-demokratischer Abstimmungen Rückhalt verschaffen. | <ul style="list-style-type: none"> • Ratsreferendum⁶⁸ |
| Kommunikation, Koordination und Zusammenarbeit unterschiedlicher Akteurinnen und Akteure (Politik, Verwaltung, Stakeholder, Zivilgesellschaft) verbessern/regelmäßige Beratung: Häufig lassen sich Aktivitäten in Kommunen effektiver koordinieren, um Zeit und Geld zu sparen. | <ul style="list-style-type: none"> • Beiräte • Netzwerkstrukturen und regelmäßige Treffen, bei Bedarf professionell moderiert/begleitet • Klare Verantwortliche in der Verwaltung, die für Kommunikation, Koordination und Zusammenarbeit zuständig sind |
| Die (informierte) Meinung der Öffentlichkeit zu bestimmten Entscheidungen erfahren/Bewertung unterschiedlicher Politikoptionen: Politisch Verantwortliche wollen die Positionen der Öffentlichkeit in ihre Entscheidungsfindung zu einem Thema einbeziehen. | <ul style="list-style-type: none"> • (Deliberative) Umfragen • Bürgerdialog • Citizens Initiative Review |
| Perspektiven von ausgewählten Akteurinnen und Akteuren einholen: Fokusgruppen sind vergleichsweise schnell durchzuführen und günstig, liefern im Vergleich zu Bürgerräten aber (nur) zielgruppenspezifische Ergebnisse. | <ul style="list-style-type: none"> • Fokusgruppen |
| Betroffene einbeziehen: Betroffene und Interessengruppen sollen an der Planung und Umsetzung einer (umstrittenen) Maßnahme beteiligt werden. | <ul style="list-style-type: none"> • Mediation • Planungsworkshops |

⁶⁸ Mithilfe eines Ratsreferendums oder Ratsbegehrens können Gemeindevertretungen eine Abstimmung aller Bürgerinnen und Bürger, den Ratsbürgerentscheid, herbeiführen. Konkrete Gründe für ein Ratsreferendum sind 1) Uneinigkeit im Rat über eine Entscheidung 2) Bestreben, die Legitimität einer Entscheidung zu erhöhen 3) Aufgreifen von Anliegen nicht eingereichter oder unzulässiger Bürgerbegehren und 4) Vorlage einer Alternativfrage zu einem zur Abstimmung kommenden Bürgerbegehren. Für eine detaillierte Vorstellung des Verfahrens siehe Mehr Demokratie (2014, S. 34 ff.).

⁶⁷ Beispielsweise Beteiligungs-Software-Lösungen wie Consul (siehe Mehr Demokratie, 2022) oder Projekte wie UpdateDeutschland (siehe ProjektTogether, 2021).



Anregende Fragen zur Wahl des geeigneten Beteiligungs-Instruments

- Können möglichst viele Menschen am Vorhaben beteiligt werden? Falls eine Auswahl an Beteiligten getroffen werden soll oder muss: Wer ist betroffen? Wie wichtig ist (statistische) Repräsentativität für Ihr Anliegen? Braucht es eine Losauswahl?
- Braucht es eher die Perspektiven möglichst vieler und diverser Akteurinnen und Akteure oder die gezielte Ansprache und Perspektive Betroffener?
- Soll das Verfahren (nur) eine Grundlage für politische Entscheidungen legen oder (auch), unabhängig von Gesetzgebung, Aktivität und Engagement bei nicht-politischen Akteurinnen und Akteuren anstoßen?
- Wie viel Öffentlichkeit braucht das Verfahren, um sein Ziel zu erreichen?

Angestrebte Ergebnistypen

Eng mit dem Zweck und Auftrag des Bürgerrats verknüpft ist die Frage, welche Art von Ergebnis die Teilnehmenden erarbeiten sollen. Die Tabelle bietet, ohne Anspruch auf Vollständigkeit, einen Überblick über mögliche Ergebnistypen, auf deren Grundlage ein Bürgerrat eher allgemeine Lösungen (Visionen, Prinzipien, Leitsätze) oder sehr konkrete Handlungsansätze (Maßnahmenvorschläge, Beschlussvorlagen) entwickeln kann.

| Ergebnistyp | Beispiel |
|---|--|
| Zukunftsbilder/Visionen , auf die politisch hingewirkt werden soll. | „2040 gibt es vielfältige Bildungsangebote für Jung und Alt, bei denen alle das für sie Passende wählen können ohne sich finanzielle Sorgen machen zu müssen.“ |
| Übergeordnete Prinzipien/Leitsätze , an denen politische Entscheidungen oder Maßnahmen in einem bestimmten Bereich ausgerichtet werden sollen. | „Der Wandel zur Klimaneutralität soll so gestaltet werden, dass er soziale und globale Gerechtigkeitsprinzipien berücksichtigt.“ |
| Kommentare zu vorgelegten Ideen, geplanten Maßnahmen oder Beschlüssen, zum Beispiel durch Herausarbeiten von Pro- und Contra-Argumenten oder Angabe informierter Präferenzen mit Blick auf Alternativen. | „Der vom Stadtrat gemachte Vorschlag 2 zur Neugestaltung des Rathausplatzes ist den Vorschlägen 1 und 3 überlegen, da seine Umsetzung zwar teurer ist, aber er die Bedürfnisse von unterschiedlichen Generationen viel besser berücksichtigt.“ |
| Konkrete politische Instrumente/ Maßnahmenvorschläge. | „An drei Stellen in der Stadt sollen kostenlose Trinkwasserbrunnen errichtet werden.“ |
| Aufteilung von Geldern oder anderen Gütern , beispielsweise im Rahmen eines Bürgerhaushalts. | „Die Hälfte des Fördertopfs soll an das Projekt Generationenhaus ausgeschüttet werden und jeweils ein Viertel an den Sportverein und die Freiwillige Feuerwehr.“ |
| Konkrete Beschlussvorlagen , bei deren Formulierung die Teilnehmenden möglicherweise Unterstützung durch entsprechende Fachleute benötigen. | „Der Gemeinderat möge beschließen...“ |

Konkretheit

Weitere Varianten und Mischformen der Ergebnistypen sind denkbar.⁶⁹ Einige der Empfehlungen können auch zusätzlich zur Schriftform oder anstelle dieser grafisch aufbereitet werden, beispielsweise indem auf einer Karte geeignete Standorte für Fahrradständer eingezeichnet oder Zukunftsvisionen in Bildern festgehalten werden. Grundsätzlich gilt, dass gerade aufwändigere Bürgerräte mit vielen Arbeitseinheiten Ergebnisse unterschiedlicher Art erarbeiten können.

Alle Empfehlungen können durch Begründungen und Erläuterungen ergänzt werden, in denen die Teilnehmenden darstellen, wie sie zu ihrer Empfehlung gelangt sind, welche Argumente berücksichtigt wurden und gegebenenfalls entscheidend waren und worum es ihnen im Kern der Empfehlung geht. Dies kann dem Gemeinde-/Stadtrat (insbesondere bei allgemeineren Ergebnistypen wie Zukunftsbildern) helfen, die Empfehlungen im Sinne der Teilnehmenden auszulegen und umzusetzen.

Viele der bisher eingeleiteten Bürgerräte haben sowohl Leitsätze als auch Maßnahmenvorschläge für ihren Empfehlungen erarbeitet.

Ob sich ein Ergebnistyp für ein konkretes Bürgerrat-Verfahren eignet, wird durch mehrere Faktoren beeinflusst:

- **Thema und Fragestellung:** Soll ein neues Leitbild für eine Kommune entwickelt werden, bieten sich eher offene Ergebnistypen an, während in einem Bürgerrat zur Sanierung eines Schwimmbads die Wahl von Ergebnistypen naheliegend ist, die klare Präferenzen ausdrücken und konkrete nächste Schritte vorzeichnen, zum Beispiel durch Bewertung vorgeschlagener Sanierungsoptionen. Eine eindeutige Zuordnung von Themen zu geeigneten Ergebnistypen ist aus unserer Sicht aber nicht möglich. So kann es im obigen Beispiel auch sinnvoll sein, dass

Teilnehmende eine positive Vision für die Zukunft des Schwimmbads als Begegnungs- und Erholungsort entwickeln. Die genaue Formulierung der Fragestellung hat starken Einfluss darauf, zu welcher Art von Ergebnissen der Bürgerrat letztlich kommt (siehe Kapitel Fragestellung, ab S. 103).⁷⁰

- **Anforderung, Anliegen und geplanter Umgang mit den Empfehlungen:** Die Ergebnistypen müssen dem Auftrag und Zweck eines Bürgerrats entsprechen und so gewählt sein, dass die Auftraggebenden konkrete Schlüsse aus ihnen ziehen können (und wollen).
- **Zeit:** Je mehr Zeit zur Verfügung steht, desto freier können die Teilnehmenden ihre Arbeit im Bürgerrat gestalten – dies wirkt sich auch auf die Ergebnistypen aus.
- **Methoden:** Ergebnistypen und Methodenwahl müssen zusammengedacht werden, da kreative Methoden beispielsweise andere Ergebnistypen hervorbringen als stark bestimmende Methoden, die Teilnehmenden vergleichsweise wenig Freiraum für ihre Arbeit einräumen. Außerdem ist es für den Ergebnistyp entscheidend, ob die Teilnehmenden im Bürgerrat-Verfahren frei assoziieren können oder bereits entwickelte Vorschläge zur Beurteilung oder Überarbeitung vorgelegt bekommen. Es gilt auch zu berücksichtigen, dass Bürgerräte in der Regel nicht nur Empfehlungen hervorbringen, sondern auch durch ihre Prozessqualität eine Wirkung entfalten sollen. Ist es beispielsweise das Ziel, einen bereits jahrelang andauernden Streit beizulegen, braucht der Bürgerrat ausreichend Zeit für einen Perspektiv austausch, bevor er auf klare Empfehlungen hinarbeiten kann.

Letztlich entscheidend ist, dass die Passung stimmt: Thema, Anliegen, Dauer und Art des Bürgerrats, gewählte Methoden sowie angestrebter Ergebnistyp müssen zueinander passen.

⁷⁰ Das Design des Bürgerrats lässt nur bestimmte Ergebnisse zu - und erfüllt damit eine wichtige Funktion. Allerdings können durch die unbedachte Wahl von Methoden, Fragestellungen oder Ergebnistypen Diskussionen angeregt oder unmöglich gemacht werden, die eigentlich hätten vermieden werden oder stattfinden sollen. Prozessgestalterinnen und -gestalter sollte bewusst sein, dass die Fragestellung eines Bürgerrats bereits vorgibt, welche Art von Antwort die Teilnehmenden ausarbeiten. Wird beispielsweise gefragt, welche Prinzipien den Weg einer Kommune zur Klimaneutralität bis 2050 leiten sollen, wird es in der Regel weder eine Diskussion darüber geben (können), ob Klimaneutralität bis 2050 ein erstrebenswertes Ziel ist, noch werden Vorschläge erarbeitet, wie dieses Ziel erreicht werden kann.

⁶⁹ Im Rahmen sogenannter Wahlkreisräte wird das Bürgerrat-Format eingesetzt, um Bundestagsabgeordneten die Möglichkeit zu geben, zu erfahren, was der Querschnitt der Bevölkerung ihres Wahlkreises zu einem politischen Thema denkt. Bei dem Format geht es also nicht um die Beratung anlässlich konkreter Entscheidungen oder die Ausarbeitung von Empfehlungen für ein politisches Gremium, sondern darum, Vertrauen und Austausch zwischen demokratisch gewählten Repräsentierenden und Repräsentierten zu schaffen. Vergleichbare Formate sind auch für Landtags-, Kreistags- oder, in großen Städten, Gemeinde-/Stadtratsmitglieder denkbar (für weitere Informationen siehe Es geht Los, 2023).

Bedenkenswert: Wie viele Empfehlungen kann und soll der Bürgerrat geben?

Es sollten beim Konzipieren des Bürgerrats nicht nur Überlegungen zu den angestrebten Arten von Ergebnissen, sondern auch zu deren Anzahl und Umfang angestellt werden. Wenn das Bürgergutachten zu viele Empfehlungen enthält, sind Politik und Verwaltung gegebenenfalls mit deren Umsetzung überfordert. Besteht Unklarheit darüber, welche Maßnahmen besonders wichtig und dringlich sind, droht die Gefahr, dass einzelne Empfehlungen sehr viel Aufmerksamkeit bekommen, aber dafür andere unter den Tisch fallen. Dies gilt auch für den öffentlichen Diskurs zum Bürgerrat, der darum von wenigen, griffigen Empfehlungen profitiert. In einigen Verfahren wurde deshalb die maximal mögliche Anzahl an Empfehlungen bereits vor dem Bürgerrat festgelegt. Um solche Beschränkungen zu vermeiden und umfangreiche Bürgergutachten dennoch übersichtlich zu gestalten, können die Teilnehmenden eine Gliederung und Priorisierung der Empfehlungen vornehmen (siehe Kapitel Erstellung des Bürgergutachtens, ab S. 144).

Ergebnistypen müssen nicht in allen Fällen (von den Auftraggebenden) vorab definiert werden. Ein Nachteil von zu engen Vorgaben kann zum Beispiel sein, dass besonders kreative Ideen im Bürgerrat nicht aufkommen können oder die Diskussion sich nur in vorgezeichneten Bahnen bewegt und dadurch weniger interessante Ergebnisse erbringt, als wenn sie frei verliefen.

Kommunizieren die Auftraggebenden eines Bürgerrats, was sie von den zu erarbeitenden Empfehlungen erwarten, können die Teilnehmenden diese Anhaltspunkte nutzen, um für ihre Ergebnisse eine geeignete Form zu finden. Auf diese Weise werden sie, insbesondere in kurzen Verfahren, nicht von den vielfältigen, möglichen Empfehlungstypen überfordert. Außerdem steigt die Wahrscheinlichkeit, dass die Empfehlungen des Bürgerrats umgesetzt werden, wenn sie schon in ihrer Formulierung an die tägliche politische Arbeit der Auftraggebenden anknüpfen.

Wenn die Auftraggebenden ihre Erwartungen an den Bürgerrat nicht reflektieren und den Organisatorinnen und Organisatoren mitteilen, kann es sein, dass die Teilnehmenden zum Beispiel konkrete Maßnahmenvorschläge erarbeiten, der Auftraggebende aber allgemeine Leitbilder als Ergebnis erwartet hat - in diesem Fall ist es unwahrscheinlich, dass die Empfehlungen umgesetzt werden. In der Folge entsteht Frustration auf beiden Seiten, bei Teilnehmenden und Auftraggebenden. Die Ergebnistypen zu reflektieren und zu besprechen hilft gleichzeitig dabei, die Erwartungen und Wünsche anderer Beteiligten (beispielsweise Initiativen oder der Verwaltung) miteinander abzustimmen.

Anregende Fragen zur Auswahl von Ergebnistypen

- Was ist Aufgabe des Bürgerrats? Soll er...
- ... neue Ideen entwickeln oder bereits bestehende Vorschläge bewerten und kommentieren?
- ... konkrete Beschlussvorlagen formulieren oder allgemeine Visionen entwerfen?
- ... „nur“ unterschiedliche Standpunkte sichtbar machen und ins Gespräch bringen oder Mehrheits- oder Konsenslösungen erarbeiten? Anders formuliert: Ist es für die Auftraggebenden interessant, wenn der Bürgerrat unterschiedliche Positionen (im Sinne einer Diskursanalyse) herausarbeitet oder soll das Ergebnis in einer gemeinsamen Antwort bestehen?
- ... in seiner Ideenfindung völlig frei sein oder an Vorgaben gebunden? Gibt es zum Beispiel festgelegte Maximalkosten für die zu erarbeitenden Maßnahmen oder solche, die von vornherein als Ergebnis ausgeschlossen werden?

Geplante Verwendung der Ergebnisse

Es ist entscheidend für die Integrität des Verfahrens, dass der Auftraggeber (in der Regel der Gemeinde-/Stadtrat) von vornherein festlegt und öffentlich kommuniziert, wie er mit den Ergebnissen des Bürgerrats umgehen will.⁷¹ Dies beeinflusst auch die Wahl der Ergebnistypen und die Darstellung der Empfehlungen im Bürgergutachten.

Denkbar sind folgende Umsetzungs-Varianten:

- Eine Selbstverpflichtung der Akteurinnen und Akteure zur Umsetzung aller Empfehlungen oder aller Empfehlungen, die ein bestimmtes Maß an Zustimmung erreichen (zum Beispiel durch mindestens 80 Prozent der Teilnehmenden).⁷² Dieses Vorgehen erscheint aus Sicht mancher wünschenswert, ist demokratietheoretisch aber nicht unbedenklich, da es dem Abwägungsgebot in der Gemeindeordnung widerspricht und die gewählten Vertreterinnen und Vertreter in ihrer Entscheidungsfreiheit zu stark einschränkt. Zudem stehen einer Selbstverpflichtung praktische Hindernisse im Weg, wenn Empfehlungen aus finanziellen oder rechtlichen Gründen nicht umsetzbar oder so formuliert sind, dass nicht eindeutig ist, wie sie in einen rechtlichen Rahmen zu übersetzen sind. Gleichwohl gibt es praktische Beispiele für die Selbstverpflichtung von Akteurinnen und Akteuren, die sich an Bürgerräten beteiligt haben.⁷³
- Eine Selbstverpflichtung zur Diskussion der Empfehlungen im Gemeinde-/Stadtrat oder den zuständigen Gremien, zum Beispiel der Fachausschüsse, um zu entscheiden, ob und in welcher Weise die Empfehlungen umgesetzt werden. Wir raten dazu festzulegen, in welchem Zeitraum und unter welchen Bedingungen (zum Beispiel öffentlich/nicht-öffentlich) die Diskussion der Empfehlungen stattfinden soll. Ohne konkrete Verankerung der Selbstverpflichtung im politischen Alltag drohen die Empfehlungen in der Schublade zu verschwinden. Zudem ist die Anhörung von Mitgliedern des Bürgerrats durch die zuständigen Gremien empfehlenswert und sollte von Anfang an eingeplant werden.

⁷¹ Bestenfalls geschieht dies gleichzeitig mit dem Beschluss zur Durchführung des Bürgerrats.

⁷² Aus verfassungsrechtlichen Gründen ist eine rechtliche Verpflichtung zur Umsetzung der Empfehlungen nicht möglich.

⁷³ So wird es zum Beispiel in der polnischen Stadt Danzig (siehe Gerwin, 2018) oder auf Mallorca (Assemblea ciutadana pel clima Mallorca, 2023) gehandhabt.

- Eine Selbstverpflichtung, die Empfehlungen durch ein Ratsbegehren zur Abstimmung zu bringen (siehe Kapitel Verknüpfung von Bürgerräten und direkter Demokratie, ab S. 51).

In jedem Fall sollte sich der Gemeinde-/Stadtrat oder das zuständige Gremium selbst dazu verpflichten, zeitnah nach Erhalt des Bürgergutachtens einen Bericht vorzulegen, der begründet dazu Stellung nimmt, welche Empfehlungen ganz, teilweise oder nicht politisch umgesetzt werden (siehe Kapitel Monitoring, ab S. 150).⁷⁴

Festlegung des Themas

Egal ob ein kommunaler Bürgerräte organisiert wird, um ein bestehendes politisches Problem zu lösen oder um die Bürgerbeteiligung vor Ort zu stärken: In jedem Fall muss ein übergeordnetes Thema für das Verfahren festgelegt werden, das sich für die Bearbeitung in dem Beteiligungsformat eignet. In diesem Kapitel stellen wir eine Reihe von Kriterien vor, die dabei helfen, sich für ein passendes Thema zu entscheiden.⁷⁵

In der Regel entscheidet der Gemeinde-/Stadtrat über das übergeordnete Thema eines Bürgerrats auf kommunaler Ebene. In besonders offenen Verfahren bestimmen die Teilnehmenden zuweilen auch selbst, womit sie sich beschäftigen. Bei institutionalisierten Bürgerräten werden mitunter besonders komplexe Methoden der Themenfindung angewendet, zum Beispiel unter Nutzung digitaler Programme, damit Bürgerinnen und Bürger die für sie wichtigsten Themen vorschlagen und dann über die Vorschläge abstimmen können (siehe Kapitel Verstärkung von Bürgerräten, ab S. 160). Auch bei einmaligen Verfahren können Bürgerinnen und Bürger sowie Interessengruppen in die Themensetzung während des Agenda Settings einbezogen werden (siehe Kapitel Agenda Setting, ab S. 97).

⁷⁴ Siehe zum Beispiel Bundesministerium Klimaschutz, Umwelt, Energie, Mobilität, Innovation und Technologie, Österreich (2022/2).

⁷⁵ Da zu einem Überthema viele unterschiedliche Verfahren möglich sind, bedarf es nach der grundsätzlichen Themenwahl weiterer Feinabstimmungen (siehe Kapitel Agenda Setting, ab S. 97). Insbesondere die konkrete Formulierung der Fragestellung(en) hebt jeweils andere Aspekte in der Bearbeitung hervor und führt zu unterschiedlichen Ergebnissen des Bürgerrats (siehe Kapitel Formulierung der Fragestellung, ab S. 37).



Bedenkenswert: Dauerhafte Untergruppen als Indikator für ein zu umfangreiches Thema

Das Thema für einen Bürgerrat sollte inhaltlich so eingegrenzt werden, dass keine Notwendigkeit besteht, die Teilnehmenden dauerhaften Untergruppen zuzuteilen. Sie haben sonst keine Gelegenheit, sich tiefgehend in die Themen der anderen Untergruppen einzuarbeiten. Auch, wenn am Ende alle Teilnehmenden über alle erarbeiteten Empfehlungen abstimmen, wäre fraglich, ob die Ergebnisse der Untergruppen breit abgesichert und mehrheitsfähig sind. Besser ist es, das Thema für den Bürgerrat weniger breit anzulegen – oder es in mehreren parallel stattfindenden oder aufeinander folgenden Bürgerräten zu bearbeiten.



Kriterien für geeignete Bürgerrat-Themen

- **Interesse der Politik und Handlungsperspektive**
 - Politikerinnen und Politiker sind an dem Thema und der Perspektive des Bürgerrats interessiert.
 - Zu dem Thema ist noch keine politische Entscheidung getroffen oder in Vorbereitung.
 - Überparteiliche Zustimmung: Politikerinnen und Politiker können und wollen sich auf ein Verfahren zu dem Thema einlassen.
 - Die politische Verantwortlichkeit liegt vor allem auf kommunaler Ebene beziehungsweise im Kompetenzbereich der Auftraggeberinnen und Auftraggeber.
- **Relevant, aber nicht tagesaktuell**
 - Das Thema hat eine Bedeutung für die Allgemeinheit, es berührt die Lebensrealität der Bürgerschaft.
 - Das Thema ist nicht so tagesaktuell, dass sich die Ausgangslage während des Verfahrens grundlegend verändern wird.
 - Es ist keine akute Lösung erforderlich – die Teilnehmenden können das Thema mit ausreichend Zeit bearbeiten.
 - Keine Tabus: Auch komplexe Themen oder solche, die langfristige Überlegungen erfordern, können besprochen werden, wenn sie gut aufgearbeitet sind.
- **Kontrovers**
 - Das Thema ist im öffentlichen Diskurs umstritten (Dilemmata sind geeignet).
 - Viele Bevölkerungs- und Interessengruppen sind unterschiedlich betroffen, sodass der Perspektivenaustausch im Bürgerrat notwendig und sinnvoll ist.
 - Ein Impuls aus der Bürgerschaft könnte die politische Debatte um das Thema entscheidend voranbringen, zum Beispiel mit Lösungsvorschlägen, die (wahrscheinlich) breit akzeptiert werden.
 - Der Bürgerrat-Prozess zum Thema ist ergebnisoffen, mehrere Lösungen sind möglich.
- **Klare Fragestellung, klarer Zweck**
 - Das Thema ist gut aufbereitet, die Fragestellung ist klar.
 - Das Thema ist eingegrenzt: nicht so breit, dass nur oberflächlich gearbeitet werden kann und eine nicht verarbeitbare Zahl an Empfehlungen entsteht – nicht so spezifisch, dass die Frage irrelevant ist oder kein Spielraum für Deliberation bleibt.
 - Der Ergebnistyp ist definiert und es gibt eine klare Perspektive, wie die Ergebnisse konkret in die politische Umsetzung kommen können.
 - Der Bürgerrat zu dem Thema hat einen politischen Mehrwert: Bürgerinnen und Bürger erarbeiten Antworten, die Wissenschaft oder andere Akteurinnen und Akteure nicht liefern können (zum Beispiel Wertentscheidungen).

Oft behandelte Themen

Auch wenn alle Themen, die die meisten der oben genannten Kriterien erfüllen, prinzipiell für die Bearbeitung in einem Bürgerrat geeignet sind, zeigt sich, dass einige in der Praxis besonders häufig behandelt werden. Die nachfolgenden zwei Übersichten zeigen, welche Themen dies sind.

In der Datenbank der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) zu unterschiedlichen deliberativen Verfahren auf allen politischen Ebenen (nicht nur Bürgerräte und nicht nur kommunal) wurden besonders viele Verfahren zu Umwelt, Energie und Technologie sowie Stadtplanung registriert.⁷⁶

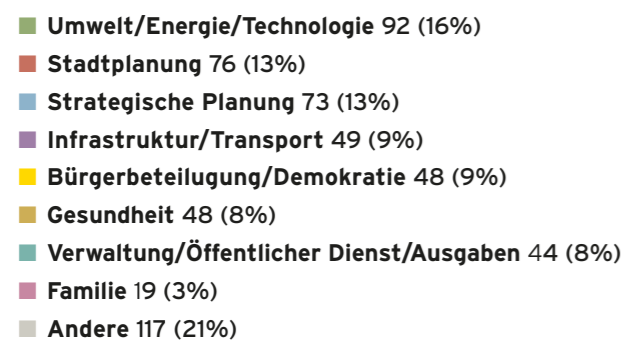
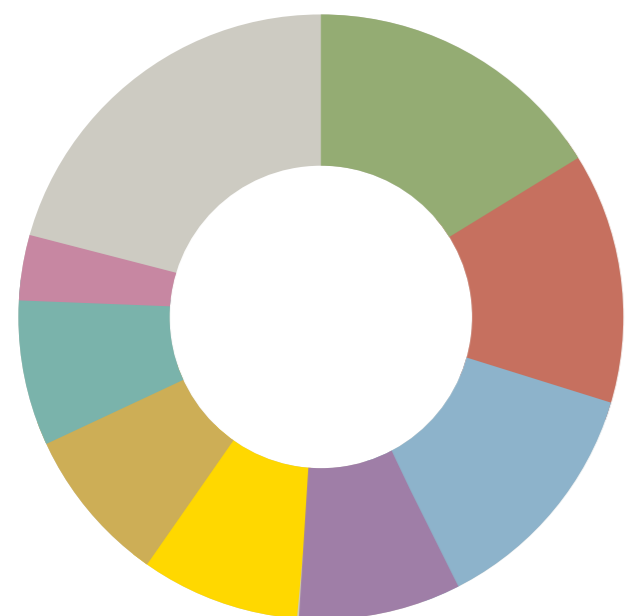


Abbildung 4: Themen geloster, deliberativer Beteiligungsverfahren weltweit (Quelle: OECD, Stand 2021)

⁷⁶ OECD (2021/2).

Kommunale Bürgerräte in Deutschland, die bereits stattgefunden haben oder Planung sind (Stand: Januar 2023), behandelten oder behandeln zuallermeist Themen des Klimaschutzes und der Nachhaltigkeit, der Gemeindeentwicklung und der Stadt- beziehungsweise Bauplanung.⁷⁷

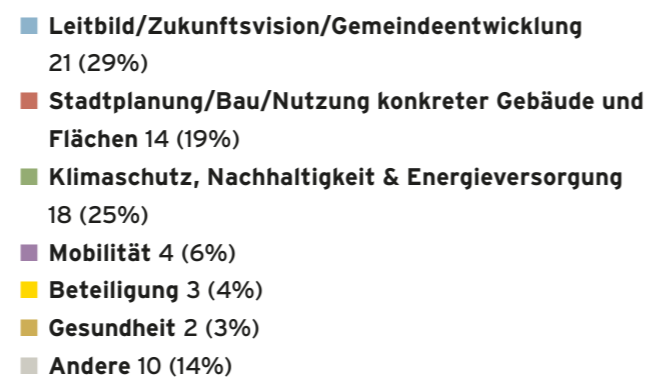
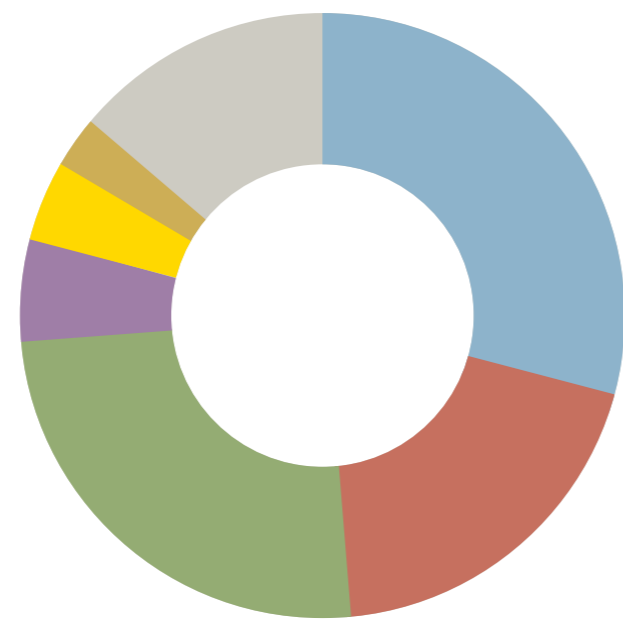


Abbildung 5: Themen von kommunalen Bürgerräten in Deutschland (Quelle: buergerrat.de, Stand 2023)

⁷⁷ Mehr Demokratie (2022/2).

Bürgerräte als Teil einer Beteiligungskultur

Der einmalige Einsatz eines Bürgerrats kann zur Lösung einer politischen Herausforderung wichtige Beiträge leisten. Setzen wir uns aber die mittel- und langfristige Entwicklung der Demokratie zum Ziel, sowie die nachhaltige Bearbeitung politischer Themen, müssen wir Bürgerräte als Teil einer umfassenden Beteiligungskultur verstehen und einsetzen. Einige der folgenden Punkte beschreiben, was Beteiligungskultur ist, andere, wie eine gute Beteiligungskultur konkret aussehen kann.⁷⁸

- In einer Kommune sollten alle Dimensionen von Beteiligung (siehe Kapitel Beteiligung als Antwort, ab S. 14) praktiziert werden. Dazu gehört eine umfassende Information von Bürgerinnen und Bürgern sowie Transparenz bei politischen Entscheidungen.
- Wenn möglich, sollten alle Bürgerinnen und Bürger an Entscheidungen beteiligt werden, die sie betreffen. Losverfahren sind eine gute Möglichkeit, möglichst viele Stimmen miteinzubeziehen.
- Beteiligung sollte so früh wie möglich erfolgen. Es ist einfacher, die Überlegungen der Bürgerinnen und Bürger früh in politische Entscheidungsprozesse einfließen zu lassen, als wenn diese bereits weit fortgeschritten sind.
- Neben Bürgerräten sind andere Formate der Beteiligung für jeweils geeignete Zwecke einzusetzen. Entscheidend ist die Passung von Anliegen und Format beziehungsweise Verfahrensdesign.
- Beteiligung beginnt im Kleinen: Niedrigschwellige Möglichkeiten für die politische Teilhabe von Bürgerinnen und Bürgern sind in ihrer Summe wertvoller als ein isoliert stehendes Großprojekt.
- Beteiligung endet nicht mit dem Verfassen eines Papiers. Oft erfordert gerade die Umsetzung von Empfehlungen einen engen Austausch aller Beteiligten. Viele gute Beteiligungsverfahren verliefen ergebnislos, weil ihr Transfer in politische Entscheidungsprozesse nicht aufmerksam genug begleitet wurde oder gar nicht stattfand.
- Für umfassende Beteiligungsverfahren können Bürgerräte mit anderen Beteiligungsformaten kombiniert werden (siehe nächstes Kapitel, S. 50).

⁷⁸ Für eine Übersicht wichtiger Rahmenbedingungen zur langfristigen Etablierung von Bürgerräten siehe Kapitel Rahmenbedingungen (ab S. 158).

- An verschiedenen Stellen, zum Beispiel vor oder nach grundlegenden Entscheidungen, kann Bürgerbeteiligung mit den Mitteln direkter Demokratie kombiniert werden (siehe Verknüpfung von Bürgerräten mit direkter Demokratie, ab S. 51).
- Je mehr Bürgerinnen und Bürger von Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträgern als kompetent wahrgenommen und auf Augenhöhe behandelt werden, desto mehr wird sich über die Zeit eine Kultur der Zusammenarbeit etablieren, von der alle Beteiligten profitieren.
- Beteiligung sollte von Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträgern nicht als Bürde, sondern als Hilfestellung verstanden werden. Beteiligung ist keine „Schönwetter-Beschäftigung“, sondern eine Möglichkeit, aus der Krise zu kommen.
- Umgekehrt sollten Bürgerinnen und Bürger, sowie zivilgesellschaftliche und wirtschaftliche Stakeholder Beteiligungsformate als Möglichkeit zur Kooperation verstehen und nicht als Mittel, persönliche Interessen durchzusetzen.
- Es ist von entscheidender Bedeutung, dass politische Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger ein echtes Interesse an Beteiligung haben. Dazu gehört auch, dass sie Erwartungsmanagement betreiben und der Öffentlichkeit mitteilen, wie sie mit Ergebnissen von Bürgerbeteiligungsverfahren umgehen wollen.
- Beteiligung ist ein Kommunikationsprozess, dessen positive Wirkung nicht immer unmittelbar und in Zahlen erfassbar ist und deswegen oft als Nebensache behandelt wird. Beteiligung als Aufgabe, Herausforderung und Chance benötigt aber entsprechende Zeit, Expertise sowie personelle und finanzielle Ressourcen.
- Ein entscheidender Faktor für den Erfolg von Beteiligung sind Anlauf- und Koordinationsstellen und kontinuierliche Beteiligungsmöglichkeiten, zum Beispiel durch die Ernennung von Beteiligungsbeauftragten, idealerweise unterstützt durch neue Stellen in der Verwaltung.
- Beteiligung sollte immer aufsuchend sein, das heißt, Menschen aktiv einbeziehen. Angebote, für die Menschen von sich aus die Initiative ergreifen müssen, stellen eine hohe Hürde dar, allein, weil das Beteiligungsangebot vielen nicht bekannt ist. Beteiligung erreicht marginalisierte Gruppen nur, wenn sie auf den Alltag und das Lebensumfeld der Menschen zugeschnitten ist.

Die Verknüpfung von Bürgerräten mit anderen Beteiligungsformaten

Für große Beteiligungsverfahren können Bürgerräte mit anderen Formaten der Bürgerbeteiligung, zum Beispiel Werkstätten, Online-Beteiligungsplattformen oder Formaten der Stakeholder-Beteiligung verknüpft werden.

Die Ergänzung beziehungsweise Einbettung von Bürgerräten in andere Beteiligungsformate ist sinnvoll, weil sich so auch engagierte Menschen an politischen Entscheidungsprozessen beteiligen können, die nicht für einen Bürgerrat ausgelöst wurden (und deswegen enttäuscht sind). Außerdem wird ein Bürgerrat in der Öffentlichkeit bekannter, je mehr Akteurinnen und Akteure im Gesamtverfahren beteiligt werden. Welche Kombinationen von Bürgerräten mit anderen Beteiligungsformaten sinnvoll sind, hängt vom Zweck des Gesamtverfahrens ab.

Zusätzlich zu den folgenden Beispielen sind daher viele weitere Varianten denkbar.

Beispiele für eine Verknüpfung von Bürgerräten mit anderen Beteiligungsformaten

- Über Beteiligungssoftwares wie beispielsweise Consul⁷⁹ oder analog durch Zuschriften kann die breite Öffentlichkeit am Agenda Setting beteiligt werden.⁸⁰
- Im Vorfeld des Bürgerrats können Werkstätten stattfinden, zu denen entweder offen eingeladen wird oder für die gezielt (marginalisierte) Menschen und Gruppen angefragt werden. Die Werkstätten können den Bürgerrat vorbereiten, zum Beispiel, indem sie das Verfahrensdesign bewerten, Themen und Fragestellungen herausarbeiten oder inhaltlichen Input vorbereiten.⁸¹

⁷⁹ Mehr Demokratie (2022).

⁸⁰ Im ostbelgischen Modell (Bürgerdialog in Ostbelgien, 2022) können Bürgerinnen und Bürger auf digitalem Wege Themen für den nächsten Bürgerrat vorschlagen und bewerten. Die Themenauswahl orientiert sich in der Regel an dieser Bewertung. In Polen können Bürgerinnen und Bürger im Vorfeld des Bürgerrats Kommentare und Anregungen einreichen, die dem Bürgerrat dann vorgelegt werden (Gerwin, 2018).

⁸¹ Während des Frankfurter Demokratie-Konvents (Christian et al., 2020) dienten diese Werkstätten dazu, von bestimmten Gruppen (zum Beispiel Wohnungslosen oder jungen Menschen) Rückmeldung dazu einzuholen, wie der Bürgerrat gestaltet werden sollte, damit ihnen eine Teilnahme möglich ist und sinnvoll erscheint.

- Die Ergebnisse eines vorangegangenen Beteiligungsformats (etwa einer Einwohnerbefragung) können die Gesprächsgrundlage für einen Bürgerrat bilden.⁸²
- Über Beteiligungssoftware können Bürgerinnen und Bürger (Zwischen-)Ergebnisse des Bürgerrats kommentieren. So kann zum Beispiel überprüft werden, ob die Empfehlungen mehrheitsfähig oder noch ergänzungs- und erklärungsbedürftig sind.⁸³
- Möglich ist auch die Durchführung zweier paralleler Formate, eines gelosten Bürgerrats und eines Stakeholder-Rates⁸⁴ oder einer Werkstatt zum gleichen Thema mit nicht-gelosten Teilnehmenden.⁸⁵ Neben den erhöhten Kosten liegt die Herausforderung dieses Vorgehens vor allem darin, zu klären, wie mit möglicherweise unterschiedlichen Ergebnissen umgegangen werden soll.
- Nach Abschluss des Bürgerrats können die erarbeiteten Empfehlungen in öffentlichen Veranstaltungen präsentiert und mit Bürgerinnen und Bürgern sowie anderen Akteurinnen und Akteuren diskutiert und ergänzt werden (siehe Kapitel Konkrete Gestaltungsmöglichkeiten des Transfers, ab S. 147).

⁸² Beim Beteiligungsverfahren zur Neugestaltung des Baublütenfests in Werder wurden die Ergebnisse einer Einwohnerbefragung im Bürgerrat diskutiert und auf dieser Grundlage Vorschläge erarbeitet (Liesenberg & Strothmann, 2022).

⁸³ Im Klima-Bürgerrat von Barcelona wurden nicht-geloste Bürgerinnen und Bürger über die Beteiligungsplattform Decidim an der Diskussion im Bürgerrat beteiligt (Ajuntament der Barcelona, 2023). Im österreichischen Klima-Bürgerrat holten die Teilnehmenden gezielt Rückmeldung von der Bevölkerung zu bestimmten Themen über eine Online-Beteiligung ein (Bundesministerium Klimaschutz, Umwelt, Energie, Mobilität, Innovation und Technologie (Österreich), 2022).

⁸⁴ Beim Klima-Aufbruch Erlangen fand parallel zum Bürgerrat ein Stakeholder-Rat statt; zwischen beiden Formaten fand regelmäßige Abstimmung statt (Stadt Erlangen, 2023).

⁸⁵ Ähnlich zum Beteiligungsverfahren zur Neugestaltung des Baublütenfests in Werder (Liesenberg & Strothmann, 2022, S. 130 f.).

Die Verknüpfung von Bürgerräten und direkter Demokratie

Geloste Bürgerbeteiligung und direkte Demokratie können in der Praxis effektiv zusammenwirken⁸⁶ – gut kombiniert profitieren sie von ihren jeweiligen Stärken: Die Verbindlichkeit direkter Demokratie erhöht den politischen Einfluss eines Bürgerrats; dessen deliberative Prozesse (Perspektiv austausch und Lösungsfindung) ergänzen die direkte Demokratie inhaltlich um weitere Abstimmungsmöglichkeiten.

Wir definieren ein direktdemokratisches Verfahren folgendermaßen:

- Es handelt sich um eine Sachabstimmung (im Gegensatz zu Wahlen, die Abstimmungen über Personen sind).
- Das Abstimmungsergebnis des Verfahrens ist verbindlich und einem Beschluss des Gemeinderates gleichrangig.
- Die Auslösung des Verfahrens in deutschen Kommunen kann auf zwei Wegen erfolgen:
 - Bürgerbegehren: Mit der Sammlung von Unterschriften wird ein Bürgerentscheid durch Bürgerinnen und Bürgern „von unten“ initiiert.
 - Ratsbegehren: Der Gemeinderat beschließt „von oben“, dass es zu einer bestimmten Frage einen Bürgerentscheid geben soll.

⁸⁶ Zur Verbindung von direkter Demokratie und Bürgerbeteiligung siehe auch unser Positionspapier (Mehr Demokratie, 2017).

Folgende Verknüpfungsvarianten von Bürgerräten und direkter Demokratie sind denkbar:

- **Variante 1: Der Gemeinde-/Stadtrat setzt einen Bürgerentscheid über Bürgerratsempfehlungen an**
Der Gemeinderat könnte, um die Umsetzung der Empfehlungen des Bürgerrates zu befördern, das Bürgergutachten (oder Teile davon⁸⁷) zum Gegenstand eines Bürgerentscheides machen. Er müsste also ein sogenanntes Ratsreferendum einleiten, sofern die jeweilige Kommunalordnung dies zulässt, und einzelne Empfehlungen somit allen wahlberechtigten Bürgerinnen und Bürgern zur Abstimmung vorlegen.

Beispiel: Der Gemeinderat von Beispielstadt beschließt die Durchführung eines Bürgerrats zur Ausweisung eines neuen Baugebiets. Der Bürgerrat empfiehlt, dieses Baugebiet im Süden der Stadt auszuweisen. Da diese Empfehlung weitreichend und kontrovers ist, will der Gemeinderat die Empfehlung nicht ohne Weiteres beschließen. Stattdessen formuliert er ein Ratsreferendum, das die Ausweisung des Baugebiets im Süden der Stadt vorschlägt, wodurch ein Bürgerentscheid eingeleitet wird. Mit ihm stimmen alle Stimmberechtigten in der Stadt über den Vorschlag ab. Je nach Ausgang des Entscheids wird das Baugebiet dem Vorschlag des Bürgerrats entsprechend im Süden der Stadt ausgewiesen – oder nicht.

⁸⁷ Das sogenannte Kopplungsverbot verbietet es, bei direktdemokratischen Abstimmungen über mehrere inhaltlich unabhängige Punkte in einer Abstimmungsfrage gemeinsam abzustimmen. Bürgergutachten, die mehr als eine Empfehlung enthalten, können daher nicht ohne weiteres als Gesamtpaket zur Abstimmung gestellt werden. In solchen Fällen muss geprüft werden, ob einzelne Empfehlungen unabhängig zur Abstimmung gestellt werden können und sollen oder ob der Stadtrat nur einzelne, besonders kontroverse Empfehlungen zur Abstimmung stellen möchte.

■ **Variante 2: Eine Bürgerinitiative initiiert einen Bürgerentscheid über Bürgerratsempfehlungen**

Auch die Bürgerinnen und Bürger könnten, falls sie unzufrieden sind, wie der Gemeinderat mit den Empfehlungen des Bürgerrates umgeht, per Bürgerbegehren einen Bürgerentscheid durchsetzen. Diese Möglichkeit (öffentlich) zu erwägen hilft mitunter, dass die Ergebnisse eines Bürgerrates ernsthafter diskutiert werden.

Beispiel: Der Gemeinderat von Beispielstadt beschließt die Durchführung eines Bürgerrats zur Ausweisung eines neuen Baugebiets. Der Bürgerrat empfiehlt, dieses Baugebiet im Süden der Stadt auszuweisen. Der Gemeinderat ignoriert die Empfehlung. Die Bürgerschaft startet daraufhin ein Bürgerbegehren, das die Ausweisung des Baugebiets gemäß den Vorschlägen des Bürgerrats fordert. Werden genug Unterschriften gesammelt und setzt der Gemeinderat die Empfehlung trotzdem nicht um, kommt es zum Bürgerentscheid. Mit ihm stimmen alle Stimmberechtigten in der Stadt über den Vorschlag ab. Je nach Ausgang des Entscheids wird das Baugebiet dem Vorschlag des Bürgerrats entsprechend im Süden der Stadt ausgewiesen – oder nicht.

■ **Variante 3: Bürgerräte helfen bei der Ausarbeitung einer Alternativvorlage**

Bürgerräte können auch im Nachgang von Bürgerbegehren und vor Bürgerentscheiden eingesetzt werden. Ist ein Bürgerbegehren erfolgreich, muss es vom Gemeinderat behandelt werden. Übernimmt der Gemeinderat das Bürgerbegehren nicht, kommt es zum Bürgerentscheid. Dabei hat der Gemeinde-/Stadtrat in der Regel die Möglichkeit, einen Alternativvorschlag mit zur Abstimmung zu stellen. Dieser könnte mithilfe eines Bürgerrates ausgearbeitet werden.

■ **Variante 4: Bürgerinnen und Bürger initiieren einen Bürgerrat mithilfe eines Bürgerbegehrens**

Bürgerinnen und Bürger können mit einem Bürgerbegehren einen Bürgerrat zu einem bestimmten Thema fordern. In manchen Fällen wird der Gemeinderat die Forderung bereits aufgreifen, wenn genug Unterschriften zusammenkommen. Geschieht dies nicht, kommt es zum Bürgerentscheid, in dem darüber abgestimmt wird, ob ein Bürgerrat stattfinden soll oder nicht. Es kann passieren, dass der zum Bürgerrat gezwungene Gemeinde-/Stadtrat diesen nur halbherzig durchführt und das Ergebnis ignoriert. Die Verfahren in Vorarlberg zeigen aber, dass es gut funktionieren kann, wenn ein Bürgerrat durch die Bürgerinnen und Bürger initiiert wird.

Auch mithilfe eines Einwohnerantrags (für den weniger Unterschriften gesammelt werden müssen als für ein Bürgerbegehren und bei dem zum Beispiel auch Jugendliche – außer in Bayern – unterschreibsberechtigt sind) kann durchgesetzt werden, dass sich der Gemeinde-/Stadtrat mit dem Thema Bürgerrat befassen muss. Allerdings gibt es kein Recht auf eine Abstimmung im Falle, dass der Gemeinde-/Stadtrat den Antrag ablehnt.

Beispiel: In Beispielstadt wird das Thema Bebauung seit längerem kontrovers diskutiert. Eine Bürgerinitiative fordert deshalb, dass der Gemeinderat einen Bürgerrat zum Thema organisiert. Sammelt sie die notwendige Zahl an Unterschriften und der Gemeinde-/Stadtrat kommt dem Anliegen nicht nach, findet ein Bürgerentscheid statt. Findet der Vorschlag der Initiative in der Bevölkerung Zustimmung, muss die Gemeinde einen Bürgerrat organisieren.

Werden Bürgerräte institutionalisiert, sollte es möglich sein, kommunale Verfahren durch Unterschriftensammlungen zu initiieren – unabhängig von den sonstigen Regeln für die direkte Demokratie (siehe Kapitel Verstärkung von Bürgerräten, S. 162, Variante 1).

■ **Variante 5: Bürgerräte als Orientierung gebende Instanz bei Bürgerentscheiden**

Es wäre denkbar, die Abstimmungsvorlage eines anstehenden Bürgerentscheids von einem Bürgerrat begutachten zu lassen. Die möglichen Positionen und Sichtweisen, die der Bürgerrat zu dem Thema über das abgestimmt werden soll erarbeitet, müssten dann zusammen mit der Abstimmungsbenachrichtigung allen Stimmberechtigten zugestellt werden – ein Verfahren, das sich im US-Bundesstaat Oregon (auf Landesebene) bewährt hat.

■ **Variante 6: (Gescheiterte) Bürgerbegehren als Anlass für einen Bürgerrat**

Manche Bürgerbegehren erreichen nicht die notwendige Anzahl an Unterschriften oder werden aus formalen Gründen zurückgewiesen. In diesem Fall kann der Gemeinderat den Bedarf aufgreifen, der dem Bürgerbegehren zugrunde liegt, und einen Bürgerrat zum Thema organisieren.⁸⁸

Beispiel: Eine Bürgerinitiative fordert den Stopp der geplanten Bebauung des Naherholungsgebiets Schönwiese. Zwar sammelt sie die notwendige Zahl an Unterschriften, allerdings ist per Gesetz definiert, dass über dieses Thema keine Abstimmung stattfinden darf. Der Gemeinderat sieht aber, dass Teile der Bürgerschaft große Vorbehalte gegen die geplante Bebauung haben und organisiert deshalb einen Bürgerrat zur Frage, wie mit der Bebauung in Schönwiese umgegangen werden soll.

Vorteile der Verknüpfung

Aus einer Kombination von Bürgerräten mit direktdemokratischen Instrumenten ergeben sich folgende Vorteile:

- Die von einem Bürgerrat erarbeiteten Abstimmungsvorschläge für Volks- und Bürgerentscheide sind potenziell mehrheitsfähig. Wenn der im Bürgerrat repräsentierte Querschnitt der Bevölkerung seine Empfehlungen mit deutlichen Mehrheiten beschließt, ist davon auszugehen, dass die Mehrheit der Bevölkerung den Empfehlungen ebenfalls zustimmt. Die Voraussetzung dafür ist, dass es gelingt, im Vorfeld der Abstimmung einen fundierten öffentlichen Diskurs zu organisieren.
- Bürgerrats-Ergebnisse werden mit einem Bürgerentscheid verbindlich.
- Ein direktdemokratisches Verfahren schließt in Verbindung mit Bürgerräten eine größere Zahl an Perspektiven mit ein.
- Die Veröffentlichung der Informationen aus dem Bürgerrat bietet eine gute Grundlage für fundierte Entscheidungen im Gemeinderat und bei einem Bürgerentscheid. Die Informationen müssten vor dem Bürgerentscheid in einer Abstimmungsinformation (durch den Umfang der Empfehlungen vermutlich ein Abstimmungsheft) an alle Stimmberechtigten versandt werden. In manchen Ländern ist die Information vor einem Bürgerentscheid bereits gesetzlich vorgeschrieben.
- Abstimmungen erzeugen (zusätzliche) öffentliche Aufmerksamkeit für Bürgerräte.

⁸⁸ Die Bauleitplanung ist das Herzstück der gemeindlichen Selbstverwaltung, in vielen Bundesländern ist sie aber von direktdemokratischen Verfahren ausgenommen. Bürgerräte können hier eine gute Möglichkeit bieten, die Bürgerinnen und Bürger dennoch zu beteiligen und Unstimmigkeiten aufzulösen.

Unterstützung für das Vorhaben gewinnen

Bürgerräte funktionieren dann besonders gut, wenn die Kommune sie unterstützt. Idealerweise sollte ein Bürgerrat einstimmig im Gemeinde-/Stadtrat beschlossen werden. Unterstützung herzustellen ist eine zentrale Aufgabe und Herausforderung für die Initiatorinnen und Initiatoren eines Bürgerrats. Sie sollten von Anfang an über ihr Vorhaben informieren, Bedenken und Einwände ausräumen und Begeisterung bei Beteiligten wecken.

Im Laufe des Verfahrens gibt es vielfältige Möglichkeiten, unterschiedliche Akteurinnen und Akteure einzubeziehen, um deren Unterstützung sicherzustellen (siehe Kapitel Einbindung von Interessengruppen, ab S. 76).

Werden Bürgerräte von der Bürgermeisterin, dem Bürgermeister oder der Mehrheitsfraktion im Gemeinde-/Stadtrat initiiert, besteht die formal notwendige Unterstützung für den Gemeinde-/Stadratsbeschluss zum Verfahren an sich meist schon. Die Initiatorinnen und Initiatoren sollten sich dann auf den informellen Einbezug anderer politischer Akteurinnen und Akteure (etwa Verwaltung, Initiativen, Oppositionsparteien) konzentrieren. Auch wenn politische Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger bereits die notwendigen Mehrheiten und Mittel haben, einen Bürgerrat zu beschließen und zu organisieren, ist es sinnvoll, weitere zentrale Akteurinnen und Akteure in der Kommune bereits von Anfang an in das Vorhaben einzubeziehen, um so den Rückhalt für das Verfahren auszubauen.

Wenn die Initiative für einen Bürgerrat auf zivilgesellschaftliche Akteurinnen und Akteure oder einzelne Gemeinde-/Stadratsmitglieder zurückgeht, müssen diese oft intensive Vorarbeit leisten, um die notwendigen Mehrheiten für den geplanten Bürgerrat zu gewinnen (siehe Kapitel Wie Initiativen die Politik für ihr Vorhaben gewinnen können, ab S. 55). Andere Akteurinnen und Akteure können in das Verfahren einbezogen werden, nachdem der Bürgerrat politisch beschlossen wurde; die Initiatorinnen und Initiatoren können ihr Vorhaben aber auch voranbringen, indem sie zunächst ein Bündnis mit Befürwortenden gründen und gemeinsam mit ihnen für die Durchführung des Bürgerrats werben.

In allen Fällen ist es sinnvoll, so früh wie möglich Gespräche mit den folgenden Akteurinnen und Akteuren zu führen, um sie in Überlegungen zum geplanten und laufenden Bürgerat-Verfahren miteinzubeziehen:

- **Bürgermeister/-in und Mitglieder des Gemeinde-/Stadtrats** als Auftraggeber und Adressaten des Verfahrens sowie die vom Thema betroffenen **Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Verwaltung**. Damit sich diese mit dem Verfahren identifizieren können, sollten sie auch zwischen Auftragsvergabe und Entgegennahme der Ergebnisse an den Bürgerrat angebunden werden. Gerade in größeren Kommunen wäre das Verfahren sonst nicht allen Akteurinnen und Akteuren aus Politik und Verwaltung bekannt – trotz offizieller Beauftragung.
- Falls vorhanden: **Beteiligungsbeauftragte oder -beiräte**.
- Alle **Interessengruppen** (siehe Kapitel Einbindung von Interessengruppen, S. 76), die den politischen Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträgern mit ihrer Unterstützung signalisieren, dass der Bürgerrat in der Kommune gewünscht wird. Je mehr Akteurinnen und Akteure das Vorhaben unterstützen, desto größer ist die Wahrscheinlichkeit, dass der Bürgerrat erfolgreich ist und breit akzeptiert wird. Gleichzeitig steigt durch die Unterstützung die Wahrscheinlichkeit, dass die Politik die Empfehlungen des Bürgerrats aufnimmt und umsetzt.
- **Bürgerinnen und Bürger** nicht nur während des Bürgerrats, sondern auch bei dessen Planung einzubeziehen, kann seine Passgenauigkeit erhöhen (siehe Kapitel Agenda Setting, ab S. 97). Außerdem bieten sich so Möglichkeiten, von Erfahrungen jener Bürgerinnen und Bürger zu profitieren, die bereits bei anderen Beteiligungsverfahren mitgemacht haben.

Zwei Strategien, um Unterstützung für Bürgerräte zu gewinnen

- **Bedenken und Einwände adressieren:** Es lohnt sich zu identifizieren, welche Bedenken und Einwände gegen Bürgerräte in der Kommune existieren und diese zu adressieren. Manchmal sind schlechte Erfahrungen mit anderen Beteiligungsverfahren Auslöser für diese Bedenken. Oft ähneln sich kritische Argumente (auch in unterschiedlichen Kommunen), sodass die Initiatorinnen und Initiatoren des Bürgerrats überzeugende Antworten vorbereiten können (siehe Kapitel Kritische Betrachtung, ab S. 30).
- **Interesse wecken:** Umgekehrt gilt es zu überlegen, welches Interesse unterschiedliche Akteurinnen und Akteure an einem Bürgerrat haben könnten. Hier kann ein Blick auf die Grafik im Kapitel Bedarfs- und Zielklärung (ab S. 40) oder die Formulierung einer Problemstellung unter mehreren Perspektiven helfen: Was ist aus Sicht der jeweiligen Akteurinnen und Akteure das zentrale Problem in einer Kommune und in welcher Art könnte ein Bürgerrat dabei helfen, für dieses Problem Lösungen zu finden? Besteht in dieser Frage Einigkeit, ist das eine hervorragende Voraussetzung, um den Bürgerrat über viele Interessengruppen hinweg als gemeinsames Projekt zu initiieren.



Wie Initiativen die Politik für ihr Vorhaben gewinnen können

Viele Bürgerräte werden „von unten“ aus der Zivilgesellschaft heraus initiiert. Für die engagierten Bürgerinnen und Bürger stellt sich dabei stets die Frage, wie die Verantwortlichen in der Politik dafür gewonnen werden können, die Initiative aufzugreifen und einen Bürgerrat zu beschließen. Allgemeingültige Regeln für diesen Prozess gibt es keine, da die politischen Verhältnisse in den Kommunen völlig unterschiedlich sind. Wir haben stattdessen einige Anregungen zusammengetragen, mit denen sich Initiativen gut auf Gespräche mit politischen Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträgern vorbereiten können.

Häufige Gründe für Misstrauen und Einwände von Politikerinnen und Politikern gegen Bürgerräte

- **Schlechte Erfahrungen mit Beteiligungsverfahren oder Bürgerinitiativen in der Vergangenheit:** Hier ist es enorm wichtig, den Politikerinnen und Politikern deutlich zu machen, dass Bürgerräte Instrumente sind, die sie in ihrer Arbeit unterstützen sollen und nicht dazu dienen, ihre parlamentarische Autorität zu untergraben. Ein überzeugendes Argument kann der Verweis auf bereits durchgeführte Bürgerräte sein, zu denen sich Politikerinnen und Politiker im Nachhinein positiv geäußert haben. Es können auch Bürgermeisterinnen und Bürgermeister oder andere Akteurinnen und Akteure aus Kommunen mit Bürgerratserfahrung eingeladen werden, um Erfahrungen aus der Praxis an die Politikerinnen und Politiker heranzutragen. Auch ehemalige Teilnehmerinnen und Teilnehmer von abgeschlossenen Bürgerräten können überzeugende Botschafter für das Vorhaben sein.
- **Sorgen, dass der Bürgerrat unerwünschte Folgen mit sich bringt:** In vielen Kommunen ist die politische Stimmung angespannt. Bürgerräte zu umstrittenen Themen, so die Erwartung mancher Politikerinnen und Politiker, schüren Konflikte, statt zur Befriedung beizutragen. Diese Sorge kann mit Beispielen von gelungenen Verfahren, die einen Beitrag zur Stadt- oder Gemeindeentwicklung geleistet haben, adressiert werden. Manche Politikerinnen und Politiker befürchten auch, dass mit dem Bürgerrat Erwartungen in Bezug auf die Umsetzung der Ergebnisse einhergehen, die sie letztlich nicht erfüllen können. Deshalb ist es wichtig, Grenzen des Verfahrens von Anfang an transparent zu benennen.
- **Missverständnisse in Bezug auf Zweck und Design von Bürgerräten:** Im Kapitel Kritische Betrachtung (ab S. 30) erklären wir häufige Einwände gegen das Beteiligungsformat und schlagen vor, wie diesen begegnet werden kann.
- **Bedenken in Hinblick auf die Kosten des Verfahrens:** In den Kapiteln Kreative Lösungen (ab S. 62) und Finanzierungsoptionen (ab S. 63) zeigen wir, wie die Finanzierung eines Bürgerrats erleichtert werden kann.



Grundsätzlich gibt es für Initiativen und Einzelpersonen zwei Wege, die Politik zur offiziellen Beauftragung von Bürgerräten zu bewegen.

■ **Informell:** Durch viele persönliche Gespräche, kontinuierliches Verbreitern der Unterstützerbasis (auch mit einflussreichen Stakeholdern), Hartnäckigkeit und gute Argumente lassen sich die politisch Verantwortlichen von einem Bürgerrat-Vorhaben überzeugen.⁸⁹ Initiativen können zum Erfolg ihres Vorhabens beitragen, indem sie aktive Kooperation, Unterstützung und Mitwirkung zum Gelingen des Bürgerrats anbieten. Aktiv mitwirken kann eine Bürgerratsinitiative zum Beispiel bei der (aufsuchenden Zufallsauswahl) der Teilnehmerinnen und Teilnehmer, der begleitenden Öffentlichkeitsarbeit und der Information der breiten Bevölkerung zum Prozess. In Ausnahmefällen, wenn entsprechende Expertise und Professionalität vorhanden sind, ist die Bürgerratsinitiative selbst in der Lage, ein Angebot zur Durchführung abzugeben.

■ **Formell:** Durch Bürgerbegehren (siehe Kapitel Die Verknüpfung von Bürgerräten und direkter Demokratie, Variante vier, S. 51) können Bürgerräte verbindlich „von unten“ eingefordert werden. Weniger verbindlich, dafür aber auch weniger aufwändig anzuwenden, ist der Einwohner- beziehungsweise Bürgerantrag.⁹⁰ Mit dessen Hilfe kann der Gemeinde-/Stadtrat dazu verpflichtet werden, sich während einer Sitzung mit der Durchführung eines Bürgerrats auseinanderzusetzen. Auch wenn der Gemeinde-/Stadtrat hierdurch nicht zu einer Entscheidung gezwungen wird, kann es einer Forderung Nachdruck und Ernsthaftigkeit verleihen, wenn sie auf dem formalen Weg des Einwohnerantrags und nicht (nur) über informelle Gespräche vorgetragen wird.⁹¹

Welcher Ansatz besser funktioniert, hängt auch maßgeblich von der Größe der Kommune ab. In kleinen Kommunen, in denen persönliche Kontakte zu Bürgermeister/-in oder Gemeinde-/Stadtratsmitgliedern bestehen, kann vermutlich leichter etwas auf dem informellen Weg bewegt werden, während in größeren Kommunen der formelle Weg zur Einsetzung eines Bürgerrats erfolversprechender ist.

Gut zu kennen:

Ein Netzwerk für Austausch und gegenseitiges Lernen
Mehr Demokratie betreut das „Netzwerk der kommunalen Bürgerratsinitiativen“, in dem sich Aktive aus unterschiedlichen Initiativen in Deutschland regelmäßig treffen und die Möglichkeit haben, von den Erfahrungen der anderen zu profitieren. Interessierte sind herzlich willkommen. Für mehr Informationen kontaktieren Sie uns bitte über die E-Mail-Adresse info@buergerrat.de



⁸⁹ Konkrete Möglichkeiten, den Wunsch nach einem Bürgerrat in die politischen Gremien zu bringen, können zum Beispiel sein:

1) Vorstellung des Formates in einer Gemeinde-/Stadtratssitzung und/oder Fraktionssitzungen, 2) Organisation einer öffentlichen Veranstaltung, in dem das Format Bürgerrat vorgestellt wird und Öffentlichkeit sowie Politikerinnen und Politiker eingeladen werden. Während der Veranstaltung können Politikerinnen und Politiker durch den Austausch mit der Bürgerschaft ein Gefühl dafür bekommen, wie diese das Format wahrnimmt. 3) Bei geringen personellen Ressourcen eignet sich auch ein Einzelgespräch mit der Bürgermeisterin oder dem Bürgermeister, die/der das Vorhaben mit in den Gemeinde-/Stadtrat nimmt. Dabei können ihr/ihm die wichtigsten Informationen zum Format, etwa in Form eines Papiers, mit auf den Weg gegeben werden. Initiatorinnen und Initiatoren sollten idealerweise in der Gemeinde-/Stadtratssitzung für Rückfragen zur Verfügung stehen, um etwaige Bedenken auszuräumen.

⁹⁰ Das Instrument existiert in allen Bundesländern, die Detailregelungen unterscheiden sich aber.

⁹¹ Ein Beispiel für den Erfolg dieses Verfahrens ist der Bürger:innenrat Klima Stuttgart (2022), der durch einen Einwohnerantrag initiiert wurde.

Zivilgesellschaftlich organisierte Verfahren

Für die Initiierung von Bürgerräten spielen zivilgesellschaftliche Initiativen erfahrungsgemäß eine große Rolle. In vielen Kommunen geben sie wichtige Impulse und setzen die Idee eines Bürgerrats auf die Agenda der Politik.

Theoretisch ist es möglich, Bürgerräte ohne Auftrag durch die Politik zu organisieren, in der Hoffnung, dass diese das Verfahren nachträglich anerkennt und die erarbeiteten Empfehlungen aufgreift.⁹² Dieses Vorgehen ist riskant, weil nicht auszuschließen ist, dass die politisch Verantwortlichen sich nicht für die Bürgerrat-Empfehlungen interessieren und diese ignorieren.⁹³

Bürgerräte sind nach unserer Einschätzung kein geeignetes Instrument, um Druck auf die Politik auszuüben oder eine bestimmte politische Agenda durchzusetzen. Zwar kann auch durch einen zivilgesellschaftlich organisierten Bürgerat Aufmerksamkeit auf ein Thema gelenkt werden, die nachhaltige Wirkung, indem die Empfehlungen auch umgesetzt werden, wird aber wahrscheinlich gering ausfallen.

Zudem muss die Finanzierung des Projekts sichergestellt und durch eine ausgewogene und durchdachte Verteilung von Aufgaben und Verantwortlichkeiten dafür gesorgt werden, dass nicht der Verdacht aufkommt, der Bürgerrat würde im Interesse einer bestimmten Gruppe oder eines politischen Anliegens gelenkt.

Wir raten daher davon ab, Bürgerräte ohne Anbindung an die Politik zu organisieren. Ein offizieller Auftrag durch die Politik schafft nicht nur mehr Öffentlichkeit, sondern erhöht auch die Wahrscheinlichkeit deutlich, dass die Empfehlungen des Bürgerrats politisch aufgegriffen werden.

⁹² Laut unserer Definition muss ein Bürgerrat einen klaren politischen Adressaten haben. Geloste Deliberationsverfahren zu organisieren, die zum Beispiel zum Ziel haben, Empfehlungen für Unternehmen oder zivilgesellschaftliche Organisationen zu erarbeiten, können durchaus sinnvoll sein. Auf sie beziehen wir uns im vorliegenden Handbuch aber nicht.

⁹³ Die beiden Bürgerräte „Demokratie“ und „Klima“ auf Bundesebene waren zivilgesellschaftlich getragen. Der Bürgerrat „Demokratie“ war aber der erste bundesweite Bürgerrat in Deutschland und stellt insofern einen Sonderfall dar. Der Bürgerrat Klima wurde unter Verweis auf den großen Zeitdruck beim Klimaschutz zivilgesellschaftlich organisiert, nachdem vergeblich versucht worden war, die Politik für eine offizielle Beauftragung zu gewinnen. Durch Einbindung von vielen und diversen Unterstützerinnen und Unterstützern aus Wirtschaft und Zivilgesellschaft sowie kontinuierliche Lobbyarbeit wurde versucht, Politikerinnen und Politiker für das Verfahren und die Ergebnisse zu gewinnen und die fehlende Beauftragung zu kompensieren.

Zeitliche Rahmensetzung

Wie viel Zeit ein Bürgerrat in Anspruch nimmt, hängt von seiner Ausgestaltung ab. Die Spannweite bei bisherigen Verfahren ist groß, von ein- oder anderthalbtägigen Veranstaltungen mit einer Gesamtdauer von wenigen Stunden bis hin zu Verfahren, bei denen über Monate hinweg Treffen und Diskussionen stattfanden.

Zeitliche Faktoren grenzen andererseits ein, welche Verfahren überhaupt realisiert werden können, beispielsweise dann, wenn ein politisches Thema so schnell behandelt werden muss, dass die Organisation eines Bürgerrats nicht mehr möglich ist.

Termine und konkrete Ablaufpläne sollten von beziehungsweise mit den Prozessgestalterinnen und -gestaltern erarbeitet werden und werden in späteren Kapiteln behandelt. Informationen zur Dauer und dem Ablauf des gesamten Verfahrens (inklusive Vor- und Nachbereitung) haben wir im Kapitel Typischer Ablauf (ab S. 120) zusammengefasst. Fragen, die mit der Art und Weise der Durchführung (online, offline oder hybrid) zusammenhängen, beantworten wir im Kapitel Modalität und Räume (ab S. 105).

Bereits in der Initiierungsphase sollte allerdings über einige Entscheidungen zum zeitlichen Rahmen nachgedacht werden, da diese nicht zu trennen sind von anderen grundsätzlichen Fragen wie Kosten und Ziel des Verfahrens.

Konkretisieren sich folgenden Bedingungen, lässt sich abschätzen, wie viel Zeit die Deliberation in einem Bürgerrat in etwa beansprucht:

- Gesamtdauer der Sitzungen: Für wie viele Stunden trifft sich der Bürgerrat?
- Anzahl und Dauer der Termine: Wie verteilt sich die Gesamtstundenzahl?
- Abstände zwischen den Terminen: Wie viel Zeit liegt zwischen den einzelnen Treffen?
- Zeitliche Gestaltung der einzelnen Termine (Beginn, Ende, Pausen)
- Wann und über welchen Zeitraum findet der Bürgerrat statt: Tagsüber oder abends? An welchem Wochentag? Welche besonderen Termine und Anlässe in der Kommune müssen beachtet werden?

Gesamtdauer der Sitzungen

Die für einen Bürgerrat benötigte Gesamtdauer hängt in erster Linie vom Umfang des behandelten Themas ab. Erfahrungen mit bisherigen Verfahren haben gezeigt, dass die Zeit für das gesamte Verfahren oft zu knapp bemessen war (oder das Thema nicht ausreichend eingegrenzt wurde). In der internationalen Literatur werden 30 Stunden als Mindestdauer für ein solides Bürgerrat-Verfahren genannt.⁹⁴ In dieser Zeit können sich die Teilnehmenden (in der Regel) über das Thema informieren, in den Deliberationsprozess eintreten und über die erarbeiteten Ergebnisse abstimmen, ohne zu sehr in Hektik zu geraten. Bei Verfahren mit kürzerer Dauer muss mitunter die Lernphase verkürzt werden, oder aber die Teilnehmenden diskutieren unter Zeitdruck, was die Qualität und Aussagekraft der Ergebnisse schmälert.

Andererseits können auch sehr kurze Verfahren mit guter Vorbereitung und einer entsprechend eingegrenzten Fragestellung gute Ergebnisse bringen. Zu bedenken ist, dass mit steigender Dauer von Verfahren zwar einerseits eine tiefere Arbeit möglich ist, andererseits neue Hürden für die Durchführung des Bürgerrats entstehen können, zum Beispiel, weil viele geloste Menschen die veranschlagte Zeit nicht aufbringen können oder wollen oder Teilnehmende während des Verfahrens aussteigen.

Faktoren, die Einfluss auf die benötigte Dauer eines Verfahrens haben können

| Zeitbedarf | |
|--|---|
| niedrig | hoch |
| Eingegrenztes Thema | Umfangreiches Thema |
| Vorstrukturierter Prozess | Offener, explorativer Prozess (Beispiel: Teilnehmende können Sitzungsthemen und/oder präsentierte Informationen selbst wählen) |
| Direktive (richtungsweisende) Moderation | Offene Moderation |
| Moderationsmethode, die effektiv deliberative Räume schafft | Moderationsmethode, mit der es lange dauert, bis Deliberation zwischen Teilnehmenden stattfinden kann |
| Das Thema / die relevanten Fakten sind öffentlich bekannt und haben Alltagsbezug | Das Thema ist komplex und unbekannt – die Teilnehmenden brauchen viel Zeit, um sich ausführlich zu informieren |



Anzahl und Dauer der einzelnen Sitzungen

Die Sitzungen des Bürgerrats können über den festgelegten Zeitraum unterschiedlich verteilt werden.

Möglich sind (am Beispiel eines 30-stündigen Verfahrens dargestellt):

- Wenige, lange Sitzungen (zum Beispiel an zwei Wochenenden, jeweils von 10.30-18 Uhr)
- Viele, kurze Sitzungen (zum Beispiel zehn Termine à drei Stunden)
- Eine Mischung (zum Beispiel ein siebenstündiger Auftakt-Termin, fünf Termine à drei Stunden, ein achtstündiger Abschlusstermin)

Lange Sitzungen finden in der Regel am Wochenende statt, um Menschen, die wochentags arbeiten, eine Teilnahme zu ermöglichen. Alternativ kann auch eine mehrtägige Veranstaltung innerhalb der Woche durchgeführt werden, wenn Teilnehmende für ihre Mitarbeit im Bürgerrat Bildungsurlaub nehmen können. Dies ist aus Verfahrenssicht zu bevorzugen, allerdings nicht ohne Weiteres möglich und benötigt gegebenenfalls intensive Vorbereitung.

Vorteile langer Sitzungen sind, dass ununterbrochenes, intensives Arbeiten möglich ist und wenig Zeit durch die Anreise der Teilnehmenden verloren geht. Auf der anderen Seite ist die Hürde, sich einen ganzen Tag für ehrenamtliches Engagement freizunehmen, für viele Teilnehmerinnen und Teilnehmer hoch. Außerdem ist die Anstrengung, die mit langen Terminen einhergeht, nicht zu unterschätzen – ausreichende Pausenzeiten sind unbedingt notwendig! Trotzdem kann die Konzentration der Teilnehmenden und die Qualität der Ergebnisse innerhalb längerer Deliberations-Phasen nachlassen.

⁹⁴ Siehe zum Beispiel Involve (2022).

Kurze Sitzungen sind für die Teilnehmerinnen und Teilnehmer leichter einzurichten, vor allem, wenn die Deliberation digital und so auch abends unter der Woche stattfinden kann.⁹⁵ Gleichwohl erreicht die Auseinandersetzung mit dem Thema des Bürgerrats in kurzen Abendterminen nicht die gleiche Tiefe wie in längeren Präsenzsitzungen.

Ein Bürgerrat sollte sich unserer Einschätzung nach nicht in ausschließlich kurzen Gesprächsrunden zusammenfinden. Längere Treffen fördern den Beziehungsaufbau unter den Teilnehmenden, der für einen guten Deliberationsprozess und den Spaß am freiwilligen Engagement sehr wichtig ist.

Abstände zwischen den Terminen

Beim Abstand der Bürgerrat-Sitzungen zueinander gilt es, die Balance zu halten: Einerseits machen zu lange Pausen eine konzentrierte Arbeit am Thema schwierig, da Inhalte und Ergebnisse vergangener Sitzungen mit der Zeit (in der keine Deliberation stattfindet) in Vergessenheit geraten. Zudem sinkt die Verbundenheit zum Verfahren, so dass sich die Quote derjenigen, die aus dem Verfahren aussteigen, erhöhen kann. Auf der anderen Seite brauchen die Teilnehmenden nach den einzelnen Sitzungen genügend Zeit, um das Gelernte und Diskutierte reflektieren zu können. Darüber hinaus erhöhen zu kurze Abstände zwischen den Sitzungen die Hürde, am Bürgerrat teilzunehmen, da sich die Gelosten mehr Termine in einem geringeren Zeitraum für die Deliberation freihalten müssen.

Geeignete Zeiträume für die Durchführung

In welchen Zeitraum der Bürgerrat durchgeführt werden kann, hängt unter anderem von der Bewilligung der Fördermittel und den Kapazitäten der Prozessgestalterinnen und -gestalter ab. Außerdem ist nach Möglichkeit Folgendes zu berücksichtigen:

- Bürgerräte sollten idealerweise nicht direkt vor oder nach einer politischen Wahl stattfinden (Richtwert: sechs Monate), weil unsicher ist, wie der nächste Gemeinde-/ Stadtrat oder das nächste Parlament zum Verfahren beziehungsweise den Ergebnissen steht.
- Schulferien sollten mitgedacht werden, um auch Eltern eine Teilnahme am Verfahren zu ermöglichen.
- An wichtigen Terminen (in der Kommune zum Beispiel Karneval oder Kirmes) und Feiertagen (staatliche Anlässe und religiöse Feiertage aller Konfessionen) sollten keine Sitzungen stattfinden. Gerade im Sommerhalbjahr sind viele Einwohnerinnen und Einwohner ehrenamtlich in kommunale Feste und Veranstaltungen eingebunden.
- Die Verfügbarkeit einer für die Bürgerrat-Sitzungen geeigneten Örtlichkeit sollte frühzeitig geprüft werden.
- Es sollten keine Parallelprozesse stattfinden (zum Beispiel andere Beteiligungsverfahren zu ähnlichen Themen).
- Weitere Faktoren wie schönes Wetter oder Krankheitswellen können eine Rolle für die Teilnahmebereitschaft spielen, sind jedoch nur bedingt kalkulierbar.

Kosten eines Bürgerrats

Wie viel Bürgerräte in der Planung und Praxis kosten, hängt von zahlreichen Faktoren ab, zum Beispiel der Teilnehmeranzahl, Dauer und Art der Verfahren (digital oder vor Ort) sowie davon, ob auch die Sitzungen der Kleingruppen moderiert werden. Weil jeder Bürgerrat anders beschaffen ist, lassen sich die Kosten nur einzeln, für das individuelle Verfahren abschätzen. Als Richtwert kann gelten, dass kleine Verfahren in den niedrigen fünfstelligen, große in den niedrigen sechsstelligen Kostenbereich fallen.

Entscheidend für die anfallenden Kosten ist, in welchem Umfang externe Dienstleistungen in Anspruch genommen werden. Verwaltungen können Beteiligungsverfahren zu großen Teilen relativ kostengünstig selbst durchführen – wenn das nötige Wissen und genügend Zeit vorhanden sind (oft fehlt es an mindestens einem von beidem). Umgekehrt ist es möglich, fast alle Bestandteile des Verfahrens an professionelle Dienstleisterinnen und Dienstleister abzugeben, wenn die Kommune über ausreichend finanzielle Mittel verfügt. In einigen Fällen kann auf die Hilfe von Ehrenamtlichen zurückgegriffen werden. In der Regel werden Verwaltungen einige Aufgaben selbst übernehmen und andere an Dienstleisterinnen und Dienstleister und/oder Ehrenamtliche abgeben – nicht nur die Höhe, auch die Zusammensetzung der Kosten kann dadurch stark variieren.

Typische Kostenpunkte eines Bürgerrats sind:

- Teilnehmende: Aufwandsentschädigung; Unterstützung/ Ermöglichung der Teilnahme; Losauswahl einschließlich aufsuchender Beteiligung; Einladungsschreiben; gegebenenfalls Nachbetreuung
- Sachkosten: Räume; Verpflegung; Moderations- und Informationsmaterial; Technik; Druckkosten
- Organisation und Prozessgestaltung: Konzeption, Planung und Durchführung der Sitzungen; Agenda Setting; Moderation; Aufwandsentschädigungen/Honorare für Inputgeber, Beiräte sowie inhaltliche Prozessbegleiterinnen und -begleiter; Nachbereitung und Verfassen des Gutachtens; Evaluation; Organisation der Transferphase einschließlich des Monitorings und der Umsetzungsberichte
- Öffentlichkeitsarbeit: Personal; Kosten für Aufbau und Pflege von Websites/Auftritten in den sozialen Medien; Druckerzeugnisse

Gut zu wissen: Unterstützung bei der Kostenkalkulation
Im Rahmen unserer Beratung stellen wir ein Kalkulationsinstrument zur Verfügung, mit dem eine grobe Abschätzung der einzelnen Kostenpunkte und der Gesamtkosten eines geplanten Bürgerrats möglich ist. Wir helfen Ihnen gerne bei der Anwendung. Für mehr Informationen kontaktieren Sie uns bitte unter der E-Mail-Adresse info@buergerrat.de.



Die Rolle von Ehrenamtlichen

Erfahrungsgemäß haben Ehrenamtliche oft eine tragende Rolle für den Bürgerrat-Gesamtprozess, zum Beispiel in Hinblick auf die Öffentlichkeitswirkung und Einbindung vieler Akteurinnen und Akteure. Hier wird im Hintergrund viel Arbeit geleistet, die Wertschätzung bedarf.

Vor allem in kleineren Kommunen, mit kreativen, engagierten und kompetenten Beteiligungsbeauftragten und einer „Packen-wir’s-an-Mentalität“, können Bürgerräte durch die Einbindung von Ehrenamtlichen kostengünstiger realisiert werden, als es sonst möglich wäre. Umgekehrt gilt, dass die für viele Kommunen hohen Kosten eines Bürgerrats noch einmal deutlich steigen, würde sämtliche Arbeit vergütet, die von Ehrenamtlichen geleistet wird. Dadurch entsteht ein Spannungsfeld: Einerseits ist es wünschenswert – auch um Inklusivität zu fördern – jegliche Arbeit für den Bürgerrat angemessen zu vergüten. Andererseits stellen Kosten einen der Haupthinderungsgründe für die Durchführung von Bürgerräten dar und müssen, wo es möglich ist, begrenzt werden. Es muss im Einzelfall abgewogen werden, wie mit diesem Spannungsfeld umgegangen werden soll.

Sicher ist, dass die Einbindung von Ehrenamtlichen nicht nur finanzielle Vorteile hat, denn: Leidenschaft kann nicht eingekauft werden. Bürgerräte gewinnen an Qualität, wenn im Hintergrund Menschen, die die Vorteile des Verfahrens kennen, den Überblick behalten, koordinieren und sich um all die kleinen Dinge kümmern, die in keinem Leitfaden stehen, aber von entscheidender Bedeutung für den reibungslosen Ablauf des Verfahrens sind.

⁹⁵ Menschen, die in Schichten arbeiten, profitieren weniger von Abendterminen; für sie ist es entscheidender, von der Arbeit freigestellt zu werden.

Es ist wichtig, die Erfahrungen und das Wissen von Ehrenamtlichen in ein Bürgerrat-Verfahren einzubeziehen. Ebenso wichtig ist die öffentliche Wertschätzung für die unentgeltlich geleistete Arbeit, nicht zuletzt, um die zugrundeliegende Motivation zu erhalten.

Kreative Lösungen für kostengünstigere Verfahren

Hohe Kosten sind in der Regel eines der Hauptargumente gegen Bürgerräte. Im Folgenden benennen wir einige Optionen, die (wenn sie gut umgesetzt werden) die Kosten eines Bürgerrats senken können, ohne die Qualität des Verfahrens stark zu beeinträchtigen.

- **Kleingruppenmoderation:** Wenn sie von professionellen Dienstleisterinnen und Dienstleistern übernommen wird, kann die Kleingruppenmoderation, je nach Teilnehmerzahl des Bürgerrats, einen wesentlichen Teil der Gesamtkosten des Verfahrens ausmachen. Moderieren stattdessen Ehrenamtliche, (gut vorbereitete) Verwaltungsmitarbeitende oder Teilnehmende der Kleingruppen selbst, lassen sich größere Summen einsparen. Im Kapitel Kleingruppenmoderation (ab S. 122) beschäftigen wir uns im Detail mit den Vor- und Nachteilen von Alternativen zur professionellen Kleingruppenmoderation.
- **Expertinnen und Experten, inhaltliche Prozessbegleiterinnen und -begleiter:** Oft sind Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler bereit, nur geringe Aufwandsentschädigungen für ihre inhaltlichen Beiträge anzunehmen. Je nach Thema sind mögliche Ansprechpartnerinnen und Ansprechpartner zum Beispiel auch in lokalen Gruppen oder Vereinen vor Ort zu finden. Um beim Input Kosten zu sparen, kann auf bestehende Informationsmaterialien (wie zum Beispiel Infovideos oder aufgezeichnete Vorträge) zurückgegriffen werden. Das funktioniert vor allem bei Themen, zu denen häufig Bürgerräte stattfinden. Das Material muss natürlich zur Situation vor Ort passen.
- **Räume, Catering:** In den meisten Fällen verfügt die Kommune über eigene Räumlichkeiten oder hat zumindest Zugriff auf Räume im Ort (zum Beispiel in Schulen), in denen die Sitzungen des Bürgerrats stattfinden können. Das Catering könnte „gespendet“ werden.

- **Unterstützung, Übersetzerinnen und Übersetzer, aufsuchendes Losverfahren:** Hier können Ehrenamtliche aus der Kommune oder Studierende rekrutiert werden, die Spaß daran haben, beim Bürgerrat mitzuwirken oder ihre Gemeinde voranbringen möchten. Gerade in Kommunen mit Menschen vieler Herkunftsländer und Sprachen kann die Übersetzung durch professionelle Dolmetscherinnen und Dolmetscher teuer werden. Hohe Kosten lassen sich vermeiden, indem sich die Kommune frühzeitig um ehrenamtliche oder lokale Übersetzerinnen und Übersetzer bemüht; gute Ansprechpartnerinnen und Ansprechpartner sind hier zum Beispiel Sprachlehrerinnen und -lehrer von Volkshochschulen.
- **Bürgerräte als Projekt in der Verwaltung priorisieren:** Je mehr Aufgaben die Verwaltung selbst übernimmt, desto weniger Geld muss die Kommune für externe Dienstleisterinnen und Dienstleister ausgeben. Voraussetzung ist, dass Mitarbeitende der Verwaltung das nötige Fachwissen für ihre Rolle im Bürgerrat-Verfahren besitzen und andere Aufgaben zurückstellen können.
- **Evaluation:** Zur Prozessbeobachtung und -evaluation können Studierende oder Promovierende (zum Beispiel aus der Politikwissenschaft) gewonnen werden, die für ihre Abschluss- oder Forschungsarbeit ein spannendes Thema suchen und kostengünstig eine (kleine) Evaluation des Bürgerrats erarbeiten oder hieran mitwirken können.
- **Öffentlichkeitsarbeit:** Bürgerräte funktionieren vermeintlich auch dann gut, wenn keine oder wenig Öffentlichkeitsarbeit stattfindet. Im Kapitel Öffentlichkeitsarbeit (ab S. 111) erklären wir, warum hier aber nicht gespart werden sollte, obgleich natürlich Ehrenamtliche, die sich für das Verfahren engagieren, einen Teil der Arbeit übernehmen können.

Finanzierungsoptionen

Einen kommunalen Bürgerrat mit dem Haushalt der jeweiligen Kommune zu finanzieren ist naheliegend - in der Praxis aber nicht immer möglich. Finanzschwache und kleinere Kommunen können die vergleichsweise hohen Kosten eines Bürgerrats kaum selbst tragen. Außerdem kann ein Bürgerrat oft nicht sofort in den kommunalen Haushalt aufgenommen werden, wenn Kommunen im laufenden Jahr wenige finanzielle Spielräume haben. So verzögert sich die Organisation des Bürgerrats - in der Regel kann ein Verfahren erst in den Haushalt des darauffolgenden Jahres eingeplant werden.⁹⁶

Kommunen haben mehrere Möglichkeiten, für die Finanzierung eines Bürgerrates Unterstützung zu erhalten und ihre kommunalen Haushalte zu entlasten.

- **Fördermittel des Bundes:** Kommunen können Gelder über staatliche Programme zur Demokratie- und Gemeinschaftsförderung beantragen, aber auch über Programme mit inhaltlichem Schwerpunkt, zum Beispiel die Nationale Klimaschutzinitiative.⁹⁷ Gleiches gilt für die **Fördertöpfe der Länder**.⁹⁸
- **Stiftungen:** Es existieren zahlreiche Stiftungen zur Demokratieförderung, die an Bürgerräten als demokratisches Instrument interessiert sein könnten. Darüber hinaus können sich Kommunen an Stiftungen wenden, deren inhaltlicher Schwerpunkt das Thema des geplanten Bürgerrats einschließt. Erfahrungsgemäß sind insbesondere Stiftungen im Nachhaltigkeitsbereich interessiert daran, Bürgerräte zu entsprechenden Themen zu fördern. Lokal agierende Stiftungen, die an der Förderung bestimmter Kommunen oder Regionen interessiert sind, können ebenfalls als mögliche Geldgeber in Betracht gezogen werden.

■ **Crowdfunding:** Theoretisch ist es möglich, Bürgerräte in Teilen oder ganz über Crowdfunding-Projekte zu finanzieren; für den Bürgerrat in der Gemeinde Kendal in Großbritannien hat das zum Beispiel gut funktioniert.⁹⁹ Dies ist aber nur empfehlenswert, wenn das Verfahren öffentlichkeitswirksam ist, sich die Organisatorinnen und Organisatoren mit Crowdfunding auskennen und genug Zeit mitbringen. In der Regel entscheiden sich Kommunen, die einen Bürgerrat planen, nicht für diese Art der Finanzierung.

■ **Private Geldgeberinnen und Geldgeber:** Es gibt Beispiele für losbasierte Beteiligungsverfahren, die größtenteils von Unternehmen finanziert wurden, weil die Unternehmen selbst daran interessiert waren, die Bürgerschaft in bestimmte Projekte (insbesondere große Infrastruktur- oder Bauprojekte) einzubinden.¹⁰⁰ Auch wohlhabende Philanthropinnen und Philanthropen, die sich für ihre Kommune einsetzen, können Bürgerräte als private Geldgeberinnen und Geldgeber unterstützen. Umso wichtiger ist es dann, auf die Erfüllung der Qualitätskriterien von Beteiligungsverfahren sowie die Unabhängigkeit des Verfahrens vom Auftraggebenden zu achten.

Grundsätzlich ist bei allen genannten Optionen zu bedenken, dass es viel Zeit kosten kann, die Finanzierung eines Bürgerrats zu organisieren.

⁹⁶ Allerdings lassen sich durch logistische Hilfestellungen, die in der Regel durch den Haushalt abgedeckt sind, Kosten und damit der Finanzierungsbedarf reduzieren (zum Beispiel indem Tagungsräume kostenfrei zur Verfügung gestellt werden).

⁹⁷ Siehe zum Beispiel Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (2022) und Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz (2022).

⁹⁸ Siehe zum Beispiel Sächsisches Staatsministerium der Justiz und für Demokratie, Europa und Gleichstellung (2022).

⁹⁹ Kendal Climate Citizens' Jury (2023).

¹⁰⁰ Badenova (2022).

Notwendige Beschlüsse im Gemeinde-/Stadtrat

Im Folgenden beschreiben wir, was ein Gemeinde-/Stadtrat beschließen muss und kann, um ein einzelnes Bürgerrat-Verfahren in die Wege zu leiten. Die Institutionalisierung beziehungsweise Verstetigung des Beteiligungsformats behandeln wir gesondert im Kapitel Verstetigung von Bürgerräten (ab S. 160).

Auf den Seiten 46 und 47 haben wir bereits erklärt, warum ein Bürgerrat vom Gemeinde-/Stadtrat (den kommunalen Auftraggebenden) beschlossen werden sollte: So wird sichtbar, dass die gewählten Politikerinnen und Politiker das Verfahren unterstützen. Manche Bundesländer schreiben vor, dass das Thema eines Bürgerrats feststehen muss, bevor dessen Teilnehmerinnen und Teilnehmer ausgelost werden können. In einem Beschluss sollte das Thema des geplanten Bürgerrats also zumindest grob beschrieben sein. Zudem empfehlen wir den Auftraggebenden im Beschluss festzuhalten, wie sie mit den Ergebnissen des Bürgerrats umgehen wollen.

Bis der Bürgerrat in der Praxis organisiert werden kann sind gegebenenfalls mehrere Beschlüsse notwendig. Mit einem ersten Beschluss kann die Verwaltung beauftragt werden (wenn notwendig mit externer Unterstützung), ein Konzept zu erstellen, über das dann wieder der Gemeinde- oder Stadtrat abstimmt. Das Konzept ist dann die Grundlage, auf der das Verfahren für Prozessgestalterinnen und -gestalter ausgeschrieben wird. Für die Abwicklung der Ausschreibung ist in der Regel ebenfalls die Verwaltung zuständig.

Prozessgestalterinnen und -gestalter finden und beauftragen

Für Kommunen, die die Durchführung des Bürgerrats selbst organisieren und nur punktuell externe Leistungen, zum Beispiel für Beratung oder Moderation, in Anspruch nehmen, entfällt dieser Schritt.

Dennoch kann es für Kommunen lohnend sein, die Arbeit externer Dienstleisterinnen und Dienstleister in Anspruch zu nehmen, um einen Bürgerrat durchzuführen. Das gilt gerade dann, wenn das nötige Wissen noch nicht vorhanden ist. Nicht immer (insbesondere nicht bei kurzen Verfahren) ist dafür eine Ausschreibung notwendig. In der Regel müssen Auftragsvergaben über einer bestimmten Summe kommunal ausgeschrieben werden; die Grenzwerte unterscheiden sich zwischen den Bundesländern. Bei größeren Bürgerrat-Verfahren ist die Beauftragung von Prozessgestalterinnen und -gestalter deswegen ausschreibungspflichtig.

Wie die Ausschreibung organisiert wird, hängt davon ab, inwieweit eine Kommune Grundpfeiler des Beteiligungskonzepts selbst erarbeiten kann und will. Falls die Verwaltung über ausreichend Expertise verfügt, können in die Ausschreibung zum Beispiel Angaben zu Teilnehmenden- und Sitzungszahl oder erwünschten Moderationsmethoden aufgenommen werden. Andernfalls ist es möglich, gezielt bestimmte Leistungen auszuschreiben. Verwaltungen, die keine Erfahrung mit Bürgerbeteiligung haben, empfehlen wir, ein passendes Konzept gemeinsam mit den Prozessgestalterinnen zu erarbeiten. Gegebenenfalls kann eine zweiteilige Ausschreibung sinnvoll sein, bei der die Erarbeitung eines Konzepts und dessen Umsetzung separat ausgeschrieben werden.

Die folgende Liste bietet eine Übersicht über Aufgaben und Leistungen, die bei einem Bürgerrat-Verfahren ausgeschrieben werden können und zu denen Einreichungen Angaben enthalten sollten. Zu einzelnen Punkten können Verwaltungen mit Expertise spezifische Anforderungen in der Ausschreibung formulieren. Je mehr Vorgaben die Ausschreibung enthält, desto weniger Freiräume haben die Prozessgestalter bei der Erarbeitung eines Konzepts und der Umsetzung.

- Konzepterstellung
- Projektkoordination
- Veranstaltungsmanagement
- Dokumentation, gegebenenfalls Evaluation
- Teilnehmermanagement
- Einrichtung und Pflege von Websites und Online-Tools
- Dienstleisterhandlung
- Unterstützung bei der Durchführung des Losverfahrens
- Durchführung der aufsuchenden Teilnehmerrekrutierung
- Moderation
- Kleingruppenmoderation
- Agenda Setting und Stakeholder-Beteiligung
- Konzeption und Durchführung der Sitzungen
- Auswahl und Briefing von Inputgeberinnen und Inputgebern
- Öffentlichkeitsarbeit, Wissensaufbau
- Erstellung des Bürgergutachtens, einschließlich Layout und Druck
- Übergabeveranstaltung, Pressekonferenz
- Nachbereitung, gegebenenfalls mit Folgeterminen
- Besondere Leistungen wie etwa die Erarbeitung von Inputs (beispielsweise Visualisierungen)

Mögliche Kriterien für die Auswahl von Prozessgestalterinnen und/oder Moderierenden

Wie die aufgeführten Punkte gewichtet werden ist vom Einzelfall abhängig.

- Referenzprojekte
- Formale Qualifikationen und Erfahrung, wie etwa Moderationsausbildungen
- Expertise zum jeweiligen Thema/Spezialisierung auf dieses Feld
- Preis (zu beachten, um unerwartete Erhöhungen zu vermeiden: Wird die Durchführung des Projekts zum Pauschalpreis oder „nach Aufwand“ angeboten?)
- Eingereichtes Konzept
 - Vorgaben des Auftraggebenden und Rahmenbedingungen sind beachtet
 - Zu allen (geforderten) Bestandteilen eines Bürgerrats liegen Konzepte vor: Teilnehmersauswahl und -management, Agenda Setting, Vorbereitung der Teilnehmenden, Wissensaufbau, Deliberation und Erarbeitung von Empfehlungen, Abstimmung und Erstellung des Gutachtens, Organisation, Gesamtatmosphäre, Öffentlichkeitsarbeit, ...
 - Realistisches Zeitkonzept einschließlich Spielraum für Verzögerungen und sinnvoller Zeitgestaltung der Sitzungen
 - Abwechslungsreiche und passende Vorschläge zu Methoden und Moderationsstil
 - Überzeugende Ansätze, um Inklusivität, Diversität und Anschlussfähigkeit herzustellen
 - Die einzelnen Sitzungen sind so konzipiert, dass sie klare Ziele verfolgen und aufeinander aufbauen
 - Im Konzept ist plausibel dargestellt, wie die Teilnehmenden des Bürgerrats gleichberechtigt diskutieren und sich intensiv (auch emotional) mit den Standpunkten der anderen Teilnehmenden sowie mit dem Thema auseinandersetzen können
 - Es ist genug Zeit für Abstimmungen eingeplant



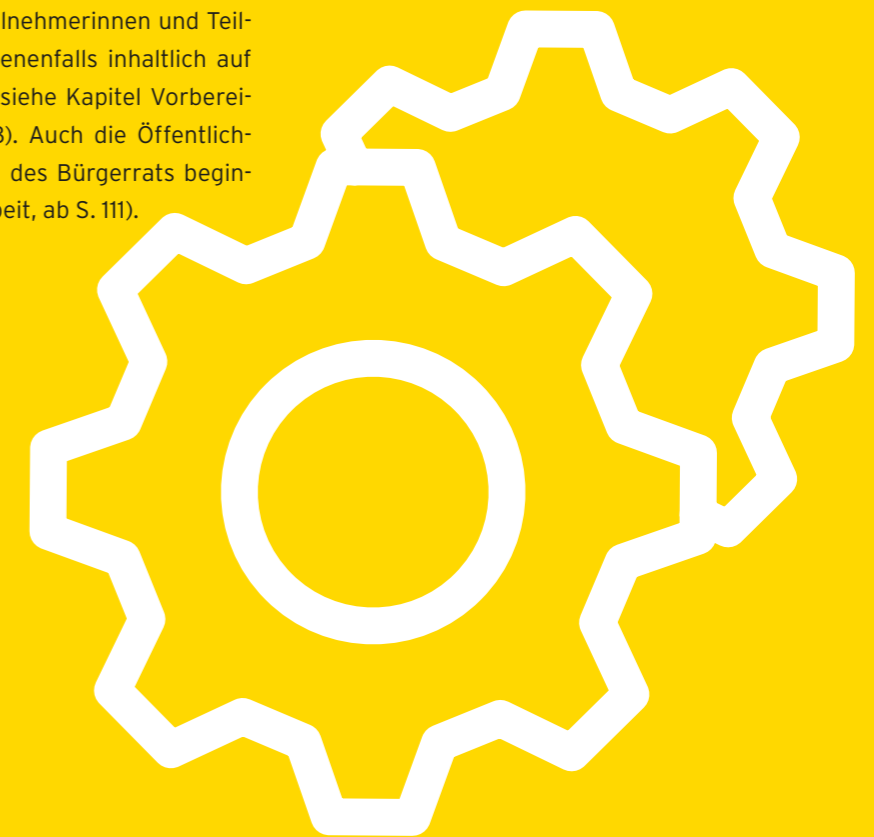
Die Losauswahl der Teilnehmenden ist das wichtigste Merkmal von Bürgerräten.

Phase 2: Vorbereitung des Bürgerrats

Ist das Verfahren auf den Weg gebracht, kann mit der konkreten Vorbereitung des Bürgerrats begonnen werden. In diesem Kapitel beschreiben wir Planungs- und Organisationschritte, die vor der ersten Bürgerratssitzung (siehe Phase 3: Durchführung, ab S. 119) umzusetzen sind.

Dabei ist es hilfreich, wenn alle Beteiligten ihre jeweiligen Aufgaben, Verantwortlichkeiten und deren Grenzen kennen (siehe Kapitel Rollenverteilung, ab S. 68). Dies gilt vor allem für die Arbeitsaufteilung zwischen den Prozessgestaltenden, Verwaltungsmitarbeiterinnen und Verwaltungsmitarbeitern sowie gegebenenfalls beteiligten Initiativen. Anknüpfend daran muss für die gute Ein- und Anbindung aller weiteren Akteurinnen und Akteure an den Prozess (wie etwa Interessengruppen) gesorgt werden.

Die Vorbereitungs-Phase umfasst folgende Aufgaben, die in der Regel parallel bearbeitet werden: die (Los-)Auswahl der Teilnehmenden (siehe Kapitel Teilnehmerauswahl, ab S. 80), die Festlegung der Agenda (zum Beispiel der konkreten Fragestellung(en) und zu besprechenden Themen, siehe Kapitel Agenda Setting, ab S. 97) sowie die Planung und Vorbereitung der Bürgerrat-Sitzungen, insbesondere in Hinblick auf den Veranstaltungsort (siehe Kapitel Modalität & Räume, ab S. 105). Nachdem die Agenda festgelegt und die Sitzungen geplant sind, können die Teilnehmerinnen und Teilnehmer organisatorisch und gegebenenfalls inhaltlich auf den Bürgerrat vorbereitet werden (siehe Kapitel Vorbereitung der Teilnehmenden, ab S. 108). Auch die Öffentlichkeitsarbeit sollte bereits im Vorfeld des Bürgerrats beginnen (siehe Kapitel Öffentlichkeitsarbeit, ab S. 111).



Rollenverteilung und Einbindung unterschiedlicher Akteurinnen und Akteure

An einem Bürgerrat-Verfahren sind zahlreiche Akteurinnen und Akteure mit unterschiedlichen Rechten, Pflichten und Aufgaben beteiligt. Nur, wenn ihnen bewusst ist, welche Rolle(n) sie einnehmen, kann der Bürgerrat reibungslos organisiert werden.

Damit die Akteurinnen und Akteure ihre jeweiligen Rollen während des Verfahrens ausfüllen können und auch darüber hinaus gut in den Gesamtprozess integriert sind, ist eine genauere Kenntnis über ihre jeweiligen Aufgaben hilfreich.



Typischerweise an Bürgerräten beteiligte Akteurinnen und Akteure

- **Bürgerinnen und Bürger**
- **Politikerinnen und Politiker:** Gemeinde-/Stadtratsmitglieder; Bürgermeister/-in; Vertreterinnen und Vertreter kommunaler Parteien; seltener Politikerinnen und Politiker der Kreis- oder Landesebene
- **Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Verwaltung**
- **Interessenvertreterinnen und Interessenvertreter:** Akteurinnen und Akteure aus Zivilgesellschaft und Wirtschaft; Unternehmen; Vereine; Verbände; Initiativen; informelle Meinungsführerinnen und Meinungsführer und einflussreiche Personen; vom Thema Betroffene
- **Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler, Expertinnen und Experten**
- **Dienstleisterinnen und Dienstleister**

Typische Rollen und zugehörige Aufgaben

Die folgende Liste gibt einen Überblick über typische Rollen und Aufgaben der Beteiligten eines Bürgerrat-Verfahrens.

- **Initiatorinnen und Initiatoren** sind diejenigen, die die Idee zu und den Wunsch nach einem Bürgerrat haben und das Vorhaben bis zur Beauftragung vorantreiben. In vielen Fällen handelt es sich um engagierte Bürgerinnen und Bürger oder Vertreterinnen und Vertreter zivilgesellschaftlicher Organisationen. Diese können auch über die Initiierung hinaus wichtige Funktionen für das Verfahren erfüllen, zum Beispiel in der Öffentlichkeitsarbeit oder dem Monitoring (siehe Kapitel Monitoring, S. 150).
- **Unterstützerinnen und Unterstützer** stärken den Initiatorinnen und Initiatoren den Rücken, indem sie aktiv in Gesprächen und öffentlichen Aussagen auf den Bürgerrat ins Spiel bringen oder sich mit ihrem Namen hinter das Vorhaben stellen, um beispielsweise dem Gemeinde-/Stadtrat zu signalisieren, dass in der Kommune Interesse an einem Bürgerrat besteht.
- **Patin/Pate oder Schirmherrin/Schirmherr** tragen zu Bekanntheit und Akzeptanz des Verfahrens bei, zum Beispiel als bekannte Persönlichkeiten der Kommune.
- **Auftraggeberin und Auftraggeber** sorgen für die Finanzierung des Bürgerrats, bestimmen die Mitglieder der Steuerungsgruppe und geben die grundsätzliche politische Ausrichtung des Bürgerrats vor. In der Regel handelt es sich um den Gemeinde-/Stadtrat, der zugleich **Finanzgeber** und **Adressat** des Bürgergutachtens ist.
- **Die Steuerungsgruppe** (auch Koordinationskreis oder Kernteam) übernimmt die Koordination und Grundsatzentscheidungen des Bürgerrats. Aufgaben, die sie nicht selbst übernimmt, delegiert sie an die Prozessgestaltenden, andere Dienstleisterinnen und Dienstleister, die Verwaltung oder Ehrenamtliche. Sie besteht in der Regel aus Delegierten der Auftraggeberin/des Auftraggebers (zum Beispiel Verwaltungsmitarbeitenden). Für die Besetzung gibt es keine klaren Regeln, sie ist davon abhängig, was vor Ort sinnvoll erscheint. So können auch Initiatorinnen und Initiatoren, Prozessgestaltende, Fachexpertinnen und Fachexperten oder Bürgerinnen und Bürger Teil der Steuerungsgruppe sein.

- **Prozessgestalterinnen und Prozessgestalter** (auch Durchführer, Durchführungsunternehmen, Facilitatoren) organisieren und gestalten große Teile des „eigentlichen“ Bürgerrats, zum Beispiel die einzelnen Sitzungen mit den Teilnehmenden. In der Regel handelt es sich um unabhängige, professionelle Dienstleisterinnen und Dienstleister, die politische Neutralität im Verfahren garantieren. Ihre typischen Aufgaben sind:
 - Prozesskoordination und -design, methodische Konzeption, Ablaufplanung;
 - Strukturierung und Anleitung der Bürgerrat-Sitzungen;
 - Moderationsanleitung und Hauptmoderation der Sitzungen;
 - Anleitung beziehungsweise Durchführung des Agenda Setting-Prozesses sowie
 - Einladung und Briefing von Inputgeberinnen und Inputgebern.
- Die Prozessgestaltenden, die Steuerungsgruppe oder andere beauftragte **Organisatorinnen und Organisatoren** (etwa Verwaltungsmitarbeiterinnen und Verwaltungsmitarbeiter) übernehmen folgende Aufgaben:
 - Öffentlichkeitsarbeit
 - Losverfahren, Einladung und Briefing der Teilnehmenden, Teilnehmermanagement;
 - Veranstaltungsorganisation (unter anderem Terminfindung, Raumbuchungen, technische Voraussetzungen, Catering)
- **Moderatorinnen und Moderatoren** führen die Teilnehmenden durch den Bürgerrat und leiten die Deliberation an. Bei kleineren Verfahren übernehmen die Prozessgestaltenden oft die Moderation. Bei größeren Verfahren werden Konzept und Moderation von unterschiedlichen Personen übernommen. Die Kleingruppenmoderation können auch Mitarbeitende der Verwaltung oder Ehrenamtliche übernehmen.
- **Inputgeber** (auch Referentinnen und Referenten oder Expertinnen und Experten) stellen den Teilnehmenden in Vorträgen und anderen Formaten Wissen und unterschiedliche Perspektiven für eine ausgewogene Diskussion des Bürgerrat-Themas zur Verfügung. Es handelt sich in der Regel um Fachexpertinnen und -experten oder Vertreterinnen und Vertreter von Interessengruppen.
- **Inhaltliche Prozessbegleiter** (auch Faktenchecker) geben während der Deliberation inhaltliches Feedback für die Teilnehmenden und stehen für inhaltliche Rückfragen

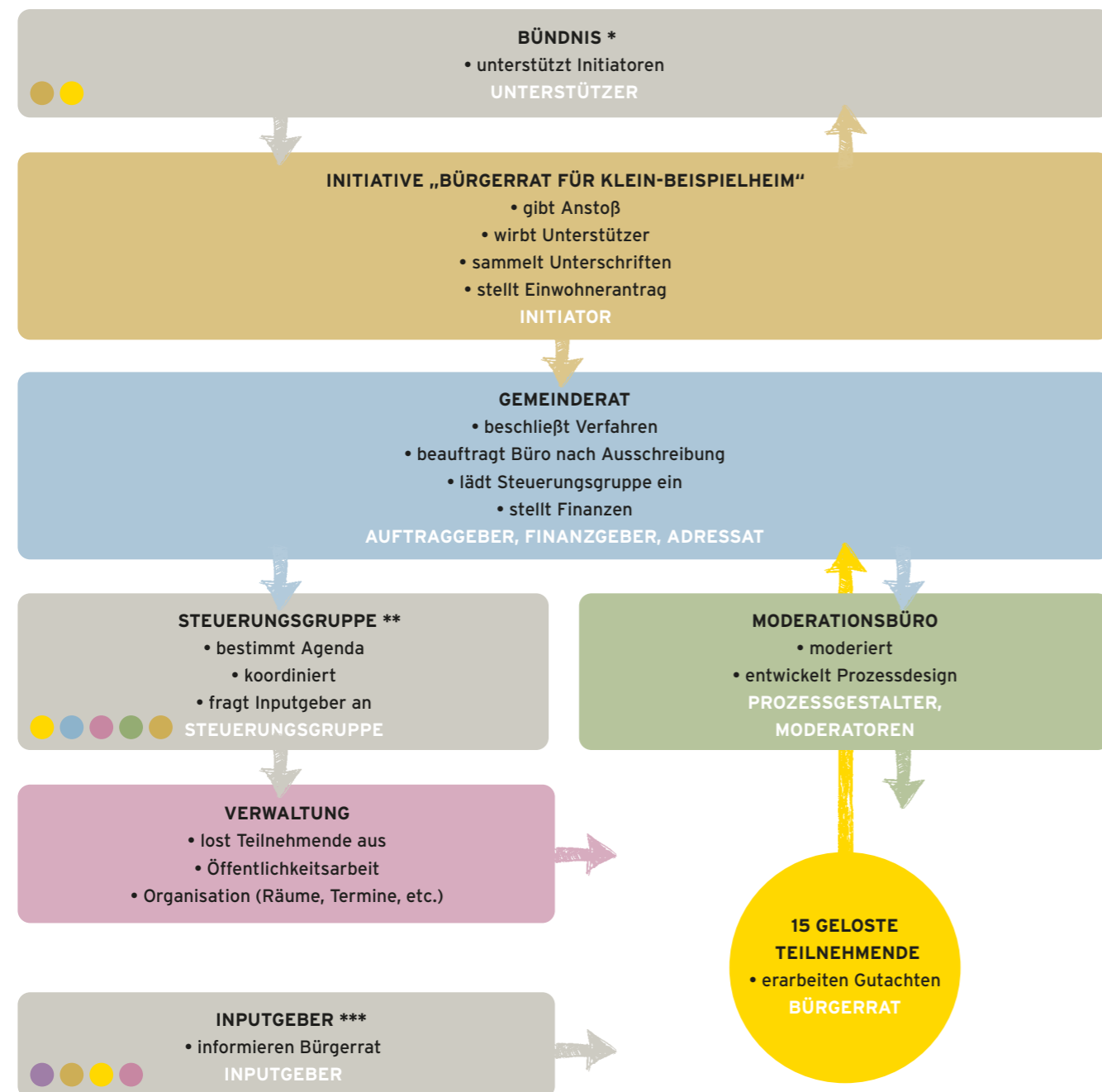
zur Verfügung. Typischerweise handelt es sich um Fachexpertinnen und -experten.

- **Teilnehmende** heißen die ausgelosten (und in seltenen Fällen zusätzlich geladenen) Bürgerinnen und Bürger.
- **Der Beirat** überwacht, ob der Bürgerrat fair und ausgewogen arbeitet und legitimiert ihn damit gegenüber der Öffentlichkeit. Typische Mitglieder sind unterschiedliche Interessenvertreterinnen und Interessenvertreter sowie Fachexpertinnen und -experten. Sie können, in einer zweiten Funktion, auch als Multiplikatorinnen und Multiplikatoren der Ergebnisse in der Öffentlichkeit dienen.
- **(Externe und unabhängige) Gutachterinnen und Gutachter** beobachten und evaluieren den Bürgerrat, einerseits, damit seine Qualität nach außen festgestellt werden kann, was Legitimation schafft, andererseits, um Verbesserungsvorschläge für zukünftige Verfahren zu sammeln. Hier werden häufig Sozialwissenschaftlerinnen und -wissenschaftler und/oder Studierende angefragt.
- **(Stille) Beobachterinnen und Beobachter** sind als Journalistinnen und Journalisten, aber auch Menschen aus Politik oder Verwaltung bei den Bürgerrat-Sitzungen dabei, um einen Eindruck vom Verfahren zu bekommen. Sie dürfen sich aber nicht in Diskussionen einbringen.

Organisation und Verhältnis der Beteiligten

Eine allgemeingültige, feste Rollenverteilung für die Beteiligten eines Bürgerrat-Verfahrens gibt es nicht – für jeden Bürgerrat werden Funktionen und Verantwortungen individuell vergeben. Insbesondere die Besetzung der Steuerungsgruppe und die Aufteilung zwischen Verwaltungsmitarbeitenden und externen Dienstleisterinnen und Dienstleistern (die oft die Prozessgestaltung übernehmen) variiert. In einigen Verfahren füllen einzelne Akteurinnen und Akteure mehrere Rollen aus, in anderen entfallen manche Rollen komplett. Je nach Art und Größe des Bürgerrats kann die untenstehende Abbildung (Organigramm) dementsprechend mehr oder weniger komplex aussehen. Wichtig ist, dass sich vor allem die Kernakteurinnen und -akteure wie Auftraggebende und Prozessgestaltende auf eine Organisationsstruktur verständigen und diese transparent kommunizieren.

Die Abbildungen 6 und 7 zeigen beispielhaft, wie Rollen und Aufgaben in einem kleinen und großen Bürgerrat-Verfahren verteilt sein könnten.

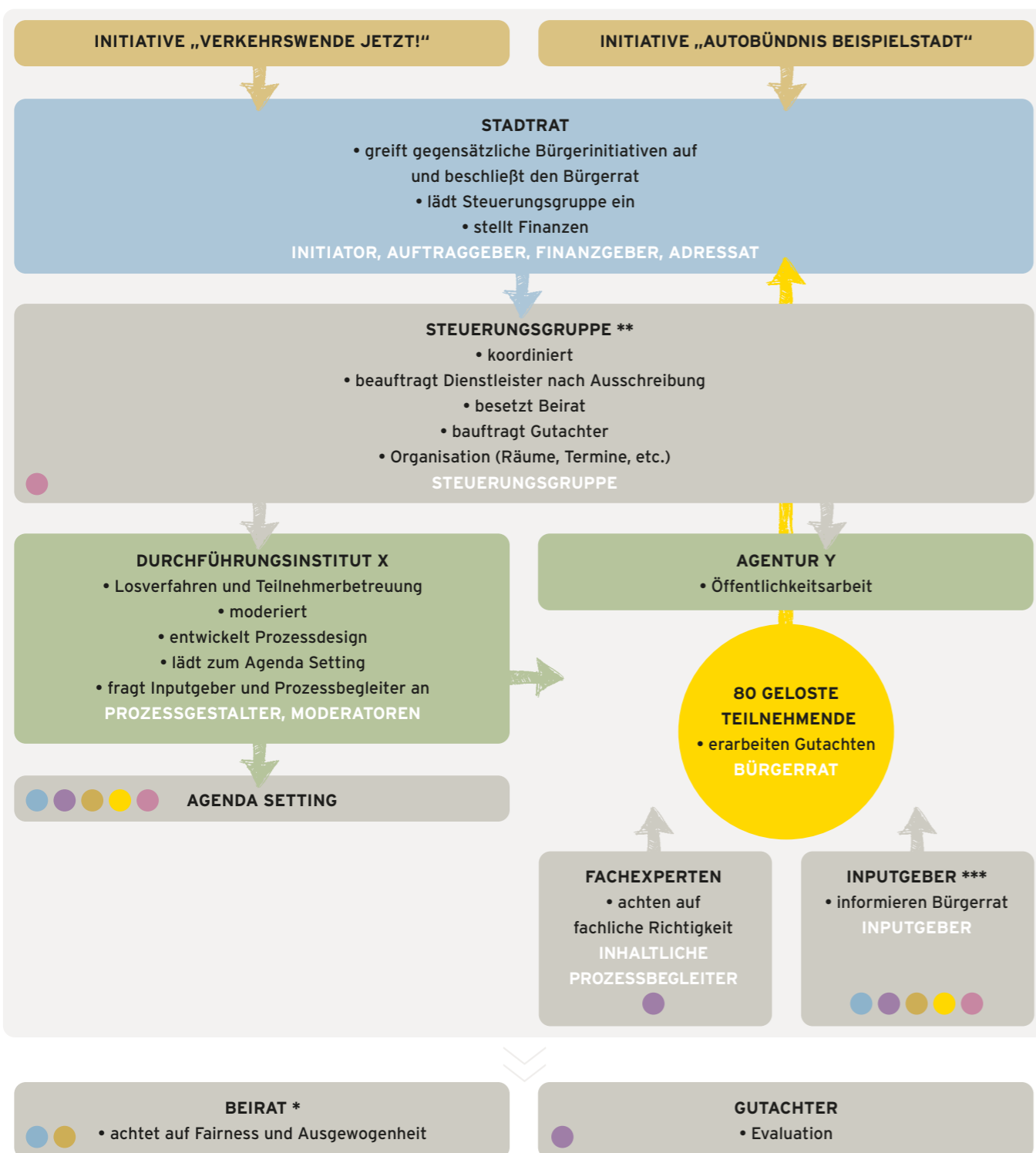
Beispiel 1: Organigramm des Bürgerrats „Klein-Beispielheim“ zum Thema „Lebendige Innenstadt“

Der Bürgerrat in Klein-Beispielheim, ein Verfahren mit 15 Teilnehmenden, diskutiert an anderthalb Tagen die Frage, wie die Innenstadt des Ortes lebendiger gestaltet werden kann. Anstoß gibt eine zivilgesellschaftliche Initiative, die, unterstützt von einem Bündnis (in der Abbildung mit * markiert), genug Unterschriften für einen Einwohnerantrag sammelt. Der Gemeinderat kommt dem Antrag nach und beschließt die Durchführung eines Bürgerrats. Dazu wird eine Steuerungsgruppe (**) gebildet, die die Koordination übernimmt, die genaue Agenda festlegt und passende Inputgeberinnen und -geber auswählt. Die Steuerungsgruppe ist mit unterschiedlichen Akteurinnen und Akteuren besetzt (Beteiligungsbeauftragte, zwei Mitarbeitende der Verwaltung, Bürgermeisterin, Gemeinderatsmitglieder (eines pro Fraktion), Vertreter des Moderationsbüros, zwei geloste Bürger, Vertreterin der Bürgerrat-Initiative, Vertreterin des Gewerbevereins), damit schon bei der Organisation des Bürgerrats diverse Perspektiven und Interessen einbezogen werden können. Das Prozessdesign des Verfahrens entwickelt ein Moderationsbüro; der Gemeinderat beauftragt dieses Büro mittels einer öffentlichen Ausschreibung. Die logistische Organisation (der Räume und des Caterings) übernimmt die Verwaltung, ebenso wie Losauswahl, Betreuung der Teilnehmenden und Öffentlichkeitsarbeit. Damit die Teilnehmenden inhaltlich fundierte Empfehlungen erarbeiten können, nehmen sie zunächst an Vorträgen teil, für die Inputgeberinnen und -geber (***) eingeladen werden (zum Beispiel der Leiter eines Tourismusbüros, Stadtentwicklungsexpertin, Vertreterin der Bürgerinitiative „Verkehrsberuhigte Innenstadt“, Gastwirt aus der Innenstadt).

Das Verfahren in Klein-Beispielheim ist einfach gehalten, manche Rollen und Aufgaben (wie die Evaluation) entfallen komplett und die Verwaltung übernimmt viele Aufgaben selbst, weil sie genügend Expertise besitzt. Dadurch ist das Verfahren relativ kostengünstig.

Abbildung 6: Organigramm des Bürgerrats „Klein-Beispielheim“ zum Thema „Lebendige Innenstadt“

Beispiel 2: Organigramm des Bürgerrats „Beispielstadt“ zum Thema „Mobilität in Beispielstadt“



Der Bürgerrat in Beispielstadt ist ein vergleichsweise aufwendiges Verfahren mit sechs Terminen, an denen 80 Teilnehmende die Frage diskutieren, wie die Mobilitätssituation Beispielstadts in Zukunft gestaltet werden soll. Anlass zum Bürgerrat war der Streit zweier Bürgerinitiativen und die Spaltung der Gesamtbevölkerung in Bezug auf die Frage, ob in Beispielstadt zukünftig deutlich weniger Autos unterwegs sein sollen. Der Stadtrat überträgt einer Steuerungsgruppe in der Verwaltung (in der Abbildung mit ** markiert) die Aufgabe, ein Bürgerrat-Verfahren zu diesem Thema in die Wege zu leiten und zu koordinieren. Nach einer Ausschreibung beauftragt der Stadtrat einen Dienstleister mit der Durchführung des Verfahrens und einen weiteren mit der begleitenden Öffentlichkeitsarbeit. Im Agenda Setting werden Perspektiven aus Verwaltung, Bürgerschaft, Wissenschaft, Politik und Interessengruppen einbezogen, um eine geeignete Fragestellung zu formulieren sowie festzustellen, welche Inhalte und Positionen den Teilnehmenden präsentiert werden müssen, um eine ausgewogene und konstruktive Diskussion zu ermöglichen. Basierend auf diesen Überlegungen entwickeln die Prozessgestaltenden das Prozessdesign für den Bürgerrat und fragen eine diverse Gruppe von Inputgeberinnen und Inputgebern (***) an. Zur gleichen Zeit führen die Prozessgestaltenden das Losverfahren durch. In den Sitzungen werden die Teilnehmenden von Fachexpertinnen und Fachexperten aus der Wissenschaft beraten, die für Fragen zur Verfügung stehen und darauf achten, dass die Diskussion fachlich korrekt verläuft. Am Ende des Verfahrens werden die Empfehlungen in Form eines Gutachtens an den Stadtrat übergeben. Ein Beirat (*), der mit unterschiedlichen Vertreterinnen und Vertretern aus Politik und Interessengruppen besetzt ist, beobachtet den gesamten Bürgerrat-Prozess, um sicherzustellen, dass die Teilnehmenden nicht einseitig beeinflusst werden. Externe Gutachterinnen und Gutachter fertigen zusätzlich ein Evaluations-Papier an, das zeigt, welcher Verbesserungsbedarf in Hinblick auf zukünftige Bürgerrat-Verfahren besteht.

Abbildung 7: Organigramm des Bürgerrats „Beispielstadt“ zum Thema „Mobilität in Beispielstadt“

Einbindung von Politikerinnen und Politikern

Auch, wenn ein Bürgerrat von einem Gemeinde-/Stadtrat (und nicht zivilgesellschaftlich) beauftragt ist, ist nicht garantiert, dass Politikerinnen und Politikern gut in das Verfahren eingebunden sind und es intensiv verfolgen. Je größer die Kommune, desto eher ist ein Bürgerrat von den politischen Strukturen vor Ort entkoppelt. In besonders großen Städten ist es unwahrscheinlich, dass Politikerinnen und Politiker, die nicht unmittelbar an Entscheidungen zum Bürgerrat beteiligt waren, das geplante Verfahren kennen.

Es ist ein großer Gewinn für ein Bürgerrat-Verfahren, wenn es eng an die politischen Strukturen vor Ort angebunden ist, denn ...

- wenn Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger Interesse am Verfahren zeigen, fühlen sich die Teilnehmenden beachtet und ernst genommen. Das erhöht ihre Motivation in der Deliberation.
- so entsteht mehr öffentliches Interesse für die Ergebnisse des Bürgerrats.
- Politikerinnen und Politiker sind eher bereit, weitere Bürgerräte zu veranstalten und Empfehlungen ernst zu nehmen, wenn sie das Verfahren kennen und ihm vertrauen.
- dadurch sinkt die Gefahr, dass die Beteiligung nur alibi-mäßig und ohne echtes Interesse der Auftraggeber („Scheinbeteiligung“) durchgeführt wird, da mit der engeren Anbindung eine größere Verantwortung und eine Verpflichtung zum Aufgreifen der Ergebnisse einhergehen.

Oftmals sind unterstützende Maßnahmen notwendig, um den Auftraggebenden (zum Beispiel der Bürgermeisterin oder den Gemeinderäten) zu ermöglichen, das Verfahren aus der Nähe beobachten zu können. Auch kommunale Politikerinnen und Politiker, die nicht unmittelbar an der Beauftragung des Bürgerrats beteiligt waren, sollten durch gezielte Ansprache in das Verfahren eingebunden werden. Die öffentlich sichtbare Ausgewogenheit und Legitimation des Verfahrens steigen, wenn nicht nur Vertreterinnen und Vertreter einer Partei oder politischen Richtung hinter dem Verfahren stehen.

Unserer Erfahrung nach sind Politikerinnen und Politiker oft überrascht davon, auf welchem hohem Niveau die Teilnehmenden diskutieren. Dieses Erlebnis ist nicht durch Berichte oder Studien zu ersetzen.

Um Politikerinnen und Politiker ins Verfahren einzubinden, gibt es folgende Möglichkeiten:

- Das **Agenda Setting** beeinflussen Politikerinnen und Politiker oft als Auftraggebende.
- Politikerinnen und Politiker können (und sollten) **beobachtend an einigen der Bürgerrat-Sitzungen teilnehmen**.
- Es kann eine **Austauschrunde** zwischen Politikerinnen und Politikern, dem Gemeinde-/Stadtrat und den Teilnehmenden des Bürgerrats organisiert werden, in der alle Anwesenden die Gelegenheit bekommen, sich gegenseitig Fragen zu stellen.¹⁰¹ Wichtig ist hier, dass Vertreterinnen und Vertreter aller (im Gemeinde-/Stadtrat oder Land-/Bundestag vertretenen) Parteien eingeladen werden.
- Politikerinnen und Politiker können auch als **Inputgeberinnen und Inputgeber** auftreten und ihre oder die Position ihrer Partei zum Thema des Bürgerrats darlegen. Auch hier sollte auf eine ausgewogene Verteilung der Sprechzeiten zwischen den Parteien geachtet werden – es sei denn, es spricht nur eine Person in ihrer Funktion als Vertreter/-in des Gemeinde-/Stadtrats oder der Kommunalregierung (und nicht als Vertreter/-in einer Partei).
- In einigen internationalen Bürgerräten waren Politikerinnen und Politiker **Teilnehmende** des Bürgerrats und konnten mit den gelosten Bürgerinnen und Bürgern diskutieren. In Deutschland wurde dies bisher nicht praktiziert (zu den Vor- und Nachteilen dieser Variante siehe Kapitel Nicht-geloste Teilnehmende, ab S. 95).

¹⁰¹ Die Teilnehmenden können auf diese Weise die Positionen ihrer politischen Vertreterinnen und Vertreter zum Bürgerrat-Thema erkunden, aber auch ein Austausch in die andere Richtung ist denkbar: Beim Forum Corona in Sachsen haben der Ministerpräsident und die Demokrateministerin in einer Austauschrunde die Teilnehmenden befragt (Sächsisches Staatsministerium der Justiz und für Demokratie, Europa und Gleichstellung, 2022/2). Die beteiligten Bürgerinnen und Bürger empfanden diesen Prozess als sehr wertschätzend ihnen gegenüber.

- Politikerinnen und Politiker sollten regelmäßig über den Fortgang des Bürgerratprozesses unterrichtet werden (zum Beispiel während Gemeinde-/Stadtratssitzungen). Mit **gezielter Ansprache** von Politikerinnen und Politikern, die bisher kein Interesse am Bürgerrat gezeigt haben, können deren Gründe dafür in Erfahrung gebracht und gegebenenfalls deren Interesse geweckt werden.
- In der **Transferphase** können die Politikerinnen und Politiker die erarbeiteten Empfehlungen mit den Teilnehmenden anschauen und diskutieren. Diese gemeinsame, inhaltliche Auseinandersetzung schafft nicht nur ein tieferes Verständnis dafür, was mit einzelnen Empfehlungen gemeint ist, sondern stärkt auch die emotionale Verbundenheit zum Verfahren auf beiden Seiten. Die Transferphase trägt deshalb wesentlich dazu bei, dass Bürgerrat-Empfehlungen ihren Weg in die politische Umsetzung finden.
- Gerade im **Nachgang** des Bürgerrats ist es sinnvoll „dranzubleiben“ und in Gesprächen mit Politikerinnen und Politikern darauf hinzuwirken, dass sie das erarbeitete Bürgergutachten politisch beachten und verwenden. Dafür können auch Teilnehmende des Bürgerrats als „Patinnen und Paten“ des Gutachtens agieren. Gut wäre es zum Beispiel, wenn das Bürgergutachten in Fraktionssitzungen behandelt wird, da die Parteien dort oft ihre Positionen zu Themen festlegen.

Einbindung der Verwaltung

Verwaltungen spielen für das Bürgerrat-Verfahren selbst und für die Umsetzung der Empfehlungen eine entscheidende Rolle. Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Verwaltung können – zusätzlich zu den organisatorischen Funktionen, die einige von ihnen gegebenenfalls übernehmen – an mehreren Stellen in ein Bürgerrat-Verfahren einbezogen werden.

- Im **Agenda Setting** können Mitarbeitende der Verwaltung dazu beitragen, Fragestellungen zu erarbeiten und zu schärfen. Sie wissen oft am besten, welche konkreten Fragen sich in der politischen Praxis stellen, die beantwortet werden müssen.
- Anknüpfend hieran können Verwaltungsmitarbeiterinnen und -mitarbeiter **Inputs geben** oder bereits vor den Bürgerrat-Sitzungen gemeinsam mit Prozessgestaltenden die für die Teilnehmenden relevanten Informationen zusammenstellen und aufbereiten. Je nach Thema können sie das **Verfahren auch inhaltlich begleiten** und die Deliberation mit ihrem Sachwissen unterstützen.
- Wenn Mitarbeitende der Verwaltung **das Verfahren in der Praxis beobachten**, lernen sie Perspektiven der Bürgerinnen und Bürger und die Arbeitsweise des Bürgerrats kennen. Das erhöht nicht zuletzt das Verständnis und kann auch in der alltäglichen Arbeit hilfreich sein.¹⁰²
- Ebenso wie für politische Vertreterinnen und Vertreter ist die **Transferphase** für Verwaltungsmitarbeiterinnen und -mitarbeiter eine gute Gelegenheit, sich mit den erarbeiteten Empfehlungen des Bürgerrats vertraut zu machen. Die Inhalte der Empfehlungen mit den Teilnehmenden zu besprechen ist für Verwaltungsmitarbeitende gerade dann hilfreich, wenn sie die Bürgerrat-Empfehlungen im Anschluss in formal korrekte und ausformulierte Anträge oder Regelungen übersetzen.

¹⁰² Der Bürgerrat „Bonn4Future“ (Bonn im Wandel, 2022) ist ein gutes Beispiel für einen kommunalen Bürgerrat, bei dem die Verwaltung in allen Verfahrensschritten sehr eng mit den Organisatorinnen und Organisatoren zusammengearbeitet hat: So waren bei der letzten Bürgerrat-Sitzung über 40 Angestellte der Verwaltung als Beobachterinnen und Beobachter anwesend.



© Christian Frey / Mehr Demokratie

Je mehr Perspektiven in einem Bürgerrat abgebildet werden, desto akzeptierter sind die Empfehlungen

Einbindung von Interessengruppen/Stakeholdern

Interessengruppen in den Bürgerrat einzubinden bietet Chancen, setzt aber voraus, dass die Beteiligung dieser Akteurinnen und Akteure das Verfahren voranbringt und nicht ausbremst.

Für eine Einbindung von Interessengruppen in einen Bürgerrat spricht, dass sie ...

- den erarbeiteten Empfehlungen durch ihre Zustimmung Gewicht verleihen und deren Umsetzung stark beschleunigen können – andererseits ist es Interessengruppen durch ihren politischen Einfluss möglich, die Wirkung des Bürgerrats durch ihre Kritik zu schmälern.
- die öffentliche Wahrnehmung des Bürgerrats, zum Beispiel seine Bekanntheit und Legitimität, beeinflussen.
- wertvolle und ergänzende Perspektiven für die Deliberation im Bürgerrat mitbringen.

Wichtig ist, wie beim Einbezug politischer Akteurinnen und Akteure, für eine ausgewogene Beteiligung zu sorgen. Welche Interessengruppen einbezogen werden und welche nicht, sollte gut durchdacht und transparent kommuniziert werden.¹⁰³

Interessengruppen können in unterschiedlichen Rollen und Funktionen in ein Bürgerrat-Verfahren eingebunden werden:

- Im **Agenda Setting**, also dem Ausloten von Themen, Fragestellungen und sinnvollen Inputs für den Bürgerrat (siehe Kapitel Agenda Setting, ab S. 97).
- Als **Inputgeberinnen und Inputgeber**, durch Bereitstellung von Sachinformationen, zum Beispiel in Vorträgen und Darstellungen der eigenen Position zum Thema (auch als vom Thema Betroffene (siehe Kapitel Input und Inputgeber, ab S. 128).

¹⁰³ Falls nicht alle Stakeholder beteiligt werden können und eine Auswahl getroffen werden muss, kann hier, wie bei der Auswahl der Teilnehmenden, das Los zum Einsatz kommen. Eine alternative Möglichkeit wurde beim „Bürger:innenrat Klima“ in Stuttgart erprobt. Dort hatten Stakeholder die Möglichkeit „sich selbst“ zu rekrutieren, wenn sie einen Bezug zum Thema nachweisen konnten. Auf diese Weise kann den Organisatorinnen und Organisatoren des Bürgerrats keine Manipulation vorgeworfen werden.

Interessengruppen, die in ein Bürgerrat-Verfahren eingebunden werden können

- **Akteurinnen und Akteure der Zivilgesellschaft:** gemeint sind Vereine, Verbände, sowie Initiativen, die eine klare Position zum Thema und Wünsche bezüglich der Empfehlungen des Bürgerrats haben. Falls ein Beteiligungsbeirat in der Kommune existiert, sollte er selbstverständlich in die Planung des Bürgerrats einbezogen werden.
- **Wirtschaftsvertreterinnen und -vertreter, Unternehmen:** Je nach Thema sind Akteurinnen und Akteure der Wirtschaft stark von Bürgerrat-Empfehlungen und ihrer Umsetzung betroffen, wie zum Beispiel Handwerkerinnen und Handwerker durch empfohlene Baumaßnahmen. Die Haltung politisch einflussreicher Wirtschaftsvertreterinnen und -vertreter gegenüber den Empfehlungen kann deren Umsetzung wesentlich begünstigen oder erschweren.
- **Informelle Meinungsführerinnen und -führer:** Sie haben auf die Stimmung und Debatten in der Kommune starken Einfluss, ohne politische Entscheidungsgewalt zu besitzen. Sie müssen nicht notwendigerweise einen direkten Bezug zum Thema des Bürgerrats haben, um die Reichweite des Verfahrens zu vergrößern. Beispiele für informelle Meinungsführerinnen und -führer sind Sportvereine, Karnevalsgesellschaften, Religionsgemeinschaften sowie bekannte, beliebte und respektierte Persönlichkeiten.

- **Betroffene:** Menschen, die in besonderer Weise von dem Thema des Bürgerrats betroffen sind, wie zum Beispiel ...
 - eine Person aus einer stark vom Klimawandel betroffenen Region im Globalen Süden beim Thema Klimaschutz.
 - Anwohnerinnen und Anwohner, die in der Nähe einer geplanten Straße/Anlage wohnen, deren Bau in einem Bürgerrat diskutiert wird.
 - eine Person mit Gehbehinderung beim Thema „Barrierefreie Innenstadt“.

Hinweis: Welche Interessengruppen in ein Bürgerrat-Verfahren einbezogen werden sollte nicht nur von einer Person entschieden werden, da sonst die Gefahr besteht, dass manche Interessengruppen nicht als solche identifiziert und vergessen werden. Um dem vorzubeugen, könnten angesprochene Interessengruppen gebeten werden, ihrerseits Akteurinnen und Akteure vorschlagen. Denkbar wäre auch, in kleinen Beteiligungs-Werkstätten herauszuarbeiten, welche Interessengruppen es in der Kommune gibt oder ein Online-Beteiligungsformat zu nutzen, mit dem sich Akteurinnen und Akteure selbst bewerben und andere vorschlagen können.



- Als stille **Beobachtende**, ohne die Möglichkeit, direkt auf das Verfahren einzuwirken. So können die Interessengruppen nachverfolgen, dass der Prozess fair und gut durchgeführt wird; dadurch erhöht sich die Transparenz und Anerkennung des Bürgerrat-Verfahrens.
- Als **Adressatinnen und Adressaten**, wenn die erarbeiteten Empfehlungen nicht (nur) die Kommunalpolitik betreffen, sondern direkt oder indirekt auch Interessengruppen wie etwa Unternehmen vor Ort. Gerade bei sehr umfassenden Themen, zum Beispiel einer „Verkehrswende“, ist dies der Fall.
- Als **Teil des Organisationsteams**, um Organisationsaufgaben oder die Öffentlichkeitsarbeit zu übernehmen. Vor allem in kleinen Kommunen mit geringem Budget für Bürgerrat-Verfahren kann es sinnvoll sein, Mitglieder der Initiative für einen Bürgerrat oder eines Bürgervereins anstelle von externen Dienstleisterinnen und Dienstleistern in das Organisationsteam einzubinden.
- Als **Multiplikatorinnen und Multiplikatoren**, die die Reichweite eines Bürgerrats wesentlich erhöhen, wenn sie sich in ihrem gesellschaftlichen Wirkungsbereich für das Verfahren einsetzen. Bürgerräte profitieren von der Aufmerksamkeit einer breiten Öffentlichkeit, weil sie die Politik motiviert, die erarbeiteten Empfehlungen umzusetzen.

- Als **Unterstützerinnen und Unterstützer**, die ermöglichen, dass ein Bürgerratsprojekt überhaupt zustande kommt, indem sie sich dafür einsetzen und nötige Gespräche führen.
- Als **Begleitgremium/Beirat**¹⁰⁴, dessen Mitglieder das Bürgerrat-Verfahren kontinuierlich kontrollieren und es auf diese Weise nach außen legitimieren, sowie Rückhalt in der Bevölkerung und Öffentlichkeit gewinnen. Es muss im Vorhinein klar sein, welche Rechte dieses Gremium hat und wie es operieren soll. Denkbar ist, dass die einbezogenen Interessengruppen
 - das Verfahren und die Sitzungen nur beobachten.
 - während des Agenda Settings und der Auswahl von Inputgeberinnen und Inputgebern Vorschläge machen und Vetos einlegen dürfen.
 - Gelegenheit bekommen, die Entscheidungen der Steuerungsgruppe zu hinterfragen und gegebenenfalls zu korrigieren.
- In der **Transferphase**, um mit Teilnehmenden in den Austausch zu treten, Empfehlungen zu diskutieren und zu schärfen, gemeinsame Projekte zu entwerfen oder Schlussfolgerungen für ihr eigenes Handeln abzuleiten.
- Als **Teilnehmende**, wie etwa im Bürgerrat-Verfahren „Bonn4Future“¹⁰⁵, dessen Teilnehmerschaft zu zwei Dritteln aus gelosten Bürgerinnen und Bürgern und zu einem Drittel aus Interessenvertreterinnen und -vertretern bestand. Ziel war es, Erfahrungen und Perspektiven von Institutionen, Initiativen und Organisationen in die Deliberation einfließen zu lassen, um den Transfer der Ergebnisse in die Zivilgesellschaft hinein und damit deren Verwendung zu erleichtern.
- Als **Stakeholder-Rat**, der bei groß angelegten Beteiligungsverfahren parallel zu einem Bürgerrat stattfindet. Während im Bürgerrat Perspektiven von Bürgerinnen und Bürgern besprochen werden, findet im Stakeholder-Rat zur gleichen Fragestellung eine Art Mediation zwischen den verschiedenen Interessengruppen statt, bei der nach gemeinsamen Lösungen gesucht wird. In der Praxis wurde dieses Verfahrensdesign beispielsweise beim „Klima-Aufbruch Erlangen“¹⁰⁶ angewandt.

Bedenkenswert: Wer sollte einbezogen werden?
Hatten Sie schon einmal das Gefühl, etwas für Sie Relevantes wurde entschieden und Sie haben erst hinterher davon erfahren? Wer könnte sich in Bezug auf die Durchführung eines Bürgerrats in Ihrer Kommune so fühlen? Beziehen Sie diese Menschen frühzeitig mit in das Verfahren ein, um unnötigen Unmut und Auseinandersetzungen zu einem späteren Zeitpunkt zu vermeiden.



Einbindung von Fachexpertinnen und Fachexperten

Ein wichtiges Qualitätsmerkmal von Bürgerräten ist, dass den Teilnehmenden bei der Deliberation alle relevanten Informationen zur Verfügung stehen. Je nach Thema ist der Beitrag von Fachexpertinnen und Fachexperten entscheidend: Zwar dienen Bürgerräte nicht der wissenschaftlichen Erörterung, aber Fakten bilden die Grundlage, auf deren Basis Meinungen, Werte und Perspektiven besprochen werden können und sollen.

Bei einigen Bürgerratsthemen spielen wissenschaftliche Fakten eine große Rolle – für solche Verfahren wäre es also besonders wichtig, Fachexpertinnen und Fachexperten einzubinden, die durch ihre theoretische oder praktische Arbeit relevante Sachkenntnisse besitzen.

Die Einbindung von Expertise hat also folgende Funktionen:

- Sachlage klären, Teilnehmende auf den aktuellen Wissensstand bringen
- Informationsbedürfnisse erfüllen und sachliche Missverständnisse aufklären
- Legitimation nach außen schaffen
- Qualität der Ergebnisse sicherstellen

Einladen ließen sich zum Beispiel

- eine Klimawissenschaftlerin in einem Klima-Bürgerrat,
- ein Städteplaner für das Thema „Stadtentwicklungskonzept“,
- eine Mitarbeiterin der Abfallwirtschaft zum Thema „Müllentsorgung und Recycling“,
- ein Seniorenpfleger beim Thema „Generationengerechte Kommune“,
- ein Vertreter oder eine Vertreterin der Feuerwehr beim Thema „Brandschutz“.

Fachexpertinnen und Fachexperten können an unterschiedlichen Stellen des Verfahrens und in unterschiedlichen Rollen auftreten:

- Als Teil eines **Beirats**, der die inhaltliche Qualität der Arbeit im Bürgerrat überwacht
- Im **Agenda Setting** (siehe Kapitel Agenda Setting, ab S. 97), um das Thema treffend zu fassen
- Während der **Evaluation**, um die Verfahrensqualität zu begutachten oder mit dem Bürgerrat verbundene, wissenschaftliche Fragen zu erforschen
- Als **Inputgeberinnen und Inputgeber** während der Sitzungen
- Als **inhaltliche Prozessbegleitende** („lebendige Bibliothek“), die für Fragen während der Sitzungen zur Verfügung stehen, den Teilnehmenden inhaltliche Rückmeldungen geben oder in Kleingruppen dafür sorgen, dass in den Diskussionen keine groben fachlichen Fehler gemacht werden

Hierauf wird ausführlich im Kapitel Input und Inputgebende (ab S. 128) eingegangen.

¹⁰⁴ Siehe beispielsweise „Monitoring Team“ bei

Gerwin & Gasiorowska (2020), S. 7

¹⁰⁵ Bonn im Wandel (2022).

¹⁰⁶ Stadt Erlangen (2023).

Teilnehmerauswahl und -betreuung

Die Losauswahl als hauptsächliche Methode der Teilnehmerauswahl soll sicherstellen, dass Menschen mit möglichst unterschiedlichen Perspektiven für die Deliberation in einem Bürgerrat zusammenkommen - sie ist eines der stärksten Argumente dafür, warum das Format das demokratische System bereichern kann. Entsprechend wichtig ist es, sich mit den Feinheiten des Losverfahrens auseinanderzusetzen, da diese die Zusammensetzung der Teilnehmerschaft stark beeinflussen. Gleichzeitig gibt es bei der Auswahl, Ansprache und Betreuung der Teilnehmenden noch mehr zu beachten, wenn sichergestellt werden soll, dass vielfältige Menschen am Bürgerrat teilnehmen können und wollen.

Ziele und Strategien der Teilnehmerauswahl und -betreuung

In Bürgerräten sollen sich diejenigen beteiligen und zu Wort kommen, die auf anderem Wege in der Politik nicht zur Sprache kommen (können oder wollen). Während in gewählten Gremien, aber auch nicht-gelosten Beteiligungsformaten, häufig bestimmte Bevölkerungsgruppen übermäßig vertreten sind (zum Beispiel Männer mit hohem Bildungsabschluss), wählt das Los auch Menschen für die Teilnahme an einem Bürgerrat aus, die sonst weniger gut repräsentiert sind oder als politikfern gelten.

Das Los garantiert Chancengleichheit bei der Auswahl, allerdings ist die Teilnahme am Bürgerrat nicht verpflichtend; nur ein kleiner Teil der Ausgelosten nimmt tatsächlich am Verfahren teil. Dabei kommt es zu Selbstselektionsmechanismen, die den demokratiestärkenden Effekt der Losauswahl relativieren können. Beispielsweise melden sich Menschen mit hohem Bildungsabschluss und Selbstvertrauen, zum Beispiel in die eigenen rhetorischen Fähigkeiten, deutlich häufiger auf die Einladung zum Bürgerrat zurück als andere. Ausreichend Zeit, finanzielle Sicherheit und Interesse am Thema erhöhen die Teilnahmebereitschaft deutlich, sind aber nicht jedem per Los bestimmten Menschen gegeben. Es wurden unterschiedliche Strategien entwickelt, um der Selbstselektion entgegenzuwirken und dafür zu sorgen, dass sich die Diversität der Ausgelosten in die Teilnehmerschaft des Bürgerrats übersetzt.

- Beim Verfahrensdesign sollte darauf geachtet werden, dass der Bürgerrat inklusiv und zugänglich für alle Teilnehmenden ist (siehe Kapitel Inklusion & Diversität, ab S. 81). Einige Maßnahmen (zum Beispiel Kinderbetreuung oder barrierefreie Räume) dienen gezielt dazu, insbesondere solchen Menschen die Teilnahme zu erleichtern, die sonst nicht an politischen Prozessen teilnehmen (siehe Kapitel Unterstützende Maßnahmen, ab S. 81).
- Mit dem sogenannten geschichteten Losverfahren wird die Teilnehmerschaft in einem zweistufigen Prozess rekrutiert. Dabei richtet sich die Auswahl der Menschen, die am Bürgerrat teilnehmen wollen, nach demographischen Merkmalen, damit der Bürgerrat möglichst repräsentativ für die Gesamtbevölkerung ist. Allerdings werden durch diese Methode allein noch keine Menschen mit geringem Interesse am Thema oder wenig Selbstvertrauen für das Verfahren gewonnen, obwohl gerade deren Perspektive die Deliberation im Bürgerrat bereichert (siehe Kapitel Geschichtetes Losverfahren, ab S. 86).
- Beim aufsuchenden Losverfahren werden diejenigen Ausgelosten, die sich nicht auf die Einladung zum Bürgerrat zurückmelden, noch einmal direkt angesprochen. Dies kann die Diversität der Teilnehmerschaft deutlich erhöhen (siehe Kapitel Aufsuchendes Losverfahren, ab S. 91).
- Wenn bestimmte Menschen oder Bevölkerungsgruppen, die über das Losverfahren wahrscheinlich nicht zu erreichen sind, auf jeden Fall Teil des Bürgerrats sein sollen, können gezielt Eingeladene die Teilnehmerschaft ergänzen (siehe Kapitel Nicht-geloste Teilnehmende, ab S. 95).

Im Folgenden erklären wir die oben genannten Strategien ausführlich und gehen auf weitere Varianten des Losverfahrens und die Teilnehmerbetreuung während des Bürgerrats ein.

Inklusion & Diversität als Querschnittsthemen

Um die Teilnahme und Mitwirkung an einem Bürgerrat tatsächlich allen Menschen zu ermöglichen, müssen Hürden abgebaut und Exklusionsmechanismen aufgebrochen werden. Das gilt für die Losauswahl schwer (oder nicht) zu erreichender Teilnehmerinnen und Teilnehmer, aber auch für die Deliberation: Nicht allen Beiträgen wird automatisch der gleiche Stellenwert beigemessen; das passiert oft indirekt und ohne Vorsatz, muss den Organisatorinnen und Organisatoren von Bürgerräten aber bewusst sein. Nur so können sie aktiv auf eine inklusive, faire und demokratiefördernde Deliberation im Bürgerrat hinarbeiten.

Häufige Gründe, warum Menschen trotz ihrer Losauswahl nicht am Bürgerrat teilnehmen können oder wollen gar nicht für eine Auswahl infrage kommen, sind Hürden beim Losverfahren und Einladungsprozess, sowie „harte“ und „weiche“ Faktoren, die wir im Folgenden erklären.

Hürden beim Losverfahren/Einladungsprozess

- Menschen können nicht ausgelost werden, wenn sie nicht im Los-Pool sind, zum Beispiel weil sie nicht im Melderegister stehen oder festgelegte Voraussetzungen nicht erfüllen (wie etwa Mindestalter und Staatsangehörigkeit). Hier stellt sich die grundlegende Frage, wer vom Beteiligungsverfahren erreicht werden soll - die Auswahlkriterien sind inklusiv zu formulieren (siehe Kapitel Grundlagen des Losverfahrens, ab S. 85).
- Das Anschreiben erreicht Ausgeloste wegen Fehler bei der Zustellung nicht.
- Ausgeloste verstehen die Einladung nicht, zum Beispiel aufgrund von Sprachbarrieren.
- Das Anschreiben wird nicht ernstgenommen und findet keine Beachtung. Dieser Fall kommt Berichten zufolge häufiger vor.

„Harte“ Faktoren, die eine Teilnahme verhindern können

- Fehlende Zeit, zum Beispiel durch Schichtarbeit oder Arbeit am Wochenende oder der Betreuung von Angehörigen und Kindern
- Finanzielle Bedenken oder Schwierigkeiten, sich Zeit für das Verfahren freizuhalten
- Gesundheitliche Hindernisse wie Geheinschränkungen, die den Zugang zum Veranstaltungsort verhindern

Weiche Faktoren, die eine Teilnahme verhindern können

- Misstrauen gegenüber einem von der Kommune beauftragten Verfahren
- Menschen trauen sich nicht zu, während eines Bürgerrats zu sprechen oder glauben nicht, dass sie etwas beitragen können.
- Kein Interesse oder Zugang zum Thema
- Sorge vor Diskriminierung

Um Menschen, die sich in den oben genannten Faktoren wiederfinden, die Teilnahme und Mitwirkung an einem Bürgerrat zu ermöglichen, sollten Spielräume für inklusive Beteiligungsbedingungen genutzt und die Themen Diversität und Inklusion als Querschnittsthemen in der Vorbereitung und Durchführung von Bürgerräten begriffen werden.

Unterstützende Maßnahmen für Teilnehmende

Verschiedene Maßnahmen können die Teilnahme am Bürgerrat erleichtern. Dazu zählen solche, die Hürden im Einladungsprozess abbauen und solche, die Zugänglichkeit und Anschlussfähigkeit während des Verfahrens sicherstellen.

Maßnahmen, die Teilnahmehürden abbauen

- **Barrierearme Einladung, die Unterstützungsangebote darstellt:** Einladungen sollten in einfacher Sprache verfasst sein und gegebenenfalls von Grafiken und Bildern unterstützt werden. Es ist wichtig, die geplanten Unterstützungsmaßnahmen für die Teilnehmenden bereits im Einladungsschreiben kenntlich zu machen.
- **Vertrauenswürdige, aussagekräftige Einladung:** Damit Menschen das Anschreiben ernstnehmen, hilft es, das offizielle Wappen der Kommune und einen bekannten und vertrauenswürdigen Absender abzdrukken. Bereits auf dem Umschlag sollte vermerkt sein, dass es sich nicht um Werbung oder dergleichen handelt, damit die Einladung nicht ungelesen weggeworfen wird. Der Verweis auf eine Website im Anschreiben ermöglicht es den Ausgelosten, die „Echtheit“ der Einladung zu überprüfen. Eine Telefonnummer und Mailadresse, über die Fragen beantwortet werden, darf nicht fehlen. Außerdem sollte im Anschreiben deutlich werden, dass es für die Teilnahme am Bürgerrat kein Vorwissen braucht.

- **Aufwandsentschädigung:** Es ist wichtig, eine Aufwandsentschädigung für die Teilnahme am Bürgerrat zu zahlen, um auch hier einen weiteren Anreiz mindestens aber einen Ausgleich für die Teilnahme zu setzen.¹⁰⁷
- **Übernahme der Reisekosten:** Die Kosten für die Anreise zum Veranstaltungsort sollten übernommen werden, falls diese mit der Aufwandsentschädigung nicht ausreichend abgedeckt sind.
- **Betreuung für Angehörige:** Finanzierung oder Organisation von Kinderbetreuung, Betreuung von pflegebedürftigen Angehörigen, gegebenenfalls auch Haustierbetreuung, erleichtern einigen Ausgelosten die Teilnahme.
- **Hilfestellungen in Bezug auf Technik:** Dies bezieht sich sowohl auf die Bereitstellung von Material (zum Beispiel Laptops oder Headsets), als auch auf die Einrichtung und Bedienung von Geräten und Programmen (wie etwa eine Schulung in der Nutzung von Videokonferenztools). Bei digital durchgeführten Bürgerräten ist dies besonders wichtig.
- **Barrierefreie Veranstaltungsorte:** Die Räume, in denen sich der Bürgerrat trifft, müssen für alle Teilnehmerinnen und Teilnehmer leicht zu erreichen und problemlos zugänglich sein.
- **Ermöglichung von Bildungsurlaub:** Teilnehmende sollten für die Veranstaltung Bildungsurlaub nehmen können.¹⁰⁸
- **Erläuterndes Schreiben für Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber:** Dieses erläutert Sinn und Zweck des Bürgerat-Verfahrens und bittet um eine Freistellung der Ausgelosten von der Arbeit. Dies ist besonders hilfreich, wenn ein Bildungsurlaub nicht ermöglicht werden kann.
- **Übersetzungen:** Die Übersetzung der Einladungen, vorbereitenden Materialien und Deliberation (live vor Ort) in andere Sprachen, auch Laut- und Gebärdensprache, erleichtert die Teilnahme der Ausgelosten mit Sprachbarriere.
- **Vertrauen schaffen durch Wiedererkennungswert:** Durch vorausgehende und begleitende Öffentlichkeitsarbeit können Bürgerrat und Losverfahren angekündigt und gegebenenfalls erklärt werden, um bereits vor Beginn des Verfahrens Vertrauen zu schaffen. („Wir starten einen Bürgerrat zum Thema ‚Wohnen‘. Die Ausgelosten erhalten diese Woche einen Brief. Wir freuen uns auf Ihre Rückmeldung.“)
- **Sensible Zeitgestaltung:** Die Auswahl der Termine und die zeitliche Gestaltung sollten so gewählt sein, dass möglichst viele Menschen am Bürgerrat teilnehmen können (siehe Kapitel Zeitliche Rahmensetzung, ab S. 58). Längere Verfahren, an denen erfahrungsgemäß weniger Menschen teilnehmen können, lassen sich beispielsweise in mehrere kurze Verfahren unterteilen, für die die Teilnehmenden jeweils neu ausgelost werden. Der Nutzen dieses Vorgehens muss gründlich mit einhergehenden Nachteilen (zum Beispiel geringere Intensität beim Einstieg ins Thema, aufwendigere Organisation) abgewogen werden.
- **Klare Ansprechpartnerinnen und Ansprechpartner:** Beispielsweise kann eine „Service Hotline“ für den Fall zur Verfügung stehen, dass Hilfe oder eine Auskunft benötigt wird. Auch die Benennung von „Awareness Teams“ (Aufmerksamkeits-Teams) als Anlaufstelle für Menschen, die zum Beispiel von Sexismus oder Rassismus betroffen sind, ist wünschenswert.

¹⁰⁷ Die Spannbreite der gezahlten Summen ist groß, Orientierung können die Ehrenamtszuschüsse oder das Erfrischungsgeld für Wahlhelferinnen und Wahlhelfer bieten. Wir rechnen hier mit 25-75 Euro pro Teilnehmer/Teilnehmerin und Tag. Die Höhe der Aufwandsentschädigung hängt stark davon ab, ob Termine während Werktagen stattfinden und ob eine längere Anreise und Übernachtung nötig ist, wie bei landes- oder bundesweiten Bürgerräten.

¹⁰⁸ Dafür sind oft Kooperationen mit Organisationen notwendig, für deren Veranstaltungen Bildungsurlaub genommen werden können, zum Beispiel Bildungswerke. In Zukunft sollten die rechtlichen Rahmenbedingungen auf Landesebene so angepasst werden, dass für die Teilnahme an Beteiligungsverfahren grundsätzlich die Möglichkeit besteht, Bildungsurlaub zu nehmen.

Hinweise zur Zugänglichkeit und Diversität während des Verfahrens

- **Niedrigschwelliges, einfach verständliches Material:** Alles Material, das die Teilnehmenden erhalten, zum Beispiel Informationen, Inputs und Arbeitsmaterial, sollte möglichst in einfacher Sprache und ohne Fremdwörter verfasst sein. Digitales Material sollte so formatiert sein, dass es mit verschiedenen Programmen und Geräten kompatibel ist. Zusätzlich zu Texten können weitere Darstellungsformen wie Grafiken oder Videos (bei Bedarf mit Untertiteln für gehörlose und Audiodeskription für sehbeeinträchtigte Teilnehmende) eingesetzt werden.
- **Offenheit für unterschiedliche Ausdrucksformen:** Dies verhindert, dass ein bestimmter Kommunikationsstil, der oftmals unausgesprochen als „normal“ und „erwünscht“ erachtet wird, Teilnehmende von der Deliberation ausschließt. Im Kontext von Bürgerräten wird in der Theorie häufig vom Ideal des Austauschs sachlicher Argumente unter Gleichgestellten ausgegangen. Dieses Ideal ist sehr stark am Kommunikationsstil der akademisch gebildeten Mittelschicht orientiert und vernachlässigt die ungleichen Ausgangsvoraussetzungen zwischen den Teilnehmenden und deren vielfältige Kommunikationsstile. Während der Deliberation sollten von der Moderation daher auch persönlichere und emotionale Ausdrucksformen, wie Storytelling, unterstützt und wertgeschätzt werden. Schließlich geht es beim Format Bürgerrat um das Alltagswissen der Teilnehmenden, das auf unterschiedlichen Wegen kommuniziert werden kann.
- **Sensible Organisations- und Moderationsteams:** Diese sollten in der Planung des Prozesses, der Wahl und Anwendung von Methoden und ihrer Sprache bedenken, dass Kommunikation und Interaktion im Bürgerrat, wie auch anderswo, Normen ausdrücken - und versuchen, ausschließende Mechanismen gezielt zu vermeiden.

Zum Beispiel

- ist es für eine gelungene Inklusion relevant, zu welchen Feiertagen (zum Beispiel Weihnachten, Zuckerfest, Chanukka) gratuliert wird.
- drückt die Ansprache der Teilnehmenden Geschlechternormen aus. So schließt „sehr geehrte Damen und Herren“ nicht-binäre Menschen (die sich weder nur als Frau noch nur als Mann begreifen) aus.
- haben Bildungsabschlüsse und Berufe in unserer Gesellschaft eine große Bedeutung; ihre Thematisierung trägt bewusst oder unbewusst zur Hierarchiebildung bei. Dies kann aufgebrochen werden, indem in der Vorstellungsrunde bewusst auf entsprechende Angaben verzichtet wird.
- kann ein Awareness-Team als Anlaufstelle für Menschen benannt werden, die sich ausgeschlossen fühlen oder Ausschluss bei anderen beobachten.
- können alle Teilnehmenden Stopp-Karten erhalten, mit denen sie signalisieren können, dass der Prozess zu schnell verläuft oder sie etwas nicht verstehen.
- **Diverse Zusammensetzung des Bürgerrat-Teams:** Diversität und Inklusion spielen auch in der internen Organisation der Prozessgestaltenden eine Rolle. Die Besetzung der Teams beeinflusst die Wahrnehmung des Verfahrens in der Öffentlichkeit, die Stimmung im Bürgerrat, den Umgang mit dem Thema Inklusion und kann Teilnehmende dazu bewegen, beim Verfahren mitzumachen oder auszustiegen. Nicht nur in der Außenwahrnehmung, auch für die Arbeitsweise und das Design des Bürgerrat-Verfahrens ist Diversität ein relevanter Faktor: Moderatorinnen und Moderatoren, die selbst einen Migrationshintergrund haben, fällt es gegebenenfalls leichter, Menschen mit Migrationshintergrund in ihren Bedürfnissen wahrzunehmen, anzusprechen und dieses Wissen auch schon in die Konzeption des Verfahrens einfließen zu lassen.¹⁰⁹ Um möglichst inklusive Beteiligungsbedingungen für andere Menschen zu schaffen, sollten sich die Organisatorinnen und Organisatoren eines Verfahrens schon in der Planungsphase mit Diversität und Inklusion beziehungsweise Exklusionsmechanismen auseinandersetzen.

¹⁰⁹ In der Praxis ist es zuweilen schwierig, professionelle Moderatorinnen und Moderatoren mit Migrationshintergrund oder ohne akademischen Abschluss zu finden. Zumindest sollte mit dieser Tatsache transparent umgegangen werden. In jedem Fall lassen sich die Moderationsteams mit Menschen unterschiedlichen Alters und Geschlechts besetzen.

- **Vielfältige Inputgebende und Inputs:** Die inhaltlichen Inputs sollten divers gestaltet werden – entscheidend ist hier vor allem, wessen Expertise für Fachinputs herangezogen wird. Beim Thema Klimawandel können zum Beispiel Menschen für Vorträge eingeladen werden, die in Deutschland oder in Ländern des Globalen Südens direkt von den Folgen des Klimawandels betroffen sind. Die Deliberation im Bürgerrat ist nur dann ausgewogen, wenn Inputgeberinnen und -geber unterschiedliche Perspektiven, basierend auf unterschiedlichen Erfahrungen, zum gewählten Thema präsentieren. Idealerweise sollten Expertinnen, Experten und Betroffene mit unterschiedlichen demographischen Merkmalen eingeladen werden (siehe Kapitel Input und Inputgebende, ab S. 128).
- **Wertschätzung:** Diese ist für die Atmosphäre im Bürgerrat wichtig; besonders relevant ist sie im Hinblick auf Menschen, die sich kaum oder gar nicht an politischen Prozessen beteiligen. Die Moderierenden sollten grundsätzlich wertschätzend mit allen Teilnehmenden umgehen, daneben kann Wertschätzung durch „Willkommenspakete“ mit kleinen Aufmerksamkeiten oder Teilnahmeurkunden am Ende des Verfahrens ausgedrückt werden. Dadurch fühlen sich die Teilnehmenden gesehen und anerkannt.
- **Liebevolle Details:** Kleine Details, zum Beispiel Musik in den Pausen, Pflanzen im Raum und gutes Licht, sorgen dafür, dass Teilnehmende und Team sich im Bürgerrat wohlfühlen.

Bedenkenswert: Bedarfe bei Beteiligten erfragen

Für ein inklusives Bürgerrat-Verfahren ist es am wichtigsten, mit den beteiligten Menschen darüber ins Gespräch zu kommen, was sie brauchen, um teilnehmen zu können und dabeizubleiben. Neben den oben genannten Hürden und eingesetzten Strategien zu deren Überwindung gibt es viele individuelle Barrieren – für die es individuelle Lösungen braucht.

Im Vorfeld eines Bürgerrats sind Gespräche über die persönlichen Bedürfnisse der Ausgelosten nicht immer möglich, meist nur während der sogenannten aufsuchenden Beteiligung (siehe Kapitel Aufsuchendes Losverfahren, ab S. 91). Deswegen sollte im Laufe des Verfahrens und insbesondere bei Bürgerräten mit vielen Sitzungen immer wieder Raum geschaffen werden, um das individuelle Befinden abzufragen und mögliche Schwierigkeiten aus dem Weg zu räumen.



Grundlagen des Losverfahrens

Im Folgenden beschreiben wir, wie das Losverfahren für einen Bürgerrat in der Praxis gestaltet wird: Welche Grundlagen sind zu beachten? Welche Vor- und Nachteile ergeben sich aus einem geschichteten oder aufsuchenden Losverfahren? Abschließend gehen wir kurz auf Varianten des einfachen Losverfahrens ein, die aus unserer Sicht nicht empfehlenswert sind.

Festlegung der Grundgesamtheit – wer kann ausgelost werden?

Zunächst ist zu klären, aus welcher Grundgesamtheit ausgelost werden soll. Mit anderen Worten: Wer landet in der (metaphorischen) Lostrommel?

- In der Regel gibt es keine guten Gründe dafür, dass nur Menschen mit deutscher Staatsangehörigkeit am Bürgerrat teilnehmen dürfen. Die Grundgesamtheit sollte alle Einwohnerinnen und Einwohner der Kommune enthalten, in der der Bürgerrat stattfindet.
- Auch Jugendliche ab einem Alter von 16 Jahren (in manchen Fällen darunter) können ausgelost werden, eine Orientierung kann das Wahlalter im entsprechenden Bundesland sein.
- Häufig werden politische Amtsträgerinnen und Amtsträger (vor allem Bürgermeisterin/Bürgermeister und Gemeinde-/Stadtratsmitglieder) vom Losverfahren ausgenommen.
- Theoretisch ist es möglich, abhängig vom Thema des Bürgerrats weitere einschließende oder ausschließende Faktoren zu definieren. Zum Beispiel könnten bei einem Bürgerrat zu Mobilität auch Menschen zur Grundgesamtheit gezählt werden, die in einer anderen Kommune wohnen, aber zur Arbeit in die Gemeinde pendeln. Dabei ist zu beachten, dass solche Zusätze den Aufwand des Losverfahrens beträchtlich erhöhen können.

Zugriff auf ein Adressen-Verzeichnis als Voraussetzung des Losverfahrens

Voraussetzung dafür, dass ein Losverfahren unkompliziert durchgeführt werden kann, ist der Zugriff auf das Einwohnermelderegister. Dort ist nicht nur registriert, wer in einer Kommune wohnt, sondern es sind auch Adressen vermerkt, sodass die Ausgelosten kontaktiert werden können.¹¹⁰ Wenn kein Zugriff auf die Daten aus dem Einwohnermelderegister möglich ist (zum Beispiel wegen datenschutzrechtlicher Bedenken, siehe Kapitel Rechtliche Klarheit für das Losverfahren, ab S. 158), muss das Losverfahren auf andere Art organisiert werden, was vergleichsweise aufwändig und teuer ist. Eine mögliche Alternative ist die zufällige Auswahl von Telefonnummern – mit dem Nachteil, dass Menschen ohne Festnetzanschluss nicht am Verfahren teilnehmen können.¹¹¹ Es ist deshalb sehr empfehlenswert zu versuchen, für das Losverfahren auf die Meldedaten der kommunalen Einwohnerinnen und Einwohner zuzugreifen.

¹¹⁰ Der Zugriff auf das Einwohnermelderegister ist eine notwendige Bedingung für ein Losverfahren, in wenigen Fällen aber nicht hinreichend: Manche Menschen, Wohnungslose zum Beispiel, sind auf diesem Weg nicht zu erreichen.

¹¹¹ Beim nationalen Bürgerrat Klima (Bürgerbegehren Klimaschutz, 2022) wurde diese Variante des Losverfahrens umgesetzt – allerdings einschließlich Mobilfunknummern. Da diese nicht regional vergeben werden, scheidet diese Variante auf kommunaler Ebene aus.

Anzahl der Lose und Ansprache der Ausgelosten

Während des Losverfahrens wird (egal, um welche Variante es sich handelt) eine bestimmte Anzahl an Menschen aus der festgelegten Grundgesamtheit ausgelost.¹¹² Die Ausgelosten werden, meist per Brief¹¹³, über ihre Auslosung informiert und können sich innerhalb eines bestimmten Zeitraums (in der Regel zwei bis drei Wochen) zurückmelden, um am Verfahren teilzunehmen.

Da nicht alle Ausgelosten am Bürgerrat teilnehmen wollen oder können, müssen mehr Menschen ausgelost und eingeladen werden, als Plätze im Bürgerrat zu besetzen sind. Wie viele für ein konkretes Verfahren angeschrieben werden müssen, hängt vom Einzelfall und dem weiteren Vorgehen ab. Die Rückmeldequote für die ersten Einladungen liegt oft zwischen fünf und zehn Prozent¹¹⁴.

Mit dem aufsuchenden Losverfahren kann die Rückmeldequote deutlich erhöht und zudem auf die zweistufige Auswahl verzichtet werden, sodass insgesamt deutlich weniger Menschen ausgelost und kontaktiert werden müssen.

Geschichtetes Losverfahren¹¹⁵

Beim geschichteten Losverfahren wird aus den Ausgelosten, die sich zurückmelden, abermals eine Auswahl getroffen (Details siehe unten). Dafür (und weil eine Liste mit Nachrückerinnen und Nachrückern für kurzfristige Ausfälle existieren sollte) müssen deutlich mehr Menschen ausgelost und angeschrieben werden als beim einfachen Losverfahren - etwa fünfzig bis hundert Mal so viele potenzielle Teilnehmerinnen und Teilnehmer, wie für den Bürgerrat vorgesehen. Es lässt sich schwer abschätzen, wie viele Menschen mittels des geschichteten Losverfahrens im Einzelfall angeschrieben werden müssen, um die gewünschte Zahl an Teilnehmenden für den geplanten Bürgerrat zu gewinnen.

Grundsätzlich können sie die Organisatorinnen und Organisatoren zwischen zwei Strategien entscheiden:

- Entweder, es werden zu Beginn sehr viele Menschen angeschrieben. Der Vorteil ist, dass mit großer Wahrscheinlichkeit die notwendige Anzahl an Rückmeldungen zusammenkommt und nicht noch einmal (unter Zeitaufwand) nachrekrutiert werden muss. Der Nachteil ist, dass bei einer hohen Rückmeldequote vielen Ausgelosten abgesagt werden muss. Im Anschreiben sollte den Ausgelosten deshalb bereits angekündigt werden, dass ihre Teilnahme nicht garantiert werden kann. Es ist damit zu rechnen, dass Ausgeloste diesen Prozess als frustrierend erleben.
- Alternativ werden zu Beginn zunächst weniger Menschen angeschrieben, in der Hoffnung, dass sich viele der Ausgelosten zurückmelden. Im Zweifel muss dann nachrekrutiert werden - dafür erhalten weniger Ausgeloste Absagen.

Diejenigen, die sich mit Interesse zurückmelden, bilden einen zweiten Pool. Aus diesem werden die Teilnehmerinnen und Teilnehmer so ausgewählt, dass vorher festgelegte demographische Merkmale (zum Beispiel Alter oder Geschlecht) genauso in der Teilnehmerschaft verteilt sind wie in der Grundgesamtheit. Mit anderen Worten: Die ausgewählten Teilnehmerinnen und Teilnehmer sollen die Bevölkerung, beispielsweise in ihrer Altersstruktur, möglichst gut repräsentieren.

Beispiel: Geschichtetes Losverfahren im Bürgerforum Baden-Württemberg

Für das Bürgerforum wurden vier Altersgruppen festgelegt und ermittelt, wie viel Prozent der Bevölkerung jeweils zu diesen Gruppen gehören. Im Bürgerforum (50 Teilnehmende) sollten die vier Gruppen in vergleichbarer prozentualer Verteilung vertreten sein:

- Sieben Teilnehmende im Alter zwischen 16 und 25 Jahren (Bürgerforum: 14 Prozent, Baden-Württemberg: circa 13,4 Prozent);
- 12 Teilnehmende im Alter zwischen 26 und 40 Jahren (Bürgerforum: 24 Prozent, Baden-Württemberg: circa 23,2 Prozent);
- 22 Teilnehmende im Alter zwischen 41 und 65 Jahren (Bürgerforum: 44 Prozent, Baden-Württemberg: circa 40,9 Prozent);
- Neun Teilnehmende im Alter über 65 Jahre (Bürgerforum: 18 Prozent, Baden-Württemberg: circa 22,6 Prozent).

Gut zu wissen:

Sind die Ausgelosten repräsentativ?

Das geschichtete Losverfahren kann, wenn es erfolgreich durchgeführt wird, annähernd eine statistische Repräsentativität der Teilnehmerschaft in Hinblick auf bestimmte Merkmale erreichen. In Hinblick auf andere Merkmale (z.B. individuelle Einstellungen) hingegen kann über die Repräsentativität keine Aussage getroffen werden. Wir sprechen deshalb von einer diversen, nicht aber einer repräsentativen Gruppe von Teilnehmerinnen und Teilnehmern eines Bürgerrats.



¹¹² Das Losen selbst kann mit unterschiedlichen Methoden beziehungsweise Werkzeugen erfolgen, zum Beispiel mit Funktionen der Anwendung Excel oder speziell dafür geschriebenen Programmen. Es geht Los (2022/2) bietet diesbezüglich Beratungen an.

¹¹³ Für das Informationsschreiben stellt die Organisation Es geht Los (2022) ein Muster zur Verfügung.

¹¹⁴ Die Spannweite der Rückmeldequote ist sehr groß. Beispielsweise wurden in Stuttgart für ein „Bürgerforum“ mit 47 Teilnehmenden 20.000 Menschen angeschrieben (Staatsministerium Baden-Württemberg, 2020). Beim Bürgerforum Corona in Baden-Württemberg wurden dagegen für 50 Teilnehmende nur rund 2000 Menschen ausgelost, von denen sich 258 zurückmeldeten (Beteiligungsportal Baden-Württemberg, 2021). Ein wichtiger Faktor ist vermutlich, wie sehr das Thema Menschen bewegt.

¹¹⁵ Eine ausführliche Darstellung des geschichteten Losverfahrens bieten Mass LBP (2017) und Alonso & Dejaeghere (2022). Die Stiftung Sortition Foundation (2023) hat sich auf die stratifizierte Zufallsauswahl spezialisiert und bietet entsprechende Dienstleistungen an. Daneben gibt es für die Losauswahl kostenlos verfügbare Software, zum Beispiel Panelot (Rusak & Gözl, 2023) oder Stratified Random Selection Tool (newDemocracy Foundation, 2023/2).

¹¹⁶ Zur detaillierten Beschreibung der Zusammensetzung des Bürgerforums „Corona“ in Baden-Württemberg siehe Beteiligungsportal Baden-Württemberg (2021/2).

Die Festlegung der Kriterien für das geschichtete Losverfahren

Je mehr Merkmale bei der Teilnehmersauswahl berücksichtigt werden, desto diverser ist der Bürgerrat besetzt. Gleichzeitig erhöht sich mit jedem zusätzlichen Merkmal der Aufwand und die Zahl auszulosender Teilnehmerinnen und Teilnehmer.¹¹⁷

In der Praxis werden in der Regel drei bis sechs Auswahlkriterien berücksichtigt.

- Standardmäßig werden **Alter** (ab 16 oder 18 Jahren) und **Geschlecht** berücksichtigt.¹¹⁸
- Sehr häufig werden die Teilnehmerinnen und Teilnehmer nach ihrer **regionalen Verteilung** (nach Ortsteilen oder Stadtvierteln) sowie nach Migrationshintergrund¹¹⁹ (hier definiert über die **Staatsangehörigkeit**) ausgewählt.

Alter, Geschlecht, regionale Verteilung und Staatsangehörigkeit potenzieller Teilnehmerinnen und Teilnehmer sind im Melderegister verzeichnet. Komplizierter wird die Verwendung von Merkmalen, über die keine Informationen im Melderegister vorliegen. Um sie in die Auswahl der Teilnehmerinnen und Teilnehmer einfließen zu lassen, sind zusätzliche Datenerhebungen notwendig, was zu mehr Aufwand führt – für die Organisatorinnen und Organisatoren, aber auch für die Ausgelosten (die mehr Angaben zu ihrer Person machen müssen, um am Bürgerrat teilnehmen zu können).

¹¹⁸In der Regel werden entsprechend der Verteilung in der Bevölkerung männliche und weibliche Teilnehmende ausgewählt. Der offizielle Anteil mit Menschen anderer Geschlechtszugehörigkeiten ist so gering, dass er erst bei mehreren hundert Teilnehmenden statistisch relevant wird. Um den Bürgerrat trotzdem so divers wie möglich zu besetzen, könnten die Teilnehmerplätze auf männliche und weibliche Teilnehmende aufgeteilt werden, bevor eine Person mit Geschlechtseintrag „divers“ zusätzlich ausgewählt wird, falls diese gelost wurde.

¹¹⁹Für eine ausgewogene Bürgerrat-Besetzung ist entscheidend, wie das Merkmal „Migrationshintergrund“ operationalisiert wird. Ziel ist es, a) Einwohnerinnen und Einwohner mit Diskriminierungserfahrung und/oder b) im politischen Diskurs marginalisierte Menschen in das Verfahren einzubinden. Die Gruppen a) und b) weisen gewisse Schnittmengen mit dem „harten“, erfassbaren Merkmal der Staatsangehörigkeit auf, sind aber nicht mit ihm deckungsgleich. Beispielsweise werden Migrantinnen und Migranten der zweiten Generation nicht erreicht, wenn nur nach der Staatsangehörigkeit ausgesucht wird, da diese in der Regel dann „deutsch“ ist. Ausgehend von der offiziellen Definition für „Migrationshintergrund“ ist es technisch gesehen möglich, dass im Bürgerrat viele Menschen „mit Migrationshintergrund“ sitzen, die ein deutsches Elternteil und ein Elternteil aus einem reichen EU-Land haben. Dass viele Teilnehmerinnen und Teilnehmer Migrationshintergrund aufweisen, garantiert also noch nicht, dass auch marginalisierte oder diskriminierte Gruppen im Bürgerrat vertreten sind. Gleichzeitig ist es schwierig, Kriterien wie „Diskriminierungserfahrung“ zu erfassen und ins Verhältnis zu den Erfahrungen in der Gesamtbevölkerung zu setzen. Aus diesem Grund ist es gegebenenfalls sinnvoller, die entsprechenden Gruppen (zusätzlich) über gezielte Ansprache zu erreichen, als sie über ein Merkmal auszulosen.

¹¹⁷Dies gilt insbesondere dann, wenn die Verteilung der Merkmale nicht nur über alle anderen Merkmale hinweg, sondern auch innerhalb der einzelnen Merkmalsausprägungen der Verteilung in der Bevölkerung entsprechen soll. Dies würde bedeuten, dass bei Berücksichtigung der Merkmale Alter, Geschlecht und Stadtteil z. B. innerhalb der Altersgruppe der 26 bis 40-Jährigen sechs von zwölf Teilnehmenden weiblich sein und diese alle fünf Stadtteile repräsentieren müssten. Hier ist es sinnvoll festzulegen, dass die Geschlechts- und Altersverteilung der Teilnehmerschaft nicht für alle fünf Stadtteile der Verteilung in der Bevölkerung entsprechen muss, sondern „nur“ insgesamt.

Häufigste Beispiele für solche Merkmale sind

- **Migrationshintergrund:** Üblicherweise wird Menschen ein „Migrationshintergrund“ zugeschrieben, wenn sie oder eines ihrer Elternteile aus dem Ausland zugewandert sind. Da diese Information nicht im Melderegister hinterlegt ist, muss sie von den Ausgelosten abgefragt werden (siehe auch Fußnote 119).
- **Bildungsabschluss:** Daten über prozentuale Anteile von Bildungsabschlüssen in der Bevölkerung liegen in der Regel bei den statistischen Landesämtern vor. Die Bildungsabschlüsse der Ausgelosten müssen von diesen erfragt werden.
- **Wirtschaftliche Lage:** Die Bandbreite der finanziellen Verhältnisse, unter denen Menschen in Deutschland leben, ist sehr groß. Dies sollte im Bürgerrat abgebildet sein. Es gibt mehrere Möglichkeiten, die finanzielle Situation der Ausgelosten zu erfassen: denkbar wäre beispielsweise, ihr monatlich zur Verfügung stehendes Netto-Einkommen zu erfragen und zu vergleichen. Andernfalls könnte die Selbsteinschätzung der eigenen wirtschaftlichen Lage berücksichtigt werden.

Theoretisch können weitere demographische Merkmale zur Auswahl der Ausgelosten festgelegt werden, wie zum Beispiel Art des Erwerbs (angestellt, erwerbslos, selbstständig), Vorliegen einer Behinderung (oder nicht) sowie die Wohnsituation (Mietverhältnis, Eigentumswohnung). Allerdings müssten die Ausgelosten zu jedem dieser Merkmale einzeln befragt und zusätzlich repräsentative Umfragen in der Bevölkerung durchgeführt werden, um die Verteilung der Merkmale in der Grundgesamtheit zu bestimmen. Dies ist zeit- und kostenintensiv und daher in der Praxis – insbesondere bei kleinen Verfahren – nicht realisierbar.

Weil es unendlich viele Merkmale gibt, die für die Besetzung des Bürgerrats berücksichtigt werden könnten und nicht ohne Weiteres vorhersehbar ist, welche Merkmale in Bezug auf die Diskussion eines Themas relevant sind, ist es schlicht unmöglich, alle denkbaren Auswahlkriterien in ein Losverfahren einzubeziehen.¹²⁰ In der Praxis sollten die Organisatorinnen und Organisatoren eines Bürgerrats deshalb darauf vertrauen, dass allein durch die Zufallsauswahl Menschen mit allen Merkmalsausprägungen in der Teilnehmerschaft vertreten sind.

Sollte die begründete Vermutung bestehen, dass ein bestimmtes Merkmal wegen des Bürgerrat-Themas als Auswahlkriterium berücksichtigt werden sollte (zum Beispiel die sexuelle Orientierung der Teilnehmenden in Hinblick auf das Thema „Familienfreundliche Gemeinde für alle“), müssen Menschen mit diesem Merkmal nicht unbedingt ausgelost werden, um am Verfahren teilzunehmen.¹²¹ Gleiches gilt für Menschen mit besonderem Erfahrungswissen, das schlecht abgefragt werden kann. Unabhängig vom Losverfahren lassen sich Vertreterinnen und Vertreter bestimmter Gruppen zum Beispiel gezielt als Teilnehmende oder Inputgeberinnen und Inputgeber einladen (siehe Kapitel Nicht-geloste Teilnehmende, ab S. 95). Sie könnten ebenfalls beim Agenda Setting als Interessengruppe mitwirken (siehe Kapitel Einbindung von Interessengruppen, ab S. 76) oder Aufgaben des Beirates oder der Steuerungsgruppe übernehmen.¹²²

¹²⁰Wie etwa Religionszugehörigkeit, ost- und westdeutsche Sozialisation, Menschen mit und ohne Psychiatrieerfahrung, Menschen mit und ohne Kinder, Menschen mit und ohne chronische Krankheiten, Privat- und Kassenpatienten, ... Die Liste ließe sich endlos fortführen.

¹²¹Grundsätzlich sollte das Verfahren – völlig unabhängig vom Thema – möglichst inklusiv gestaltet werden, und Menschen nicht nur wegen bestimmter Merkmale beteiligen. Dennoch sollte sichergestellt werden, dass bei spezifischen Themen die relevanten Argumente umfassend gehört werden.

¹²²Voraussetzung ist hier in der Regel, dass die Gruppen in irgendeiner Form organisiert sind und dass Inputgeberinnen und Inputgeber mit Erfahrungswissen (oder bestimmten Merkmalsausprägungen) als legitime Repräsentantinnen und Repräsentanten ihrer Gruppe wahrgenommen werden.

- Für manche Bürgerräte werden im Losverfahren zusätzlich zu den demographischen Faktoren thematische Kriterien definiert und berücksichtigt, wie etwa „Interesse am Klimaschutz“. So lässt sich sicherstellen, dass auch Menschen am Bürgerrat teilnehmen, die das Thema (zunächst) nicht interessiert. Damit die Gruppen im Bürgerrat anteilig korrekt vertreten sind, muss die Verteilung solcher Merkmale in der Bevölkerung bekannt sein. Für bisherige Bürgerräte, deren Teilnehmerinnen und Teilnehmer nach inhaltlichen Kriterien ausgelost wurden, gaben die Organisatorinnen und Organisatoren deshalb im Vorfeld repräsentative Umfragen in Auftrag.¹²³
- Auf nationaler Ebene wurde gelegentlich die Parteipräferenz der Teilnehmenden erfasst, um im Nachhinein zu überprüfen, ob die politischen Neigungen in Bürgerrat und Bevölkerung (zu dieser Zeit) ähnlich verteilt waren.¹²⁴ Als Auswahlkriterium ist die Parteipräferenz allerdings schon deshalb nicht geeignet, weil sie individuell stark schwankt. Gleiches gilt für die Kategorie Wählerin und Wähler/Nicht-Wählerin und Nicht-Wähler, auch wenn es erstrebenswert erscheint, viele Nicht-Wähler (die von der parlamentarischen Demokratie nicht angesprochen werden) mit dem Instrument Bürgerrat in den politischen Diskurs einzubeziehen und sie für politisches Engagement zu begeistern.

Fazit zum geschichteten Losverfahren

Das geschichtete Losverfahren sorgt per Design für eine statistische Repräsentativität der Bürgerrat-Teilnehmenden in Hinblick auf die Merkmale, die als Kriterien festgelegt wurden. Bürgerräte, deren Mitglieder auf diese Weise zusammengesetzt wird, weisen darum in der Regel zum Beispiel einen Frauenanteil und einen Anteil jüngerer Menschen auf, die eher der Verteilung in der Bevölkerung entsprechen, als dies in gewählten Gremien und Parlamenten der Fall ist. Umgekehrt gilt jedoch auch: Für alle Merkmale, die in der Schichtung nicht explizit beachtet wurden ist Repräsentativität nicht garantiert. Es kann davon ausgegangen werden, dass das Losverfahren dennoch für eine gewisse Diversität der Teilnehmenden sorgt. Gerade Menschen mit geringem politischen Interesse werden sich aber seltener auf die Einladung zum Bürgerrat hin zurückmelden, als Menschen mit großem politischen Interesse.

Eine Alternative oder Ergänzung zum geschichteten Losverfahren, die dieses Problem der Selbstselektion zu lösen versucht, ist das aufsuchende Losverfahren.

In der Anwendung des geschichteten Losverfahren sind einige Herausforderungen und Fallstricke zu berücksichtigen. Hier lohnt es sich in jedem Fall, Menschen mit Expertise um Rat zu fragen, um das Losverfahren so professionell und achtsam wie möglich zu gestalten.

Aufsuchendes Losverfahren

Um dem Effekt der Selbstselektion und den oben beschriebenen Problemen mit den Auswahlkriterien im geschichteten Losverfahren entgegenzuwirken, kann eine andere Variante der Zufallsauswahl eingesetzt werden: das aufsuchende Losverfahren, in dessen Anwendung die Ausgelosten persönlich zur Teilnahme am Bürgerrat eingeladen werden (zum Beispiel durch einen Hausbesuch oder Anruf).¹²⁵ Grundsätzlich kann das aufsuchende Verfahren mit jeder anderen Form der Zufallsauswahl kombiniert werden, auch mit dem geschichteten Losverfahren. Um die unterschiedlichen Vor- und Nachteile des aufsuchenden und geschichteten Losverfahrens zu verdeutlichen, beziehen wir uns im Folgenden auf die einfache Form des nicht-geschichteten, aufsuchenden Losverfahrens.

Ausgeloste aufzusuchen, die zunächst nicht auf die Einladung zum Bürgerrat reagieren oder sich zurückmelden, ist deshalb erstrebenswert, weil viele dieser Menschen (und deren Meinungen und Perspektiven) politisch unterrepräsentiert sind: Werden sie zu einer Teilnahme bewegt, vertritt der Bürgerrat mit hoher Wahrscheinlichkeit auch diejenigen Einwohnerinnen und Einwohner, die sich politisch bisher nicht engagiert haben (oder engagieren konnten) – und die auch ein geschichtetes Losverfahren selten erreicht.¹²⁶

Erfahrungsgemäß lassen sich deutlich mehr Ausgeloste, die sich nicht auf eine Einladung zurückmelden, durch persönliche Kontaktaufnahme zur Teilnahme zu motivieren. In einigen Fällen lag die Quote der Zusagen bei einem Drittel (der Ausgelosten) – ein Anteil, der deutlich über dem üblichen Wert liegt. Konkret läuft das Verfahren wie folgt ab: Zunächst werden – wie bei anderen Varianten der Zufallsauswahl durch das Los – Menschen ausgelost, allerdings nur so viele, wie am Bürgerrat teilnehmen sollen. Hier ist es möglich, entlang der Daten im Melderegister (Alter, Geschlecht und Wohnort oder Viertel) für eine ausgewogene Verteilung der demographischen Merkmale bei den Ausgelosten zu sorgen. All diejenigen, die sich nicht zurückmelden, werden persönlich oder telefonisch kontaktiert.¹²⁷

In den folgenden Gesprächen sollte zunächst ermittelt werden, aus welchen Gründen die Ausgelosten nicht am Bürgerrat teilnehmen möchten, um möglichem Misstrauen gegenüber dem Verfahren oder Zweifeln begegnen zu können. Einer der Hauptgründe für ausbleibende Rückmeldungen ist erfahrungsgemäß fehlendes Vertrauen in den Wert der eigenen Beiträge – hier ist es besonders wichtig, glaubhaft zu vermitteln, dass jeder Beitrag jedes oder jeder Ausgelosten wertvoll ist, allein, weil dieser Beitrag eine Perspektive von Menschen in die Diskussion trägt, die sonst nicht im Bürgerrat vertreten wären. Im Gespräch kann darüber hinaus auf mögliche Unterstützungsangebote (zum Beispiel Kinderbetreuung, siehe Kapitel Unterstützung, ab S. 54) hingewiesen und betont werden, dass keine inhaltlichen Vorkenntnisse für eine Teilnahme am Bürgerrat notwendig sind.

¹²³ Beispielsweise beim nationalen Bürgerrat Klima (Bürgerbegehren Klimaschutz, 2022).

¹²⁴ Beispielsweise beim Bürgerrat „Deutschlands Rolle in der Welt“ (Kirby et al., 2021).

¹²⁵ Liesenberg & Strothmann (2022) beschreiben dieses Verfahren sehr umfassend, inklusive theoretischer Herleitungen und Fallbeispielen.

¹²⁶ Wie oben angedeutet, können aufsuchende und geschichtete Losverfahren kombiniert werden – in diesem Fall ist es allerdings wahrscheinlich, dass einigen Menschen versagt werden muss, am Bürgerrat teilzunehmen, obwohl sie zuvor persönlich aufgesucht und zur Teilnahme motiviert wurden. Weil sie zu mehr Frustration und Entfremdung von politischen Prozessen führt, ist diese Praxis nicht vertretbar.

¹²⁷ Tipps und Praxisbeispiele sind bei Liesenberg & Strothmann (2022) zu finden.

Nur, wenn die in der ersten Runde Gelosten ihre Plätze auch nach einem telefonischen oder persönlichen Gespräch nicht annehmen, wird nachrekrutiert.

Zusätzlich zur erhöhten Zusagequote hat das aufsuchende Losverfahren drei Vorteile:

- Wer ausgelost wurde, ist auch dabei: Menschen, die eingeladen werden und gegebenenfalls Angaben zu sich machen müssen, erhalten keine Absage (weil ihre demographische Gruppe im Bürgerrat bereits analog zur Bevölkerung repräsentiert ist).
- In den persönlichen Gesprächen finden die Organisatorinnen und Organisatoren heraus, warum Ausgeloste nicht am geplanten Bürgerrat teilnehmen wollen oder können. Dieses Wissen kann (und sollte) genutzt werden, um die (kommunalen) Bedingungen für Bürgerbeteiligung perspektivisch zu verbessern und Formate wie Bürgerräte weiterzuentwickeln.
- Auch Ausgeloste, die letztlich nicht am Bürgerrat teilnehmen können oder wollen, können bei einem persönlichen Gespräch (im besten Fall) ihre Perspektive ins Verfahren tragen, zum Beispiel durch ein kurzes Interview oder Ausfüllen eines Fragebogens.

Beispiel: Aufsuchendes Losverfahren in Beispielstadt

In Beispielstadt werden 40 Teilnehmerinnen und Teilnehmer für einen Bürgerrat gesucht. Aus dem Melderegister wird ermittelt, wie hoch der Anteil von Männern (49 Prozent), Frauen (50 Prozent) und Menschen mit Geschlechtsangabe „divers“ (ein Prozent) an der Bevölkerung ist, und welcher Anteil der Bevölkerung in den drei Ortsteilen Kernstadt (50 Prozent), Oberstadt (25 Prozent) und Unterstadt (25 Prozent) wohnt. Daraufhin werden 40 Menschen ausgelost: 20 Frauen und 20 Männer, davon jeweils zehn aus Kernstadt, fünf aus Oberstadt und fünf aus Unterstadt. Einige Ausgeloste melden sich nicht zurück, können aber in persönlichen Gesprächen (an der Haustür) zur Teilnahme bewegt werden. Drei Männer aus Kernstadt und zwei Frauen aus Unterstadt nehmen trotz des Versuchs, sie persönlich zu überzeugen, nicht am Verfahren teil. Es werden daraufhin gezielt drei neue Männer aus Kernstadt und zwei Frauen aus Unterstadt ausgelost, die ebenfalls aufgesucht werden, sollten sie sich nicht auf die Einladung zurückmelden. Lehnen sie eine Teilnahme ab, wird abermals ausgelost.

Die persönliche Ansprache der Ausgelosten ist mit Zeit- und Organisationsaufwand verbunden. Um diesen zu verringern, hat der Verein Es geht Los in Zusammenarbeit mit Mehr Demokratie eine App entwickelt, die es zum Beispiel Verwaltungsmitarbeiterinnen und -mitarbeitern erleichtert, Kontakt zu Ausgelosten herzustellen.¹²⁸ Es geht Los stellt darüber hinaus weitere unterstützende Materialien mit Hintergrundinformationen zur Verfügung.¹²⁹

¹²⁸ Es geht Los (2022/2).

¹²⁹ Es geht Los (2022/3).

Auch beim aufsuchenden Losverfahren ergeben sich in der Praxis datenschutzrechtliche Fragen. Im Vergleich zu nicht-aufsuchenden Varianten des Losverfahrens müssen zwar weit weniger Menschen kontaktiert werden (Datensparsamkeit als Gebot für die Kommune), andererseits werden diese Personen zweimal und nicht nur einmal kontaktiert. Solange es keine einheitlichen Regelungen auf Landes- oder Bundesebene gibt, muss im Einzelfall geprüft werden, wie ein aufsuchendes Losverfahren datenschutzkonform durchzuführen ist (siehe Kapitel Rechtliche Klarheit für das Losverfahren, ab S. 158).

Fazit zu geeigneten Varianten des Losverfahrens

Geschichtetes und aufsuchendes Losverfahren gelten derzeit als die besten Varianten der Zufallsauswahl von Teilnehmerinnen und Teilnehmern für Bürgerräte. Werden sie effektiv kombiniert, nützen die Verfahren der demokratiestärkenden Wirkung des Beteiligungsformats. Das geschichtete Losverfahren stellt sicher, dass der Bürgerrat die Gesellschaft in ihrer Vielfalt abbildet. Das aufsuchende Losverfahren sorgt dafür, dass auch schwerer erreichbare, politisch unterrepräsentierte Gruppen an der Deliberation teilnehmen. Nicht zuletzt motiviert die aufsuchende Ansprache gerade die Menschen, die nicht in politische Prozesse eingebunden sind, sich (auch in Zukunft) zu beteiligen.

Weitere Varianten des Losverfahrens

Für einige Bürgerräte wurden bereits andere Varianten des Losverfahrens eingesetzt oder angedacht. Der Vollständigkeit halber beschreiben wir diese im Folgenden, wir empfehlen ihren Einsatz in der Praxis aber nicht, weil sie im Vergleich zu geschichtetem und aufsuchendem Losverfahren mit mehr Nachteilen als Vorteilen verbunden sind.

- **Losverfahren ohne Schichtung oder Aufsuchen:** Eine bestimmte Anzahl Teilnehmerinnen und Teilnehmer wird (in der Regel aus dem Melderegister) gelost und Interessierte melden sich zurück. Im Falle nicht besetzter Plätze wird ein zweites Mal gelost, im Falle „überschüssiger“ Rückmeldungen wird wiederum gelost, wer (nicht) teilnehmen kann. Vorteil dieses Verfahrens ist, dass es einfach durchzuführen und leicht zu erklären ist – allerdings hat es den entscheidenden Nachteil, dass der Selbstselektion der Teilnehmenden nicht entgegengewirkt wird.
- **Losverfahren in Folge einer Bewerbung:** Einwohnerinnen und Einwohner werden öffentlich eingeladen, sich um die Teilnahme an einem Bürgerrat zu bewerben. Unter den eingegangenen Bewerbungen wird dann (gegebenenfalls entlang soziodemographischer Daten oder quotiert) gelost. Da die Teilnahme am Verfahren eine aktive Selbstbewerbung voraussetzt, ist davon auszugehen, dass der entstehende Bürgerrat nicht divers besetzt ist: Eine Selbstbewerbung stellt eine noch größere Hürde dar als eine Rückmeldung auf Ansprache. Vorteil der Methode ist die vergleichsweise höhere Sichtbarkeit des Verfahrens, die mit der öffentlichen Einladung zur Teilnahme-Bewerbung entsteht.
- **Geschichtetes Losverfahren mit anfänglicher Schichtung (und ohne Aufsuchen):** In dieser Variante werden die zwei Phasen (Lösen und Schichten) des geschichteten Losverfahrens umgekehrt: Zunächst erfolgt eine Bildung von Pools mit festgelegten Anteilen (z. B. Frauen Ü50, Frauen Ü50, Männer Ü50, Männer Ü50, die jeweils 25% der Stichprobe ausmachen sollen) und dann wird so lange gelost bis die erwünschte Anzahl an Teilnehmenden in allen Pools erreicht ist. Wir empfehlen dieses Verfahren nicht, weil so nur im Melderegister hinterlegte Merkmale als Auswahlkriterien der Teilnehmerinnen und Teilnehmer berücksichtigt werden können, nicht aber Einkommen, Bildungsabschluss oder Migrationshintergrund.

Nicht-geloste Teilnehmerinnen und Teilnehmer

Manche Bürgerräte setzen sich nicht ausschließlich aus gelosten, sondern auch aus nicht-gelosten Teilnehmenden zusammen, die eingeladen werden, weil

- marginalisierte oder sogenannte „politikferne“ Bevölkerungsgruppen (über-)repräsentiert werden sollen, die durch das Losverfahren nicht, nur schwer oder nicht in ausreichender Zahl zu erreichen sind.
- Akteurinnen und Akteure, die für ein Thema besonders relevant sind, mitdiskutieren sollen. Politikerinnen und Politiker sowie Interessenvertreterinnen und -vertreter zivilgesellschaftlicher Organisationen können als nicht-geloste Teilnehmende an der Deliberation mitwirken (und das Verfahren über Agenda Setting und Vorträge hinaus unterstützen).

Im Folgenden erklären wir im Detail, wie sich politisch unterrepräsentierte Gruppen und nicht-geloste Teilnehmerinnen und Teilnehmer aus Politik, Wirtschaft und Zivilgesellschaft gut miteinbeziehen lassen.

Aufsuchende Beteiligung von politisch unterrepräsentierten Gruppen

Einige Menschen, deren Perspektive und Wissen in die Deliberation des Bürgerrats einfließen soll, können über das Los nicht erreicht werden (dazu zählen zum Beispiel wohnungslose Menschen). Andere sollen aufgrund ihrer marginalisierten gesellschaftlichen Position unbedingt im Bürgerrat vertreten sein. Für beide Fälle bietet es sich an, die betroffenen Personen direkt für eine Teilnahme am Bürgerrat einzuladen, ohne sie vorher auszulosen. Eventuell soll ein Bürgerrat sie sogar überrepräsentieren – gewissermaßen als Gegengewicht zu ihrer gesellschaftlichen Stellung. Im Frankfurter Demokratiekonvent wurden zum Beispiel zwei Drittel der Teilnehmenden gelost und ein Drittel ohne Losen aufgesucht.¹³⁰

Sollen unterrepräsentierte Gruppen gezielt zur Teilnahme am Bürgerrat bewegt werden, müssen die Organisatorinnen und Organisatoren erst einmal definieren, wer zu diesen Gruppen gehört. Das können abhängig vom Kontext zum Beispiel Menschen mit nicht-deutscher Staatsangehörigkeit, Menschen mit Behinderung oder Menschen ohne Wahlberechtigung sein. Es ist sehr wichtig, diese Menschen nicht auf ihre (von anderen festgelegte) Gruppenzugehörigkeit zu reduzieren, die strukturellen Barrieren, die ihrer gleichberechtigten politischen Teilhabe im Weg stehen, aber anzuerkennen. Mitglieder einer unterrepräsentierten Gruppe sollten deshalb für einen Bürgerrat eingeladen, nicht aber als „Botschafterinnen und Botschafter“ dieser Gruppe adressiert werden. Sie können dann, wie die anderen Teilnehmenden auch, selbst entscheiden, wann sie auf ihre unterschiedlichen Erfahrungen und Identitäten Bezug nehmen.

Unterrepräsentierte Gruppen lassen sich über ihre eigenen Organisationen, aber auch soziale oder karitative Institutionen ansprechen. Sollten aus einer Gruppe mehr Menschen an einer Teilnahme am Bürgerrat interessiert sein, als Plätze angeboten werden können, kann innerhalb dieser Gruppe gelost werden. Bei der Ansprache unterrepräsentierter Gruppen ist es besonders wichtig, ein Vertrauensverhältnis vonseiten des Organisationsteams oder der Kommune aufzubauen und bis zur Durchführung des Bürgerrats miteinander in Kontakt zu bleiben.

Die Gestaltung des Bürgerrats muss der Teilnehmerschaft unbedingt angepasst werden: Es wäre zum Beispiel nicht sinnvoll, gezielt Menschen mit eingeschränkter Mobilität zum Bürgerrat einzuladen und dann keine entsprechenden barrierefreien Räumlichkeiten zur Verfügung zu stellen.

Nicht-geloste Teilnehmende aus Politik, Wirtschaft und Zivilgesellschaft

Es gibt einige Beispiele für Bürgerräte, die (zumindest teilweise) mit gezielt eingeladenen Teilnehmerinnen und Teilnehmern aus *nicht* unterrepräsentierten Gruppen besetzt wurden:

- Für die Klimaforen in Bonn¹³¹ wurden 100 Teilnehmerinnen und Teilnehmer gelost und 50 Teilnehmerinnen und Teilnehmer als Vertreterinnen und Vertreter von Initiativen, Institutionen und Unternehmen eingeladen. Grund dafür war, dass die Klimaforen nicht nur Empfehlungen für die Kommunalpolitik, sondern auch für die Bürgerinnen und Bürger sowie Unternehmen entwickeln sollten. Die 50 nicht-gelosten Teilnehmerinnen und Teilnehmer sollten einerseits beim Bürgerrat mitdiskutieren, andererseits aber auch dazu beitragen, die Ergebnisse im Nachhinein zu verbreiten und zur Umsetzung zu bringen.
- Der irische Konvent zur Reform der Verfassung 2013/2014 bestand zu zwei Dritteln aus gelosten Teilnehmenden und zu einem Drittel aus Politikerinnen und Politikern. Auf Grundlage dieser Erfahrung wurde empfohlen, auch in der Gruppe der Politikerinnen und Politiker per Los auszuwählen.¹³²
- In Brüssel gibt es sogenannte „Deliberative Kommissionen“, die zu drei Vierteln aus gelosten Teilnehmenden und einem Viertel aus Mitgliedern des Parlaments bestehen.¹³³

Nicht-geloste Teilnehmerinnen und Teilnehmer in den Bürgerrat einzubeziehen hat den Vorteil, dass die eingeladenen Akteurinnen und Akteure interessante Erfahrungen einbringen können, wie etwa Informationen darüber, welche konkreten Probleme sich für Politik und Verwaltung in Bezug auf die diskutierten Themen ergeben.¹³⁴ Gleichzeitig können die Akteurinnen und Akteure den Prozess und die Funktionsweise eines Bürgerrats in der Praxis miterleben und – im besten Fall – als zukünftige Botschafterinnen und Botschafter des Verfahrens auftreten. Darüber hinaus entwickeln sie mit hoher Wahrscheinlichkeit einen persönlichen Bezug zu den Ergebnissen des Verfahrens und tragen zu deren politischer Umsetzung bei.

Es gilt aber zu bedenken, dass professionelle Politikerinnen und Politiker oder Akteurinnen und Akteure aus Wirtschaft und Zivilgesellschaft Wissensvorsprünge haben und es gewohnt sind, in Gruppen zu sprechen und ihre Positionen durchzusetzen. Es braucht deshalb eine gute Moderation während der Bürgerrat-Sitzungen; außerdem sollten die nicht-gelosten Teilnehmenden dazu bereit sein, sich zurückzunehmen und in derselben Funktion aufzutreten wie die gelosten Teilnehmenden.

Bedacht werden muss außerdem, dass die Legitimität eines Bürgerrats mit nicht-gelosten Teilnehmenden gegebenenfalls angezweifelt wird, da eben nicht mehr eindeutig festzustellen ist, ob die Ergebnisse von „unten“ – also den Bürgerinnen und Bürgern – entwickelt wurden. Der Verdacht könnte aufkommen, dass die nicht-gelosten Teilnehmenden ihre Interessen im Bürgerrat durchgesetzt haben. Dies muss keinesfalls so sein, sollte aber in der Öffentlichkeitsarbeit mitbedacht werden. So ist es ratsam, Rolle und Funktion der nicht-gelosten Teilnehmenden transparent zu kommunizieren.

¹³⁰ Siehe Christian, Herold, Liesenberg & Roscher (2020).

¹³¹ Bonn im Wandel (2022).

¹³² The Citizen's Assembly (2022).

¹³³ Bertelsmann-Stiftung (2023).

¹³⁴ Es gibt einige Studien zur Frage des Einbezugs von Politikerinnen und Politikern als Teilnehmende – mit widersprüchlichen Ergebnissen – aber nicht genug, um mögliche Effekte abschließend beurteilen zu können. Siehe zum Beispiel Grönlund, Herne, Jäske et al. (2022) und Farrell, Suiter & Harris et al. (2020).

Teilnehmerbetreuung: Kurzfristige Absagen, Ausfälle, Nachrekrutierung

Nicht alle Bürgerinnen und Bürger (und Akteurinnen und Akteure aus Wirtschaft, Politik und Zivilgesellschaft), die sich für eine Teilnahme am Bürgerrat bereiterklären, nehmen letztlich am Verfahren teil. Sei es durch Verlust an Interesse, Krankheit oder andere Hinderungsgründe, es gibt immer einige kurzfristige Absagen. Hier bietet es sich an, eine Liste mit Nachrückerinnen und Nachrückern vorzubereiten, die kurzfristig für das Verfahren gewonnen werden können. Erfahrungsgemäß können „Absage-Wellen“ verhindert werden, indem die Teilnehmerinnen und Teilnehmer im Vorfeld des Bürgerrats telefonisch kontaktiert werden, um ihnen zu signalisieren, dass ihre Teilnahme erwünscht ist und wertgeschätzt wird. Zusätzlich sollten Teilnehmerinnen und Teilnehmer vorbereitende Informationen zum Ablauf des Prozesses erhalten, um abschätzen zu können, was auf sie zukommt (siehe Kapitel Vorbereitung der Teilnehmenden, ab S. 108).

Es kommt vor, dass Teilnehmende nicht nur vor, sondern auch nach Beginn des Bürgerrats aus dem Verfahren aussteigen. In einem Fall stimmten bei der letzten Sitzung nur etwa die Hälfte der Teilnehmenden der ersten Sitzung über die Empfehlungen ab.¹³⁵ Dies ist ein ernstzunehmendes Problem: Je mehr Teilnehmende das Verfahren verlassen, desto weniger repräsentieren die Bürgerrat-Ergebnisse die Interessen aller Einwohnerinnen und Einwohner der Kommune und desto beeinträchtigt ist die Legitimität des Verfahrens. Zwar kann es sein, dass Teilnehmende „unsystematisch“ ausfallen, es ist aber auch nicht auszuschließen, dass sich eine Gruppe von Teilnehmenden (zum Beispiel solche mit niedrigem Bildungsabschluss) nicht im Prozess wohlfühlt und gänzlich aus dem Verfahren ausscheidet. Dann würde eine weniger diverse Teilnehmerschaft die Ergebnisse des Bürgerrats beschließen als angestrebt und nach außen kommuniziert wurde. Hier gilt es, achtsam und wertschätzend mit den Teilnehmenden umzugehen und ihnen durch gute Unterstützungsmaßnahmen (siehe Kapitel Unterstützende Maßnahmen, ab S. 81) zu ermöglichen, bis zum Ende motiviert am Verfahren teilzunehmen.

Wenn Teilnehmende Spaß am Prozess haben, sich ernstgenommen fühlen, den Bürgerrat zu ihrem eigenen Projekt machen und Verantwortung übernehmen können, bleiben sie – das zeigt unsere Erfahrung – gerne den ganzen Prozess über mit dabei.

Falls Teilnehmende während des Verfahrens aussteigen, sollten ihre Gründe dafür in Erfahrung gebracht werden, damit diese bei der Konzeption zukünftiger Verfahren berücksichtigt werden können, falls sie relevant sind. Außerdem sollten die Teilnehmerinnen und Teilnehmer im Vorfeld des Bürgerrats gebeten werden, die Veranstalterinnen und Veranstalter im Falle von Krankheit oder anderweitiger Verhinderung rechtzeitig zu informieren. Fehlen Teilnehmende ohne Ankündigung, kann bei ihnen nachgehakt werden. Zeichnen sich individuelle Probleme mit dem Bürgerrat ab, können diese gegebenenfalls behoben und Teilnehmende dazu bewegt werden, dem Prozess noch eine Chance zu geben. Andernfalls können die genannten Gründe bei der Konzeption zukünftiger Verfahren berücksichtigt werden. Auch lässt sich so zumindest im Nachhinein anhand der Daten nachvollziehen, ob es systematische Ausfälle im Prozess gegeben hat und die Ergebnisse dadurch erwartbar verzerrt sind. Auch bei offizieller Abmeldung sollten die Teilnehmenden noch einmal nach Gründen befragt werden, um daraus für zukünftige Verfahren zu lernen.

Für Ausfälle während des Prozesses empfiehlt es sich nicht, nachzurekrutieren: Teilnehmerinnen und Teilnehmern, die erst mitten im Verfahren dazustoßen, fehlt die Wissensgrundlage für die Deliberation im Bürgerrat und die Anbindung an den Gesamtprozess. Sie könnten sich nicht schnell genug einfinden, um gleichberechtigt an der Erarbeitung der Empfehlungen mitzuwirken.

Um verzerrten Ergebnissen entgegenzuwirken und dem Anspruch eines bis zum Ende divers besetzten Bürgerrats gerecht zu werden, können zu Anfang des Verfahrens mehr Teilnehmerinnen und Teilnehmer rekrutiert werden als „notwendig“. Diese Strategie scheint (vor dem Hintergrund der erheblichen Ausfallraten bisheriger, vor allem aufwendiger Bürgerräte) erwägenswert, weil sie nur geringfügig die Kosten des Verfahrens erhöht. Denkbar wäre beispielsweise, den Bürgerrat mit zehn bis 20 Prozent „Überhang“ zu starten.

Agenda Setting

Das Agenda Setting ist ein bedeutender Schritt in der Vorbereitung eines Bürgerrats: Mit ihm werden die zu diskutierenden Themen festgelegt, Fragestellungen formuliert und zu gewissem Maße vorherbestimmt, welche Form von Ergebnissen der Bürgerrat letztlich erarbeitet – denn Art und Inhalt der Ergebnisse hängen davon ab, mit wie viel Spielraum die Teilnehmenden ihren konkreten Auftrag erfüllen.

Es lohnt sich, Zeit in das Design des Agenda Settings zu investieren, weil es diesen Spielraum definiert, durch

- die Festlegung von Thema und Subthemen des geplanten Bürgerrats,
- die finale Formulierung der Fragestellung(en),
- eine Entscheidung über gewünschte Ergebnistypen,
- Überlegungen dazu, wie die Themen besprochen werden können und welche Inhalte und Methoden die Teilnehmenden für die Deliberation kennenlernen sollen,
- eine Diskussion darüber, welche Perspektiven im Bürgerrat berücksichtigt werden müssen (unter anderem, um die Auswahl von Inputgeberinnen und Inputgebern zu späterem Zeitpunkt zu erleichtern),
- Überlegungen zur Anschlussfähigkeit der Fragestellungen an politische Entscheidungsprozesse.

Der Agenda Setting-Prozess bietet Gelegenheit, Akteurinnen und Akteure bereits im Vorfeld des Bürgerrats am Verfahren zu beteiligen. Je nach Art und Anliegen des Verfahrens kann es aber auch sinnvoll sein, das Agenda Setting schlank zu halten.

Bisher wurden vier Varianten des Agenda Settings erprobt, von denen in der Praxis vor allem zwei zum Einsatz kommen:

- Häufig legen die Auftraggebenden die Agenda zu großen Teilen selbst fest. Das beschleunigt die Umsetzung des Bürgerrat-Verfahrens, ist vergleichsweise unkompliziert und kostengünstig – schließt aber aus, dass mehrere Akteurinnen und Akteure in das Agenda Setting einbezogen werden können.
- In frei gestalteten Teilnehmungsformaten können Teilnehmende wesentliche Teile ihrer Agenda selbst bestimmen. Für Bürgerräte ist dies bisher kein übliches Vorgehen – allenfalls können Teilnehmende die bestehende Agenda während des Prozesses ergänzen.
- In institutionalisierten Bürgerräten (wie in Ostbelgien) bestimmen die Bürgerinnen und Bürger die Agenda der geplanten Verfahren selbst.
- Für viele Bürgerräte übernehmen Prozessgestaltende das Agenda Setting entlang grundsätzlicher Vorgaben der Auftraggebenden. Unterstützt werden sie dabei von unterschiedlichen Akteurinnen und Akteuren, wobei von Thema und Ressourcen des Verfahrens abhängt, wie viele Akteurinnen und Akteure in das Agenda Setting einbezogen werden (können).

In den folgenden Tabellen sind die Vor- und Nachteile der Varianten im Detail, sowie ihre Umsetzung in der Praxis beschrieben.

¹³⁵ S. allwedo (2021)

Variante 1: Festlegung der Agenda durch die Auftraggebenden

Die Auftraggebenden bestimmen Themen und Fragestellungen des Bürgerrats und formulieren Erwartungen und Vorgaben für den inhaltlichen Input und die Inputgeberinnen und Inputgeber.

Vorteil Fragen (und damit mögliche Antworten) können genau auf den Bedarf der Auftraggebenden (also den Stadt- oder Gemeinderat) zugeschnitten werden; die Ergebnisse des Bürgerrats sind entsprechend anschlussfähig an den politischen Betrieb; die Wahrscheinlichkeit ihrer Umsetzung ist relativ hoch

Nachteil Der Spielraum für kreative Lösungen ist gering und Bürgerinnen und Bürger haben keine Möglichkeit einzubringen, was sie am meisten bewegt.

Sinnvoll, wenn ... Ein klar umrissenes Problem sachlich ausgelotet oder zwischen begrenzten Alternativen entschieden werden soll; mögliche Fragestellungen und Spielräume durch das Thema, politische Machbarkeit oder politischen Willen stark eingegrenzt sind; wenig Ressourcen zur Verfügung stehen; es sich um ein kurzes Verfahren handelt

Nicht sinnvoll, wenn ... Bürgerinnen und Bürger effektiv in ihrer Selbstwirksamkeit gestärkt werden sollen; das Misstrauen zwischen Bürgerinnen und Bürgern und der Politik oder zwischen Gruppen in der Bevölkerung groß ist – dann sollte eher eine gemeinsame Problemdefinition angestrebt werden

Praktische Umsetzung Die Auftraggebenden definieren in einer Ausschreibung oder in Absprache mit den Prozessgestaltenden die Agenda des Bürgerrats und Vorgaben für die Umsetzung (die sie während des Agenda Settings ausgearbeitet haben). Die Prozessgestaltenden berücksichtigen diese bei der Konzeption des Verfahrens.

Variante 2: Agenda Setting durch Bürgerinnen und Bürger

Bürgerschaft und Zivilgesellschaft bestimmen die Agenda maßgeblich mit. Das ostbelgische Modell zeigt, wie diese Variante in der Praxis umgesetzt werden kann; in reduzierter Form lassen sich die Bürgerinnen und Bürger als beratende Akteurinnen und Akteure ins Agenda Setting einbeziehen – dies fassen wir unter Variante 4.

Vorteil Im Bürgerrat werden die Themen diskutiert, die für die Einwohnerinnen und Einwohner der Kommune am drängendsten sind; die politische Selbstwirksamkeit der Bürgerinnen und Bürger wird gestärkt

Nachteil Das Agenda Setting ist vergleichsweise aufwendig durchzuführen; die erarbeiteten Empfehlungen sind gegebenenfalls nicht anschlussfähig, wenn die Politik kein Interesse an dem ausgewählten Thema hat; Themen, die eigentlich wichtig wären, aber keiner breiten Öffentlichkeit bekannt sind, werden nicht in die Agenda aufgenommen

Sinnvoll, wenn ... Bürgerbeteiligung und Vertrauen in die Demokratie gestärkt werden sollen, aber schon eine Basis an Vertrauen besteht; kein Thema akut bearbeitet werden muss

Nicht sinnvoll, wenn ... adressierte Politikerinnen und Politiker signalisieren, dass sie kein Interesse am ausgewählten Thema haben; komplexe Probleme diskutiert werden sollen oder solche, die in der breiten Öffentlichkeit noch nicht als Problem erkannt wurden – in dem Fall bleibt die Agenda wahrscheinlich lückenhaft

Praktische Umsetzung Im institutionalisierten Bürgerrat-System in Ostbelgien können geloste Bürgergremien die Themen für einen Bürgerrat festlegen (für mehr Informationen hierzu siehe Kapitel Verstärkung von Bürgerräten, ab S. 160).

Variante 3: Freies Format

Die Teilnehmenden des Bürgerrats bestimmen dessen Thema oder (zumindest) konkrete Fragestellungen selbst, legen Inhalte der Inputs fest und wählen die einzuladenden Expertinnen und Experten aus. In einer abgeschwächten Variante des freien Formats beeinflussen oder ergänzen die Teilnehmenden diese Entscheidungen.

Vorteil Die Teilnehmenden werden in ihrer Position gestärkt; Interesse und Identifikation der Teilnehmenden mit der Agenda ist groß, was die Qualität der Deliberation und Empfehlungen erhöhen kann; „Blinde Flecken“ und Lücken in der Agenda für den Bürgerrat können korrigiert werden

Nachteil Agenda Setting kann die Teilnehmenden bei schlechter Anleitung überfordern; Themen sind gegebenenfalls nicht anschlussfähig und die Politik hat kein Interesse an den Ergebnissen; Themen, die eigentlich wichtig wären, aber keiner breiten Öffentlichkeit bekannt sind, werden nicht auf die Agenda gesetzt

Sinnvoll, wenn ... die Teilnehmenden stärker ins Verfahren involviert werden sollen; der Bürgerrat in mehreren Sitzungen zusammenkommt

Nicht sinnvoll, wenn ... das Verfahren kurzgehalten ist; den Teilnehmenden nicht bewusst ist, bei welcher Art Verfahren sie mitwirken (Risiko hoher Ausstiegsrate)

Praktische Umsetzung

- **Starke Variante:** In einer ersten Bürgerrat-Sitzung legen die Teilnehmenden ihre Agenda fest. Das Agenda Setting vorher zu organisieren ist nicht ratsam: Der Aufwand für die Teilnehmenden erhöht sich dadurch und die Wahrscheinlichkeit steigt, dass sie das Verfahren verlassen.
- **Schwache Variante:** Die Teilnehmenden gestalten nicht die gesamte Agenda des Bürgerrats, aber ein Modul oder eine Sitzung mit eigenen Themen und Fragen, die während des Prozesses aufkommen. Sie können gegebenenfalls Expertinnen und Experten vorschlagen oder unter einer Vorauswahl darüber abstimmen, wer für Vorträge eingeladen werden soll.

Variante 4: Einbezug unterschiedlicher Akteurinnen und Akteure

Die Auftraggebenden bestimmen die inhaltlichen Leitlinien für einen Bürgerrat. Von den Prozessgestaltenden wird ein Agenda Setting innerhalb dieser Leitlinien organisiert, bei dem unterschiedliche Akteurinnen und Akteure (Bürgerinnen und Bürger, Stakeholder, ...) mitwirken.

Vorteil Akteurinnen und Akteure, die sich in das Verfahren einbringen können, erhöhen nicht nur dessen inhaltliche Qualität und Diversität, sondern auch die Bekanntheit und Legitimität des Verfahrens.

Nachteil Unter Umständen aufwändig, methodisch schwierig durchzuführen

Sinnvoll, wenn ... genug Zeit und Ressourcen zur Verfügung stehen; relevantes Wissen bei unterschiedlichen Akteurinnen und Akteuren liegt; viele Akteurinnen und Akteure vom Thema des Bürgerrats betroffen sind

Nicht sinnvoll, wenn ... Zeit- und Ressourcen fehlen; eine ausgewogene Beteiligung nicht möglich ist, sodass einzelne Akteurinnen und Akteure die Agenda zu ihrem persönlichen Interesse beeinflussen könnten

Praktische Umsetzung Prozessgestaltende koordinieren und verwenden verschiedene Methoden. Diese sind abhängig von den Ressourcen und abgestimmt auf Thema und den jeweiligen Akteur. Denkbar sind z.B. Fokusgruppen¹³⁶, mündliche oder schriftliche Interviews beziehungsweise Stellungnahmen¹³⁷ oder dass ein Gremium mit Vertreterinnen und Vertretern unterschiedlicher Akteurinnen und Akteure miteinbezogen wird.

¹³⁶ Beim Bürgerrat Demokratie wurden in sechs vorbereitenden und regional verteilten Werkstätten („Regionalkonferenzen“) besprechungswürdige Themen für den Bürgerrat identifiziert. Teilnehmende waren zu einem Viertel Politikerinnen und Politiker und zu drei Vierteln Menschen, die sich für die Teilnahme beworben hatten. Die Bewerberinnen und Bewerber wurden für eine möglichst repräsentative Besetzung der Werkstätten entlang der demographischen Struktur der Bevölkerung ausgewählt (Mehr Demokratie, 2019/3).

¹³⁷ Beim nationalen Bürgerrat Klima wurden Parteien und zivilgesellschaftliche Organisationen im Rahmen des Agenda Settings schriftlich um Stellungnahme gebeten. Außerdem wurde eine repräsentative Umfrage in der Bevölkerung durchgeführt. Die Ergebnisse wurden mit der Einschätzung eines wissenschaftlichen Kuratoriums abgeglichen und ergänzt. (Bürgerbegehren Klimaschutz, 2021).

Im Folgenden zeigen wir, welche Akteurinnen und Akteure in das Agenda Setting einbezogen werden können, welche Vor- und Nachteile ihre Mitarbeit (abhängig von der konkreten Beschaffenheit eines Bürgerrats) hat und was in der Praxis zu beachten ist.

4.1 Einbezug von Menschen mit Fachwissen

Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler oder Menschen mit Expertise aus der Praxis unterstützen das Agenda Setting mit ihrem Fachwissen.

Vorteil Bei technischen oder durch wissenschaftliche Fakten geprägte Themen wird sichergestellt, dass in der Planung des Bürgerrats alle relevanten Punkte (unter anderem für die inhaltliche Vorbereitung der Teilnehmenden) bedacht werden.

Nachteil Die Anschlussfähigkeit an den politischen und gesellschaftlichen Diskurs ist aufgrund des hohen Fachwissens gegebenenfalls gering; ohne zusätzliche Aufbereitung ist die Bedeutung der Themen, die der Bürgerrat besprechen soll, für die Teilnehmenden gegebenenfalls nicht erkennbar; möglicherweise entsteht der Vorwurf, das Verfahren sei technokratisch

Sinnvoll, wenn ... das zu besprechende Thema stark durch Fakten und in der Wissenschaft besprochene Tatsachen gegliedert ist (wie etwa Umweltschutz oder Klimawandel); es objektiv feststellbare Gründe dafür gibt, welche Themen und Fragen für den Prozess mehr oder weniger sinnvoll sind.

Nicht sinnvoll, wenn ... wissenschaftliche Erkenntnisse für die Deliberation eines Themas eine untergeordnete Rolle spielen

Praktische Umsetzung Interviews mit Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern zu den aus ihrer Sicht wichtigsten Punkten zum Thema

4.2 Einbezug von Bürgerinnen und Bürgern

Mit digitalen Tools können engagierte Bürgerinnen und Bürger ihre Ideen in die Agenda eines geplanten Bürgerrats einfließen lassen.

Vorteil Ein vergleichsweise kleiner Teil der Bevölkerung hat die Gelegenheit, bei einem Bürgerrat mitzuwirken – das kann für Menschen, die sich für ein Thema engagieren (möchten), frustrierend sein. Das vorhandene Engagement einzubinden, wirkt dieser Frustration entgegen und erzeugt Öffentlichkeit für das Verfahren.

Nachteil Die Bürgerinnen und Bürger, die sich beteiligen, entsprechen keiner repräsentativen Schnittmenge der Bevölkerung – es sei denn, dies wird durch das Design des Agenda Setting-Prozesses sichergestellt.

Sinnvoll, wenn ... breite und offene Bürgerratsthemen ein „kollektives Brainstorming“ ermöglichen; die Auftraggebenden ein Thema zwar rahmen, aber ausschließen wollen, dass der geplante Bürgerrat den Bedarf der Bevölkerung nur unvollständig berücksichtigt (durch das gewählte Thema, aber auch in der Bereitstellung relevanter Informationen)

Nicht sinnvoll, wenn ... Themen bereits klar umrissen und Konfliktlinien bekannt sind

Praktische Umsetzung

- Der Bürgerrat kommt durch eine Bürgerinitiative oder starke Lobbyarbeit zustande; Forderungen und Vorschläge zugehöriger Akteurinnen und Akteure für die Agenda werden von den Auftraggebenden übernommen
- Über digitale Tools und Umfragen haben Einwohnerinnen und Einwohner die Möglichkeit, ihre Ideen an die Prozessgestaltenden des Bürgerrats weiterzugeben. Zum Beispiel können über eine Plattform wie Consul vier Wochen lang Vorschläge gesammelt und nach Beliebtheit sortiert werden. Die Agenda-Vorschläge mit den meisten Nennungen werden für einen Bürgerrat ausgewählt.
- Alternativ können die Auftraggebenden oder Prozessgestaltenden verschiedene Themen für den Bürgerrat vorschlagen und die Bürgerinnen und Bürger wählen ihre Favoriten aus.

4.3 Einbezug von Interessengruppen

Akteurinnen und Akteure, die sich in ihrer Arbeit oder ihrem Ehrenamt mit dem Thema des Bürgerrats beschäftigen, werden für das Agenda Setting um ihre Perspektive gebeten. Gemeint sind zum Beispiel Vereine, Wirtschaftsverbände, Unternehmen, Gewerkschaften oder Religionsgemeinschaften. Interessengruppen können auch Menschen sein, die von einem Thema in besonderer Weise betroffen sind, zum Beispiel Anwohnerinnen und Anwohner beim Bau einer neuen Industrieanlage.

Vorteil Unterstützung des Verfahrens und Wahrscheinlichkeit der Umsetzung der Empfehlungen erhöhen sich gegebenenfalls; wertvolle Perspektiven von Akteurinnen und Akteuren, die sich schon intensiv mit einem Thema beschäftigt haben, werden einbezogen

Nachteil Gefahr des Lobbyismus: Gerade, wenn sich nur Stakeholder ähnlicher politischer Positionen beteiligen, besteht die Gefahr, dass die Themenauswahl einseitig beeinflusst wird. Außerdem ist es oft aufwendig, Stakeholder in den Agenda Setting-Prozess einzubinden. Unter anderem müssen die Prozessgestaltenden klären, welche Informationen und Zwischenstände mit Interessengruppen geteilt werden können, ohne den geschützten Gesprächsraum der Teilnehmenden zu gefährden.

Sinnvoll, wenn ... genug Ressourcen und Expertise vorhanden sind, damit sich Bürger- und Stakeholder-Beteiligung zum gegenseitigen Nutzen und ohne Irritationen ergänzen; von einem Thema nicht nur Bürgerinnen und Bürger, sondern auch Stakeholder mit verschiedenen politischen Positionen beziehungsweise Interessen betroffen sind

Nicht sinnvoll, wenn ... der Einfluss von Interessengruppen zu groß wird oder zu viele Stakeholder involviert sind

Praktische Umsetzung

- Interviews und mündliche oder schriftliche Befragungen von Stakeholdern müssen gut organisiert und transparent nach außen kommuniziert werden. Es sollte unbedingt darauf geachtet werden, dass Stakeholder mit unterschiedlichen Interessen beteiligt werden. Wirkt zum Beispiel der Mieterverein beim Agenda Setting eines Bürgerrats zum Thema „Wohnen“ mit, sollten die Interessen der Vermieterinnen und Vermieter den Prozess gleichermaßen beeinflussen.
- Alternativ kann ein „Stakeholder-Rat“ gebildet werden, in dem unterschiedliche Stakeholder repräsentiert sind und mit gleichem Stimmrecht gemeinsam über die Agenda des Bürgerrats abstimmen.

4.4 Einbezug von Verwaltungen

Verwaltungen übernehmen bei der Umsetzung der Bürgerrat-Empfehlungen eine Schlüsselrolle; sie können einschätzen, welche Fallstricke und Bedarfe mit Themen verbunden sind und dieses Wissen in die Agenda einbringen.

Vorteil Die Umsetzung der Empfehlungen verläuft reibungsloser: Konkrete Probleme und Fragestellungen, die sich in der praktischen Umsetzung (auf Verwaltungsseite) ergeben, können bereits im Bürgerrat mitbedacht und -diskutiert werden.

Nachteil Neuartige Ansätze zur Lösung von im Bürgerrat besprochenen Problemen werden gegebenenfalls vernachlässigt, weil sich Verwaltungen nach bestehenden Abläufen richten.

Sinnvoll, wenn ... das Thema des Bürgerrats und die anschließenden Empfehlungen vor allem von der Verwaltung umgesetzt werden müssen und motivierte Verwaltungsmitarbeiterinnen und -mitarbeiter für das Agenda Setting zur Verfügung stehen.

Nicht sinnvoll, wenn ... das Thema des Bürgerrats (bisher) nicht in das Aufgabenfeld der Verwaltung fällt.

Praktische Umsetzung Mündliche oder schriftliche Interviews und Befragungen; Begleitung des Bürgerrats durch Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter aus Verwaltungsbehörden

4.5 Einbezug von Politik

Gemeint sind hier politische Vertreterinnen und Vertreter (zum Beispiel Parteivertreter oder Kreistagsabgeordnete), die nicht Auftraggebende und/oder Adressatinnen und Adressaten des Bürgerrats sind.

Vorteil Parteien können ihre politischen Positionen in das Agenda Setting einfließen lassen und identifizieren sich dadurch gegebenenfalls stärker mit dem Bürgerrat-Verfahren. Das verhindert, dass Parteien mit der Begründung, sie seien nicht am Verfahren beteiligt worden, gegen Bürgerrat-Empfehlungen Einspruch erheben.

Nachteil Parteien haben in der öffentlichen Wahrnehmung genug andere Möglichkeiten politisch zu wirken, Bürgerräte sollten daher vor allem Bürgerinnen und Bürgern vorbehalten sein.

Sinnvoll, wenn ... sichergestellt werden kann, dass alle Parteien des Spektrums ausgewogen eingebunden werden.

Nicht sinnvoll, wenn ... sich nur einzelne Parteien am Agenda Setting beteiligen (möchten).

Praktische Umsetzung Mündliche oder schriftliche Interviews und Befragungen politischer Vertreterinnen und Vertreter.

Unabhängig davon, wie das Agenda Setting gestaltet wird: Es sollte in jedem Fall transparent kommuniziert werden, wie Fragen, Themen und andere Aspekte der Bürgerrats-Agenda zustande kommen.

Bedenkenswert: Die Macht der Fragestellung

Die Macht, ein Thema für eine Debatte zu setzen und (Leit-)Fragen zu stellen, ist mindestens so groß, wie die Möglichkeit, Antworten zu geben. Durch die Ausrichtung der Fragen können bestimmte Themen von vornherein in ein Bürgerrat-Verfahren eingebracht oder herausgehalten werden. Fragen können Problemdefinitionen, versteckte Vorannahmen und Hinweise auf Machtkonstellationen enthalten. Dies sollte berücksichtigt werden, um den Bürgerrat von vornherein als offenes und faires Verfahren zu gestalten zum Beispiel indem Akteurinnen und Akteure wie oben beschrieben eingebunden werden.

Formulierung der Frage- und Aufgabestellung(en)

Übergeordnetes Thema (z. B. Klima, Stadtentwicklung oder bezahlbarer Wohnraum) und Frage- beziehungsweise Aufgabestellung(en) eines Bürgerrats sind voneinander abhängig, aber nicht identisch. Zu einem übergeordneten Thema können viele verschiedene Bürgerräte mit jeweils unterschiedlichem Fokus stattfinden.

Beispiel:

Unterschiedliche Fragestellungen zum Thema „Klima“

Zum übergeordneten Thema „Klima“ fanden mehrere nationale Bürgerräte in Europa statt, deren übergeordnete Frage- und Problemstellungen aber sehr unterschiedlich waren:

- Deutschland: „Wie kann Deutschland die Ziele des Pariser Klimaschutzabkommens erreichen - unter Berücksichtigung gesellschaftlicher, wirtschaftlicher und ökologischer Gesichtspunkte?“
- Frankreich: Welche Maßnahmen ermöglichen es, Frankreichs Emissionen in einem Geist der sozialen Gerechtigkeit bis 2030 um 40% gegenüber 1990 zu reduzieren?
- Großbritannien: Wie kann Großbritannien das Ziel der Treibhausgasneutralität bis 2050 erreichen? (Verschiedene Alternativen wurden vorgeschlagen.)
- Spanien: Wie erreichen wir ein sicheres und faires Spanien im Angesicht des Klimawandels?
- Österreich: Mit welchen Maßnahmen soll Österreich Klimaneutralität bis 2040 erreichen?
- Finnland: Bewertung der Fairness und der Wirkung von vierzehn möglichen Maßnahmen, die in den mittelfristigen Klimaschutzplan des Landes einfließen sollten.
- Irland: Was kann den Staat Irland zu einer führenden Nation im Klimaschutz machen?
- Schottland: Wie soll Schottland seine Antwort auf die Klimakrise ändern, damit sie effizient und fair ist?
- Dänemark: Empfehlungen für den Prozess der Klimaaumstellung entwickeln, mit einem Fokus auf Themen, die von den Teilnehmenden ausgewählt wurden und für die Bürgerinnen und Bürger besonders relevant sind.

Übergeordnete Frage- und Aufgabestellungen dienen auch der Außendarstellung - sie vermitteln der Öffentlichkeit, worum es im Verfahren geht. Die konkrete Arbeit des Bürgerrats findet, je nach Umfang und Komplexität des Themas, entlang von einzelnen oder mehreren untergeordneten Fragestellungen statt.

Der nationale Bürgerrat Klima war beispielsweise in fünf Themenfelder (Energie, Mobilität, Gebäude und Wärme, Ernährung, Instrumente der Transformation) gegliedert, innerhalb derer jeweils zwei Leitfragen die Inputs der Referierenden und die Diskussionen strukturierten. So lauteten die Fragen für das Themenfeld „Mobilität“: „Wie wollen wir in der Stadt und auf dem Land unterwegs sein?“ und „Wie gestalten wir den Umstieg auf alternative, klimafreundliche Antriebe?“ Theoretisch ist es möglich, die Fragen noch einmal in kleinere Einheiten aufzuschlüsseln; in einigen Fällen werden sie gar nicht vom Bürgerrat beantwortet, sondern dienen ihm nur als Anregung für die Deliberation. Zu beachten ist, dass alle Teilnehmenden alle Teilthemen besprechen sollten - ist der Bürgerrat dauerhaft in Untergruppen aufgeteilt (die über den ganzen Zeitraum hinweg getrennt voneinander agieren), handelt es sich im Grunde um parallel stattfindende Bürgerräte. Das Thema des Bürgerrats wurde in diesem Fall wahrscheinlich nicht stark genug eingegrenzt. Wenn nicht genug Zeit ist, verhindern weite oder zu viele Fragen, dass sich die Teilnehmenden intensiv in das Thema des Bürgerrats einarbeiten können. In der Folge gleitet der Deliberationsprozess in oberflächliche Auseinandersetzungen mit dem kontroversen Thema ab.

Sind die Fragen zu eng gefasst, legen ihre Stoßrichtungen bestimmte Antworten nahe und schließen andere aus. Zum Beispiel suggeriert die Frage „Wie können die Interessen von Auto- und Radfahrern in der Beispielstraße ausgeglichen werden?“, dass Autos und Fahrräder auch zukünftig durch die Beispielstraße fahren, während „Soll Beispielstraße in Zukunft für Autos gesperrt werden?“ die Deliberation in eine andere Richtung lenkt. Deshalb ist es so wichtig, Frage- beziehungsweise Aufgabestellung besonders sensibel und mit einem Bewusstsein für ihre tieferliegenden Bedeutungen zu formulieren.

138

138 Siehe KNOCA (2022).

Empfehlungen für die Formulierung von Frage- und Aufgabenstellung(en):¹³⁹

■ Allgemeines und Einsatz

Die Frage, beziehungsweise das mit der Frage geöffnete Themenfeld, sollte weder zu umfangreich noch inhaltlich geschlossen sein. Sind Fragen zu eng gestellt, lohnt es sich nicht, zu ihnen einen Bürgerrat zu organisieren. Ist der Gegenstand der Fragen zu umfangreich, verlieren sich die Teilnehmenden in einer oberflächlichen Deliberation und die erarbeiteten Empfehlungen werden unkonkret.

Daraus folgt:

- Geschlossene und zu detaillierte Fragen engen die Diskussion ein und wirken den demokratischen Qualitäten eines Bürgerrats entgegen.
- Es sollte nicht zu viele Fragen für die Diskussion des gewählten Bürgerrat-Themas geben.
- Fragen, die mehrere Punkte verbinden, eignen sich nicht für die Diskussion (wie etwa „Sollte das baufällige Gemeindehaus abgerissen und an seiner Stelle ein Schwimmbad gebaut werden?“). Besser ist es, die einzelnen Fragen separat zu behandeln.

■ Einbettung

- Die Teilnehmenden müssen den Arbeitsauftrag des Bürgerrats verstehen und wissen, welche Fragen sie beantworten sollen.
- Anregende Fragen eignen sich, um Gruppendiskussionen zu strukturieren, sollten aber nicht als Vorgaben, sondern als Hilfestellung verstanden und kommuniziert werden.
- Eingebettete Fragen sind verständlicher. „Was soll der Gemeinde-/Stadtrat tun?“ ohne Kontextualisierung ist keine geeignete Bürgerratsfrage. Kurze Erläuterungen im Anschluss an die Frage, zum Beispiel darüber, welche Dilemmata bezüglich der Frage aus Sicht der Auftraggebenden bestehen, verdeutlichen ihren Zweck und ihre Zielrichtung. Bestehen für den Auftraggebenden solche klaren Dilemmata (als Grund für den Einsatz eines Bürgerrates), sollten diese unbedingt in der Frage oder anschließenden Erläuterung erwähnt werden.
- Falls die möglichen Antworten von vornherein eingegrenzt sind, sollte dies offen kommuniziert werden (zum Beispiel, wenn für die Umsetzung der Empfehlungen ein bestimmtes Budget zur Verfügung steht).

■ Formulierung

- Fragen sollten möglichst offen, dabei aber eindeutig formuliert werden und keine Antworten vorwegnehmen.
- Fragen, die mit einem einfachen Ja oder Nein beantwortet werden können, sind eher ungeeignet.
- Die Formulierung der Frage sollte für alle Menschen verständlich und ansprechend sein (am besten also klar, kurz und so eingängig wie möglich) und bestenfalls an Alltagserfahrungen anknüpfen.
- Fragen sollten ausschließlich „neutrale“ Begriffe enthalten: Reizworte, die mit bestimmten Gruppen assoziiert oder von bestimmten Gruppen abgelehnt oder nicht verwendet werden, sollten vermieden werden. Um eine Frage in ihrer Neutralität zu testen, kann sie unterschiedlichen Menschen zur Begutachtung vorgelegt werden.

Modalität & Räume

In ihrer ursprünglichen Form waren Bürgerräte Präsenzveranstaltungen. Während der Coronapandemie verlagerten Organisatorinnen und Organisatoren ihre geplanten Bürgerräte in digitale Räume, um Bürgerinnen und Bürgern trotz der Corona-Maßnahmen zu ermöglichen, sich an deliberativen Formaten zu beteiligen. Im Folgenden geben wir Hinweise für die Durchführung analoger und digitaler Bürgerräte und zeigen, wie digitale Arbeitsphasen mit solchen in Präsenz kombiniert werden können.

Bürgerräte in Präsenz

Die Wahl des Durchführungsorts (oder der Durchführungsorte) eines Bürgerrats spielt eine wichtige Rolle. Findet ein Bürgerrat an einem symbolträchtigen Ort statt, etwa einem Ratssaal oder Landesparlament, kann das wertschätzend auf die Teilnehmenden wirken (ihre Arbeit findet in einem politischen Zentrum statt), aber auch einschüchternd. Genauso kann es wichtig sein, einen geplanten Bürgerrat an Orten in einer Gemeinde oder in Regionen stattfinden zu lassen, die weniger politische Aufmerksamkeit erhalten, um Wertschätzung für kommunales Engagement auszudrücken. Manchmal ist es sinnvoll, das Bürgerrat-Verfahren der Reihe nach an unterschiedlichen Orten durchzuführen und die Deliberation „dramaturgisch“ zu begleiten, zum Beispiel, indem die Teilnehmenden ihre erarbeiteten Empfehlungen im Rathaus an die Adressatinnen und Adressaten übergeben. Wichtig zu beachten ist, dass manche Orte gruppenspezifisch mit symbolischen Bedeutungen (positiv oder negativ) aufgeladen sind, das heißt, dass Bevölkerungsgruppen den Veranstaltungsort unterschiedlich wahrnehmen und ihm – durch individuelle Erfahrungen – abgeneigt sein können.

Räumlichkeiten

Der Durchführungsort eines Bürgerrats sollte gut zu erreichen sein, insbesondere mit den öffentlichen Verkehrsmitteln. Ansonsten sollte den Beteiligten und besonders den Teilnehmenden die Anfahrt erleichtert werden, beispielsweise durch Pendelbusse. Die Räume sollten barrierefrei zugänglich sein (das gilt auch für die Innenausstattung, beispielsweise die Toiletten).

Der Veranstaltungsraum muss groß genug sein, um unterschiedliche Deliberations-Formen (Plenum, Tischgruppen) zu ermöglichen. Für manche Bürgerrat-Verfahren steht ausschließlich ein Raum zur Verfügung, in dem sowohl das Plenum als auch die Tischgruppen organisiert werden. Hier ist es wichtig sicherzustellen, dass sich die parallelen Gespräche nicht gegenseitig übertönen und die Lautstärke die Diskussionen einschränkt.¹⁴⁰ Beeinflussen lässt sich die Geräuschkulisse zum Beispiel mit Raumtrennern (etwa Stellwänden). Idealerweise stehen für einen Bürgerrat, abhängig von der Gesamtzahl der Teilnehmenden, ein großer Raum für das Plenum und mehrere kleinere Räume zur Verfügung, in denen an Tischgruppen separat voneinander gearbeitet werden kann. Ein zusätzlicher Raum für das Durchführungsteam und die Lagerung von Materialien ist erfahrungsgemäß hilfreich. Außerdem sollte es bei Catering vor Ort einen Catering-Raum (mit der notwendigen Infrastruktur, zum Beispiel einem Wasseranschluss) geben.



Tipp:

Schulen als Veranstaltungsorte in kleinen Kommunen

Die meisten Schulen entsprechen den oben genannten Kriterien – Kommunen können ihre Räume vergleichsweise kostengünstig und ohne großen Aufwand für die Durchführung eines Bürgerrats mieten.

Die große Stärke analog durchgeführter Bürgerräte liegt in der Beziehungsebene: Die Teilnehmenden können sich während des Prozesses einfacher vernetzen. Sie sind emotional stärker in die Deliberation involviert und der Heterogenität der teilnehmenden Gruppe stärker ausgesetzt (zum Beispiel durch Wahrnehmung von Körpersprache), was produktive Reibungen befördern kann. Persönliche Bindungen und das dadurch entstehende Vertrauen ineinander sind eine gute Grundlage für kontroverse Diskussionen und das gemeinsame Ringen um Lösungen.

¹³⁹ Viele der folgenden Leitsätze beruhen auf Ausarbeitungen von newDemocracy Foundation (2018/2) und newDemocracy Foundation (2018) sowie iDP (2020). Hier finden Sie auch Beispiele für gute und schlechte Fragen. Weitere Tipps gibt Pfeffer (2022).

¹⁴⁰ Dies ist auch eine Frage der Barrierefreiheit: Menschen mit Hörgeräten oder eingeschränktem Hörvermögen können sonst nicht mehr mitdiskutieren.

Digitale Bürgerräte

Erfahrungen mit Bürgerräten während der Coronapandemie haben gezeigt, dass es sich durchaus lohnen kann, Bürgerbeteiligungsverfahren digital durchzuführen. Gegenüber einem Bürgerrat, der in Präsenz stattfindet, hat die digitale Variante sogar einige Vorteile:

- Zeitaufwand und Hürden, die für die Beteiligten mit der Anreise zusammenhängen, sinken. Davon profitieren zum Beispiel junge Eltern, die Kinderbetreuung und Teilnahme am Bürgerrat so leichter vereinbaren können.
- Digitale Veranstaltungsorte sind für mobilitätseingeschränkte Menschen größtenteils barrierefrei.
- Für Teilnehmende, denen der Umgang mit Laptops und Smartphones leichtfällt, ist die digitale Zusammenarbeit gegebenenfalls angenehmer als die Arbeit vor Ort.
- Kosten für Reise und Unterbringung der Teilnehmenden entfallen.
- Expertinnen und Experten lassen sich häufig leichter zur Mitwirkung bewegen, wenn sie für einen kurzen Vortrag keine längere Reise antreten müssen.
- Ergebnisse lassen sich gegebenenfalls leichter dokumentieren als bei Präsenzveranstaltungen.

Die Vielzahl digitaler Programme, die uns heute zur Verfügung stehen, ermöglicht eine abwechslungsreiche Gestaltung des Bürgerrat-Verfahrens, Visualisierungen während der Inputs, Dokumentation der Diskussionen der Kleingruppen sowie einen Austausch der Teilnehmenden untereinander zwischen den Sitzungen. Manche Teilnehmenden erwerben in einem digitalen Bürgerrat-Verfahren digitale Kompetenzen, die sie im Nachhinein (zum Beispiel bei anderen Bürgerbeteiligungsformaten) anwenden können; insbesondere, wenn sie bisher keine oder wenige digitale Veranstaltungen besucht haben.¹⁴¹

Einen Bürgerrat digital durchzuführen kann aber auch – für Teilnehmende, wie für die Organisatorinnen und Organisatoren – mit Herausforderungen und Barrieren verbunden sein:

- Besitzen Teilnehmende keine digitalen Endgeräte, keine Erfahrung mit digitalen Programmen oder keine gut funktionierende Internetverbindung, müssen diese Voraussetzungen zur Teilnahme vor Beginn des Bürgerrats geschaffen werden. Technische Ausrüstung müsste dann zur Verfügung gestellt werden, Technischschulungen und individuelle technische Assistenzen wären zu organisieren. In jedem Fall sollte vor Beginn des Bürgerrats ein Technik-Check mit den Teilnehmenden erfolgen, beispielsweise, indem sich diese bereits eine halbe Stunde vor Beginn in die digitale Konferenz einloggen.
- Mangelnde technische Erfahrung kann Teilnehmende davon abhalten, sich für einen digital durchgeführten Bürgerrat anzumelden. Deswegen sollten die Teilnehmenden vor und während des Bürgerrats technisch betreut werden – das muss eingeplant und finanziell einkalkuliert werden.
- Auch Datenschutzfragen, wie Speicherung der Daten können bei digitalen Bürgerräten eine Rolle spielen.
- Da die Arbeit vor dem Bildschirm für viele körperlich anstrengend und sehr ermüdend ist, muss bei digitalen Bürgerräten ausreichend Pausenzeit einkalkuliert werden, insbesondere für diejenigen, die keine Vorerfahrung mit der Kommunikation über digitale Konferenz-Plattformen haben. Ganztägige Sitzungen können – methodisch abwechslungsreich gestaltet – trotzdem geplant und durchgeführt werden. Es empfiehlt sich aber, die Arbeit in einem digitalen Bürgerrat auf vier Stunden pro Tag zu beschränken.
- Die informellen Begegnungen in den Pausen von Präsenzveranstaltungen fallen bei digitalen Bürgerräten häufig komplett oder größtenteils weg, da viele Teilnehmende die Zeit zwischen den Diskussionen nicht vor dem Bildschirm verbringen (möchten). Bei der Konzeption eines digitalen Bürgerrats sollten deshalb bewusst Momente eingeplant werden, in denen sich Teilnehmende persönlich (und nicht nur in der Deliberation) begegnen – für eine vertrautere Diskussionsatmosphäre.

- Die Moderation von digitalen Bürgerräten ist herausfordernder als im analogen Raum und erfordert Übung. Non-verbale Signale der Teilnehmenden können nur schwer wahrgenommen werden und das Gespräch wird für seine akustische Qualität stark durch die Moderation reguliert, indem diejenigen, die nicht sprechen, in der Regel stumm geschaltet werden.
- Die Konzentration der Teilnehmenden während der Deliberation kann durch ablenkende Reize im häuslichen Umfeld (zum Beispiel Familienmitglieder oder Mitbewohnerinnen und Mitbewohner) oder am Endgerät (etwa eingehende Nachrichten über ein anderes Programm) eingeschränkt sein. Dafür, dass sie „am Ball“ bleiben und sich fortwährend an der Diskussion des Bürgerrats beteiligen, muss die Moderation das Gefühl der Teilnehmenden, eingebunden zu sein, regelmäßig aktivieren.

Fazit zu digitalen Bürgerrat-Sitzungen: Ergänzend ja – ausschließlich eher nicht



Da es digitalen Bürgerräten an einigen unersetzbaren Qualitäten von Präsenzformaten mangelt, sollten sie nur dann ausschließlich digital stattfinden, wenn es die äußeren Umstände nicht anders erlauben. Als Ergänzung zu Präsenzterminen in längeren Verfahren bieten sie mehr Vor- als Nachteile, die allerdings auf Landes- und Bundesebene größer ausfallen als auf kommunaler.

Hybride Formate

Um die Vorteile analoger und digitaler Bürgerräten bestmöglich zu nutzen, können Verfahren hybrid organisiert werden. So profitieren die Beteiligten von einer intensiven Netzworlbildung während des Verfahrens und einer stärkeren emotionalen Intensität der Deliberation, sowie von der Kosten- und Zeiteffizienz des digitalen Arbeitens. Für den Berliner „Klima-Bürger:innenrat“ kamen die Beteiligten beispielsweise nur zum Auftakt und zum Abschluss des Verfahrens in Präsenz zusammen, die dreieinhalb-stündigen Sitzungen des Bürgerrats wurden digital durchgeführt. Denkbar wäre auch, dass sich die Teilnehmenden und das Organisationsteam analog treffen und Expertinnen und Experten digital zugeschaltet werden. Insbesondere bei politisch beauftragten Bürgerräten sollte bedacht werden, dass sich die Teilnehmenden besonders wertgeschätzt fühlen, wenn die entsprechende Vertretung (zum Beispiel die Bürgermeisterin oder ein Senator) vor Ort zu ihnen spricht. Grundsätzlich ist es wichtig, frühzeitig zu entscheiden, wann welches Format eingesetzt werden soll. Da analoge und digitale Beteiligungsveranstaltungen unter unterschiedlichen Voraussetzungen geplant und umgesetzt werden, sind kurzfristige Wechsel zwischen den Formaten schwer zu realisieren.

¹⁴¹ Für Tipps und Erfahrungswerte zur Beteiligung mit Videotools siehe Beteiligungsportal Baden-Württemberg (2022/2).

Vorbereitung der Teilnehmenden

Haben die gelosten Einwohnerinnen und Einwohner ihre Teilnahme am Bürgerrat bestätigt, sollten sie noch vor der ersten Sitzung Informationen zum Ablauf des Prozesses erhalten. Es besteht weiterhin die Möglichkeit für eine inhaltliche Vorbereitung, die jedoch Vor- und Nachteile mit sich bringt. Ziel der Vorbereitung ist es, den Teilnehmenden zu ermöglichen, motiviert, neugierig und mit umfassendem Verständnis für ihre Aufgaben in den Bürgerratsprozess zu starten.

Organisatorische Vorbereitung

Eine transparente und klare Vorbereitung ermöglicht Teilnehmerinnen und Teilnehmern einen guten Einstieg ins Verfahren. Sie dient auch dazu die Teilnahmehürde zu senken. Die Prozessgestalterinnen und -gestalter sollten darauf vorbereitet sein, dass – trotz Zusage – nicht alle Teilnehmerinnen und Teilnehmer zur ersten Sitzung erscheinen. Erfahrungsgemäß liegt die Ausfallquote in extremen Fällen bei bis zu 25 Prozent. Um zu verhindern, dass Teilnehmerinnen und Teilnehmer ein Bürgerrat-Verfahren noch vor der ersten Sitzung verlassen (vorausgesetzt, sie sind nicht durch „höhere Gewalt“, wie etwa Krankheit, verhindert), können eine Reihe unterstützende und motivierende Maßnahmen eingeleitet werden (siehe auch Kapitel Unterstützende Maßnahmen, ab S. 81). Informationsvermittlung steht dabei an oberster Stelle. Alle Informationen sollten, während des gesamten Verfahrens, niedrigschwellig und anschlussfähig kommuniziert werden (siehe Kapitel Inklusion & Diversität). In der Regel erreichen schriftliche Unterlagen per Post (gegebenenfalls ergänzt durch E-Mails) die Teilnehmerinnen und Teilnehmer besser als ausschließlich digital versendete Informationen.

Die Ansprache der Teilnehmerinnen und Teilnehmer im Vorfeld des Bürgerrat-Verfahrens kann gut genutzt werden, um etwaige Ängste und Zweifel auszuräumen, indem

- auf Verhaltensregeln und Netiquette für das Verfahren hingewiesen wird: Auch bei inhaltlich unterschiedlichen Positionen und diversen Perspektiven ist ein respektvoller Umgang erwünscht; idealerweise legen die Teilnehmerinnen und Teilnehmer selbst Verhaltensregeln für ihre Deliberation fest.
- dem Anschreiben ein kleines „Wohlfühlpaket“ beigelegt wird, zum Beispiel mit einer Tafel Schokolade, einem Teebeutel, Kugelschreiber und Block mit dem Stadtwappen oder dem Logo des Bürgerrats. Diese Geste ist kostengünstig umzusetzen und erhöht die Identifikation der Teilnehmerinnen und Teilnehmer mit dem Prozess.

Organisatorischen Informationen, die Teilnehmerinnen und Teilnehmer benötigen



- Ort, Startzeitpunkt und Dauer des Bürgerrat-Verfahrens: Wann geht es los? Wo findet die Veranstaltung statt? Die Teilnehmerinnen und Teilnehmer sollten, damit sie in der Vorbereitung Zeit sparen können, einen Anreisepfad erhalten.
- Muss etwas mitgebracht werden (zum Beispiel Stift und Papier)?
- Gibt es Verpflegung? Wird das Essen vegan/vegetarisch/frei von Allergenen/halal/koscher zubereitet?
- Wird zur Unterstützung der Teilnehmerinnen und Teilnehmer angeboten, dass
 - Kinder und pflegebedürftige Angehörige betreut werden?
 - Menschen mit Einschränkungen (zum Beispiel in ihrer Mobilität) und Betreuungspersonen Zugang zum Veranstaltungsort erhalten?
 - die Sitzungen in andere Sprachen/leichte Sprache übersetzt werden und auch Analphabeten am Bürgerrat teilnehmen können?
- Falls eine Vergütung für Teilnehmerinnen und Teilnehmer vorgesehen ist: Wie kann diese abgerufen werden?
- Informationen zum Datenschutz: Wird die Veranstaltung dokumentiert und wenn ja, wie? An wen können sich die Teilnehmerinnen und Teilnehmer wenden, wenn sie nicht auf Fotos oder Videos des Verfahrens zu sehen sein wollen?
- Informationen zum Umgang mit Smartphones und sozialen Medien: Dürfen Teilnehmende selbst Fotos machen? Welche Informationen und Inhalte sollten während des Verfahrens vertraulich behandelt werden?
- An wen können sich die Teilnehmerinnen und Teilnehmer wenden, wenn sie Fragen haben?
- Eine kurze Rollenbeschreibung: Was wird von den Teilnehmerinnen und Teilnehmern erwartet (ausschließlich die eigene Perspektive), was nicht (spezielle Vorbereitung)?

Sonderfall digitale Formate

Wenn der Bürgerrat vollständig oder in Teilen digital stattfindet, müssen bei der organisatorischen Vorbereitung der Teilnehmerinnen und Teilnehmer (neben den oben genannten Punkten) mögliche technische Hürden berücksichtigt werden.

Geklärt werden sollte, ob alle Teilnehmerinnen und Teilnehmer

- Internet und funktionierende Endgeräte zur Verfügung haben und falls nicht, wie Abhilfe geschaffen werden kann.
- die verwendeten Programme bedienen können. Hier sind technische Einführungen in der Regel sinnvoll. Diese können zum Beispiel als Mini-Probefahrt gestaltet sein, in der die Teilnehmenden nicht nur lernen, wie sie Geräte und Anwendungen bedienen, sondern auch erste eigene Erfahrungen mit dem Bürgerrat-Verfahren sammeln können. In einigen Fällen besteht Bedarf für eine Technikasistenz bei den Teilnehmenden zu Hause.
- die konkreten Informationen zum Ablauf erhalten haben: Wurden die Zugangslinks versendet? Wissen die Teilnehmerinnen und Teilnehmer, wann sie welchen Link öffnen müssen?

Inhaltliche Vorbereitung

Wir haben die Erfahrung gemacht, dass sich viele Teilnehmerinnen und Teilnehmer eines Bürgerrats vor der ersten Sitzung in das gewählte Thema einarbeiten möchten - und dies in einigen Fällen aktiv einfordern. In der Praxis ergibt sich bezüglich der inhaltlichen Vorbereitung auf das Verfahren ein Dilemma: Einerseits ist die Deliberation im Bürgerrat besonders produktiv, wenn Teilnehmende die relevanten Fakten schon kennen; andererseits erfordert die inhaltliche Vorbereitung Zeit. Damit erhöhen sich die Kosten des Verfahrens - für beide Seiten. Teilnehmerinnen und Teilnehmer, die sowieso unter Zeitdruck stehen (zum Beispiel, weil sie sich um Kinder oder pflegebedürftige Angehörige kümmern) entscheiden sich dann möglicherweise gegen die Mitarbeit im Bürgerrat. Falls sie trotzdem teilnehmen, ist wahrscheinlich, dass sich ihre Zugangsvoraussetzungen von denen unterscheiden, die sich in Ruhe in das Thema einarbeiten können. Das ist der Haken: Der Wissensstand der Teilnehmerinnen und Teilnehmer soll sich durch die inhaltliche Vorbereitung angleichen, vergrößert sich in einigen Fällen aber. Menschen mit Vorbildung oder höheren Bildungsabschlüssen sind beispielsweise geübter darin, sich durch Lektüre intensiv in ein Thema einzuarbeiten, als Menschen mit geringerem Bildungsniveau.

Bürgerräte sollen allen Menschen eine Teilnahme zu gleichen Bedingungen ermöglichen, woraus sich folgende Richtlinien für die inhaltliche Vorbereitung ableiten lassen:

- Inhaltliche Vorbereitung sollte nicht vorausgesetzt werden. Alle Informationen, die zum Mitdiskutieren benötigt werden, sollten den Teilnehmenden des Bürgerrats während den Sitzungen zur Verfügung gestellt werden.
- Denjenigen, die Lust und Zeit haben, können Informationsangebote gemacht werden, etwa durch Bereitstellung von Handreichungen und Informationen zu Websites. Der freiwillige Charakter dieser Angebote muss eindeutig kommuniziert werden.
- Die vom Organisationsteam bereitgestellten Informationen sollten gut verständlich und leicht zugänglich aufbereitet sein. Dafür eignen sich zum Beispiel kleine Videos oder knappe schriftliche Zusammenfassungen, die auf eine Seite passen.

- Außerdem sollten die Informationen auf Themen- und Fragestellung des Bürgerrats zugeschnitten sein: Was müssen Bürgerinnen und Bürger wissen, um mitdiskutieren zu können? Technische und juristische Details bringen die Diskussion nur in seltenen Fällen weiter.
- Für Bürgerräte zu überregionalen Themen (wie Klimaschutz oder Ernährung), zu denen bereits Beteiligungsverfahren stattgefunden haben, kann auf bereits aufgearbeitetes Material zurückgegriffen werden. Das ist kostengünstig und spart Zeit (siehe Kapitel Einbindung von Fachexpertinnen und -experten, ab S. 79).



Nutzung digitaler Werkzeuge zur Vernetzung und Informierung der Teilnehmenden

Mit digitalen Werkzeugen können sich die Teilnehmenden während, nach, aber auch schon im Vorfeld des Bürgerrat-Verfahrens vernetzen und interagieren. Für den Austausch untereinander, Vorstellungs- und Fragerunden eignen sich beispielsweise gemeinsame Messenger-Gruppen und digitale White- oder Blackboards. Der Kreativität, auch der Teilnehmenden selbst, sind hier keine Grenzen gesetzt.

Neben dem zusätzlichen Aufwand, der durch die Organisation solcher interaktiven Angebote entsteht, sollte jedoch geprüft werden, ob

- alle Teilnehmenden von dem Angebot Gebrauch machen können, neue Ungleichheiten entstehen oder bestehende verstärkt werden.
- das Angebot niedrigschwellig gestaltet ist.
- verhindert werden kann, dass der Austausch ungünstige Eigendynamiken annimmt, etwa durch beleidigende Aussagen und sich festigende Konfliktlinien.

In der Regel bietet es sich daher an, interaktive Angebote erst während oder nach Ende des Prozesses einzuführen, wenn sich die Gruppe bereits gefunden und sich ein guter Umgang miteinander etabliert hat.

Längsschnittthema Öffentlichkeitsarbeit

Ein Bürgerrat ist nur nachhaltig erfolgreich - also politisch wirksam (siehe Kapitel Qualitätsmerkmale von Bürgerräten, ab S. 25) - wenn er öffentlich bekannt ist, besprochen und als Verfahren verstanden wird, mit dem Bürgerinnen und Bürger gemeinwohlorientierte Empfehlungen für die Politik erarbeiten. Erst dann stärkt das Beteiligungsformat unsere repräsentative Demokratie und das gesellschaftliche Vertrauen ins politische System und die gesellschaftliche Motivation zum eigenen politischen Engagement wachsen. Mit anderen Worten: Damit sich die demokratiefördernden Effekte von Bürgerräten auszahlen, braucht es eine gut durchdachte Öffentlichkeitsarbeit. Wir betonen das, weil Öffentlichkeitsarbeit bei bisherigen Bürgerrat-Verfahren oft als Nebensache betrachtet wurde. Erst durch Öffentlichkeitsarbeit ist es aber möglich, dass der Bürgerrat zu einer gesellschaftlichen Lerngelegenheit wird und Diskurse verändert. Öffentlichkeitsarbeit ist kein schmückendes Beiwerk, sondern notwendiger Bestandteil eines Bürgerrat-Verfahrens und muss dementsprechend von Beginn an mitgedacht und budgetiert werden.

Ziele und Funktionen der Öffentlichkeitsarbeit

Die Öffentlichkeitsarbeit verfolgt eine Reihe von Zielen und erfüllt unterschiedliche Funktionen.

- Bürgerrat-Verfahren werden in einer Kommune (oder sogar darüber hinaus) bekannt gemacht, denn je mehr Öffentlichkeit der Bürgerrat erfährt, desto ernster nehmen ihn alle Beteiligten. Die Teilnehmenden haben durch mediale Begleitung und Medienresonanz das Gefühl, eine anerkannte Aufgabe zu erfüllen und wirken motivierter in der Deliberation mit. Dies kann zu konstruktiveren Ergebnissen und einer geringeren Ausstiegsrate führen. Wenn das Bürgerbeteiligungsformat oder das konkrete Bürgerratsvorhaben bereits frühzeitig bekannt sind, kann das die Rückmeldequote der Ausgelosten erhöhen. Ein Verfahren, von dem in einer Zeitung berichtet wird, erscheint seriöser als ein Prozess, von dem noch nie jemand gehört hat. Wenn wiederum Prozesse von der Öffentlichkeit aufgegriffen werden, schenken ihnen auch Politikerinnen und Politiker mehr Aufmerksamkeit. Damit erhöht sich die Wahrscheinlichkeit, dass Ergebnisse des Bürgerrats politisch umgesetzt werden.

- Der Bevölkerung wird vermittelt, dass Bürgerräte politisch legitime Beteiligungsformate sind, in denen eine „Mini-Gesellschaft“ die nicht an Lobbyismus und Parteipolitik gebunden ist um Lösungen ringt. Dazu muss der Öffentlichkeit transparent kommuniziert werden, wie Losverfahren, Expertenauswahl, und Agenda-Setting eines Bürgerrats funktionieren.
- Bürgerrat-Verfahren werden dokumentiert und aufgearbeitet, um der Öffentlichkeit zu ermöglichen, den Prozess auch inhaltlich zu begleiten. Das nützt dem Verfahren, weil durch Öffentlichkeitsarbeit Medien erreicht werden, die politische Themen und Diskurse gerne aufgreifen, indem sie „normale Menschen“ porträtieren. Über diesen Weg bieten sie der Bevölkerung einen Zugang zu den (manchmal „unattraktiven“ und abstrakten) Inhalten, die in einem Verfahren diskutiert werden. Bürgerräte werden so zu Lerngelegenheiten für die ganze Kommune (oder das ganze Land) und regen den öffentlichen Diskurs zu einem Thema an.
- Zivilgesellschaftlich initiierten Bürgerräten wird Rückhalt in der Gesellschaft verschafft, es erfolgt eine Anbindung an die Arbeit von Politikerinnen und Politikern und Fundraising-Ressourcen werden erschlossen.



Bedenkenswert: Warum Öffentlichkeitsarbeit obligatorischer Bestandteil von Bürgerräten sein sollte

Bürgerräte können Politikerinnen und Politikern Hinweise darauf geben, welche Entscheidungen sich Bürgerinnen und Bürger wünschen, nachdem sie sich mit anderen Perspektiven und den Fakten zum Thema auseinandergesetzt haben. Die Empfehlungen eines Bürgerrates sind in diesem Sinne mehrheitsfähige Lösungen – aber noch keine mehrheitlichen Ergebnisse. Damit die breite Öffentlichkeit die Empfehlungen nachvollziehen kann und teilt, muss in der Gesellschaft ebenfalls eine Auseinandersetzung mit dem Thema des Bürgerrats stattfinden.

Da diese Einschränkung sehr wichtig ist, soll sie näher erläutert werden: Bürgerrat-Teilnehmerinnen und -Teilnehmer repräsentieren die Bevölkerung annähernd in ihren demographischen Merkmalen, nicht aber in ihrem Wissensstand zum diskutierten Thema. Gerade für eine Deliberation, die auf Faktenwissen beruht, gilt: Die Empfehlungen eines Bürgerrats gleichen nicht unbedingt der mehrheitlichen Position der Bevölkerung zum Thema. Vielmehr sind sie ein Hinweis darauf, was die Gesellschaft empfehlen würde, wenn sie sich, wie die Teilnehmenden, mit dem Thema auseinandergesetzt hätte. Besonders deutlich wurde dies bei den bisherigen Klima-Bürgerräten, die sich allesamt auf Empfehlungen für einen stärkeren Klimaschutz geeinigt haben, die aber nicht von der gesamten Bevölkerung getragen werden. Auch Politikerinnen und Politiker zögern oft mit der Umsetzung der Empfehlungen und verweisen auf deren fehlende gesellschaftliche Anschlussfähigkeit. Wir fassen zusammen: Damit ein Bürgerrat anschlussfähig wird, muss seine Deliberation gesamtgesellschaftlich nachvollzogen werden. Gute Öffentlichkeitsarbeit während des Verfahrens kann den Diskurs zum Bürgerrat-Thema in der Bevölkerung nicht ersetzen oder vorwegnehmen, aber wesentlich vorbereiten.

Methoden der Öffentlichkeitsarbeit

Um Öffentlichkeit zu schaffen, stehen den Organisatorinnen und Organisatoren von Bürgerräten eine Vielzahl von Methoden zur Verfügung. Aus Zeit- und Budgetgründen werden in der Praxis nicht immer alle Punkte umgesetzt werden können. Insbesondere im Kontext kleiner Kommunen mögen nicht alle vorgestellten Instrumente anwendbar sein. Grundsätzlich sollte sich die Öffentlichkeitsarbeit nicht nur am konkreten Verfahren, sondern auch an den Bedürfnissen der Medien vor Ort und der relevanten politischen Ebene (Land, Landkreis, Kommune) ausrichten. Im Folgenden machen wir Vorschläge, wie Methoden und Instrumente der Öffentlichkeitsarbeit während eines Bürgerrat-Verfahrens eingesetzt werden können.

Konzept

- Für eine gelungene Öffentlichkeitsarbeit ist es wichtig, Teilnehmende selbst von ihren Erfahrungen im Bürgerrat berichten zu lassen. Im Idealfall werden sie nicht nur vom Organisationsteam des Bürgerrats, sondern auch von Medien interviewt und im Verfahren begleitet. Die Kontakte der Teilnehmenden, die sich dazu bereiterklären, sollten noch vor Beginn des Bürgerrats an Medien-Vertreterinnen und -Vertreter weitergegeben werden. Das kann zum Beispiel eine Mitarbeiterin aus dem Steuerungskreis des Bürgerrats übernehmen. Da mit Informationen aus einem laufenden Bürgerrat-Verfahren sensibel umzugehen ist, sollte diese Mitarbeiterin besonders vertrauenswürdig sein. Außerdem sollte sie den Teilnehmenden als Ansprechperson bekannt sein, für Interview-Coachings und Beratungen zur Verfügung stehen und informiert werden, wenn Ausgeloste Kontakt zu Medien-Vertreterinnen oder -Vertretern aufnehmen.
- Regional bekannte Unterstützerinnen und Unterstützer (zum Beispiel respektierte Persönlichkeiten aus der Gemeinde), Schirmherrin oder Schirmherr, Prominente und Influencer können die Strahlkraft eines Bürgerrat-Verfahrens erhöhen.

- Bei der Erarbeitung eines Konzepts für die Öffentlichkeitsarbeit sollte die Frage im Vordergrund stehen, welche große Erzählung hinter dem Bürgerratsprojekt steckt. Auf welches gesellschaftliche Problem können die Empfehlungen des Bürgerrats Antwort geben? Wie können Menschen in ihrem Alltag für das Projekt begeistert werden?¹⁴²
- Gute Öffentlichkeitsarbeit ist der Zielgruppe angepasst, die erreicht werden soll: Inhaltlich arbeitende Initiativen interessieren sich eher für die Ergebnisse eines Bürgerrats, Politikerinnen und Politiker sowie Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler für die Vorzüge des Bürgerratsprozesses.
- Für den Erfolg der Öffentlichkeitsarbeit ist die Begeisterung des Öffentlichkeitsarbeits-Teams für das Verfahren (und bestenfalls das Thema) nicht zu unterschätzen. Soll eine Agentur die Öffentlichkeitsarbeit übernehmen, empfiehlt es sich für die Initiatorinnen und Initiatoren des Bürgerrats, während des Verfahrens eng mit der Agentur in Kontakt bleiben.

¹⁴² Ein Beispiel: Die Demokratie steckt in einer Krise. Nur, wenn sich Menschen mit unterschiedlichen Perspektiven in einer konstruktiven Diskussion austauschen, kann sozialer Zusammenhalt entstehen. Der Bürgerrat ist eine einzigartige Gelegenheit für so einen Austausch zwischen unterschiedlichen Akteurinnen und Akteuren aus der Gemeinde. Oder: Beispielthema beschäftigt Beispielstadt schon seit über zehn Jahren. Es braucht dringend zukunftsweisende Entscheidungen, aber die Konfliktlinien sind verhärtet und ein Kompromiss ist nicht in Sicht. Der Bürgerrat wird Beispielstadt helfen, mit Beispielthema endlich voranzukommen.

Vorbereitung und Organisation

- Qualitätsmerkmale guter Öffentlichkeitsarbeit sind Aktualität, Transparenz und Agilität. Zuständigkeiten sollten daher von Anfang an klar verteilt, Abläufe und Abstimmungsschleifen klar geregelt sein. Wichtig ist zum Beispiel, dass die Website des Bürgerrat-Verfahrens leicht bearbeitet und ergänzt werden kann und dass sich mindestens eine Person im Öffentlichkeitsarbeitsteam verantwortlich fühlt, schnell auf Medienanfragen zu reagieren.
- Die Website eines Bürgerrat-Verfahrens ist die zentrale Anlaufstelle und Informationsquelle für die Öffentlichkeit.¹⁴³ Falls eine eigene Internet-Domain nicht finanziert werden kann, kann stattdessen eine leicht zu findende Unterseite auf der Gemeindehomepage erstellt werden. In jedem Fall sollte auf der Bürgerrat-Website frei verwendbares Foto-, Video- und Informationsmaterial zum Verfahren bereitgestellt werden.
- Von vornherein sollte klar abgestimmt sein, welche Teile des Verfahrens in welcher Form öffentlich zugänglich sein werden und welche nicht. Generell gilt es, Datenschutzfragen zu beachten. Sollten Teilnehmerinnen oder Teilnehmer nicht auf Fotos oder Videos des Verfahrens abgebildet werden wollen, muss (zum Beispiel durch Kennzeichnung der Kleidung mit einem kleinen Punkt oder ähnlichem) sichergestellt werden, dass diese Personen nicht aufgenommen werden.

- Für Rückfragen von interessierten Bürgerinnen und Bürgern oder Medienvertreterinnen und -vertretern sollte Material vorbereitet werden, mit dem sich diese niedrigschwellig informieren können, praktisch sind zum Beispiel FAQs, Organigramme und Erklärungen zu Bürgererrat-Verfahren. Auch bestehendes Material kann genutzt (und auf der Website verlinkt) werden.¹⁴⁴ Über die sozialen Medien, Amtsblätter und Gemeindebriefe, Aushänge und Plakate, Pressemitteilungen oder Presseberichte und auf der Website sollte regelmäßig vom Verlauf des Verfahrens berichtet werden. Um Informationen ansprechend aufzubereiten, können sie mit Porträts, Zitaten oder Fotos kombiniert werden (zum Beispiel in Sharepics - Bilder zum Teilen über die sozialen Medien). Für den Wiedererkennungswert des Bürgerrat-Verfahrens sollten die Informationen in einem einheitlichen Design veröffentlicht werden (zum Beispiel durch Einfügen eines Bürgerrat-Logos auf jedem Bild).
- Die Teilnehmerinnen und Teilnehmer eines geplanten Verfahrens können während einer öffentlichen Veranstaltung ausgelost werden - das ist nicht nur eine gute Gelegenheit, auf den kommenden Bürgerrat aufmerksam zu machen, sondern unterstreicht symbolisch auch dessen demokratische Legitimität.

Während des Verfahrens

- Nach Möglichkeit sollte das gesamte Bürgerrat-Verfahren, bis auf die Kleingruppendiskussionen, aufgezeichnet, auf einer Videoplattform veröffentlicht und über die Website des Bürgerrats zugänglich gemacht werden (zum Beispiel durch Links zu den Videos). Missverständnissen und unbegründeter Kritik gegenüber dem Verfahren können so entgegengetreten werden: Gerade der Vorwurf, die Teilnehmenden würden einseitig informiert werden, lässt sich durch Veröffentlichung der Experten-Inputs einfach entkräften. Wenn technisch und finanziell umsetzbar, sind auch Livestreams der Veranstaltung denkbar. Findet ein Bürgerrat-Verfahren (zu großen Teilen) digital statt, sollten Treffen in Präsenz genutzt werden, um Bilder und Videos aufzunehmen, da diese aussagekräftiger sind (und mehr Strahlkraft besitzen) als Bildschirmfotos. Pressemitteilungen und der Kontakt zu Medienvertreterinnen und -vertretern sollten bereits vor dem offiziellen Start des Bürgerrats vorbereitet werden, orientiert an der Frage: Wie können Informationen so aufbereitet werden, dass Redaktionen sie ohne großen Aufwand nutzen können? In der Praxis haben sich beispielsweise „Drei-Minuten-Infos“, also Informationen die einen schnellen Überblick bieten, Fakten-Blätter mit Stichpunkten und eine Kontaktliste mit Expertinnen und Experten bewährt, auf die das Öffentlichkeitsarbeitsteam während des Verfahrens (ohne zusätzlichen Aufwand) zurückgreifen kann und die auch weitergegeben werden können.
- An mindestens drei Zeitpunkten im Bürgerrat-Verfahren sollten Pressekonferenzen abgehalten werden: im Vorfeld, um das Verfahren anzukündigen, anlässlich der Übergabe der Empfehlungen und zum Abschluss, um die Rückmeldung der Politik zu besprechen. Um möglichst viel öffentliche Aufmerksamkeit zu erzeugen (denn das ist die wichtigste Funktion einer Pressekonferenz), sollte das Podium der Konferenz mit bekannten Persönlichkeiten und Organisationen besetzt sein. Auch Teilnehmende des Bürgerrats sollten in der Gestaltung von Pressekonferenzen mitgedacht und insbesondere bei der Präsentation der Ergebnisse eingebunden werden.

Einbindung von Akteurinnen und Akteuren

- Künstlerische Projekte, die den Bürgerrat begleiten, können durch eindrucksvolle Bilder Öffentlichkeit erzeugen und einen emotionalen oder spielerischen Zugang zum Thema des Verfahrens öffnen.¹⁴⁵
- Prozessbeobachtung (zum Beispiel durch Stakeholder oder Vertreterinnen und Vertreter aus der Politik) sollte zugelassen werden, da für viele Menschen Bürgerräte erst dann greifbar werden, wenn sie erleben, wie die Teilnehmenden das Thema des Verfahrens untereinander verhandeln. Die Beobachtung der Kleingruppendiskussionen sollte in Rücksprache mit den Teilnehmenden organisiert werden, damit die Deliberation nicht gestört wird.
- Pressevertreterinnen und -vertreter sollten am Bürgerrat teilnehmen dürfen - sofern von Anfang an kommuniziert und begründet wird, bei welchen Sitzungen sie dabei sein dürfen und bei welchen nicht, inwiefern sie Teile des Verfahrens aufzeichnen oder mitschreiben und Teilnehmende zitieren dürfen. Es empfiehlt sich, Medienvertreterinnen und -vertreter auch zu Kleingruppendiskussionen zuzulassen, von denen dann aber erst nach Abschluss des Verfahrens berichtet werden darf, um den Prozess nicht zu beeinflussen.
- Prozessverantwortliche können sich in Langzeitreportagen durch Journalistinnen und Journalisten begleiten lassen - wird zu verschiedenen Zeitpunkten vom laufenden Bürgerrat-Verfahren berichtet (zum Beispiel in Zeitungen, Podcasts oder im Radio), kann die Öffentlichkeit den Prozess live mitverfolgen. So erhält der Bürgerrat fortwährend Aufmerksamkeit; nachhaltiges Interesse für das Verfahren entsteht.

¹⁴³ Die Websites <https://deutschlands-rolle.buergerrat.de/> und <https://buergerrat-klima.de/> zeigen, was auf einer Bürgerrat-Website veröffentlicht werden kann: Informationen zu Prozess sowie Akteurinnen und Akteuren, News und Presse-Material (zum Beispiel Bilder), Ablaufpläne des Verfahrens und dessen übergreifende Erzählung, Dokumentation der Sitzungen und Inputs, Ergebnisse sowie Kontakte der Ansprechpartnerinnen und Ansprechpartner. Hinweise zur Erstellung einer Bürgerrat-Website geben auch Crow, Nixon & Parsons (2019).

¹⁴⁴ Häufige Fragen werden in diesem FAQ beantwortet: <https://www.buergerrat.de/haeufige-fragen/>; unter folgendem Link ist ein Erklärvideo zu Bürgerräten zu finden: <https://www.youtube.com/watch?v=GGZBZSDFCYw>.

¹⁴⁵ Ein Beispiel ist das Projekt „Democracy for Future“ (Mehr Demokratie, 2019), über das sogar in den Abendnachrichten berichtet wurde. Hier wurde vor dem Berliner Reichstag eine Spirale aus vielen Menschen gebildet, die die Entwicklung der Demokratie symbolisieren sollte. Ein anderes Beispiel ist der Beitrag der Band 2raumwohnung (2021) zum Bürgerrat Klima - vergleichbares lässt sich gut mit regionalen Musikerinnen und Musikern umsetzen.

- Vor, während und nach dem Bürgerrat-Verfahren können Veranstaltungen (beispielsweise Podiumsdiskussionen) organisiert werden, um Stakeholdern zu ermöglichen, den Prozess und das diskutierte Thema öffentlich zu reflektieren und einzuschätzen. Damit lässt sich der Bürgerrat an das kommunale Geschehen knüpfen. Im Vorfeld solcher Veranstaltungen sollten die Organisatorinnen und Organisatoren überlegen, inwiefern die Ergebnisse der Veranstaltungen in den Bürgerrat fließen sollen und umgekehrt.
- Häufig berichten Journalistinnen und Journalisten (trotz vieler Möglichkeiten, den Bürgerrat medial zu begleiten) nur von der ersten Sitzung des Verfahrens und der Übergabe der erarbeiteten Empfehlungen an die Politik. Es bietet sich deswegen an, eine Handreichung vorzubereiten, die Journalistinnen und Journalisten unterstützt (und inspiriert), ein geeignetes Format für eine umfassendere Berichterstattung zu finden.

Ergebniskommunikation und Nachgang

- Zum Schutz der Teilnehmenden und des Verfahrens, das unabhängig von äußerem Einfluss bleiben soll, sollten grundsätzlich keine Zwischenergebnisse des Bürgerrats nach außen kommuniziert werden. Aufzeichnungen der Kleingruppendiskussionen sollten keinesfalls vor Ende des Verfahrens veröffentlicht werden.
- Das Bürgergutachten sollte öffentlich und von Teilnehmenden des Bürgerrats an die adressierten Politikerinnen und Politiker übergeben werden. Dabei entstehen nicht nur aussagekräftige Bilder für Presse und die eigene Website - das Verfahren endet auf diese Weise mit einer besonderen Würdigung der Arbeit der Teilnehmerinnen und Teilnehmer.
- Das Bürgergutachten sollte ästhetisch ansprechend gestaltet und gut verständlich verfasst sein (siehe Kapitel Erstellung des Gutachtens, ab S. 144). Erfahrungsgemäß werden in Presseartikeln nicht alle Empfehlungen des Bürgergutachtens aufgegriffen. Meist nehmen sich Journalistinnen und Journalisten drei der erarbeiteten Maßnahmen heraus, die sie in ihrem Beitrag beispielhaft zitieren. Das Öffentlichkeitsarbeitsteam sollte deshalb überlegen, welche Empfehlungen im Mittelpunkt der öffentlichen Diskussion um den Bürgerrat stehen sollten - dabei aber die „Geschichte des Bürgerrats“ erzählen, die über die inhaltliche Breite und Tiefe der Deliberation (und der Empfehlungen) informiert.
- Falls vorhanden, sollte die Evaluation des Bürgerrats als „Qualitätssiegel“ auf der Website präsentiert werden.

Zeitlicher Ablauf der Öffentlichkeitsarbeit

In der folgenden Tabelle haben wir zusammengefasst, welche Methoden und Instrumente der Öffentlichkeitsarbeit zu welchen Zeitpunkten im Bürgerrat-Verfahren angewendet werden können.

| Zeitpunkt im Bürgerratsprozess | Methode/Instrument der Öffentlichkeitsarbeit |
|--|---|
| Bis zu zwei Monate vor dem Start | <ul style="list-style-type: none"> • Medienbeobachtung zum Thema und persönliche Ansprache von Kontakten in den Medien, vor allem Journalistinnen und Journalisten • Aufbau eines Presseverteilers von Lokal-, Landes-, Bundesmedien (Fach- oder themenspezifische Medien inbegriffen) • Erstellung eigener Social-Media-Kanäle, gegebenenfalls können auch bestehende genutzt werden • Aufbau eines Newsletter-Verteilers mit Interessierten aus der Zivilgesellschaft |
| Sobald Konzept und Logo des Bürgerrat-Verfahrens stehen | <ul style="list-style-type: none"> • Kontaktaufnahme zu Journalistinnen und Journalisten sowie Interessierten aus der Zivilgesellschaft: „Bald geht es los, der Bürgerrat startet in ...“ • Kontaktaufnahme zur Landespressekonferenz, falls das Thema von überregionaler Bedeutung und eine Einladung zu dieser denkbar ist • Erstellung der Bürgerrat-Website |
| Direkt vor dem Start des Prozesses | <ul style="list-style-type: none"> • Medienmitteilung an den gesamten Presseverteiler, im Idealfall mit Zeitplan und Informationen zur Kontaktaufnahme mit Teilnehmenden • Kontaktaufnahme zu Agenturen, die die Meldung über den Beginn des Bürgerrats breit streuen • Öffentlichkeitswirksame Kommunikation durch alle beteiligten Organisationen über Social Media, Newsletter, Gemeindebrief, Rundmails |
| Am Start-Tag | <ul style="list-style-type: none"> • Pressekonferenz • Medienmitteilung mit Zitaten der Schirmherrschaft, Vorsitzenden, Prozessbegleitung, unterstützenden Organisationen • Öffentlichkeitswirksame Kommunikation durch alle beteiligten Organisationen über Social Media, Newsletter, Gemeindebrief, Rundmails • Begleitung der ersten Bürgerrat-Sitzung durch Medien vor Ort (nach Absprache) |
| Zu jeder Veranstaltung des Bürgerrat-Verfahrens (zum Beispiel den einzelnen Sitzungen) | <ul style="list-style-type: none"> • Kurze Medienmitteilung über die Themen der Deliberation/die Inputs und Hinweis auf Kontaktmöglichkeiten mit den Teilnehmenden/Expertinnen und Experten, etc. • Begleitung durch Medien vor Ort (nach Absprache) |
| Zur letzten Bürgerrat-Sitzung oder im Rahmen einer Pressekonferenz | <ul style="list-style-type: none"> • Vorstellung der Ergebnisse durch Teilnehmende, die auch von ihren Erfahrungen im Prozess berichten; gegebenenfalls Begleitung durch zwei weitere beteiligte Akteurinnen und Akteure • Kommunikation der Bürgerrat-Empfehlungen per Medienmitteilung über bisher bediente Kanäle • Begleitung durch Medien vor Ort |
| Bis zu zwei Monate vor der Übergabe des Bürgergutachtens | <ul style="list-style-type: none"> • Vorbereitung möglicher Kunst- oder Kulturaktion • Raummiete, gegebenenfalls Organisation von Catering |
| Eine Woche bis drei Tage vor der Übergabe des Bürgergutachtens | <ul style="list-style-type: none"> • Einladung von Medien zur Übergabe des Bürgergutachtens • Abklären von Foto- und Filmgelegenheiten |
| Tag der Übergabe des Bürgergutachtens | <ul style="list-style-type: none"> • Bildtermin, falls vorhanden mit Kunst- oder Kulturaktion • Pressekonferenz/Podium • Feierliche Übergabe des Bürgergutachtens mit Teilnehmenden des Bürgerrats • Medienmitteilung und Bespielen aller Kanäle mit Ergebnissen und Bildern |
| Falls vorhanden: Vorstellung des Evaluationsberichts (einige Wochen nach der Übergabe des Bürgergutachtens) | <ul style="list-style-type: none"> • Medientermin • Kommunikation der Inhalte des Evaluationsberichts über alle Kanäle |
| 100 Tage nach dem Bürgerrat | <ul style="list-style-type: none"> • 100-Tage-Bilanz: Medienmitteilung „Was ist mit den Empfehlungen passiert?“ |
| Sobald klar ist, was mit den Empfehlungen passiert | <ul style="list-style-type: none"> • Medienmitteilung und gegebenenfalls Pressekonferenz bei politischem Erfolg des Bürgerrats |

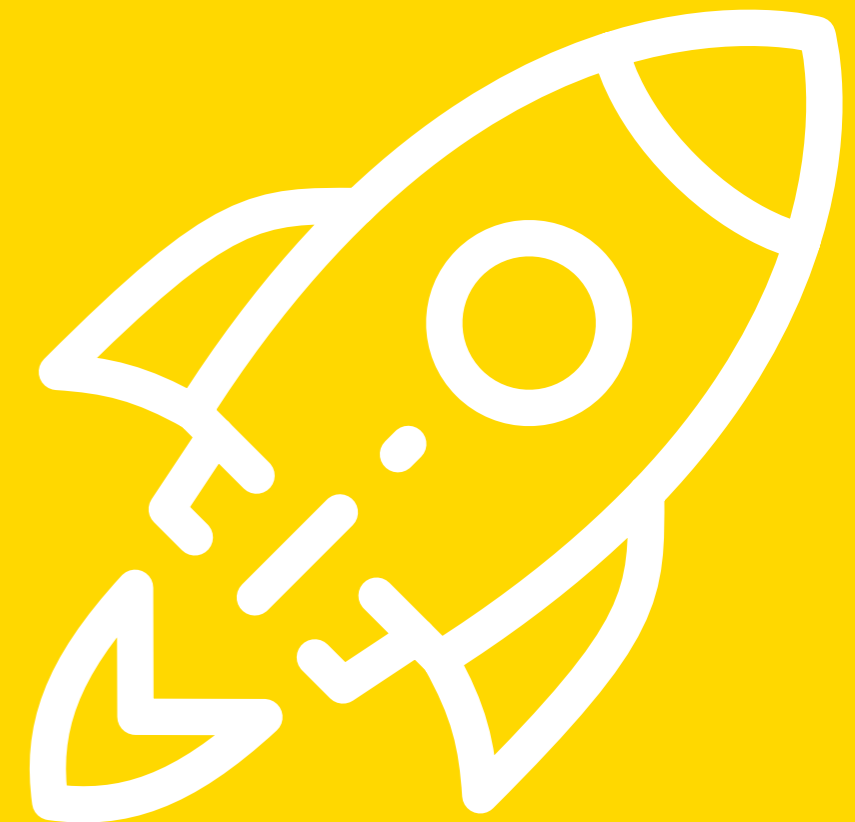


Die Diskussionen zwischen Teilnehmenden sind das Herzstück des Bürgerrats. Ihnen sollte viel Zeit eingeräumt werden.

Phase 3: Durchführung des Bürgerrats

Nach den intensiven Vorbereitungen (siehe Phase 2: Vorbereitung, ab S. 67) kann die Durchführung des „eigentlichen“ Bürgerrat-Verfahrens beginnen. In der Praxis entwickelt jedes Bürgerat-Verfahren eine eigene Dynamik – je nach diskutiertem Thema, eingebundenen Akteurinnen und Akteuren, gewähltem Losverfahren und vielem mehr. Trotzdem lässt sich ein grober Ablauf skizzieren, dem viele Verfahren folgen (siehe Kapitel Typischer Ablauf, ab S. 120). In der Regel werden die meisten Aufgaben während der Durchführung des Bürgerrats von den Prozessgestalterinnen und Prozessgestaltern übernommen, auch die Moderation, die alle Beteiligten durch das Verfahren führt (siehe Kapitel Moderation, ab S. 122). In der ersten Sitzung des Verfahrens kommen die Teilnehmenden zusammen und lernen einander sowie die für die Deliberation relevanten Informationen und Perspektiven kennen. Dabei werden sie von Menschen mit besonderer Expertise oder besonderen Perspektiven unterstützt (siehe Kapitel Input und Inputgebende, ab S. 128). Die Arbeitsphasen des Bürgerrats können von den Prozessgestalterinnen und -gestaltern kreativ und unter Einsatz verschiedener Methoden ausgestaltet werden. Zum Ende des Bürgerrats stimmen alle Teilnehmenden darüber ab, welche ihrer Empfehlungen in das Bürgergutachten aufgenommen werden (siehe Kapitel Abstimmung, ab S. 135).

Die letzte Bürgerratssitzung (oder, bei kurzen Verfahren, die letzte gemeinsame Stunde des Bürgerrats) sollte das Verfahren stimmig abschließen (siehe Kapitel Abschluss, ab S. 140) und in die Transferphase überleiten, in der die Umsetzung der Empfehlungen im Mittelpunkt steht. Das Bürgergutachten wird meist erst nach der letzten Bürgerratssitzung erstellt und übergeben; den zugehörigen Ablauf beschreiben wir daher in Phase 4: Transfer (ab S. 143).



Typischer Ablauf

Thema und Auftrag, zeitlicher Umfang und die Moderation eines Bürgerrats beeinflussen, welche Dynamik ein Verfahren in der Praxis entwickelt. Im Kern aber durchläuft jeder Bürgerrat sieben Phasen, deren Reihenfolge und Gewichtung im Prozess variieren kann. Insbesondere Wissensaufbau, Zielfindung und die Erarbeitung der Empfehlungen verlaufen oft in Schleifen, also abhängig von- und im Wechsel zueinander. Im Folgenden erklären wir, welche Arbeitsschritte die einzelnen Phasen umfassen.

Vorbereitung der Teilnehmerinnen und Teilnehmer

- Die Teilnehmenden erhalten organisatorische Informationen zum Format und dem Ablauf des Bürgerrats, sowie gegebenenfalls inhaltlich vorbereitendes Material (siehe Kapitel Vorbereitung der Teilnehmenden, ab S. xx).

Ankommen

- Die Teilnehmenden werden begrüßt und lernen sich gegenseitig kennen. Mit einer Einführung (bei der das Thema des Bürgerrats mit den Erfahrungswelten der Teilnehmenden verknüpft wird) werden alle auf einen gemeinsamen Stand gebracht. Bereits an dieser Stelle ist es lohnend, Dank und Wertschätzung gegenüber den Teilnehmenden für ihr Engagement auszudrücken.

- Für Teilnehmende, die es nicht gewohnt sind, in unbekannter Runde zu diskutieren, müssen Rahmenbedingungen geschaffen werden, die es ihnen erleichtern, sich wohlzufühlen und persönliche Perspektiven zu artikulieren.
- Ziele und Ablauf des Bürgerrat-Verfahrens werden vorgestellt und erläutert.
- Eine gemeinsame Netiquette und die Regeln des Miteinanders werden vorgestellt oder gemeinsam erarbeitet.

Wissensaufbau

- Um eine gemeinsame, inhaltliche Grundlage für die Deliberation im Bürgerrat zu schaffen, werden die Teilnehmenden zunächst in das Thema des Verfahrens eingeführt: Je nach Zielsetzung werden ihnen Fakten, unterschiedliche Perspektiven und Konfliktlinien vermittelt, zum Beispiel durch Inputs von Expertinnen und Experten. Dabei sollte ausreichend Zeit für Verständnisfragen eingeplant werden. Der Wissensaufbau der Teilnehmenden setzt sich während des Bürgerrats fort und beschränkt sich nicht notwendigerweise auf die Bürgerrat-Sitzungen. Beispielsweise können den Teilnehmenden begleitend auch digitale Lernplattformen zur Verfügung gestellt werden.



Abbildung 8:
Typischer Ablauf eines Bürgerrats

Zielfindung

- Vor der themenbezogenen Deliberation sollten die Teilnehmenden gemeinsame Werte und Ziele aushandeln, die im Anschluss die Erarbeitung konkreter Empfehlungen leiten.¹⁴⁶ Hier geht es darum, aus stereotypen Denkmustern auszubrechen, den Raum zu öffnen für ungewöhnliche Ideen, Wünsche, Emotionen, Bedenken und Ängste zum Thema. Entsprechend gibt es Platz für kreative, spielerische Methoden, die hier unterstützend wirken und durch das Moderatorenteam angeleitet werden. Je nach Thema und Aufgabe des Bürgerrats kann die Zielfindung viel Zeit in Anspruch nehmen, zum Beispiel wenn es darum geht, Leitsätze für ein Stadtentwicklungskonzept zu gestalten oder eine Grundlage für die Erarbeitung konkreter Vorschläge zu schaffen.
- Ergänzend können die Teilnehmenden Ziele für ihren Deliberations-Prozess erarbeiten: Was soll gemeinsam erreicht werden? An welchen Grundsätzen soll sich das gemeinsame Arbeiten orientieren? Wann wären die Teilnehmenden zufrieden mit dem Ergebnis des Prozesses? Darauf kann als Orientierung und Prüfinstrument im Verlauf des Prozesses immer wieder Bezug genommen werden.

Deliberation und Erarbeitung der Empfehlungen

- Die Teilnehmenden diskutieren und erarbeiten ihre Empfehlungen meist in moderierten Kleingruppen. Diese Phase ist das Herzstück des Bürgerrats, da die Teilnehmenden mit ihren ganz persönlichen Perspektiven zum Thema gemeinsam in den Austausch gehen. Sie haben Zeit, ein Argument zu formulieren und gleichzeitig den nötigen Raum und die Ruhe, den anderen Teilnehmenden zuzuhören. Eine neutrale und geschulte Moderation unterstützt dabei, eigene Perspektiven und Überlegungen in Worte zu fassen und überprüft das Gesagte auf seine Verständlichkeit.

Abstimmung

- Die erarbeiteten Empfehlungen werden im Plenum zur Abstimmung gestellt, wobei unterschiedliche Abstimmungstechniken und -verfahren angewandt werden können. Oft beschließen die Teilnehmenden nach dem Mehrheits- oder Konsensprinzip, welche Empfehlungen in das Bürgergutachten aufgenommen werden; denkbar wären aber auch alternative Möglichkeiten der Entscheidungsfindung wie das systemische Konsensieren. In seiner finalen Fassung wird das Bürgergutachten oft erst nach der letzten Sitzung formuliert.

Abschluss

- Die Empfehlungen werden an die Adressatinnen und Adressaten des Bürgerrats übergeben, entweder zum Ende der letzten Sitzung oder während einer separat organisierten, öffentlichen Veranstaltung.
- In einigen Verfahren werden die Teilnehmenden an Transferveranstaltungen beteiligt, in denen sich Politikerinnen und Politiker mit Stakeholdern zum Thema des Bürgerrats informieren, austauschen und vernetzen.
- Die Teilnehmenden werden ausdrücklich für ihre Arbeit im Bürgerrat gewürdigt, gegebenenfalls während einer feierlichen Abschlussveranstaltung.
- Die Evaluation wird erstellt, Beteiligte bewerten das Verfahren abschließend.

¹⁴⁶ Im Bürgerrat Klima sollten zum Beispiel Leitsätze und Zukunftsbilder erarbeitet werden (Bürgerbegehren Klimaschutz (2022/2)), im Verfahren Bonn4Future sollten Zukunftsvisionen entstehen (für ein Video mit Impressionen der Zukunftsbilder siehe Bundesstadt Bonn, 2021).

Moderation

Die Deliberation im Bürgerrat wird von einer professionellen Moderation begleitet, die wesentlich dazu beiträgt, dass sich alle Teilnehmenden trotz ihrer unterschiedlichen Ausgangsvoraussetzungen und Perspektiven gut beteiligen können. Die Moderation fasst Argumente und Diskussionen zusammen, überprüft das Verständnis der besprochenen Inhalte und Standpunkte und unterstützt die Teilnehmenden beim Formulieren der eigenen Wortbeiträge. Ebenso hat sie den Zeitplan (der Sitzungen und des Gesamtprozesses) im Blick und sorgt für ausgeglichene Redeanteile in der Teilnehmer-schaft.

Die Arbeitsphasen in den großen Gruppen (dem Plenum) sollten von mindestens zwei erfahrenen Personen moderiert werden („Hauptmoderation“).¹⁴⁷ Die Moderation der Kleingruppen erfolgt durch Kleingruppenmoderatorinnen und -moderatoren oder die Kleingruppe selbst („Kleingruppenmoderation“).

Hauptmoderation

Die Hauptmoderation wird in der Regel von professionellen Prozessgestalterinnen und -gestaltern übernommen. Deren Aufgabe ist es, die Teilnehmenden durch das gesamte Bürgerrat-Verfahren zu führen, insbesondere durch die Arbeitsphasen im Plenum. Die Prozessgestaltenden repräsentieren das Bürgerrat-Team gegenüber allen Beteiligten: Sie behalten den Zeitplan und die gesetzten Inhalte des Bürgerrats im Blick und moderieren Interaktionen zwischen Teilnehmenden und eingeladen Expertinnen und Experten. Als Hauptmoderation tragen sie auch dazu bei, das Vertrauen der Teilnehmenden in den Bürgerrat-Prozess zu stärken und ihre Beteiligung im Plenum anzuregen.¹⁴⁸

¹⁴⁷ Auch in kleinen Beteiligungsprozessen empfiehlt es sich, mehrere Personen mit der Hauptmoderation zu beauftragen; zusammen können sie die Deliberation, den Zeitplan sowie die Agenda des Verfahrens gleichzeitig im Blick behalten und die Beiträge der Diskussion dokumentieren, ohne ihre Aufmerksamkeit teilen zu müssen.

¹⁴⁸ Nach Möglichkeit sollten die Hauptmoderations-Teams deshalb möglichst divers besetzt sein, beispielsweise mit einer älteren Frau und einem jungen Mann (siehe Kapitel Diversität, S. 81).

Kleingruppenmoderation

Je nach Verfahren finden wesentliche Teile der Arbeit im Bürgerrat in Kleingruppen statt, die sich aus fünf bis sieben Teilnehmenden zusammensetzen. Eingeteilt werden die Teilnehmenden per Los (oder einem anderen Zufallsverfahren). In der Regel werden die Kleingruppen während des Verfahrens nicht neu besetzt, damit sich die Teilnehmenden kennenlernen, vertrauensvoller miteinander umgehen und tiefgründiger über das Thema des Bürgerrats diskutieren können. In einigen Fällen macht es Sinn, die Kleingruppen zu durchmischen, um die Herausbildung von Fraktionen und Wortführerinnen und Wortführern zu unterbinden und alle Teilnehmenden miteinander ins Gespräch zu bringen.

Aufgaben der Kleingruppenmoderation

- **Inklusion und Fairness:** Alle Teilnehmenden sollen sich in die Deliberation einbringen können. Die Moderation trägt dazu bei, indem sie eine wertschätzende Arbeitsatmosphäre schafft, Redeanteile gerecht verteilt, „stillere“ Teilnehmende gezielt anspricht und sicherstellt, dass Gesprächsregeln eingehalten werden.
- **Strukturierung und In-Beziehung-Setzen:** Die Kleingruppenmoderation ist dafür verantwortlich, den Deliberationsprozess zu strukturieren und die Teilnehmenden in der Erarbeitung ihrer Empfehlungen anzuleiten, sie also auf ein konkretes Ergebnis hinzuführen, indem sie die vorgebrachten Argumente verdichtet und zusammenfasst. Dafür muss die Kleingruppenmoderation den Deliberationsprozess und sein Ziel (Empfehlungen, die zum angestrebten Ergebnistyp passen, siehe S. 43) im Blick behalten.
- **Ergebnissicherung:** Die Moderation muss die Ergebnisse der Gruppenarbeit so dokumentieren, dass sie später mit geringem Aufwand für die Arbeit des Bürgerrats, vor allem den Abstimmungsprozess im Plenum, genutzt werden können. Unter Umständen ist über die Formulierung der einzelnen Empfehlungen in den Kleingruppen abzustimmen.

Varianten der Kleingruppenmoderation

Ob Kleingruppen von professionellen Prozessgestaltenden moderiert werden sollten, wird auch von Beteiligungsfachleuten kontrovers diskutiert. In einigen Verfahren moderieren sich die Kleingruppen selbst. Grundsätzlich gilt, dass jede Art der Moderation Vor- und Nachteile hat - welche sich im Einzelfall am besten eignet, ist von Kontext und Anliegen des Bürgerrats abhängig.¹⁴⁹

Folgende Möglichkeiten bestehen:

- (Externe) professionelle Moderatorinnen und Moderatoren, zum Beispiel von einem Moderationsbüro, moderieren die Kleingruppen.
- Ehrenamtliche, Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Verwaltung oder andere geeignete Personen aus der Kommune moderieren die Kleingruppen. Um die Deliberation inhaltlich unvoreingenommen, verantwortungsvoll und kompetent anleiten zu können, sollten sich die entsprechenden Akteurinnen und Akteure (bevor das Verfahren beginnt) in einer Schulung mit ihren Aufgaben als Moderation auseinandersetzen. Auf eine professionelle Kleingruppenmoderation zu verzichten ist vergleichsweise kostengünstig, setzt aber voraus, dass die Teilnehmenden die eingesetzten Moderatorinnen und Moderatoren trotzdem als neutrale und faire Instanz im Verfahren anerkennen. Wir möchten an dieser Stelle darauf hinweisen, dass die Moderation durch Ehrenamtliche, kommunale Akteurinnen und Akteure oder Verwaltungsmitarbeitende eine Notlösung bleiben sollte.¹⁵⁰

¹⁴⁹ Siehe hierzu die Untersuchung von Schneidmesser, Oppold & Stasiak (2023), die unmoderierte Kleingruppen mit einem Dynamic-Facilitation- und einem Mixed Methods-Ansatz vergleichen.

¹⁵⁰ Professionelle Moderatorinnen und Moderatoren sind erfahrener - sie wissen, wie sie ihre persönlichen Positionen während der Arbeit mit den Teilnehmenden zurückstellen können, um die Deliberation so unvoreingenommen wie möglich anzuleiten.

- Die Kleingruppe vereinbart, wie sie zusammenarbeiten möchte und leitet ihre Deliberation selbst an, indem Teilnehmerinnen und Teilnehmer die einzelnen Arbeitseinheiten abwechselnd moderieren. Möglich wäre auch, die Aufgaben der Moderation unter den Teilnehmenden aufzuteilen. Eine Person könnte die Teilnehmenden aufrufen, die sich zu Wort melden, eine andere könnte darauf achten, dass die Redezeiten eingehalten werden, während eine dritte Person die Ergebnisse der Deliberation festhält.
- In einer Mischform leiten zunächst professionelle Moderatorinnen und Moderatoren die Kleingruppen an; die Teilnehmenden lernen von ihnen, wie gute Moderation funktioniert. Später im Prozess übernehmen sie die Kleingruppenmoderation selbst, sollten dabei aber die Möglichkeit haben, Moderatorinnen und Moderatoren bei Bedarf zu sich zu rufen.

Argumente für eine (externe) Moderation der Kleingruppen

- Es entstehen keine Reibungsverluste oder Verunsicherungen durch Rollenklärung oder unklare Aufgaben. Die Kleingruppe kann sofort mit der inhaltlichen Arbeit beginnen und muss sich nicht über den eigenen Arbeitsprozess verständigen.
- Die Moderation wirkt ausgleichend auf Unterschiede zwischen den Teilnehmenden. Kontrollieren einige wenige Teilnehmende die Deliberation, zum Beispiel weil sie über ein vergleichsweise hohes Selbstbewusstsein oder Fachwissen verfügen, können Moderatorinnen und Moderatoren gegensteuern (und Teilnehmende mit geringem Redeanteil zur Beteiligung ermutigen). Außerdem ist eine professionelle Moderation imstande, Gruppendenken¹⁵¹ oder Ingroup-Outgroup-Dynamiken gezielt entgegenzuwirken.
- Die Moderation behält den Zweck des Bürgerrat-Verfahrens im Blick, erinnert die Teilnehmenden an ihr Ziel und unterstützt sie dabei, fokussiert Empfehlungen zu erarbeiten, die den angestrebten Ergebnistypen entsprechen.
- Moderatorinnen und Moderatoren können einschreiten, wenn Teilnehmende Regeln der Zusammenarbeit verletzen oder Meinungsverschiedenheiten zu eskalieren drohen.
- Professionelle Moderatorinnen und Moderatoren sind geübt darin, wichtige inhaltliche Details und Unausgesprochenes (etwa Emotionen, unterrepräsentierte Meinungen oder Konflikte) aus Redebeiträgen herauszuhören und durch gezieltes Nachfragen in die Diskussion zu tragen. Sie sind also in der Lage, die Deliberation zu diversifizieren, das heißt, alle Teilnehmenden und Perspektiven (so weit das möglich ist) während der Erarbeitung der Empfehlungen zu berücksichtigen.

Argumente gegen eine (externe) Moderation von Kleingruppen

- Der Redeanteil der Moderation verkürzt die Zeit, in der sich die Teilnehmenden austauschen und über das Thema des Bürgerrats diskutieren können.
- Professionelle Moderatorinnen und Moderatoren zu engagieren verursacht hohe Kosten.
- Arbeitet die Moderation nicht professionell (und ist inhaltlich voreingenommen oder verhält sich den Teilnehmenden gegenüber unangemessen), beeinträchtigt dies die Arbeit im Bürgerrat stark. Teilnehmende werden entmutigt, frei zu sprechen.

Argumente für „selbstmoderierte“ Kleingruppen

- Moderatorinnen und Moderatoren stellen einen wesentlichen Kostenfaktor bei Bürgerräten dar. Fällt dieser weg, werden die Verfahren günstiger.
- Teilnehmergruppen, die sich selbst moderieren, übernehmen mehr Verantwortung für den Prozess und dessen Ergebnisse. Gegebenenfalls identifizieren sie sich stärker mit den Empfehlungen.
- Teilnehmende fühlen sich ohne Moderation gegebenenfalls sicherer und „unbeobachtet“, sodass sie freier sprechen. Je nach Gruppenzusammensetzung kann sich dieser Effekt aber auch umkehren, gerade, wenn sich zu Beginn nicht alle trauen, ihre Standpunkte in die Deliberation zu tragen.
- Teilnehmende, die ihre Kleingruppe selbst moderieren, erfahren Selbstwirksamkeit und erwerben Kompetenzen, die sie auch über den Bürgerrat hinaus einsetzen können.

Argumente gegen „selbstmoderierte“ Kleingruppen

- Die Redezeiten der Teilnehmenden könnten ungleich verteilt sein.¹⁵²
- Teilnehmende neigen dazu, während der Deliberation vom Thema abzuschweifen, sodass sie weniger fokussiert auf die angestrebten Ergebnisse hinarbeiten und unter Umständen wertvolle Zeit für Nebendiskussionen verlorren geht.

Weitere Hinweise zur Arbeit in Kleingruppen

- **Moderationsbriefing:** Unabhängig davon, ob professionelle Moderatorinnen und Moderatoren oder Ehrenamtliche die Kleingruppen moderieren, braucht es vor der Deliberation ein ausführliches Briefing, in dem die angestrebten Ergebnistypen (siehe Kapitel Ergebnistypen, ab S. 43) geklärt und Verabredungen getroffen werden, wie mit herausfordernden Kleingruppendynamiken umgegangen werden soll, zum Beispiel wenn Teilnehmende wiederholt die Gesprächsregeln verletzen. Auch zwischen den Bürgerrat-Sitzungen sollten sich die Moderatorinnen und Moderatoren regelmäßig austauschen, um etwaige Schwierigkeiten zu besprechen.
- **Ergebnisschablonen:** Sowohl für professionelle Moderatorinnen und Moderatoren als auch für selbstmoderierte Gruppen kann die Vorbereitung von Ergebnisschablonen hilfreich sein, auf denen der Arbeitsauftrag der jeweiligen Kleingruppe formuliert ist und die angestrebten Ergebnistypen angezeigt werden, gegebenenfalls erklärt durch (nicht suggestive) Beispiele. Alternativ oder ergänzend können auch Handreichungen mit Formulierungshilfen für die Empfehlungen ausgegeben werden.
- **Keine Mehrheitsentscheide:** Während der Arbeit in den Kleingruppen sollten Mehrheitsentscheide vermieden werden, da gerade die Perspektiven von Minderheiten den Bürgerratsprozess zu mehrheitsfähigen Lösungen führen. Vorschläge, die auch nach intensiver Auseinandersetzung keinen Anklang in der Gruppe finden, Einzelnen aber sehr wichtig sind, können die Moderatorinnen und Moderatoren trotzdem ins Plenum tragen. Werden die Vorschläge letztlich nicht in das Bürgergutachten aufgenommen, empfehlen wir, sie dort immerhin in einem Kommentar (zum Beispiel unter konträren Ideen) zu dokumentieren.
- **Methodenvielfalt:** Die Anwendung kreativer und abwechslungsreicher Methoden ermöglicht Teilnehmenden die für sie passenden Ausdrucksformen für ihre Positionen zu finden und drückt Wertschätzung für unterschiedliche Zugänge zum Thema (beispielsweise rational, emotional, körperlich, spielerisch) aus.¹⁵³

- **„Murmelmunden“:** Da sich die Teilnehmenden im Bürgerrat für gewöhnlich nicht kennen, müssen sie sich zu Beginn der Deliberation „aufwärmen“ - besonders gut gelingt das, wenn vor den Kleingruppendiskussionen sogenannte „Murmelmunden“ stattfinden: Zwei oder drei Teilnehmende kommen ohne Moderation zu einer niedrigschwelligen Fragestellung ins Gespräch, lernen sich kennen und überwinden erste Kommunikationsschwierigkeiten. Das belebt die Gesprächskultur des Bürgerrats gleich zu Beginn.
- **Austausch zwischen den Kleingruppen:** Tauschen sich die Kleingruppen (zwischen ihren Arbeitsphasen) untereinander aus, lernen die Teilnehmenden auch die Diskussionsthemen der anderen Gruppen kennen und können ergänzende Hinweise geben. Auf diese Weise werden Bedenken frühzeitig in die Deliberation integriert, Ergebnisse dementsprechend angepasst und mehrheitsfähige(re) Empfehlungen erarbeitet. Im Idealfall inspirieren sich die Kleingruppen gegenseitig und erkennen Dopplungen, sodass im Plenum nicht nur ähnliche Ideen, sondern viele verschiedene Vorschläge diskutiert werden können.

Moderation digitaler Prozesse

Die Moderation digitaler Bürgerräte ist in vielerlei Hinsicht herausfordernder als die Moderation analoger Verfahren: non-verbale Signale sind schwieriger wahrzunehmen, die Ausdauer und Geduld der Teilnehmenden (zum Beispiel bei technischen Störungen) ist oft gering, die akustische Qualität der Diskussion wird häufig durch Störgeräusche eingeschränkt. Grundsätzlich sollten die Moderatorinnen und Moderatoren alle Teilnehmenden darum bitten, ihre Webkameras ein- und die Mikrofone bis zur nächsten eigenen Wortmeldung auszuschalten. Das fördert die Gesprächsatmosphäre und ermutigt auch „stillere“ Teilnehmende, unterstützt von der Moderation, sich an der Diskussion zu beteiligen (siehe auch Kapitel Digitale Bürgerräte, ab S. 106).

¹⁵¹ Gruppendenken meint hier einen Prozess innerhalb einer Gruppe, bei der Personen ihre Meinungen an die (vermeintliche) Gruppenmeinung anpassen. Dadurch trifft eine Gruppe gegebenenfalls schlechte Entscheidungen, die jedes einzelne Gruppenmitglied unter anderen Umständen ablehnen würde.

¹⁵² Siehe Oppold & Stasiak (2023).

¹⁵³ Denkbar sind beispielsweise stille Diskussion, die bildliche oder körperliche Darstellung von Meinungen und Empfindungen oder soziometrische Aufstellungen.

Qualitätskriterien, Tipps und Hinweise für die Moderation

Eine gute Moderation führt die Teilnehmenden durch den Prozess. Die Orientierung an den hier dargestellten Grundsätzen können Moderatorinnen und Moderatoren dabei helfen, ihrer verantwortungsvollen Rolle gerecht zu werden.



Qualitätskriterien für die Moderation von Bürgerräten

- Unabhängigkeit gegenüber Einflussnahmen politischer oder zivilgesellschaftlicher Akteurinnen und Akteure
- Inhaltliche Neutralität
- Bewusstsein für den Gesamtprozess
- Ständiger Rückbezug auf die Ziele des Verfahrens
- Klarheit und Sicherheit im Auftritt und der Ansprache
- Empathie, Fairness und Wertschätzung gegenüber den Teilnehmenden
- Sensibilität für die Diversität der Teilnehmenden und einhergehende Bedürfnisse
- Strukturierung der Sitzungen und zeitliche Orientierung im Gesamtprozess
- Ansprache und aktive Einbindung aller Teilnehmenden
- Anleitung der Diskussion zum Ziel gemeinsamer Ergebnisse
- Bewusstsein für Gruppendynamiken
- Kritik- und Reflexionsfähigkeit

„Dos“:

Was bei der Moderation beachtet werden sollte

- **Netiquette oder Gesprächsregeln:** Es sollte festgelegt werden, wie die Teilnehmenden zusammenarbeiten und welches Verhalten nicht erwünscht und toleriert wird (zum Beispiel menschenverachtende Aussagen). Diese Regeln sollten den Teilnehmenden bekannt sein. Die Moderation ist für die Einhaltung der Regeln verantwortlich.
- **Briefing/Verabredung über gemeinsame Leitlinien:** Die Moderatorinnen und Moderatoren sollten sich über Art und Ziele der Arbeit in den Kleingruppen absprechen (oder darüber informiert werden). Gemeinsam beschlossene werden sollte:
 - der Zeitrahmen der Gruppenarbeit inklusive Pausen,
 - wie mit herausfordernden Situationen in der Deliberation umgegangen wird (zum Beispiel bei Verstößen gegen die Netiquette, Streit, faktisch falschen Beiträgen),
 - auf welche Ergebnistypen die Gruppen hinarbeiten,
 - wie die Ergebnisse dokumentiert werden.
- **Inhaltliches Briefing:** Bei Bürgerräten zu komplexen Themen, wie etwa Klimaschutz, sollten die Moderatorinnen und Moderatoren vor Beginn der Deliberation inhaltlich vorbereitet und instruiert werden, um das Spektrum der Diskussionsbeiträge abschätzen und gegebenenfalls eingrenzen zu können. So lässt sich die Deliberation von Anfang an gezielter strukturieren, entlang der Fragen, Themen und gewünschten Ergebnistypen des Bürgerrats. Weil sich die Moderation aus Kapazitätsgründen oft nicht tiefgehend in ein Bürgerrat-Thema einarbeiten kann, braucht es die inhaltlichen Prozessbegleiterinnen und -begleiter (siehe Kapitel Inhaltliche Prozessbegleitung, S. 134).

- **Emotionen einbeziehen, Konsequenzen für den Alltag thematisieren:** Bürgerrat-Empfehlungen, für deren Umsetzungen die Bürgerinnen und Bürger Kompromisse in ihrem Alltag machen müssten, sind politisch besonders überzeugend, wenn die Teilnehmenden sie im vollen Bewusstsein der (möglichen) Konsequenzen getroffen haben und so zeigen, dass sie bereit sind, diese selbst zu tragen. Unabhängig vom Thema des Bürgerrats ist es Aufgabe der Moderatorinnen und Moderatoren, die Teilnehmenden einzuladen, die Tragweite der erarbeiteten Empfehlungen für das alltägliche Leben zu überprüfen. Indem die Teilnehmenden besprechen, wie sie sich bei der Umsetzung ihrer Empfehlungen fühlen würden, heben sie die Deliberation von der abstrakten auf die erfahrbare Ebene. Die Ergebnisse des Bürgerrats überzeugen dann politisch, weil sie bereits vor ihrer praktischen Anwendung an das Leben der Bürgerinnen und Bürger angebunden sind.
- **Regelmäßige Pausen** sollten konsequent eingehalten werden. Den Teilnehmenden Aufgaben mit in die Pausen zu geben verhindert, dass sie Erlebtes verarbeiten und sich mit anderen Teilnehmenden persönlich austauschen können. Gerade in digitalen Bürgerrat-Verfahren sind Pausen unerlässlich für die anhaltende Konzentration der Teilnehmenden sowie Organisatorinnen und Organisatoren.
- **Kognitive Verzerrungen berücksichtigen:** In der Psychologie sind einige Effekte bekannt, die bei Menschen zu falschen Wahrnehmungen und Urteilen führen können, immer dann, wenn das Gehirn unbewusste Vorannahmen trifft (in der Fachsprache „kognitive Verzerrungen“).¹⁵⁴ Diese sollten von der Moderation und den Prozessgestaltenden beachtet und gegebenenfalls angesprochen werden. Ausgewählte Effekte könnten den Teilnehmenden zu Beginn des Bürgerrat-Verfahrens vorgestellt werden, um ihnen zu ermöglichen, kognitive Verzerrungen während der Diskussionen selbst zu erkennen.¹⁵⁵

¹⁵⁴ Kognitive Verzerrung ist ein Sammelbegriff für systematische Fehler, die beim Wahrnehmen, Erinnern, Denken oder Urteilen entstehen können und darauf basieren, dass Menschen bei diesen Tätigkeiten häufig Faustregeln oder Gewohnheiten („kognitiven Heuristiken“) folgen. Ein Beispiel sind sogenannte Attributionsfehler, bei denen Menschen als die Ursache für das Handeln anderer Menschen zu oft deren Charaktereigenschaften und zu selten variable Situationsmerkmale vermuten.

¹⁵⁵ Für praktische Tipps diesbezüglich siehe White, Hunter & Greaves (2022).

„Don'ts“:

Was bei der Moderation vermieden werden sollte

- **Fachliche Beiträge von Moderatorinnen und Moderatoren:** Selbst wenn sich Moderatorinnen und Moderatoren gut mit dem Thema eines Bürgerrats auskennen, sollten sie sich während der Deliberation nicht fachlich äußern, um keine Doppelrolle anzunehmen, die es ihnen erschwert, konzentriert und neutral zu moderieren. Das Problem lässt sich durch Hinzuziehen von inhaltlichen Prozessbegleitern lösen (siehe Kapitel Inhaltliche Prozessbegleiter, ab S. 134). Die Moderation sollte einschätzen können, wann Expertinnen und Experten die Teilnehmenden in der Deliberation unterstützen sollten.
- **Wertungen, inhaltliche Positionen:** Moderatorinnen und Moderatoren müssen in ihrem Umgang mit unterschiedlichen Teilnehmenden und Beiträgen inhaltliche Neutralität wahren. Ein Bürgerrat verliert seine politische Legitimation, wenn Auftraggebende und Organisationsteam die Teilnehmerinnen und Teilnehmer inhaltlich einseitig beeinflussen.

Input und Inputgebende

Damit die Bürgerrat-Teilnehmenden informiert und ausgewogen miteinander diskutieren können, werden Inputgeberinnen und Inputgeber eingeladen, die den Teilnehmenden in Vorträgen (oder anderen geeigneten Formaten) relevantes Wissen und unterschiedliche Perspektiven zum Thema des Verfahrens vermitteln.

Die Inputgeberinnen und -geber sollten nicht nur inhaltliche Grundlagen, sondern auch umstrittene Aspekte des Bürgerrat-Themas besprechen. Dafür können Inputgeberinnen und -geber mit unterschiedlichen Positionen eingeladen werden oder Expertinnen und Experten, die in ihren Vorträgen die bestehende Diskussion zum Thema nachzeichnen. Denkbar

wäre auch, Inputgeberinnen und -geber aus Wissenschaft und Praxis einzuladen, die das Thema des Bürgerrats in ihrer Arbeit unterschiedlich behandeln (müssen) und sich eher mit theoretischen Ideen oder aber mit den Hindernissen der politischen Umsetzung dieser Ideen beschäftigen. Kurz gesagt: Die Inputs müssen das Spannungsfeld der gesellschaftlichen und politischen Diskussion zum Bürgerrat-Thema verdeutlichen.

Die folgende Tabelle zeigt, welche Informationen Bürgerrat-Teilnehmende typischerweise für die Deliberation benötigen und welche Akteurinnen und Akteure für die entsprechenden Inputs eingeladen werden.

| Input | Beispiel | Typische Inputgeberinnen und -geber |
|---|--|--|
| Fakten- beziehungsweise bzw. Fachwissen | „Wie umweltschädlich sind Plastiktüten?“ | Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler, Wissenschaftsjournalistinnen und Wissenschaftsjournalisten |
| Sachinformationen | „Wie hoch sind die Müllgebühren in Beispielstadt?“ | Verwaltungsmitarbeitende, Praktikerinnen und Praktiker |
| Praxiswissen | „Wo liegen für die Müllabfuhr beim Müllsammeln die Herausforderungen?“ | Praktikerinnen und Praktiker wie, z. B. Handwerkerinnen, Kindergärtner, Feuerwehrleute |
| Standpunkte von Stakeholdern | „Wie steht der Unternehmerverband zur Ausweitung der Mülltrennung?“ | Parteimitglieder, Vertreterinnen und Vertreter von zivilgesellschaftlichen Organisationen oder Unternehmen |
| Sichtweisen und Erfahrungen von Betroffenen | „Wie ist es, neben der Müllkippe zu wohnen?“ | Vom Thema Betroffene |
| Erfahrungen mit der Thematik aus anderen Kommunen (Best/Bad Practise- bewährte/ungünstige Vorgehensweise) | „Was kann man aus der Umgestaltung des Müllsystems in Vorbildstadt lernen?“ | Diejenigen, die Wissen zu den Beispielen besitzen / diese leben beziehungsweise bzw. erleben |
| Konkrete Ideen oder Vorschläge für den Bürgerrat | „Die Müllgebühren werden um 10% erhöht, dafür wird auch Altglas künftig abgeholt.“ | Theoretisch jede und jeder - die Auswahl sollte ausgewogen sein und transparent kommuniziert werden |



Die Länge der Inputs variiert meistens zwischen zehn Minuten und einer halben Stunde. Es ist üblich, dass die Inputgeberinnen und -geber ihre Vorträge zu Beginn des Bürgerrats oder eines thematischen Blocks halten und anschließend Verständnisfragen der Teilnehmenden beantworten. Dieser Fragerunde sollte ausreichend Zeit eingeräumt werden.¹⁵⁶

Ist das Thema des Bürgerrats kontrovers, kann es sinnvoll sein, zwischen Inputs zu Hintergrundwissen und solchen zu Lösungsvorschlägen zu unterscheiden. Inputs zu Hintergrundwissen sollten von ausgewiesenen Expertinnen und Experten übernommen werden. Die Inputs zu konkreten Lösungsvorschlägen stehen gegebenenfalls in Konkurrenz zueinander - für eine ausgewogene Information der Teilnehmenden ist hier besonders darauf zu achten, Inputgeberinnen und -geber mit verschiedenen Positionen einzuladen und ihnen jeweils dieselbe Zeit für ihre Präsentationen zur Verfügung zu stellen.¹⁵⁷

Jegliche Informationen können auch auf andere Weise, also nicht durch einen Input-Vortrag, sondern zum Beispiel mittels kurzer Videos, Handouts oder Paneldiskussionen vermittelt werden.¹⁵⁸ Denkbar wäre auch, dass sich Teilnehmende nicht vor, sondern zwischen den Bürgerrat-Sitzungen Wissen aneignen, etwa durch „Hausaufgaben“. Die Inputs lassen sich also kreativ, bedarfsgerecht und unterhaltsam gestalten, bisher wurde aber vergleichsweise wenig experimentiert: Oft haben Inputgeberinnen und -geber ihr Wissen in klassischen Vorträgen vermittelt.

In der Regel ist es sinnvoll, Akteurinnen und Akteure in der Vorbereitung ihrer Inputs zu unterstützen, da es vielen schwerfällt, Vorträge in Wortwahl und Sprachtempo an das diverse Publikum eines Bürgerrats anzupassen.

¹⁵⁶ Die Teilnehmenden müssen ihre Fragen nicht notwendigerweise im Plenum stellen: Gerwin (2018) beispielsweise schlägt ein „Speed-Dating“ zwischen Teilnehmenden sowie Expertinnen und Experten vor. Dabei bereiten die Teilnehmenden in Gruppen Fragen für die Inputgeberinnen und -geber vor; diese haben dann jeweils zehn Minuten Zeit, um die Fragen einer Gruppe zu beantworten.

¹⁵⁷ Siehe Gerwin (2018).

¹⁵⁸ Ein Beispiel für ein Inputvideo ist auf G1000Rheden (2022) zu finden; Standpunkte können auch in einem Diskurs mithilfe von „Personas“ erklärt werden („Was würde Sabine, alleinerziehende Mutter, dazu sagen?“). Teilnehmende werden so angeregt, andere Perspektiven mitzudenken, und ermutigt, ihre eigenen einzubringen. Auch können Ideen, Gedanken oder Werte, die von den Teilnehmenden entwickelt wurden und auf die im weiteren Verlauf des Bürgerrat-Verfahrens immer wieder Bezug genommen werden soll, mit Bildern, Figuren oder symbolischen Darstellungen im Raum festgehalten werden.

Unterstützung von Inputgeberinnen und -gebern beim Erstellen der Inputs

Organisatorinnen und Organisatoren, die Inputgeberinnen und -geber unterstützen bzw. anleiten möchten, sollten auf folgende Punkte achten:

- Es sollte explizit auf das besondere Publikum und den Anspruch eines Bürgerrats hingewiesen werden: Von Professorinnen bis zu Menschen ohne Schulabschluss können alle Bildungsgrade in der Teilnehmerschaft vertreten sein. Ebenso unterschiedlich sind die Teilnehmenden in ihren Vorkenntnissen zum spezifischen Thema. Ziel und Anspruch ist es, dass alle dem Vortrag folgen können, auch ohne sich vorher informiert zu haben. Die verwendete Sprache sollte deshalb möglichst einfach zu verstehen und das Sprechtempo langsam sein. Fachbegriffe und Abkürzungen sollten vermieden oder müssen erklärt werden. Damit die Teilnehmenden einen guten Überblick und ein Gefühl für das Thema bekommen, sollten die Inputgeberinnen und -geber auf komplizierte Grafiken, ausufernde Tabellen und viele Details verzichten – diese werden in der Regel nicht verstanden oder sofort wieder vergessen. Die Kriterien und Hinweise zur Vorbereitung eines Vortrags können den Inputgeberinnen und -gebern auch schriftlich übergeben und mit einem Musterbeispiel erklärt werden.
- (Powerpoint-) Präsentationen sollten für alle Teilnehmenden leicht verständlich sein:
 - Schrift in gut lesbarer Größe verwenden
 - nicht zu viele Informationen auf einer einzelnen Folie
 - möglichst kurze Stichpunkte und Bilder anstelle von ausformulierten Sätzen
 - (digital) barrierefreie Gestaltung
 - durchgehende Verwendung deutscher Sprache
 - Möglichst wenige Fachausdrücke verwenden und diese erläutern
 - keine wissenschaftlichen Grafiken oder Tabellen
- Die Vorträge sollten mit den Inputgeberinnen und -gebern vor Beginn des Bürgerrats probeweise durchgegangen werden, um deren Verständlichkeit und Dauer zu testen und bei Bedarf um Nachbearbeitung bitten zu können.

Weitere Hinweise für Inputgeberinnen und Inputgeber

- **Orientierung an der Frage „Was ist wirklich wichtig, um sinnvoll diskutieren zu können?“:** Bei der Vorbereitung auf die Präsentationen kann es hilfreich sein, die ausgewählten Inhalte anhand folgender Fragen zu überprüfen: Welche Informationen vertiefen das Wissen der Teilnehmenden, können aber zwecks Zugänglichkeit und Zuspitzung der Diskussion auf relevante Fragen weggelassen werden? Wo und wie kann Komplexität reduziert werden? Welche Informationen be- oder entkräften Argumente, definieren die relevanten Streitfragen der Deliberation und sind deshalb essenziell?¹⁵⁹
- **Im Zweifel ist nichts selbstverständlich:** Menschen neigen dazu, davon auszugehen, dass andere Menschen das Gleiche wissen, denken und wahrnehmen, wie sie. Dabei übersehen sie, wie unterschiedlich Lebenswelten sind – und die damit verbundenen Erfahrungen ihrer Gegenüber. Gerade Fachleute setzen Konzepte und Bezüge oft als bekannt voraus, die anderen fremd sind: Je besser sich eine Person mit einem Thema auskennt, desto schwerer fällt es ihr, sich daran zu erinnern, dass auch sie sich das zugehörige Wissen erst aneignen musste. Beim Erarbeiten von Vorträgen kann es helfen, sich gänzlich nichtwissende Menschen vorzustellen: Was müssen sie wissen, um den Vortrag verstehen zu können? Dabei wird deutlich, wie viel Wissen implizit vorausgesetzt wird.
- **Phrasen wie „Wir wissen doch alle, dass...“ vermeiden:** Menschen im Publikum, die das entsprechende Wissen nicht besitzen, fühlen sich durch solche Formulierungen abgewertet und ausgeschlossen, auch von denjenigen, die das angedeutete Wissen mit der vortragenden Person teilen. In der Folge wächst die Kluft zwischen den Bürger-rat-Teilnehmenden. Inputgeberinnen und -geber sollten diese oder ähnliche Formulierungen also unbedingt vermeiden.

¹⁵⁹ Wird zum Beispiel über den Zustand der Straßen in einer Gemeinde diskutiert, ist es nicht notwendig darzustellen, dass von 294,2 Kilometern asphaltierter Straße und 0,3 Kilometern nicht-asphaltierter Straße 147,8 Kilometer marode Straße sind. Für die Diskussion ist als Information ausreichend, dass rund 300 Kilometer Asphaltstraße existieren und die Hälfte davon marode ist. Auf der anderen Seite ist die Information, dass die beiden Hauptstraßen Bundesstraßen sind und die Kommune über ihre Nutzung nicht entscheiden kann, vermutlich für die Diskussion relevant.

- **Nicht zu viel auf einmal:** Zu lange Inputs überfordern die Teilnehmenden. Besser ist es, wenn die Inputgeberinnen und -geber ihre Beiträge portionieren und Pausen, Gesprächsphasen und Gelegenheiten für Rückfragen zwischenschalten.
- **Konflikte benennen:** Wenn inhaltliche Konflikte oder Dilemmata bekannt sind, sollten sie für eine vollständigen Diskurs auch benannt werden.
- **Es ist nicht egal, wer vorträgt:** Ein identischer Vortrag kann, wenn er von unterschiedlichen Personen gehalten wird, unterschiedlich auf die Teilnehmenden wirken. Die Auswahl der Vortragenden sollte daher so divers wie möglich sein, um die Vielfältigkeit des Bürgerrat-Themas abzubilden (siehe Kapitel Inklusion & Diversität, ab S. 81).
- **Authentisches Auftreten:** Inputgeberinnen und -geber dürfen ihre Vorträge mit Humor und Persönlichkeit gestalten: Es trägt nicht zur Qualität eines Bürgerrat-Verfahrens bei, wenn Vortragende ihr Wissen zwecks Neutralität mechanisch „abspulen“.
- **Politischen Standpunkt transparent machen:** Inputgeberinnen und -geber sollten transparent mit ihrer eigenen Meinung, ihrem politischen Hintergrund und den eigenen Interessen umgehen. Sie sollten außerdem klar kommunizieren, in welcher Rolle sie im Kontext des Bürgerrats, zu dem sie eingeladen sind, auftreten. Beispielsweise könnte eine Ingenieurin, die gleichzeitig Angestellte der Stadt und Mutter ist, in einem Vortrag über ein geplantes Fernwärmesystem je nach Rolle, in der sie spricht, drei verschiedene Standpunkte vertreten.
- **Vertiefendes Material anbieten, aber nicht voraussetzen:** Bei einem in Australien angewandten Bürgerrat-Modell wird im Vorfeld eines Verfahrens eine umfangreiche Broschüre (50-200 Seiten) an die Teilnehmenden verschickt, die alle relevanten Informationen für die Deliberation enthält.¹⁶⁰ Grundsätzlich wird bei Bürgerräten von den Teilnehmenden aber nicht erwartet, dass sie sich jenseits der Bürgerratssitzungen Wissen aneignen (siehe Kapitel Vorbereitung der Teilnehmenden, S. 108).

¹⁶⁰ Siehe newDemocracy Foundation (2018).

Auswahl von Inputgeberinnen und Inputgebern

Wie oben angedeutet, haben Inputgeberinnen und -geber und die Art der vermittelten Informationen großen Einfluss auf den Verlauf der Deliberation im Bürgerrat. Von ihnen hängt ab, welche Empfehlungen die Teilnehmenden letztlich erarbeiten, ob ausgewogen und fair diskutiert wird und die Öffentlichkeit den Bürgerrat als politisch legitimes Verfahren begreift. Die Organisatorinnen und Organisatoren eines Bürgerrats sollten sich deshalb kritisch und achtsam mit der Frage auseinandersetzen, von wem und nach welchen Kriterien Beiträge von Inputgebenden ausgewählt werden. Zu klären ist auf jeden Fall, wie kontrovers Inputs sein dürfen/sollen/müssen. Ebenso stellt sich bei manchen Themen (z. B. Klimaschutz) die Frage, wie mit „falscher Ausgewogenheit“ umgegangen werden kann.¹⁶¹

Letztlich liegt die Verantwortung, die Teilnehmenden eines Bürgerrats ausgewogen zu informieren, bei den Organisatorinnen und Organisatoren des Verfahrens; ein einheitliches Vorgehen gibt es bisher nicht. Meist laden die Prozessgestaltenden die Inputgeberinnen und -geber in Absprache mit den Auftraggebenden ein. In jedem Fall sollte transparent kommuniziert werden, nach welchen Kriterien die Auswahl erfolgt. Gegebenenfalls kann ein Beirat die Auswahl der Inputgeberinnen und -geber kritisch begleiten und gegenüber der Öffentlichkeit für die Qualität ihrer Beiträge bürgen.

¹⁶¹ Falsche Ausgewogenheit beschreibt ein Phänomen der medialen Verzerrung, bei dem (z. B. im Wissenschaftsjournalismus oder in Talk-Runden) einer klaren Minderheitenmeinung unverhältnismäßig viel Raum eingeräumt wird. Dadurch kann in der Öffentlichkeit der fälschliche Eindruck entstehen, Minderheitenmeinung und Konsensmeinung seien gleich häufig anzutreffen oder gleich gut mit Argumenten hinterlegt.



Mögliche Kriterien zur Auswahl von Inputgeberinnen und Inputgebern

- **Fachkompetenz:** Sind die Inputgeberinnen und -geber ausgewiesene Expertinnen und Experten auf ihrem Gebiet?
- **„Vortragsfähigkeit“:** Können die Inputgeberinnen und -geber Inhalte auch für Teilnehmende ohne Vorwissen und mit diversen Bildungshintergründen möglichst verständlich darstellen?
- **Diversität:** Bildet die Auswahl an Inputgeberinnen und -gebern ein breites Spektrum der Perspektiven zu einem Thema ab?
- **Bekanntheit/Anerkennung:** Sind die Inputgeberinnen und -geber innerhalb ihrer jeweiligen Fachbereiche anerkannt? Werden sie von den Teilnehmenden als legitime Vertreterinnen und Vertreter ihrer Disziplin wahrgenommen?
- **Verfügbarkeit:** Können Inputgeberinnen und -geber so angefragt werden, dass sie trotz eines vollen Terminkalenders am Bürgerrat teilnehmen können und wollen?

Auswahl der Inputgeberinnen und Inputgeber durch Teilnehmende

In internationalen Leitfäden wird oft betont, dass Teilnehmende Einfluss auf die Expertenauswahl haben sollten. In der Praxis gestaltet sich das schwierig, da Inputgeberinnen und -geber oft schon vor Beginn der ersten Bürgerrat-Sitzung für einen Vortrag angefragt werden müssen (um sicherzustellen, dass sie sich die Termine des Bürgerrats freihalten). Zu diesem Zeitpunkt haben die Teilnehmenden oft noch keinen Bezug zum Thema des Bürgerrats und können eventuell gar nicht einschätzen, welche Informationen sie für die Deliberation benötigen und interessant finden.

In Polen und Australien haben Organisatorinnen und Organisatoren von Bürgerräten einen interessanten Weg gefunden, Teilnehmenden trotzdem zu ermöglichen, ihre Inputgeberinnen und -geber selbst auszuwählen: Der Steuerungskreis oder die Prozessgestaltenden entwerfen eine Liste mit Beitragsthemen und passenden Inputgeberinnen und -gebern. Diese können die Teilnehmenden im Vorfeld des Bürgerrats (und bei längeren Bürgerräten auch während des Verfahrens) bearbeiten, ergänzen und priorisieren. In Kurzinterviews oder mit digitalen Umfragetools ermitteln die Prozessgestaltenden, welche Inputs sowie Inputgeberinnen und -geber die Teilnehmenden besonders wichtig finden, welche sie zusätzlich hören möchten und welche sie mit Blick auf die begrenzte Zeit für verzichtbar halten.¹⁶²

¹⁶² Siehe Gerwin & Gasiorowska (2020) und newDemocracy Foundation (2018).

Vorträge durch professionelle Kommunikatoren

Die Auswahl von Inputs und Inputgebern kann, je nach Thema, die Achillesverse des Bürgerrats sein. Weil die Qualität der Inputs erfahrungsgemäß stark schwankt und es vielen Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern nicht gelingt, ihr Wissen niedrigschwellig aufzubereiten, können professionelle Kommunikatoren beauftragt werden, um den Bürgerrat-Teilnehmenden alle notwendigen Informationen für die Deliberation zu vermitteln. Auf diese Weise lässt sich auch kontrollieren, welche politischen Tendenzen, Perspektiven und Argumente den Teilnehmenden dargelegt werden - und welche nicht. Damit sinkt die Wahrscheinlichkeit, dass Menschen den Bürgerrat als voreingenommen ablehnen und seine politische Legitimation in Frage stellen.

Für Organisatorinnen und Organisatoren, die professionelle Kommunikatoren beauftragen möchten, haben wir folgende Handlungsempfehlungen zusammengefasst:

- Die Kommunikatorin oder der Kommunikator, zum Beispiel eine Wissenschaftsjournalistin oder ein auf Kommunikation spezialisierter Prozessgestalter, erarbeitet einen Input zum Bürgerrat-Thema, der den zugehörigen Diskurs nachzeichnet und die relevanten Standpunkte und Fakten darstellt. Dabei fokussiert sich der Kommunikator auf das Wesentliche und stellt seine Ergebnisse niedrigschwellig dar.
- Der Entwurf des Inputs wird mit diversen Expertinnen und Experten gespiegelt, ergänzt und korrigiert. So entsteht bestenfalls ein fehlerfreier und differenzierter Beitrag, über dessen Qualität sich alle einig sind. Auf die gleiche Art und Weise können auch andere Informationsmaterialien, zum Beispiel Handreichungen, vorbereitet werden.
- Der Kommunikator hält den Vortrag im Bürgerrat. Für Nachfragen der Teilnehmenden stehen Expertinnen und Experten zur Verfügung.

Vorteil ist, dass Teilnehmende in der Beurteilung des Vorgetragenen nicht so stark durch die Person und Erscheinung des jeweils Vortragenden ablenkt werden, da diese eine innerliche Distanz zum Thema haben. Allerdings sollten Organisatorinnen und Organisatoren bedenken, dass sich Teilnehmende Argumente und Positionen tendenziell besser merken können, wenn sie nicht nur erzählt, sondern von einer Person „verkörpert“, also mit Überzeugung vorgetragen werden. So kann es für Menschen auch einfacher sein, Argumente mit bestimmten Personen zu verbinden und Spannungsfelder durch die Gegenüberstellung von Stellvertretern, die extreme Positionen verkörpern sichtbar zu machen. Darüber hinaus können Organisatorinnen und Organisatoren, die professionellen Kommunikatoren beauftragen, sicherstellen, dass die Deliberation nicht durch kurzfristige Ausfälle eingeschränkt wird - zwar können auch die Kommunikatoren erkranken, eine Vertretung lässt sich in diesem Fall aber leichter finden als für externe Referentinnen und Referenten.

Inhaltliche Prozessbegleitung

Teilnehmende stellen erfahrungsgemäß nicht nur während der Inputs, sondern auch im Verlauf der Deliberation fachliche Fragen, die die Moderation nicht beantworten kann – und auch nicht beantworten soll, da dies ihre wahrgenommene Neutralität gefährdet. Deswegen sollten, je nach Komplexität des Bürgerrat-Themas und der Menge erwarteter Rückfragen, inhaltliche Prozessbegleiterinnen und Prozessbegleiter (manchmal „Faktenchecker“ genannt) die Arbeit im Bürgerrat unterstützen.

Deren Aufgabe ist es

- für fachliche Rückfragen zur Verfügung zu stehen.
- dafür Sorge zu tragen, dass in Diskussionen keine groben sachlichen Fehler gemacht werden.
- die Diskussion, auf ausdrückliche Aufforderung hin, mit inhaltlichen Anregungen zu ergänzen.
- bei Bedarf fachliche Rückmeldung zu den (Zwischen-)Ergebnissen der Kleingruppen zu geben.

Sowohl Expertinnen und Experten als auch mit dem Thema vertraute Personen können als Prozessbegleiterinnen und -begleiter eingesetzt werden. Zuvor sollten die Organisatorinnen und Organisatoren des Bürgerrats abwägen, ob der Nutzen einer Prozessbegleitung den Aufwand ihres Einsatzes überwiegt.

Entscheiden sie sich für eine Prozessbegleitung, ließe sich diese wie folgt in das Verfahren einbinden:

- Bestenfalls sind Prozessbegleiterinnen und -begleiter während des ganzen Bürgerrats über, vor allem aber während der Kleingruppen-Arbeitsphasen, anwesend. Bei besonders komplexen Themen bietet es sich an, jeder Kleingruppe eine Prozessbegleitung zuzuordnen. Aus Kapazitätsgründen ist dies meist nicht möglich – die Prozessbegleiterinnen und -begleiter stehen in diesem Fall auf Abruf bereit, um inhaltliche Fragen der Teilnehmenden aus allen Kleingruppen zu beantworten.
- Falls die Prozessbegleitung nicht während des gesamten Bürgerrats anwesend sein muss, können Termine für Fragenrunden zwischen Teilnehmenden und Prozessbegleitung festgelegt werden (zum Beispiel nach der Hälfte des Bürgerrat-Verfahrens).
- Sollte es den Prozessbegleiterinnen und -begleitern nicht möglich sein, den Bürgerrat vor Ort zu unterstützen, können die Fragen von Teilnehmenden gesammelt, der Prozessbegleitung geschickt und jeweils bis zur nächsten Sitzung schriftlich beantwortet werden.

Abstimmung über die Empfehlungen

Damit die Empfehlungen der Teilnehmenden als Ergebnis des Bürgerrats gelten können, müssen alle Teilnehmenden im Plenum über sie abstimmen. Danach können sie im „Bürgergutachten“ festgehalten werden. Die Abstimmung zeigt als „Vergemeinschaftung“ der Deliberation an, hinter welchen Empfehlungen der Bürgerrat (als Abbild der Gesellschaft) steht. Je nach Frage und Auftrag des Verfahrens können einige oder sämtliche Vorschläge und Kommentare der Teilnehmenden in das abschließende Bürgergutachten aufgenommen werden, ohne, dass ihnen alle oder eine Mehrheit zustimmen müssen. In irgendeiner Form muss jedoch von den Teilnehmenden entschieden werden, was ins Gutachten aufgenommen werden soll und was nicht.

In der Praxis wurden unterschiedliche Vorgehensweisen erprobt:

- Mehrheitsentscheid (mit vorher definierten Zustimmungsquoren),
- alternative Abstimmungsverfahren (wie Abstimmen mit Stimmgewichtung) und
- Konsens- oder Konsentverfahren.

Bei bisherigen Bürgerräten haben die Teilnehmenden fast ausschließlich in Mehrheitsentscheiden über ihre erarbeiteten Empfehlungen abgestimmt. Grund dafür ist nicht, dass der Mehrheitsentscheid besser für die Abstimmung in einem Bürgerrat-Verfahren geeignet ist (eher im Gegenteil) – sondern dass es das bekannteste Vorgehen ist, das einfach umzusetzen ist. Wir empfehlen den Organisatorinnen und Organisatoren künftiger Bürgerräte dringend darüber nachzudenken, ob andere Abstimmungsverfahren für ihr Verfahren die bessere Wahl wären, weil sie die Empfehlungen vollumfänglicher abbilden. Die Abstimmung am Ende des Bürgerrats ist keine schnell abzuhandelnde Formalität. Sie macht sowohl inhaltlich als auch für den Prozess einen wichtigen Unterschied. Von der Abstimmung hängt ab, ob sich der Bürgerrat als Zusammenschluss unterschiedlichster Menschen mit den erarbeiteten Empfehlungen identifizieren kann.

Vorbereitung der Abstimmung

Zunächst ist zu klären, über welche Empfehlungen die Teilnehmenden im Plenum abstimmen sollen. Von wem und wie werden diese formuliert und zusammenstellt? Werden die Ergebnisse der Kleingruppenarbeit unbearbeitet zur Abstimmung gestellt oder doppelte und ähnliche Vorschläge zusammengefasst? Werden Vorschläge nach Themen oder Adressatinnen und Adressaten gruppiert und widersprüchliche Empfehlungen gegeneinandergestellt? Allgemeingültige Regeln für die Vorbereitung der Abstimmung gibt es nicht, gleichwohl dürfen die Empfehlungen der Teilnehmenden nicht in ihrem Sinn verfälscht werden. Gegebenenfalls müssen die Teilnehmenden selbst prüfen, ob die Abstimmungsvorschläge so formuliert sind, dass sie ihren (ursprünglichen) Empfehlungen entsprechen. Es sollte außerdem transparent kommuniziert werden, wie die letztliche Zusammenstellung der Abstimmungsvorschläge erfolgt. Für die Hauptmoderation ist das eine wichtige Aufgabe.

Mehrheitsentscheid

Eine Abstimmung mit vorher definierten Zustimmungsquoren ist vergleichsweise einfach durchzuführen, da alle Beteiligten mit dem Verfahren vertraut sind – ausführliche Erklärungen braucht es nicht. Gleiches gilt für die Adressatinnen und Adressaten eines Bürgerrats: Politikerinnen und Politiker kennen das Prinzip des Mehrheitsentscheids und können seine Ergebnisse dem eigenen Verständnis entsprechend einordnen.

Konkret verläuft der Mehrheitsentscheid wie folgt: Für eine geheime Abstimmung stimmen die Teilnehmenden, in der Regel mit „Ja“ oder „Nein“, schriftlich über jede einzelne Empfehlung ab (je nachdem, ob auch Enthaltungen¹⁶³ möglich sind). Stimmt ein vorher festgelegter Anteil der Teilnehmenden für eine Empfehlung, gilt sie als vom Bürgerrat angenommen.

Welche Zustimmung ist nötig?

Bisher galt in vielen Bürgerräten ein Zustimmungsquorum von 50 Prozent. Das heißt, eine einfache Mehrheit für eine Empfehlung genügte, um sie als Ergebnis des Verfahrens in das Bürgergutachten aufzunehmen. Ob diese Vorgehensweise dem Zweck des Bürgerrats entspricht, ist fraglich: Da möglichst anschlussfähige Lösungen gefunden werden sollen, erscheint eine Empfehlung, der nur die Hälfte der Teilnehmenden zustimmt, unzureichend unterstützt. Denkbar sind deshalb auch andere Zustimmungsquoren, zum Beispiel 55 Prozent, 67 Prozent (die sogenannte Zweidrittelmehrheit) oder 80 Prozent. Wie hoch das Quorum angesetzt wird und wie die Ergebnisse des Bürgerrats interpretiert werden, hängt von den Maßnahmen, den Zielen des Verfahrens und den verwendeten Methoden ab. Sollen mit einem Bürgerrat Konsenslösungen gefunden werden, reicht oft auch eine Zweidrittelmehrheit nicht, um eine Empfehlung als Ergebnis festzuhalten. Nach welchen Kriterien die Ergebnisse eines Bürgerrats ermittelt werden, sollte im Gutachten transparent gemacht werden.

¹⁶³ Für die Eindeutigkeit eines Ergebnisses kann es Sinn machen, auf Enthaltungen zu verzichten. Allerdings gibt auch eine bestimmte Anzahl an Enthaltungen wichtige Hinweise darauf, wie stark die Empfehlungen zueinander gewichtet werden können.

Dokumentation der Abstimmungsergebnisse

In jedem Fall sollte dokumentiert werden, mit welchem Stimmanteil eine Empfehlung als Ergebnis angenommen wurde. Auch Lösungsvorschläge ohne Mehrheiten können im Gutachten (mit dem entsprechenden Hinweis) festgehalten werden – für politische Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger enthalten sie durchaus wichtige Informationen über alternative Lösungen für das im Bürgerrat diskutierte Problem.

Entscheidend ist, dass der Bürgerrat formuliert, warum er eine Maßnahme empfiehlt oder ablehnt. Wenn Maßnahmen, zum Beispiel aus juristischen oder finanziellen Gründen, nicht eins zu eins politisch umsetzbar sind, können politisch Verantwortliche gegebenenfalls alternative Maßnahmen entwickeln, wenn sie wissen, welches Anliegen die Teilnehmenden verfolgt haben. Ist einer Empfehlung keine Erläuterung beigefügt, suchen Politikerinnen und Politiker in der Regel nicht nach praxistauglichen Alternativen.

Nachteile des Mehrheitsentscheids

- Auch wenn Mehrheitsentscheide oft eingesetzt werden, eignen sie sich nur bedingt als Abstimmungsverfahren für Bürgerräte. Sie passen nicht zum Grundgedanken des Bürgerbeteiligungsformats, der auf Einigung und Zusammenarbeit basiert: Es wird nicht erfasst, wie wichtig den Abstimmenden die Empfehlungen sind, unabhängig davon, ob sie eine Empfehlung befürworten oder ablehnen. Für die politische Praxis ist dies aber sehr relevant. Beispielsweise lehnen einige Menschen eine Impfpflicht oder ein Tempolimit so stark ab, dass sie bereit sind, viel Kraft und Zeit in die Opposition zu investieren, während ihnen andere Maßnahmen, die sie nicht befürworten, relativ egal sind. Umgekehrt kann das Recht auf Abtreibung oder der Erhalt eines Naherholungsgebiets für Menschen sehr viel wichtiger sein als andere Bürgerratsempfehlungen, denen sie ebenfalls zustimmen würden. Damit diese Informationen nicht im Mehrheitsentscheid verloren gehen, können die Teilnehmenden gebeten werden, die Empfehlungen (nach der Abstimmung) für sich zu priorisieren.

- Wissen die Teilnehmenden, dass der Deliberation ein Mehrheitsentscheid folgt, neigen sie möglicherweise dazu, einzelne Vorschläge (die ihnen besonders wichtig sind) gegenüber anderen durchsetzen zu wollen, anstatt zu versuchen, eine gemeinsame Lösung zu finden. Durch Mehrheitsentscheide können grundlegende Konfliktlinien aufbrechen, die während der Deliberation entweder keine Rolle gespielt haben oder bereits ausgeräumt wurden, weil es vielen Teilnehmenden schwerfällt, sich eindeutig für eine Option zu entscheiden.
- Nicht zu empfehlen sind Mehrheitsentscheide in den Kleingruppen, vor der eigentlichen Vergemeinschaftung der Empfehlungen am Ende des Bürgerrats. Wird schon in der Kleingruppenphase mittels eines Quorums bestimmt, welche Empfehlungen im Plenum zur Abstimmung gestellt werden, kann es sein, dass Empfehlungen nicht zur Abstimmung kommen, die eigentlich Zustimmung im gesamten Bürgerrat erhalten hätten.
- Das Prinzip, eine kollektive Diskussion auf ja/nein-Entscheidungen zu reduzieren, kann dazu führen, dass Minderheitenmeinungen, herausgearbeitete Dilemmata oder Dissense nicht als wichtige Ergebnisse des Bürgerrats wahrgenommen werden. Sie sollten daher unbedingt im Bürgergutachten dokumentiert werden.

Alternative Abstimmungsverfahren

Alternative Abstimmungsverfahren sind im Vergleich zum Mehrheitsentscheid wenig verbreitet. Welche der Varianten für welches Bürgerrat-Verfahren eingesetzt werden sollte, ist auch vom gewünschten Ergebnistyp (siehe S. 43) abhängig. Da es noch nicht viele Erfahrungen gibt, lädt das Feld zum Experimentieren ein. In jedem Fall sollte aber sicher gestellt werden, dass die Teilnehmenden das Abstimmungsverfahren genau verstanden haben, bevor es angewendet wird, da es sonst zu Fehlern, Unmut und Misstrauen kommen kann.

- **Reihenfolgen bilden (Ranken):** Alle von den Kleingruppen erarbeiteten Empfehlungen werden ins Gutachten aufgenommen. Abgestimmt wird über ihre Reihenfolge und damit Priorität.
- **Empfehlungen gegeneinander abwägen:** Sinnvoll eigentlich nur dann, wenn sich Empfehlungen widersprechen.
- **Abstimmen mit Veto-Recht:** Bei besonders großen Bedenken können eine oder mehrere Veto-Stimmen eine Empfehlung „blockieren“.
- **Abstimmen mit Stimmgewichtung:** Teilnehmende können bei einer oder einer vorher festzulegenden Anzahl an Empfehlungen mehrere (zum Beispiel zwei) Stimmen vergeben und damit der aus ihrer Sicht wichtigeren Empfehlung besonderes Gewicht verleihen.
- **Stimmgewichtung in zwei Stufen:** In einem ersten Schritt gewichten die Teilnehmenden die Empfehlungen nach Präferenz, zum Beispiel mit einem Punkteverfahren: Den Empfehlungen, die ihnen besonders wichtig sind, geben sie viele Punkte. In einem zweiten Schritt wird über alle Empfehlungen abgestimmt. Danach ergibt sich eine Matrix, aus der ersichtlich ist:
 - welche Empfehlungen bei hoher Präferenz viel Zustimmung erhalten (wichtige Empfehlungen),
 - welche Empfehlungen bei hoher Präferenz wenig Zustimmung erhalten (kontroverse Themen, für Politik besonders interessant),
 - welche Empfehlungen bei niedriger Präferenz viel Zustimmung erhalten („Selbstläufer“ oder triviale Ergebnisse, auf die sich alle leicht einigen können) und
 - welche Empfehlungen bei niedriger Präferenz wenig Zustimmung erhalten (Unwichtiges, Unrealistisches).

- **Modell Wahl-O-Mat:** Teilnehmende können angeben, welche einzelnen Themen ihnen besonders wichtig sind und entsprechend gewichten.
- **Abstimmungsmethode nach M. Gerwin:** Marcin Gerwin schlägt für seine Bürgerrat-Variante „Deliberatives Café“ vor, dass Teilnehmende für jede Empfehlung eine von sechs Optionen ankreuzen können: 1. Das ist genau, was ich will; 2. Das ist, was ich will; 3. Das ist mehr oder weniger, was ich will; 4. Ich habe Zweifel; 5. Das ist es eher nicht; 6. Das ist es überhaupt nicht. Für die Ermittlung des Ergebnisses werden Punkte vergeben: Ein Kreuz für Variante 1 zählt drei Punkte, eines für Variante 2 zwei Punkte und eines für Variante 3 einen Punkt. Die Punkte werden addiert und durch die Zahl der Teilnehmenden dividiert. Das Ergebnis gibt die Zustimmungstärke an. Haben 80 Prozent der Teilnehmenden Variante 1 - 3 angekreuzt und ist die Zustimmungstärke größer als 2, gilt eine Empfehlung als angenommen.¹⁶⁴

Konsens- und Konsentverfahren

Idealerweise werden alle Bürgerratsempfehlungen von allen Teilnehmenden mitgetragen. Ob das funktioniert, hängt von der Größe der diskutierenden Gruppe ab: Je mehr Teilnehmende an einem Bürgerrat mitwirken, desto unwahrscheinlicher ist es, dass sie sich auf ein gemeinsames Ergebnis einigen können. Einige Methoden ermöglichen es ihnen jedoch, sich einem Konsens anzunähern. In der folgenden Auflistung stellen wir einige mögliche Verfahren vor.

- **Systemisches Konsensieren (Widerstandsmessung):** Teilnehmende bewerten Empfehlungen mit Widerstandspunkten: Je mehr Punkte sie vergeben, desto größer ist der von ihnen empfundene Widerstand gegen eine Empfehlung. Anschließend werden die Punkte für die einzelnen Empfehlungen zusammengerechnet. Solche mit keinem oder geringem Widerstand (vorher muss definiert werden, wie hoch der Grenzwert ist) gelten als angenommen. Alternativ kann auch die Reihenfolge der Empfehlungen ermittelt (von niedrigem zu hohem Widerstand) werden. Besonders geeignet ist dieses Vorgehen für Abstimmungen über Varianten (zum Beispiel Tempolimit 110 km/h, 130 km/h, 160 km/h oder gar keins).

- **Präferenzabstimmung:** Die Teilnehmenden sortieren ihre erarbeiteten Empfehlungen nach individuellen Präferenzen. Sie müssen dabei nicht alle Empfehlungen in ihre Rangfolgen aufnehmen; es wäre beispielsweise möglich, nur drei von insgesamt acht Empfehlungen zu ranken. Die Auszählung kann dann beispielsweise nach dem (modifizierten) Borda-System erfolgen, bei dem die an erster Stelle stehende Empfehlung so viele Punkte erhält, wie Empfehlungen von dem/der Teilnehmenden berücksichtigt wurden (in unserem Beispiel drei Punkte; bei acht Empfehlungen im Ranking acht Punkte und so weiter), der zweitplatzierte entsprechend einen Punkt weniger. Am Ende werden alle Punkte zusammengezählt.¹⁶⁵
- **Konsensstufen:** Teilnehmende können sich gegenüber den erarbeiteten Empfehlungen in vier Stufen positionieren: Vorbehaltlose Zustimmung, Zustimmung mit Vorbehalten, eine Gegenstimme ohne Veto und eine Gegenstimme mit Veto. Eine Empfehlung gilt als angenommen, wenn sie keine (oder höchstens eine vorher festzulegende Anzahl an) Veto-Stimmen erhält und ihr mehr Teilnehmende zustimmen, als es Gegenstimmen gibt. Die angenommenen Empfehlungen können dann noch nach Grad der Zustimmung sortiert werden, zum Beispiel, indem eine vorbehaltlose Zustimmung mit zwei Punkten, eine Zustimmung mit Vorbehalten mit einem Punkt und Gegenstimmen mit einem Abzugspunkt (-1 Punkt) gewertet und aufsummiert werden.

Zwischenabstimmungen und Entscheidungsverfahren als Methode der Kleingruppenarbeit

Die oben vorgestellten Abstimmungsmethoden eignen sich für Bürgerrat-Verfahren, in denen Deliberation und Abstimmung nacheinander stattfinden.

Abstimmungen können aber auch schon während der Diskussionen im Bürgerrat eingesetzt werden; insbesondere in kleinen Gruppen und wenn ausreichend Zeit vorhanden ist, eignen sich Methoden wie die soziokratische Kreismethode. Hier werden Entwürfe für Empfehlungen in mehreren Runden von allen Teilnehmenden kommentiert und so lange weiterentwickelt, bis sich alle auf ein Ergebnis einigen können. Eine anschließende Abstimmung ist nicht mehr notwendig. Ähnliche Konsens- und Konsentverfahren führen zu breit akzeptierten Ergebnissen, stellen allerdings hohe Ansprüche an Moderation und Teilnehmende, sind zeitaufwändig und eher für kleine Gruppen geeignet.

Vor der finalen Abstimmung können im Bürgerrat auch (Zwischen-)Abstimmungen eingesetzt werden, um Stimmungsbilder einzufangen und herauszufinden, welche Empfehlungen an die Bedürfnisse der Teilnehmenden angepasst werden müssen. Zum Beispiel kann bei denjenigen, die eine Empfehlung ablehnen, gezielt nachgefragt werden, unter welchen Bedingungen sie zustimmen würden. Dadurch ergeben sich gegebenenfalls neue Richtungen und Ideen für die weitere Diskussion. Nicht immer lassen sich durch Zwischenabstimmungen Lösungen finden, die von allen getragen werden. Wahrscheinlich aber ist, dass Bürgerrat-Empfehlungen, die schon während der Deliberation mehrmals überprüft, ergänzt und angepasst werden, mehrheitsfähiger sind. Abstimmungen sind in diesem Sinne keine Methoden der Entscheidungsfindung, sondern fördern die Ko-Kreation (gemeinsame Schöpfung/Zusammenarbeit) im Bürgerrat.

¹⁶⁴ Siehe Gerwin (2023, S. 33 ff.).

¹⁶⁵ Siehe Bertelsmann-Stiftung (2021).

Abschluss des Bürgerrats/Letzte Sitzung

Die letzte Sitzung ist ein Schlüsselmoment für alle Beteiligten eines Bürgerrat-Verfahrens – vor allem aber für die Teilnehmenden: Sie stimmen über ihre selbst erarbeiteten Empfehlungen ab (die erstmals öffentlich präsentiert werden) und erhalten gegebenenfalls eine Urkunde für ihre Arbeit. Wie die letzte Bürgerratssitzung gestaltet wird, hängt auch von der Gesamtdauer des Bürgerrats ab. Bei einem zweitägigen Verfahren wird zum Beispiel im ersten Teil der Sitzung noch inhaltlich gearbeitet, während bei längeren Verfahren eine ganze Sitzung für die Abstimmung der Empfehlungen und den feierlichen Ausklang reserviert sein kann.

Häufige Programmbestandteile der letzten Sitzung

In grober zeitlicher Reihenfolge:

- **Gegebenenfalls Arbeit an den Empfehlungen, Feinschliff**
- **Abstimmung über die Empfehlungen**
- **Erste Vorstellung der Ergebnisse:** Das Bürgergutachten in seiner finalen Form wird oft erst im Nachgang der letzten Sitzung erstellt und übergeben (siehe Kapitel Erstellung und Übergabe des Bürgergutachtens, ab S. 144). Die erarbeiteten Empfehlungen oder einige zentrale Punkte können aber bereits präsentiert werden (zum Beispiel für die geladene Lokalpresse). Auch kann eine vorläufige Fassung des Bürgergutachtens, das die bereits abgestimmten Empfehlungen in „Rohform“ enthält, an die Adressatinnen und Adressaten des Verfahrens übergeben werden. Denkbar ist außerdem, eine Diskussionsrunde mit Teilnehmenden aus dem Bürgerrat und Politikerinnen und Politikern zu einigen ausgewählten Vorschlägen und Themen des Gutachtens zu veranstalten.¹⁶⁶

- **Würdigung der Teilnehmenden:** Die Arbeit der Teilnehmenden sollte zum Abschluss des Verfahrens ausdrücklich gewürdigt werden. Eine kostengünstige, aber schöne Geste ist die Überreichung einer Teilnahmeurkunde. Zusätzlich kann das gedruckte Bürgergutachten den Teilnehmenden im Nachhinein zugesandt werden.
- **Material für die Öffentlichkeitsarbeit:** Die letzte Bürgerratssitzung bietet sich an, um Gruppenfotos für Presse- und Öffentlichkeitsarbeit zu machen.
- **Nächste Schritte:** Klar kommuniziert werden sollte, welche Veranstaltungen für die Zeit nach dem Bürgerrat geplant sind (zum Beispiel Transfer-Workshops, siehe Kapitel Transfer in die Praxis ab S. 146). Die Teilnehmenden sollten darüber informiert werden, welche Möglichkeiten es für sie gibt, im weiteren Verlauf des Verfahrens mitzuwirken.¹⁶⁷
- **Kommunikationskanäle:** Die Bürgerräte sollten sich über einen gemeinsamen Kommunikationskanal verständigen (sinnvoll ist zum Beispiel, Einverständniserklärungen für die Aufnahme in einen E-Mail-Verteiler vorzubereiten), bevor alle auseinandergehen.
- **Gemeinsamer Ausklang:** Für einen „runden“ Abschluss bietet es sich an, das Verfahren nach Sitzungsende gemeinsam mit allen Beteiligten bei Snacks und Getränken ausklingen zu lassen.

¹⁶⁶ Hierfür sollte ausreichend Zeit eingeplant werden – eine Ergebnispräsentation mit müden Teilnehmenden „in den letzten fünf Minuten“ schadet dem Gesamteindruck. Ist von vornherein klar, dass zu wenig Zeit zur Verfügung steht, sollten die Empfehlungen an einem zusätzlichen Termin vorgestellt werden. Findet die letzte Bürgerratssitzung an einem Freitag oder Samstag statt, können die Empfehlungen in ihrer vorläufigen Form gegebenenfalls noch am Sonntag in einer öffentlichen Veranstaltung präsentiert werden.

¹⁶⁷ Erfahrungsgemäß wollen Teilnehmende gerade nach länger dauernden Bürgerrat-Verfahren in Kontakt bleiben und sich weiter engagieren. Sie sollten an dieser Stelle auch etwas über Gelegenheiten für individuelles Engagement in der Kommune erfahren (wenn dies nicht ohnehin im Rahmen der Transferphase geschieht).

Am Ende des Bürgerrats werden die erarbeiteten Ideen von allen Teilnehmenden abgestimmt.



Teilnehmende wünschen sich, dass ihre Empfehlungen in der politischen Praxis aufgegriffen werden. Die Transferphase dient dazu, dies zu unterstützen.

Phase 4: Transfer und Verwendung der Ergebnisse

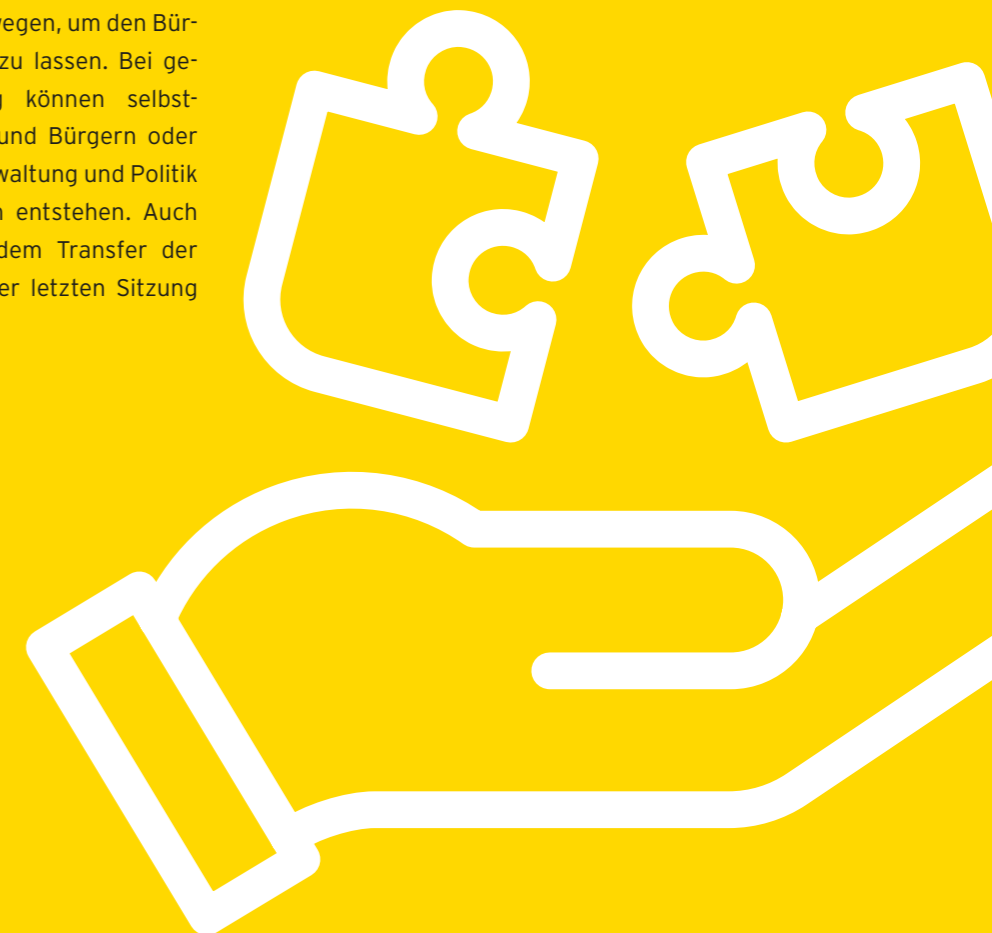
Da in den Bürgerratssitzungen die Zeit fehlt, um die Empfehlungen der Teilnehmenden sprachlich und optisch für die Öffentlichkeit aufzubereiten, wird das Bürgergutachten in der Regel nach Ende der letzten Sitzung fertiggestellt (siehe Kapitel Erstellung und Übergabe des Bürgergutachtens, ab S. 144) und an die politischen Adressatinnen und Adressaten übergeben.

Damit gelten die meisten Bürgerräte als abgeschlossen. Allerdings zeigen Erfahrungen aus der Praxis, dass auch die Übersetzung der Empfehlungen in politisches Handeln durch eine Reihe von Maßnahmen unterstützt werden kann (siehe Kapitel Transfer in die Praxis, ab S. 146). Zum Beispiel lassen sich Veranstaltungen organisieren, durch die Bürgerat-Teilnehmende mit Menschen aus Politik und Verwaltung über die Empfehlungen und deren Verwendung ins Gespräch kommen können, um sie gegebenenfalls gemeinsam weiterzuentwickeln.

Der Transfer der Ergebnisse ist ein essenzieller Schritt im Prozessdesign eines Bürgerrat-Verfahrens: Im Idealfall lassen sich hier mehrere Stellschrauben bewegen, um den Bürgerrat in die Gesellschaft hineinwirken zu lassen. Bei geschickter methodischer Ausgestaltung können selbstorganisierte Projekte von Bürgerinnen und Bürgern oder Ideen für gemeinsame Vorhaben mit Verwaltung und Politik zur Umsetzung einzelner Empfehlungen entstehen. Auch übergreifende Arbeitsgruppen nützen dem Transfer der Bürgerrat-Ergebnisse, indem sie nach der letzten Sitzung am Thema bleiben.

Um dem Bürgerrat öffentlich Nachdruck und Glaubwürdigkeit zu verleihen, bietet es sich zudem an, mindestens einen Folgetermin zu veranstalten, an dem die Initiatorinnen und Initiatoren über den Stand der Umsetzung berichten. Auch darüber hinaus sollte der Transfer der Ergebnisse beobachtet (siehe Kapitel Monitoring, ab S. 150) und durch Öffentlichkeitsarbeit (siehe Kapitel Öffentlichkeitsarbeit, ab S. 111) begleitet werden.

Abschließend in Phase 4 widmen wir uns den unterschiedlichen Möglichkeiten der Evaluation eines Bürgerrats (siehe Kapitel Evaluation, ab S. 151), die idealerweise den ganzen Prozess begleiten sollte.



Erstellung und Übergabe des Bürgergutachtens

Für die Überreichung an die politischen Adressatinnen und Adressaten werden alle Empfehlungen des Bürgerrats in einem Dokument zusammengestellt, das üblicherweise „Bürgergutachten“ genannt wird.

Welche Form sollte das Gutachten haben?

- Das Gutachten sollte frei einsehbar als PDF zum Download auf der Projektwebsite oder Website der Kommune veröffentlicht werden.
- Den Adressatinnen und Adressaten sollten gedruckte Exemplare übergeben werden. Diese sind zwar teurer, machen aber einen größeren Eindruck – sie haben, buchstäblich, mehr Gewicht. Je nach Thema des Bürgerrats und Art der Empfehlungen nützt es dem Ergebnis-Transfer, das Gutachten in gedruckter Form an weitere Akteurinnen und Akteure (zum Beispiel die Presse und involvierte Stakeholder) zu verteilen.
- Je nach Umfang und Zahl der Empfehlungen können kleine Flyer (mit QR-Code, über die das vollständige Gutachten als PDF abrufbar ist) oder Broschüren das Bürgergutachten ergänzen.
- Auch wenn das Gutachten in Form und Sprache wertig gestaltet sein sollte, muss es nicht perfekt sein – es ist Produkt eines Bürgerrates (also von Laien erarbeitet) und sollte als solches erkennbar sein. Daraus erwächst, in großen Teilen, die Aussagekraft des Gutachtens. Sprachliche Glättungen sollten also behutsam eingesetzt werden. Die Übersetzung der Empfehlungen in formaljuristisch korrekte Formulierungen (für Anträge an den Gemeinde-/Stadtrat oder Aufträge für die Verwaltung) passiert in einem separaten Schritt.

Welche Inhalte sollte das Gutachten umfassen?

Obligatorisch enthält das Bürgergutachten

- eine kurze Zusammenfassung der Eckpunkte des Verfahrens, zum Beispiel: Zahl und Zusammensetzung der Teilnehmenden, Anzahl der Sitzungen und Ausgangsfragestellung(en) des Bürgerrats.
- alle Empfehlungen im abgestimmten Wortlaut.
- die Beschreibung des Deliberations- und Abstimmungsverfahrens: Wie kamen die Empfehlungen zustande?
- je nach Abstimmungsverfahren: Zustimmungsrate, Prioritäten, formulierte Einwände und Bedenken.
- die Begründung der Empfehlungen, falls vorhanden: Warum haben die Teilnehmenden letztlich für oder gegen eine Empfehlung gestimmt? Welche Aspekte wurden in der Diskussion berücksichtigt? Wenn der Bürgerrat nur wenige, aber sehr gewichtige Empfehlungen ausspricht, ist die Begründung der Auswahl oft der für die Politik interessanteste Teil der Ergebnisse.¹⁶⁸
- eine Würdigung der Teilnehmenden, gegebenenfalls mit (Gruppen-)Foto, Namen, Zitaten und Kurzinfos, zum Beispiel zum jeweiligen beruflichen Hintergrund. Wenn die Teilnehmenden hinter den Empfehlungen sichtbar werden, macht das die Ergebnisse zugänglicher. Zu beachten ist, dass die Würdigung datenschutzkonform gestaltet werden muss und mit den Teilnehmenden abgestimmt ist.
- ein Impressum: Wer ist für den Bürgerrat verantwortlich und wer hat das Gutachten geschrieben?
- den Link zur Projektwebsite und weiterführende Informationen zum Beteiligungsformat Bürgerrat.

Optional enthält das Bürgergutachten

- bei vielen Empfehlungen deren Sortierung, zum Beispiel nach Adressatinnen und Adressaten (falls mehrere vorhanden sind), Art der Empfehlungen (etwa allgemeine Leitsätze und konkrete Maßnahmenvorschläge) oder Themen.
- eine Kontaktmöglichkeit für Nachfragen (auch für die Presse).
- ein Organigramm, das die Beteiligten und deren Funktionen illustriert.
- ein grafisches Modell zum zeitlichen Ablauf des Bürgerrats und den Verfahrensschritten.
- ein Grußwort des Schirmherrn oder der Schirmherrin (falls vorhanden).
- die Darstellung persönlicher Eindrücke vom Bürgerrat, zum Beispiel durch Fotos oder Zitate der Teilnehmenden.

Wer kann/soll/darf das Gutachten verfassen?

Im Idealfall melden sich Teilnehmende freiwillig, um die Redaktion der Empfehlungen und Begründungen zu übernehmen. Als Team treffen sie sich nach der letzten Bürgerrat-Sitzung an einem oder mehreren Terminen und erstellen das Gutachten. Dabei werden sie von den Prozessgestalterinnen und -gestaltern oder der Verwaltung unterstützt, die dann auch die Fertigstellung (wie Layout) des Gutachtens übernehmen kann. Bei Bedarf kann die Erstellung des Gutachtens prüfend vom Beirat begleitet werden. Falls sich keine Teilnehmenden finden, müssen die Prozessgestalterinnen und -gestalter das Gutachten erstellen. Unabhängig davon, wer das Gutachten zusammenstellt, ist entscheidend, dass die abgestimmten Beschlüsse des Bürgerrats nur wenig und nicht in ihrem Sinn verändert werden. Korrektur von Rechtschreibung und Grammatik sowie ordnende Eingriffe sind möglich und sinnvoll.

Wann wird das Gutachten erstellt?

Nach Abschluss eines Verfahrens sollte das Bürgergutachten in einem möglichst kurzen Zeitraum (von ungefähr vier Wochen) erstellt werden. Bei kleineren Verfahren reichen zuweilen wenige Tage aus, um das Gutachten fertigzustellen. Je nach Zahl und Umfang der Empfehlungen muss sich die Redaktionsgruppe mehrmals treffen, auch, wenn es Rücksprachen mit dem Beirat bedarf. In jedem Fall muss die Zeit für den Druck des Dokuments eingeplant werden, um Verzögerungen bei der geplanten Übergabe zu vermeiden.

Übergabe-Veranstaltung

In einer öffentlichen Veranstaltung präsentieren die Teilnehmenden, spätestens vier Wochen nach der letzten Bürgerratssitzung, das fertiggestellte Gutachten und übergeben es an die politischen Adressatinnen und Adressaten des Verfahrens (der Bürgermeisterin/dem Bürgermeister und den Mitgliedern des Gemeinde-/Stadtrats). Dazu sollten die interessierte Öffentlichkeit, Mitarbeitende der Verwaltung, die (Lokal-)Presse und betroffene Akteurinnen und Akteure aus Wirtschaft und Zivilgesellschaft eingeladen werden. Es bietet sich an, die Präsentation und Übergabe des Bürgergutachtens im Stil einer Pressekonferenz zu gestalten; gewinnbringender für die demokratische Zusammenarbeit, aber auch aufwändiger, wäre ein interaktiver Termin, etwa eine „Transfersitzung“ (siehe nächstes Kapitel). Um möglichst vielen Menschen eine Teilnahme zu ermöglichen, sollte das Gutachten an einem zweistündigen Abendtermin unter der Woche vorgestellt werden.

¹⁶⁸ So kann es für Politikerinnen und Politiker sehr interessant sein, warum und unter welchen Bedingungen sich ein Bürgerrat beispielsweise für oder gegen ein Tempolimit ausspricht. Diese Informationen sind deutlich handlungsleitender als ein einfaches Ja-Nein Ergebnis.

Transfer der Empfehlungen in die politische Praxis

Mit der Übergabe des Bürgergutachtens an die politischen Adressatinnen und Adressaten liegt die Verantwortung dafür, die Empfehlungen politisch umzusetzen, bei ihnen. Dieser Prozess ist kein Selbstläufer, auch, wenn Politikerinnen und Politiker den Bürgerrat begrüßen oder sogar in Auftrag gegeben haben.

Folgende Hinderungsgründe und Herausforderungen verringern die politische Wirksamkeit des Bürgergutachtens in der Praxis:

- Die Empfehlungen haben eine Form (zum Beispiel ein graphisch gestaltetes Zukunftsbild), die nicht für die unmittelbare Beratung im Gemeinde-/Stadtrat geeignet ist oder sie sind so unklar oder allgemein formuliert, dass Gemeinde-/Stadtratsmitglieder nicht wissen, welche konkreten Beschlüsse sie aus ihnen ableiten sollen.
- Empfehlungen sind nicht ohne Weiteres umsetzbar, zum Beispiel weil finanzielle Mittel fehlen oder sie rechtlich nicht zulässig sind (etwa nach Landes- oder EU-Regelungen).
- (Teile der) Empfehlungen werden nicht aufgegriffen, weil sich der Sachverhalt des Bürgerrats in der Zwischenzeit grundlegend verändert hat oder bereits weitreichendere Maßnahmen auf den Weg gebracht wurden.
- Empfehlungen werden durch Missverständnisse auf eine Weise interpretiert oder umgesetzt, die nicht dem eigentlichen Willen der Teilnehmenden entspricht.
- Je größer die Stadt, desto mehr Menschen sind an dem Weg von der Empfehlung bis zum umgesetzten Beschluss beteiligt: Verwaltungsmitarbeitende erarbeiten die juristischen und technischen Details der Gemeinde-/Stadtratsbeschlüsse und setzen die Beschlüsse später um. Es ist nicht selbstverständlich, dass sie alle mit dem Bürgerrat vertraut sind – je geringer ihr inhaltlicher und persönlicher Bezug zum Verfahren, desto größer ist die Wahrscheinlichkeit, dass der Grundgedanke der Bürgerratsempfehlungen auf deren Weg durch die Instanzen verblasst. Politik und Verwaltung von Beginn an in das gesamte Verfahren einzubinden ist deshalb unerlässlich (siehe Kapitel Einbindung von Politik und Einbindung von Verwaltung, ab S. 74).
- Die Empfehlungen sind für den Gemeinde-/Stadtrat ein politischer Auftrag von vielen – wenn niemand als treibende Kraft hinter den Empfehlungen steht, geraten sie gegebenenfalls in Vergessenheit.
- Die auf den Empfehlungen beruhenden Beschlüsse stoßen auf Widerstand durch einflussreiche Interessengruppen oder Unverständnis in der Öffentlichkeit. Dies ist besonders wahrscheinlich, wenn der Bürgerrat wenig öffentliche Aufmerksamkeit erhält und gleichzeitig kontroverse Empfehlungen ausspricht. Um möglichem Widerstand frühzeitig entgegenzuwirken, sollten Organisatorinnen und Organisatoren von Bürgerrat-Verfahren die Hinweise im Kapitel Öffentlichkeitsarbeit (ab S. 111) beachten.

Alle der genannten Hürden sollten durch gezielte Maßnahmen in der Transferphase überwunden werden: Bürgerrat-Empfehlungen lassen sich politisch wirksam umsetzen, wenn in der Transferphase

- eine intensive Auseinandersetzung mit dem Bürgergutachten durch Politik und Verwaltung stattfindet – die Empfehlungen sollen in ihrer ursprünglichen Intention verstanden werden, um Missverständnissen vorzubeugen.
- (sofern nicht vorher geschehen) für Politikerinnen und Politiker sowie Verwaltungsmitarbeitende ein Eindruck vom Bürgerrat und seiner Arbeitsweise entsteht, damit sie die Qualität und Ausgewogenheit der Empfehlungen besser einschätzen können.
- die öffentliche Bekanntheit des Verfahrens und inhaltliche Auseinandersetzung mit den Empfehlungen gefördert wird (siehe Kapitel Öffentlichkeitsarbeit, ab S. 111).
- erste Rückmeldungen und Stellungnahmen von den Politikerinnen und Politikern zu den Empfehlungen eingeholt werden (siehe Kapitel Monitoring, ab S. 150).
- Bürgerrat-Teilnehmende, Politikerinnen und Politiker, Verwaltungsmitarbeitende und gegebenenfalls weitere Akteurinnen und Akteure die Empfehlungen schärfen und ergänzen, Hürden für deren Umsetzung identifizieren und nach Möglichkeit ausräumen.
- Auf Grundlage der Empfehlungen konkrete nächste Schritte entwickelt und vorbereitet werden, zum Beispiel Beschlussvorlagen für den Gemeinde-/Stadtrat oder zivilgesellschaftliche Projekte. Dabei sollten klare Verantwortlichkeiten festgelegt werden: Wer kümmert sich in der Praxis darum, dass diese nächsten Schritte umgesetzt werden?
- Auswertung und Ausblick organisiert werden: Wie ist der Bürgerrat gelaufen, wie kann man daran anknüpfen und die gute Zusammenarbeit von Bürgerinnen und Bürgern, Politik und Verwaltung in Bezug auf das diskutierte Thema zukünftig gestalten?

Die Transferphase schafft noch einmal Gelegenheit für Bürgerinnen und Bürger, das Politik- und Verwaltungshandeln besser zu verstehen und umgekehrt für Verwaltung und Politik, die Teilnehmenden als kompetente Politik-Gestalterinnen und -Gestalter zu erleben. Durch die Zusammenarbeit und gegenseitige Perspektivübernahme wird lebendige Demokratie für die Beteiligten erfahrbar.

Konkrete Gestaltungsmöglichkeiten des Transfers

Die meisten der bisher durchgeführten Bürgerräte endeten nicht mit ihrer letzten Sitzung im Plenum: Teilnehmende des Bürgerrats gründeten zum Beispiel Initiativen, die regelmäßig den Umsetzungsstand der Empfehlungen erfragen sollten. Solche Anstrengungen waren aber oft wenig umfangreich und kurzlebig, weil es unter anderem an Zeit, Geld und einer koordinierten Planung fehlte.

Grund dafür ist, dass die Transferphase bisher selten in ein Bürgerrat-Verfahren integriert, mitgeplant und von Verantwortlichen organisiert wird. Mit Ende der letzten Sitzung entsteht deswegen oft ein Vakuum: Die Prozessgestalterinnen und -gestalter haben ihren Auftrag erfüllt und fühlen sich nicht mehr verantwortlich, die Teilnehmenden möchten am Thema weiterarbeiten, wissen aber nicht, wie, und die Politik kann auf kein bewährtes Vorgehen zurückgreifen, dem Bürgergutachten gerecht zu werden.

Wir empfehlen deshalb, die Transferphase von vornherein als festen Bestandteil eines Bürgerrat-Verfahrens mitzudenken und zeitlich, finanziell und organisatorisch einzuplanen.

Weil die oben genannten Transfer-Maßnahmen bisher kaum erprobt und erforscht sind, lassen sich keine allgemeingültigen Handlungsempfehlungen für das Vorgehen nach der letzten Bürgerrat-Sitzung herleiten.

Der Spielraum für neue Methoden ist groß – es wäre zum Beispiel denkbar

- auf zivilgesellschaftliche Organisationen und Unternehmen (die von den Empfehlungen des Bürgerrats betroffen sind) zuzugehen und sie anzuregen, das Bürgergutachten in ihren Kontexten aufzugreifen. So könnten zum Beispiel Diskussionsveranstaltungen organisieren, zu denen auch die Bürgerrat-Teilnehmenden eingeladen sind.
- dass öffentliche Debatten (etwa als Veranstaltungsreihe) an der Volkshochschule organisiert werden und im Gemeindeblatt Beiträge zu den Empfehlungen zu veröffentlichen.
- die Selbstorganisation der Teilnehmerschaft zu fördern: Damit Teilnehmerinnen und Teilnehmer in Kontakt bleiben und sich weiterhin für Bürgerräte oder das Thema ihres Verfahrens engagieren können, sollten Verwaltung und Initiativen frühzeitig überlegen, wie ein gutes und nachhaltiges Netzwerk aufgebaut werden kann. Bürgerrat-Teilnehmende sind die besten Lobbyistinnen und Lobbyisten für die von ihnen erarbeiteten Empfehlungen – sie haben ein authentisches Interesse an der Umsetzung der Bürgerrat-Ergebnisse und sind hochmotiviert, Politik auch nach der Deliberation mitzugestalten.
- regelmäßige Treffen zwischen Politik, Verwaltung und Bürgerinnen und Bürgern (siehe nächstes Kapitel) zu organisieren, um deren Zusammenarbeit zu verstetigen. Bürgerräte schaffen in diesem Sinne das Momentum für einen Wandel der demokratischen Kultur in einer Kommune.

Bisher haben wenige Bürgerräte stattgefunden, in denen die Transferphase (unter anderem Namen) als Teil des Verfahrens mitgedacht wurde: Beim Projekt „LOS LAND“¹⁶⁹ und dem in der Verfassung verankerte Bürgerrat in Vorarlberg¹⁷⁰. Ihr Beispiel zeigt, wie sich der Ergebnis-Transfer in der Praxis strukturieren und institutionalisieren lässt.

¹⁶⁹ Siehe www.losland.org

¹⁷⁰ Siehe <https://vorarlberg.at/-/buergerraete-in-vorarlberg>

Beispiel: Die Transferphase bei Bürgerräten in Vorarlberg

Mit der Präsentation der Handlungsempfehlungen, beispielsweise in Gemeinde-/Stadtratssitzungen oder in Form der Veröffentlichung eines Bürgergutachtens, ist ein Bürgerrat-Verfahren in Vorarlberg noch nicht abgeschlossen. Es folgt in der Regel eine öffentliche Präsentation („Bürgercafé“) und eine abschließende fachliche Diskussion und Umsetzungsplanung mit den relevanten Stakeholdern („Resonanzgruppe“).

- **Bürgercafés:** In sogenannten Bürgercafés wird das Bürgergutachten der interessierten Öffentlichkeit, Ansprechpersonen aus Politik und Verwaltung sowie betroffenen Akteurinnen und Akteuren und Institutionen vorgestellt. Die Empfehlungen des Bürgerrats werden im Anschluss gemeinsam diskutiert und erweitert. Teilnehmerinnen und Teilnehmer des Bürgerrats nehmen ebenfalls an den Veranstaltungen teil, um einen bestmöglichen Einblick in die von ihnen erarbeiteten Empfehlungen zu geben und Rückfragen zu beantworten. Bürgercafés eignen sich gut, um mit Akteurinnen und Akteuren aus Politik und Gesellschaft an konkreten Ideen weiterzuarbeiten, zum Beispiel dazu, wie die Bürgerschaft helfen kann, Empfehlungen eines Bürgerrats umzusetzen.
- **Resonanzgruppe:** Vertreterinnen und Vertreter aus Politik und Verwaltung bilden nach der letzten Sitzung eines Verfahrens in Vorarlberg eine Resonanzgruppe: Sie prüft die Empfehlungen des Bürgerrats auf konkrete Umsetzbarkeit hin und erörtert weiterführende Schritte. Die Resonanzgruppe identifiziert Empfehlungen, die
 - 1) sich seitens der Kommune schon in der Umsetzung befinden oder umgesetzt wurden,
 - 2) noch nicht umgesetzt sind aber angegangen werden sollen,
 - 3) nicht umgesetzt werden können (zum Beispiel aufgrund des Zuständigkeitsbereichs) oder aber
 - 4) von der Kommune angegangen werden wollen, dafür aber noch nicht konkret genug ausgearbeitet sind.
 Empfehlungen, die in die vierte Kategorie fallen, eignen sich gut für die Bearbeitung in einem Bürgercafé, wo sie unter Einbezug verschiedener Stakeholder konkretisiert werden können.

171

¹⁷¹ Siehe Felder (2022/2).

Beispiel: Die Transferphase bei LOSLAND-Bürgerräten

- **Foren:** In öffentlichen Veranstaltungen in lockerer Atmosphäre wurden die Ergebnisse aus dem Bürgerrat, ungefähr ein bis zwei Wochen nach der letzten Bürgerrat-Sitzung, präsentiert. Es waren alle interessierten Bürgerinnen und Bürger aus der Kommune eingeladen, daran teilzunehmen. In interaktiven und bunt gemischten Kleingruppen hatten alle Anwesenden die Möglichkeit, sich über die Empfehlungen auszutauschen, sie zu ergänzen und als Ausgangspunkt für die Sammlung konkreter nächster Schritte zu nutzen.
- **Transfer-Workshops:** An diesen Workshops nahmen einzelne Teilnehmerinnen und Teilnehmer des Bürgerrats, Bürgermeister/Bürgermeisterin, Mitglieder der Steuerungsgruppe und von den Empfehlungen betroffene Akteurinnen und Akteure wie Verwaltungsmitarbeitende teil. Dabei wurde keine einheitliche Methodik verwendet, es gab beispielsweise thematische Fokusgruppen, die auf Grundlage von Leitfragen und Ergebnis-Vorlagen die Empfehlungen diskutierten. Ziel war es, dass die Teilnehmenden der Workshops gemeinsam (und auf Augenhöhe) daran arbeiteten, die Empfehlungen zu priorisieren und zu kategorisieren.

172

¹⁷² Siehe Mehr Demokratie (2022/5). Weitere Tipps und Lernerfahrungen aus dem Losland-Projekt sind in der Broschüre „Zukunft vor Ort gestalten“ zusammengefasst. (Mehr Demokratie & RIFS Potsdam, 2023)

Monitoring & Follow-up (Begleitung der Umsetzung, Berichte, Folgetermine)

Die politische Umsetzung der Empfehlungen sollte kontinuierlich durch die Öffentlichkeit begleitet werden können (Monitoring). Dafür braucht es regelmäßige Berichte über den Fortschritt der Umsetzung. Diese Berichte können schriftlich, aber auch während einer Veranstaltung präsentiert werden. Im besten Fall sind die Initiatorinnen und Initiatoren dafür verantwortlich, auch die Umsetzung zu begleiten und zu beobachten.

Ziel und Zweck des Monitorings

- Wenn sich die Politik der Empfehlungen annimmt, wird durch die Berichte ersichtlich, dass Bürgerbeteiligung tatsächlich politisch wirksam ist. Die Öffentlichkeit gewinnt so eher Vertrauen in das Bürgerrat-Verfahren, dessen Ergebnisse und das demokratische System.
- Teilnehmerinnen und Teilnehmer des Bürgerrats und andere Beteiligte erhalten Rückmeldung dazu, in welcher Form das Bürgergutachten aufgegriffen wurde.
- Initiatorinnen und Initiatoren des Prozesses und am Thema Beteiligte oder Interessierte können aus den Berichten ableiten, worauf (zum Beispiel auf welche Empfehlungen) sie sich mit ihrer Lobbyarbeit konzentrieren sollten.
- Für Politik und Verwaltung sind die Berichte ein guter Anlass, um sich im Vorfeld intensiv mit den Empfehlungen zu beschäftigen, Positionen zu entwickeln, Hindernisse zu identifizieren und gemeinsam Stellung zu nehmen.

Wie können die Berichte durch die Politik erfolgen?

- Zeitnah nach Erhalt des Bürgergutachtens (spätestens nach drei Monaten) sollte die Politik eine öffentliche (schriftliche) Antwort verfassen, in der sie darstellt und begründet, welche Empfehlungen des Bürgerrats sie (nicht) aufgreifen wird.¹⁷³

¹⁷³ Ein Beispiel: Für die vielen Empfehlungen des österreichischen Klima-Bürgerrats haben die verantwortlichen Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger eine sehr umfangreiche Rückmeldung erstellt (siehe Österreichisches Bundesministerium Klimaschutz, Umwelt, Energie, Mobilität, Innovation und Technologie, 2022/2).

- Sechs bis zwölf Monate nach Ende des Bürgerrats (und bei Bedarf zu wiederholten Terminen im Jahresrhythmus) sollten öffentliche Veranstaltungen stattfinden, zu denen Beteiligte am Verfahren, Bürgerrat-Teilnehmerinnen und -Teilnehmer und die Presse eingeladen werden und berichtet wird, inwieweit die Empfehlungen umgesetzt werden konnten oder wie der Stand der Umsetzung der Empfehlungen ist. Idealerweise sind diese Veranstaltungen interaktiv organisiert, damit sich die Zusammenarbeit zwischen Politik, Verwaltung, Bürgerschaft und Stakeholdern verstetigt.¹⁷⁴
- Die Politik sollte für die Organisation dieser beiden Termine die Verantwortung übernehmen.
- Die Adressatinnen und Adressaten sollten bereits bei Verfahrensbeginn wissen und transparent kommunizieren, wie sie mit den Empfehlungen umgehen wollen.
- Aktuelle Informationen zum Stand der Umsetzung auf der Website des Bürgerrats oder der Website der Kommune zu veröffentlichen ist wünschenswert.



Bedenkenswert: Wer übernimmt Verantwortung für die Nachbetreuung des Bürgerrats?

Da die Gruppe der Beteiligten nach Abschluss der letzten Bürgerratssitzung zerfällt, braucht es eine Person (oder eine Gruppe von Personen), die Verantwortung dafür übernimmt, die Öffentlichkeit über Fortschritte in der Umsetzung der Bürgerrat-Empfehlungen zu informieren und zu einem gemeinsamen Treffen aller Beteiligten nach einem Jahr einzuladen. Das könnte jemand aus der Steuerungsgruppe des Bürgerrats, eine Beteiligungsbeauftragte, eine Gruppe von engagierten Teilnehmerinnen und Teilnehmern oder – das notwendige Vertrauen durch die Politik vorausgesetzt – eine zivilgesellschaftliche Gruppe sein. Denkbar wäre auch, in der Transferphase eine neue, akteurübergreifende Gruppe zu bilden, die stellvertretend für den Bürgerrat „am Ball bleibt“. In jedem Fall sollte zum Ende des Verfahrens geklärt sein, wie es weitergeht und wer im Nachgang die Funktion als Koordinator/in und Ansprechpartner/in (zum Beispiel für Rückfragen der Presse und zur Kommunikation mit den Teilnehmerinnen und Teilnehmern) übernimmt.

¹⁷⁴ Im ostbelgischen Modell lädt das Parlament die Teilnehmerinnen und Teilnehmer ein Jahr nach Ende des Bürgerrats zu einer Diskussion ins Parlament ein.

Längsschnittthema Evaluation

Die Evaluation eines Bürgerrats kann unterschiedliche Funktionen haben. Die Organisatorinnen und Organisatoren eines Bürgerrats sollten im Vorhinein überlegen, warum und wozu die Evaluation stattfinden soll, einerseits um Ressourcen zu schonen, andererseits, um sicherzustellen, dass die Ergebnisse einen Nutzen haben.

Formative Evaluation¹⁷⁵ / Zwischenevaluierungen

Zwischenevaluierungen können niedrigschwellig durchgeführt werden: Es genügt, den Teilnehmenden zum Ende jeder Sitzung fünf bis zehn Minuten Zeit einzuräumen, in denen sie auf einem vorbereiteten Fragebogen vermerken, ob sie sich wohlfühlen und welchen Verbesserungsbedarf sie für die kommenden Sitzungen des Bürgerrats sehen. Auf diese Weise steigert eine Zwischenevaluation die Verfahrens-Qualität: Erstens drückt sie Wertschätzung gegenüber den Teilnehmenden aus. Zweitens kann die Stimmung im Bürgerrat so kontinuierlich im Blick behalten und verhindert werden, dass Teilnehmende aus dem Verfahren aussteigen, weil sie unzufrieden sind. Drittens können mit einer Zwischenevaluation Probleme und Verbesserungsmöglichkeiten aufgedeckt werden, die den Prozessgestaltenden (nicht aber den Teilnehmerinnen und Teilnehmern) verborgen bleiben.

¹⁷⁵ „Formative Evaluation“ bedeutet „eingreifende“ Evaluation: Ergebnisse der Evaluation werden direkt an die Organisatorinnen und Organisatoren des Bürgerrats weitergegeben, sodass diese bereits während des Verfahrens Anpassungen vornehmen können. Der Prozess ist vergleichsweise aufwändig, hat aber den Vorteil, dass schon während des Verfahrens nachgesteuert werden kann, sollte aus Sicht der Teilnehmenden Verbesserungsbedarf bestehen. Eine formative Evaluation ist insbesondere dann hilfreich, wenn in einem Bürgerrat-Verfahren unerprobte Methoden eingesetzt werden sollen.

Interne Evaluation

Sind innerhalb der Kommune oder von den Organisatorinnen und Organisatoren weitere Bürgerratsprojekte geplant, lohnt es sich, ein Verfahren auch intern zu evaluieren. So lässt sich prüfen, an welchen Stellschrauben Prozesse optimiert werden können, ob Abläufe gegebenenfalls grundlegend umstrukturiert werden müssen und sich manche Methoden gut für die Arbeit im Bürgerrat eignen, andere aber nicht. Kurz gesagt: Mit einer internen Evaluation stellen Organisatorinnen und Organisatoren sicher, dass ihr nächstes Bürgerrat-Verfahren reibungslos(er) abläuft. Dazu braucht es keine wissenschaftliche Auswertung (mit einer großen Menge an Daten, die über einen längeren Zeitraum gesammelt werden) – es reicht, Kriterien und Schwerpunkte festzulegen, mit denen die Qualität des Verfahrens gemeinsam reflektiert werden kann. Auch Verwaltungsmitarbeitende (etwa Beteiligungsbeauftragte) können ihre Arbeit im Bürgerrat evaluieren, um sich auf zukünftige Verfahren vorzubereiten.

In der Regel findet die interne Evaluation nach Abschluss eines Verfahrens statt; Zwischenevaluationen (bei langen Prozessen) ermöglichen gegebenenfalls, bereits während des laufenden Bürgerrats nachzusteuern, sind aber eigentlich Teil des Prozessmonitorings und sollten (unabhängig von einer internen Evaluation) von der Steuerungsgruppe organisiert werden.

Die interne Evaluation umfasst auch eine Teilnehmerbefragung, die anonym und freiwillig erfolgen sollte.



Mögliche Strukturierungsfragen für eine interne Evaluation

- Wie haben koordinative Schnittstellen und Abstimmungen zwischen einzelnen Akteurinnen und Akteuren funktioniert?
- Wurden die Ziele und Erwartungen der Initiatorinnen und Initiatoren, Auftraggebenden und Organisatorinnen und Organisatoren erfüllt?
- Wurden Zeit- und Finanzpläne eingehalten?
- Gab es ausreichend Personal?
- Kannten alle Beteiligten ihre Rolle im Bürgerrat-Verfahren und haben entsprechend gehandelt?
- Waren die Teilnehmerinnen und Teilnehmer, Prozessgestalterinnen und -gestalter, Stakeholder und Adressatinnen und Adressaten mit dem Prozess zufrieden? Was würden sie im Nachhinein anders machen?
- Haben sich alle Teilnehmerinnen und Teilnehmer im Verfahren mitgenommen gefühlt? Hatten sie genügend Zeit für Aussprachen und Nachfragen?
- Wie war die Rückmeldequote beim Losverfahren? Ist bekannt, warum Menschen nicht am Bürgerrat teilnehmen wollten oder konnten?
- Gab es hohe Ausfallraten bei den Teilnehmerinnen und Teilnehmern? Was waren die Gründe dafür?
- Unter welchen Umständen haben sich Einwohnerinnen und Einwohner bereiterklärt, am Bürgerrat teilzunehmen und dabeizubleiben?
- Hat das Verfahren die allgemeinen oder selbst definierten Qualitätskriterien erfüllt?
- Wie ließe sich ein künftiges Verfahren besser gestalten?

Externe Evaluation

Die Evaluation eines Bürgerrats durch unabhängige Gutachterinnen und Gutachter dient vor allem dazu, das Verfahren in der Öffentlichkeit zu legitimieren. Bei kleinen Verfahren sind externe Evaluationen eher die Ausnahme als die Regel; sinnvoll sind sie vor allem dann, wenn ein Bürgerrat von relevanten politischen Akteurinnen und Akteuren abgelehnt wird. Ein Beispiel: Eine Mehrheit im Gemeinde-/Stadtrat beschließt, einen Bürgerrat durchzuführen. Eine große Fraktion lehnt das Vorhaben aber ab, mit der Begründung, es sei politisch voreingenommen und würde als Strategie benutzt, um politische Interessen durchzusetzen. Eine externe Evaluation könnte diese Vorwürfe öffentlichkeitswirksam widerlegen, indem sie aufzeigt, dass das Verfahren ergebnisoffen organisiert und von unabhängigen Akteurinnen und Akteuren moderiert wurde. Auf diese Weise ließe sich sicherstellen, dass der Bürgerrat in Politik und Gesellschaft als legitimes Verfahren wahrgenommen wird – seine Entscheidungen also umgesetzt und nicht aus unbegründeten Zweifeln verworfen werden.

Mindestens genauso wichtig für die wahrgenommene Legitimität des Prozesses ist der Einbezug kritischer Akteurinnen und Akteure, zum Beispiel durch die Gründung eines Beirats (siehe Kapitel Rollenverteilung, ab S. 68).

Nach Bedarf, und wenn entsprechende Ressourcen vorhanden sind, kann die Arbeit externer Gutachterinnen und Gutachter auch die interne Evaluation ersetzen. Die Kriterien für die externe Evaluation lassen sich grundsätzlich von den Qualitätskriterien (siehe Kapitel Qualitätsmerkmale, ab S. 25) herleiten.

Ein Beispiel für eine umfassende externe Evaluation ist diese zum Bürgerrat „Deutschlands Rolle in der Welt“.¹⁷⁶ Bewertet wurden dort vor allem die Aspekte Legitimation und Inklusion, Durchführungsqualität der Deliberation und Kompetenzerwerb der Teilnehmenden.



Fragen, die eine externe Evaluation beantworten sollte

- Wurden die Gütekriterien im Prozess beachtet?
- Haben Auftragnehmerinnen und Auftragnehmer oder andere Akteurinnen und Akteure unerlaubt Einfluss auf die Ergebnisse des Bürgerrats genommen? Mit anderen Worten: War die Deliberation politisch abhängig oder unabhängig?
- Wurde das Losverfahren richtig durchgeführt? War der Bürgerrat divers besetzt?
- Wurden die Diskussionen in den Kleingruppen und im Plenum fair und inklusiv moderiert? Wurden die unterschiedlichen Perspektiven der Teilnehmerinnen und Teilnehmer gehört und wahrgenommen?

¹⁷⁶ Siehe Kirby et al. (2021).

Wissenschaftliche Begleitforschung

Wissenschaftliche Studien zu Bürgerräten sind keine Evaluationen im engeren Sinne. Sie bewerten kein konkretes Verfahren, sondern dienen dem allgemeinen Erkenntnisgewinn über Bürgerräte als demokratisches Verfahren. Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler, die solche Studien durchführen, beschäftigen sich mit einzelnen Phasen des Bürgerrats (Initiierung, Planung, Durchführung, Transfer), dem politischen Kontext und der lokalen Vorgeschichte oder allgemeineren, (demokratie-) theoretischen Fragen.

Interessant sind die Ergebnisse wissenschaftlicher Begleitforschung vor allem dann, wenn sie einen Vergleich zwischen einzelnen Bürgerrat-Verfahren, national und international, ermöglichen. Zum Beispiel könnten Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler herausarbeiten, unter welchen Bedingungen und unter Verwendung welcher Methoden Bürgerräte besonders gut funktionieren. Basierend auf dem zunehmenden wissenschaftlichen Interesse und der wachsenden Anzahl an Veröffentlichungen lässt sich das Bürgerratsformat perspektivisch verbessern und methodisch an unterschiedliche Kontexte angleichen.

Generell sollte, wenn eine wissenschaftliche Begleitung des Bürgerrats erwünscht ist, frühzeitig Kontakt zu Universitäten oder Forschungsinstituten gesucht werden, damit diese (bei wissenschaftlichem Interesse am Verfahren) die wissenschaftliche Evaluation vorbereiten können.



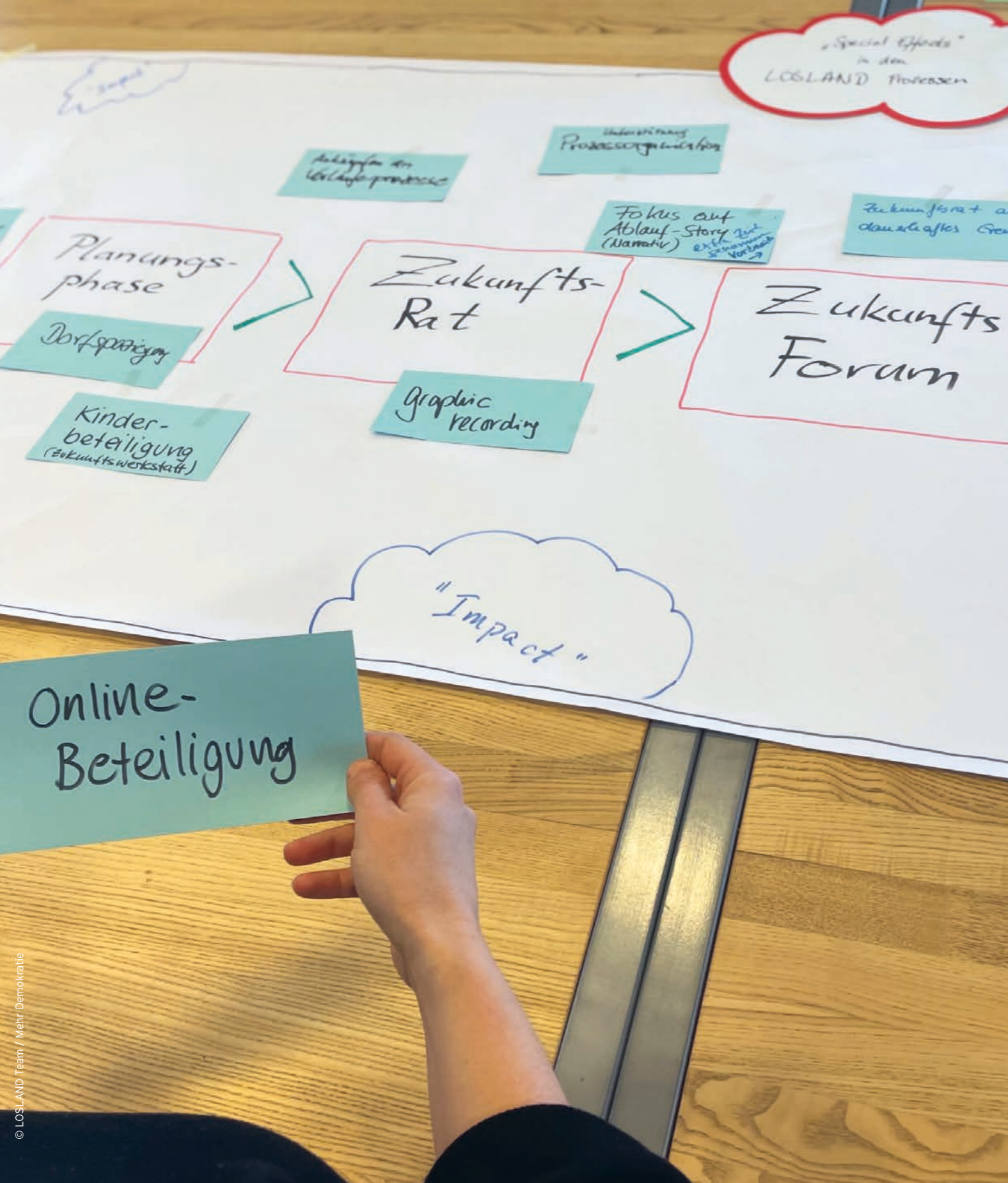
Mögliche Fragestellungen und Themen der wissenschaftlichen Evaluation

- eine Bewertung, inwiefern das Bürgergutachten und die einzelnen Empfehlungen politische Entscheidungen in der Kommune beeinflusst haben.
- die Wirkung des Bürgerrats auf die Teilnehmerinnen und Teilnehmer: Wie verändern sich Selbstwirksamkeit, Vertrauen in Demokratie, Wissen, Einstellungen, Werte, Engagement?
- die Wirkung des Bürgerrats auf den gesellschaftlichen und politischen Diskurs und die öffentliche Meinung: Haben sich Einstellungen wie „Politikverdrossenheit“ und die Zustimmung zum System verändert?
- die mediale Resonanz: Wie wird über Bürgerräte in den Medien berichtet?
- die Anschlussfähigkeit an den politischen Prozess, juristische Fragen: Sind Bürgerräte dafür geeignet, bestimmte Themen zu bearbeiten?
- die Entstehung der Empfehlungen: Wie beeinflussen Input, Fragestellungen, Moderation und andere Bedingungen der Deliberation die Empfehlungen?
- die Lernphase: Was sind geeignete Formen der Wissensvermittlung?
- die Resonanz der Adressatinnen und Adressaten: Wie werden Empfehlungen von Politikerinnen und Politikern aufgenommen, die als stille Beobachterinnen und Beobachter am Verfahren teilnehmen? Verändert sich hierdurch die Umsetzungswahrscheinlichkeit der Empfehlungen?
- Format-Unterschiede: Welche Unterschiede gibt es zwischen digitalen Bürgerräten und solchen in Präsenz?

Die Evaluation eines Bürgerrats ermöglicht es, für zukünftige Verfahren zu lernen.



Bürgerräte sind ein dynamisches Format, das sich stetig weiterentwickelt.

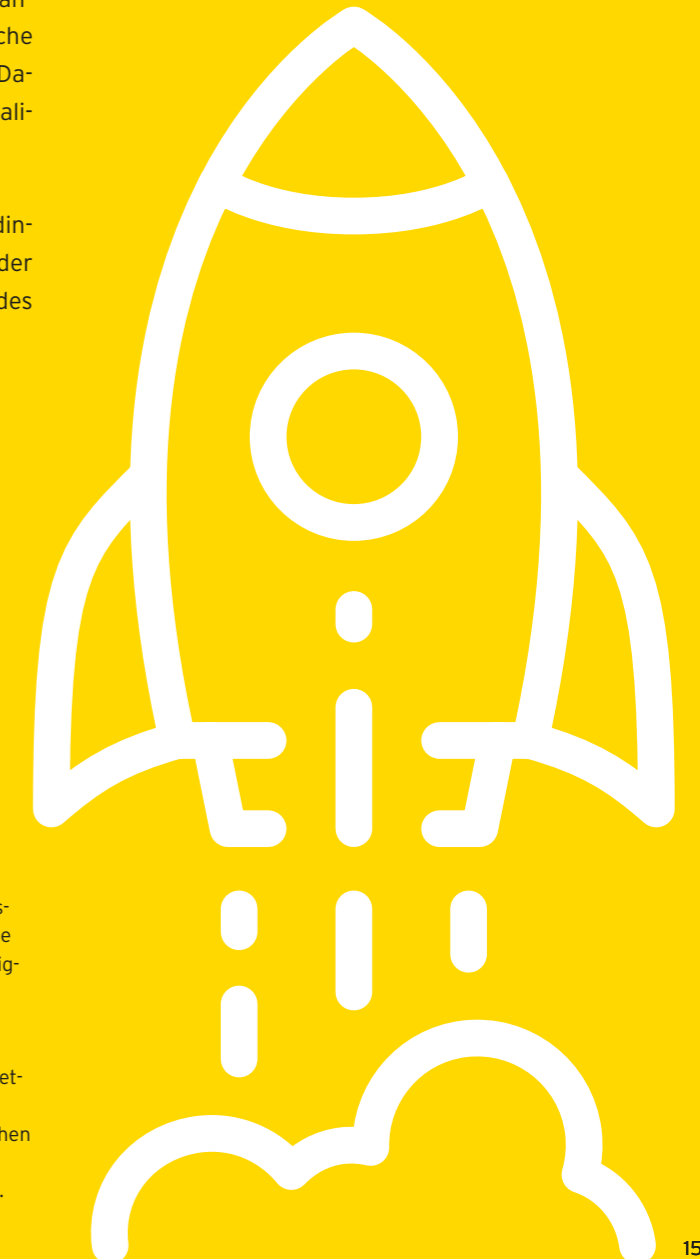


Ausblick - Bürgerräte in der Zukunft

Das Beteiligungsformat „Bürgerrat“ ist auf allen politischen Ebenen Deutschlands angekommen – so, wie es aussieht, wird sich seine Erprobung in den kommenden Jahren fortsetzen.¹⁷⁷ Machen Politik und Gesellschaft weiterhin gute Erfahrungen mit dem Instrument, kann es langfristig ein fester Bestandteil unseres demokratischen Systems werden. Für die Bundesrepublik ebenso wie für einzelne Kommunen gilt: Bewerten Beteiligte einen Bürgerrat und seine politische Wirkung positiv, stehen die Chancen gut, dass weitere Verfahren folgen.

Dafür braucht es Bedingungen, unter denen Bürgerräte einfach durchgeführt und ihre Ergebnisse verwendet werden können. Vor allem muss die Politik den (rechtlichen) Rahmen für kommende Verfahren abstecken und juristische Graubereiche ausräumen, zum Beispiel hinsichtlich der Datenschutzfragen beim Losverfahren. Auch die Institutionalisierung des Formats sollte diskutiert werden.¹⁷⁸

Im Folgenden gehen wir darauf ein, welche Rahmenbedingungen die Durchführung von Bürgerräten zulassen oder begünstigen und welche Modelle es zur Verfestigung des Formats gibt.



¹⁷⁷ In den Koalitionsvereinbarungen der Ampel-Koalition auf Bundesebene und in mehreren Koalitionsvereinbarungen auf Landesebene (zum Beispiel in Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein) wird die Durchführung von Bürgerräten in der aktuellen Legislaturperiode angekündigt.

¹⁷⁸ In diesem Zusammenhang wird auch in Betracht gezogen, Bürgerräte als Institutionen mit Entscheidungsbefugnissen einzusetzen. Da dieses Thema in Deutschland bislang keine Rolle spielt, deuten wir es hier nur an. Studien zeigen, dass die meisten Menschen in Deutschland Bürgerräte als beratende und nicht als entscheidungsbefugte Gremien bevorzugen (Goldberg & Bächtiger, 2022).

Rechtliche Klarheit für das Losverfahren

Um die Teilnehmerinnen und Teilnehmer eines Bürgerrats auszulosen, greifen die Organisatorinnen und Organisatoren des Verfahrens in der Regel auf Daten im Einwohnermelderegister zurück (siehe Kapitel Teilnehmersauswahl, ab S. 80). Manche Gemeinden/Städte haben dahingehend datenschutzrechtliche Bedenken und erlauben den Zugriff auf die Daten deswegen nicht.

Aus diesem Grund hat Baden-Württemberg als erstes Bundesland gesetzlich geregelt, dass Gemeinden und Städte die Meldedaten zur Durchführung geloster Bürgerbeteiligung verwenden dürfen – und auch zur Verfügung stellen müssen.¹⁷⁹ Die anderen Länder sollten dies dringend nachholen. Über die gesetzliche Regelung in Baden-Württemberg hinaus empfiehlt es sich, das Gesamtverfahren „Bürgerrat“ und nicht nur die Auslosung der Teilnehmerinnen und Teilnehmer als Anlass der Datenverwendung festzuschreiben. Ansonsten müssen die angeforderten Meldedaten unmittelbar nach der Durchführung der Sitzungen gelöscht werden und können im Nachhinein nicht mehr analysiert und für die Evaluation genutzt werden. Auch das aufsuchende Losverfahren sollte explizit als Anlass nur Nutzung der Einwohnermeldedaten gelten.

Nicht nur in den Ländern, auch auf kommunaler Ebene gibt es erste Bestrebungen, eine rechtliche Grundlage für Bürgerrat-Verfahren zu schaffen. Die brandenburgische Gemeinde Herzberg (Elster) hat im Februar 2022 als erste Kommune in Deutschland eine Bürgerrat-Satzung beschlossen, die vor allem das Losverfahren regelt.¹⁸⁰ Die Stadt Falkensee hat bereits 2018 in ihren Beteiligungsleitlinien festgehalten, dass Losauswahl und aufsuchende Beteiligung bei allen Beteiligungsverfahren angestrebt werden sollen.¹⁸¹

Günstige Rahmenbedingungen für Beteiligung

Neben formalen rechtlichen Regelungen begünstigen auch informelle Faktoren die Organisation und Wirksamkeit von Bürgerräten.

Künftige Verfahren brauchen

- **Beteiligungssatzung, klare Anlaufstellen und Personal in den Kommunen:** Es bringt die Beteiligungskultur in einer Kommune wesentlich voran, wenn rechtliche und personelle Strukturen für sie geschaffen werden. Eine Beteiligungssatzung und Stellen für Beteiligungsbeauftragte machen mehr Bürgerbeteiligung möglich. Auch die Verstetigung (siehe Kapitel Verstetigung von Bürgerräten, Seite 160) beziehungsweise wiederholte Durchführung von Beteiligungsformaten führt dazu, dass Beteiligung an Wirksamkeit gewinnt.¹⁸²
- **Kompetenz- und Wissensaufbau in der Verwaltung:** Derzeit sind Kommunen bei Beteiligungsfragen meistens auf externe Dienstleisterinnen und Dienstleister angewiesen. Diese zu beauftragen ist nicht nur teuer, sondern durch die verbundenen Ausschreibungspflichten auch zeitaufwändig und kompliziert. Zudem sind Dienstleisterinnen und Dienstleister mit den individuellen Gegebenheiten in einer Kommune in der Regel nicht vertraut. In Ermangelung von Rahmenverträgen (die eine dauerhafte Zusammenarbeit von Kommune und Dienstleister/in regeln) muss bei jedem Verfahren Wissen neu aufgebaut werden. Es ist deshalb wünschenswert, dass kommunale Verwaltungen Bürgerbeteiligung perspektivisch in großen Teilen selbst durchführen können. Das spart Geld, ist zeiteffizient und erleichtert die Berücksichtigung lokaler Besonderheiten. Zudem können die Verwaltungsmitarbeitenden ihre erworbenen Fähigkeiten im Bereich Beteiligung auch für interne Prozesse zur Verfügung stellen und so nach und nach zu einer Demokratisierung der Verwaltungen beitragen.

- **Infrastruktur und Unterstützung auf Landesebene:** Da insbesondere kleine Kommunen weder über Budget noch Expertise verfügen, um umfangreiche Beteiligungsverfahren durchzuführen, braucht es Anlaufstellen auf Landesebene, die die Kommunen beraten und unterstützen können. Vorbilder sind hier die Stabsstelle der Staatsrätin für Zivilgesellschaft und Bürgerbeteiligung in Baden-Württemberg und das Sächsische Staatsministerium der Justiz, das auch für Demokratie zuständig ist. Sie übernehmen wichtige Funktionen im Aufbau von Beteiligungsnetzwerken sowie Wissensaufbau und -transfer, zum Beispiel durch Fortbildungsprogramme für Verwaltungsmitarbeitende.
- **Unbürokratische Finanzierungstöpfе:** Die Länder müssen Gelder für Bürgerbeteiligung bereitstellen, auf die Kommunen leicht zugreifen können.
- **Erleichterte Teilnahme:** Es muss gesetzlich geregelt werden, dass Teilnehmende von Bürgerräten und anderen demokratischen Beteiligungsverfahren eine Freistellung von Arbeit, Studium oder Schule erhalten. Eine vergleichbare Regelung gibt es bereits etwa für die Freistellung von Schöffinnen und Schöffen.
- **Veränderte Ausschreibungspraxis:** Manche Kommunen bevorzugen bei der Auswahl externer Dienstleisterinnen und Dienstleister die günstigsten Angebote, ungeachtet dessen, ob sie in Umfang und Qualität den anderen Angeboten ebenbürtig sind. Eine Änderung dieser Praxis ist wünschenswert, da von ihr die Qualität des gesamten Bürgerrat-Prozesses abhängt.
- **Öffentlichkeitsarbeit:** Die Wirkung von Beteiligung auf die Gesamtgesellschaft und die politische Kultur einer Kommune oder eines Landes ist dann besonders groß, wenn sie Öffentlichkeit erfährt. Öffentlichkeitsarbeit sollte deshalb obligatorischer Bestandteil von Beteiligungsverfahren sein.
- **Kompetenzverlagerung in Richtung der Kommunen:** Kommunale Handlungsspielräume in der Gestaltung von Bürgerbeteiligung sind derzeit beschränkt – sowohl finanziell als auch rechtlich. Eine Kompetenzverlagerung von Bund und Ländern auf die kommunale Ebene, einschließlich Bereitstellung notwendiger Mittel, ist aus unserer Sicht wünschenswert und würde die kommunale Demokratie stärken.
- **Aufsuchende Beteiligung:** Beteiligungsangebote, für die sich Einwohnerinnen und Einwohner selbst anmelden und aktiv engagieren müssen, werden nur von bestimmten Bevölkerungsgruppen genutzt. Sie sind nicht niedrigschwellig genug, um wirklich allen Menschen Beteiligung zu ermöglichen. Potentielle Bürgerrat-Teilnehmerinnen und -Teilnehmer sollten deshalb mit zielgruppengerechter Ansprache aufgesucht und in ihrer Lebenswirklichkeit „abgeholt“ werden.
- **Kultur der Beteiligung:** Politikerinnen und Politiker betrachten Bürgerbeteiligung zuweilen als Bürde oder Zeitverschwendung; umgekehrt nutzen einige Akteurinnen und Akteure der Zivilgesellschaft Beteiligung als Mittel zur Durchsetzung ihrer eigenen Interessen. Was es aber braucht, ist eine Kultur der Beteiligung, in der alle Akteurinnen und Akteure kooperieren und in der sich Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger gemeinsam mit den Bürgerinnen und Bürgern in der Verantwortung sehen, Politik zu gestalten (siehe Kapitel Beteiligungskultur, ab S. 49).
- **Transfer einplanen:** Die derzeitige politische Praxis ist nicht darauf ausgelegt, Bürgerinnen und Bürger umfassend zu beteiligen. Auch Beteiligungsprogramme, die von der Politik gewünscht und beauftragt sind, müssen aktiv an die Politik angebunden werden. Dieser Transfer von Beteiligungs-Ergebnissen in Politik und Verwaltung hinein muss konzeptuell, zeitlich, personell und finanziell eingeplant werden.

¹⁷⁹ Gesetz über die dialogische Bürgerbeteiligung (Beteiligungsportal Baden-Württemberg, 2022), siehe auch Arndt (2021).

¹⁸⁰ Stadt Herzberg (2022).

¹⁸¹ Stadt Falkensee (2018).

¹⁸² Eine Untersuchung in Baden-Württemberg zeigt, dass diese strukturellen Faktoren wichtiger für die Wirksamkeit von Beteiligungsverfahren sind als beispielsweise die Parteizugehörigkeit der Gemeinde-/Stadtratsmitglieder oder die Unterstützung von Verfahren durch Bürgermeisterin oder Bürgermeister (Geißel & Heß, 2018).

Verstetigung von Bürgerräten/Institutionalisierung

Was heißt „Institutionalisierung“?

Unter „Institutionalisierung“ verstehen wir die Erarbeitung einer gesetzlichen Grundlage, die Bürgerräte rechtlich regelt und diese damit als feststehende Institution beziehungsweise feststehendes Instrument im demokratischen System verankert.

Im Gegensatz dazu werden die meisten Bürgerräte heute ohne maßgeschneiderte Rechtsgrundlage und als Einzelvorhaben beschlossen.

Institutionalisierung muss nicht bedeuten, dass dauerhaft bestehende Gremien für Bürgerräte eingerichtet werden. Auch Regelungen, die bestimmen, von wem auf welche Weise und unter welchen Umständen (politisch angebundene) Bürgerräte initiiert werden können, bringen die Institutionalisierung des Beteiligungsformats voran.



Die Institutionalisierung von Bürgerräten stärkt die Beteiligungspraxis, denn:

- Qualitätsstandards werden festgeschrieben, an denen sich Organisatorinnen und Organisatoren von Bürgerräten orientieren können.
- Abläufe und Verantwortlichkeiten werden klar definiert: Ist geregelt, wer wann und unter welchen Umständen Bürgerräte einberufen darf, beschleunigt das die oft langwierige Initiierung von Verfahren.
- bei der Initiierung und Beauftragung von Bürgerräten bleiben derzeit wichtige Fragen offen, was zu Missverständnissen und Frustration führt. Oft müssen sie einzeln vom Gemeinde-/Stadtrat beantwortet werden, der nicht mit dem Instrument vertraut ist und gegebenenfalls keine Zeit hat, sich intensiv einzuarbeiten. Ein Beispiel: Für jedes Verfahren muss entschieden werden, wie mit den Ergebnissen umgegangen werden soll und ob und in welchem Zeitraum eine Stellungnahme des Gemeinde-/Stadtrats zu den Ergebnissen geplant ist oder nicht. Gibt es hierzu keine Regeln, muss der Gemeinde-/Stadtrat selbst entscheiden und kommunizieren, ob und wann er seine Stellungnahme veröffentlichen wird. Erfahrungsgemäß kommt er dieser Pflicht häufig nicht nach. Würden Bürgerräte institutionalisiert, wäre der Sachverhalt von vornherein klar definiert – das entlastet die Organisatorinnen und Organisatoren von Verfahren und den Gemeinde-/Stadtrat.
- sind Bürgerräte als offizielles Format Bestandteil des demokratischen Systems, wird das Instrument bekannter. Dazu steigt das Vertrauen in einzelne Verfahren: Alle Beteiligten wissen, womit sie rechnen können, was möglich ist und was nicht.
- Beteiligung wird weniger von Regierungswechseln beeinflusst. Neugewählte Regierungen mit weniger Interesse an Beteiligung können zwar auch institutionalisierte Bürgerräte wieder abschaffen, müssen dafür aber hohe Hürden umgehen. Deutlich einfacher wäre es, keinen einmaligen Bürgerrat mehr zu beauftragen.
- die Wirksamkeit von Beteiligungsverfahren steigt nachweislich, wenn in einer Kommune bereits Beteiligungsverfahren stattgefunden haben und Politik und Bevölkerung mit ihnen vertraut sind.¹⁸³

¹⁸³ Siehe Geißel & Heß (2018).

Kurz gesagt: Bürgerräte sollten institutionalisiert werden, damit für einzelne Verfahren nicht „der Rat jedes Mal neu erfunden werden“ muss, sondern es bewährte und rechts-sichere Vorgaben zur Orientierung für alle beteiligten Akteurinnen und Akteure gibt.

Gleichwohl ist zu bedenken, dass Bürgerräte in weniger Varianten umgesetzt werden können, je mehr Regeln und Normen existieren und je genauer Abläufe definiert werden. Ziel der rechtlichen Regelungen sollte es also sein, Hürden abzubauen und Unklarheiten zu beseitigen, dabei aber Spielräume für eine Weiterentwicklung des Formats zu erhalten und Anpassungen an die jeweiligen Anforderungen des Themas oder der zu bearbeitenden Frage zu ermöglichen.



Varianten der Institutionalisierung¹⁸⁴

Auf kommunaler Ebene gibt es verschiedene Möglichkeiten zur Institutionalisierung von Bürgerräten, deren Vor- und Nachteile wir nachstehend zusammenfassen.

Variante 1: Initiativrecht für Bürgerinnen und Bürger

Der Gemeinde-/Stadtrat hat bereits heute die Möglichkeit, die Durchführung von Teilnahmeverfahren zu beschließen. Ein Initiativrecht würde es auch Bürgerinnen und Bürgern erleichtern, Bürgerräte zu initiieren und damit Themen, die ihnen wichtig sind, auf die Agenda zu setzen – zum Beispiel durch eine Unterschriftensammlung. Wenn die definierten Voraussetzungen erfüllt sind, wird, sobald der Haushalt es zulässt, ein Bürgerrat von der Gemeinde/Stadt organisiert.

Über Einwohneranträge und Bürgerbegehren können Bürgerräte schon heute „von unten“ in die Wege geleitet werden. Ein Initiativrecht, das explizit in der Gemeinde-/Stadtordnung verankert ist, würde bestehende Hürden zur Einberufung eines Bürgerrats senken, und wäre darüber hinaus ein wichtiges Signal der Politik an die Bürgerinnen und Bürger im Sinne einer gewünschten Beteiligung und des Dialogs.

Mit der Institutionalisierung von Bürgerräten in Form eines Initiativrechts für Bürgerinnen und Bürger kann zum Beispiel geregelt werden

- wer wann (zum Beispiel einmal im Jahr oder anlassbezogen) auf welchem Wege (zum Beispiel per Unterschriftensammlung) das Recht hat, Bürgerräte zu initiieren.
- an wen die Ergebnisse eines Verfahrens adressiert sind und wie mit diesen umgegangen werden soll.
- wie Prozesse (zum Beispiel das Losverfahren) zu organisieren sind.

Vorteile des Initiativrechts (soweit dies zum gegenwärtigen Zeitpunkt abzuschätzen ist):

- Die kommunale Beteiligung „von unten“ – aus der Bevölkerung heraus – wird gestärkt. Bisher sind zivilgesellschaftlich initiierte Bürgerräte auf das Wohlwollen politischer Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger und Geldgeberinnen und Geldgeber angewiesen. Mit dem Initiativrecht wäre eine Finanzierung gesellschaftlich getragener Bürgerräte durch die Kommune sichergestellt, ebenso wie deren offizielle Anbindung an die Politik.
- Effektive Beteiligungsmöglichkeiten fördern bürgerschaftliches Engagement, die Beziehung zur eigenen Kommune und Vertrauen in das politische System.
- Festgelegte Abläufe erlauben es, den Initiierungsprozess schneller abzuwickeln.

Beispiel: Initiierung der Vorarlberger Bürgerräte durch Unterschriftensammlung

Im österreichischen Bundesland Vorarlberg finden seit 2006 regelmäßig Bürgerräte auf kommunaler und Landesebene statt (bisher knapp 50 Verfahren). 2013 hat Vorarlberg seine partizipative demokratische Praxis als erstes (Bundes-)Land weltweit in der lokalen Verfassung verankert. Bürgerräte können dort auf drei Wegen initiiert werden: durch die Regierung, das Parlament oder durch Sammlung von 1000 Unterschriften in der Bevölkerung.

¹⁸⁵

¹⁸⁵ Für weitere Informationen, einschließlich der Richtlinie zur Durchführung von Bürgerräten in Vorarlberg, siehe Land Vorarlberg (2022).

Variante 2: Das ostbelgische Modell¹⁸⁶

In der Deutschsprachigen Gemeinschaft Ostbelgien gibt es seit 2019 klare Regelungen zum Ablauf von Bürgerräten: Ein dauerhaft bestehendes, gelostes Gremium („Bürgerrat“) kann ein- bis zweimal im Jahr ein Bürgerrat-Verfahren („Bürgerversammlung“) initiieren, das vom Parlament finanziert wird. Die Ergebnisse der „Bürgerversammlung“ müssen vom Parlament behandelt werden.

Das Thema der „Bürgerversammlung“ wird vom „Bürgerrat“ festgelegt, nach einem offenen Themenfindungsprozess, an dem Bevölkerung, Regierung und Parlament mitwirken können. Die „Bürgerversammlungen“ in Ostbelgien behandeln also tatsächlich Themen, die der Bevölkerung besonders wichtig sind.

Das ostbelgische Modell gilt in vielerlei Hinsicht als vorbildliche Variante institutionalisierter Bürgerräte und wird auch in anderen Kommunen vermehrt aufgegriffen.¹⁸⁷ Auch in Aachen hat der Stadtrat entschieden, Bürgerräte nach ostbelgischem Vorbild durchzuführen; in der Folge hat Aachen als erste Kommune Deutschlands einen permanenten Bürgerrat eingeführt.¹⁸⁸

¹⁸⁶ Einen guten Überblick zum Ost-Belgien-Modell geben Hierlemann, Vehrkamp & Renkamp (2022). Eine detailliertere Beschreibung zur Institutionalisierung von Bürgerräten in Ost-Belgien ist bei Niessen & Reuchamps (2022) zu finden.

¹⁸⁷ Beispielsweise in Paris (Ville de Paris, 2023). Das Demokratie Labor Basel schlägt vor, ein Bürgerratsmodell nach ostbelgischem Vorbild in das direktdemokratische System der Schweiz zu integrieren (siehe Demokratie Labor Basel, 2022).

¹⁸⁸ Stadt Aachen (2023).

Variante 3: Dauerhaftes Gremium

Mittlerweile existieren in einigen Städten dauerhafte, geloste Beteiligungsgremien.¹⁸⁹ In Bürgerräten dieses Formats werden Einwohnerinnen und Einwohner für einen bestimmten Teilnahme-Zeitraum ausgelost. Um trotzdem einen effektiven Wissenstransfer und die Kontinuität des Verfahrens zu gewährleisten, könnten Teilnehmerinnen und Teilnehmer in zwei Etappen ausgelost werden. Es wäre beispielsweise denkbar, nur eine Hälfte der Bürgerrat-Sitze alle sechs Monate neu zu besetzen.

Für seine Arbeit kommt der dauerhafte Bürgerrat in bestimmten Intervallen (zum Beispiel einmal im Quartal oder anlassbezogen, etwa nach wichtigen Gemeinde-/Stadtratsbeschlüssen) zusammen und formuliert Handlungsempfehlungen für den Gemeinde-/Stadtrat beziehungsweise die Verwaltung oder kommentiert deren Beschlüsse.

Ein ständiger Bürgerrat kann zum Beispiel beauftragt werden,

- Themen, die aus Sicht der Teilnehmenden relevant sind, auf die Agenda der kommunalen Politik zu setzen.
- Anträge an den Gemeinde-/Stadtrat zu stellen und dabei zum Beispiel konkrete Maßnahmenvorschläge zu formulieren.
- Anträge, die an den Gemeinde-/Stadtrat gestellt werden, zu kommentieren, um den gewählten Gemeindevertreterinnen und -vertretern eine Orientierung bei der Entscheidung zu geben.
- Beschlüsse des Gemeinde-/Stadtrats zu bewerten, um eine Überarbeitung anzustoßen oder den Weg für zukünftige, bedarfsgerechtere Beschlüsse zu ebnen.
- ein festgelegtes Budget aus dem Kommunalhaushalt zu verwalten, vergleichbar mit einem Bürgerhaushalt.¹⁹⁰

¹⁸⁹ Zum Beispiel in Marseille (Mehr Demokratie, 2022/8), Carpentras (Mehr Demokratie, 2022/9) und Toronto (OECD, 2021); auch die Mitglieder des Potsdamer Beteiligungsrats werden ausgelost, allerdings nicht aus der Gesamtbevölkerung, sondern aus einem Pool von Menschen, die sich zuvor für die Teilnahme beworben haben (Landeshauptstadt Potsdam, 2022).

¹⁹⁰ In Konstanz gibt es bereits einen „Klima-Bürgerrat“, der darüber entscheidet, welche Projekte zum Klimaschutz von den zur Verfügung stehenden 30.000 Euro finanziert werden sollen. Das Gremium besteht nur zur einen Hälfte aus gelosten Einwohnerinnen und Einwohnern, zur anderen aus im Nachhaltigkeitsbereich engagierten Bürgerinnen und Bürgern (Stadt Konstanz (2020)).

¹⁸⁴ Zusammengefasst in Anlehnung an OECD (2021).

Ein dauerhaft besetzter Bürgerrat kann auch zu einem spezifischen Thema arbeiten, zum Beispiel zur Bau- und Wohnungspolitik oder einer für die Kommune besonders wichtigen Angelegenheit. Bei länger dauernden Bauprojekten kann so zum Beispiel sichergestellt werden, dass die Perspektiven verschiedener Bevölkerungsgruppen, die durch die Teilnehmenden repräsentiert werden, in Entscheidungen des Gemeinde-/Stadtrats berücksichtigt werden.¹⁹¹ Anders als einmalige Verfahren können dauerhafte Bürgerräte auch zu unterschiedlichen Zeiten des Politikzyklus Aufgaben übernehmen, etwa am Anfang eines Projekts in der Zielfindung, in der Maßnahmenentwicklung und nach Abschluss des Projekts bei der Evaluation.¹⁹²

Ein dauerhaft eingesetzter Bürgerrat kann selbst entscheiden, welche Themen er bearbeitet. Praktisch kann dies zum Beispiel so umgesetzt werden, dass am Ende einer Periode Teilnehmende ausgelost werden, die das Thema für die nächste Bürgerrat-Periode festlegen.

Wichtig bei der Einrichtung dauerhafter Bürgerräte ist, dass Rechte und Pflichten des Gremiums genau definiert sind und dass der Bürgerrat als Ergänzung zum Gemeinde-/Stadtrat und nicht als konkurrierende Instanz angelegt ist. Er soll – wie das einzelne Verfahren auch – vom Gemeinde-/Stadtrat als Bereicherung der demokratischen Praxis gewürdigt und unterstützt werden.

Variante 4: Deliberative Kommission

Seit 2019 gibt es in Brüssel „Deliberative Kommissionen“, die zu drei Vierteln aus gelosten Teilnehmerinnen und Teilnehmern und zu einem Viertel aus Mitgliedern des Parlaments bestehen. Bis zu drei Kommissionen pro Jahr können durch Parlamentarierinnen und Parlamentarier oder durch Unterschriftensammlungen angeregt werden, wobei die finale Entscheidung über die Durchführung der Kommission beim Parlament verbleibt. Ziel der Verfahren ist es, Empfehlungen für das Parlament zu erarbeiten. Die Zusammenarbeit und gemeinsame Deliberation von Bürgerinnen und Bürgern sowie Mitgliedern des Parlaments soll darüber hinaus das gegenseitige Vertrauen stärken.¹⁹³ Wichtig für den Erfolg des Modells scheint zu sein, dass teilnehmende Politikerinnen und Politiker sich nicht nur als Beobachterinnen und Beobachter verstehen, sondern aktiv mitdiskutieren, gleichzeitig aber ihre parteipolitischen Interessen (und gegenseitige Konkurrenz) hintenanstellen und stattdessen kompromissbereit zusammenarbeiten.

Variante 5: Obligatorische Bürgerräte

Institutionalisieren ließen sich Bürgerräte auch, indem sie für bestimmte politische Vorhaben oder Beschlüsse oder in spezifischen Situationen zur Pflicht erklärt werden. Auf nationaler Ebene können dies zum Beispiel Verfassungsänderungen sein. Erwähnenswert ist hier der Beschluss des Landes Baden-Württemberg, künftig bei wichtigen Gesetzesvorhaben Bürgerräte durchführen zu wollen. Die genaue Ausgestaltung dieses Beschlusses ist derzeit aber noch nicht bekannt.¹⁹⁴ Auf kommunaler Ebene gibt es bisher kaum Beispiele für diese Variante institutionalisierter Bürgerräte.¹⁹⁵

¹⁹³ Siehe Parlement Brucellois (2022).

¹⁹⁴ Mehr Demokratie (2022/10).

¹⁹⁵ Im Victorian Local Government Act des Jahres 2020 wurde festgelegt, dass einige lokale Regierungen Australiens nach ihrer Wahl losbasierte Beteiligungsverfahren zur Erarbeitung verschiedener Grundsatzpapiere, zum Beispiel eines Finanzplans, durchführen müssen (OECD, 2021).

¹⁹¹ Der Wissenschaftliche Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen (WBGU) hat in Bezug auf Zukunftsfragen bereits 2011 argumentiert: „Um Zukunftsinteressen institutionell zu verankern empfiehlt der WBGU deshalb zu erproben, das parlamentarische Gesetzgebungsverfahren um eine deliberative ‚Zukunftskammer‘ zu erweitern, die in den relevanten Politikagenden gehört werden muss und gegebenenfalls ein aufschiebendes Veto einlegen kann. Um dabei interessens- und parteipolitische Verzerrungen zu vermeiden, sollte die Zusammensetzung dieser Kammer durch Losverfahren ermittelt werden.“ Auf kommunaler Ebene können dauerhafte Bürgerräte diese Funktion gegebenenfalls übernehmen.

¹⁹² Nach dem Modell „Bogota Itinerant Citizens’ Assembly“, benannt nach der kolumbianischen Stadt Bogota, erarbeiten Bürgerräte zu unterschiedlichen Zeitpunkten bei politischen Vorhaben Inputs für den Gemeinde-/Stadtrat, wobei es sich um separate Bürgerräte und kein kontinuierliches Gremium handelt, siehe OECD (2021, S. 25).

Exkurs: Bürgerräte mit Entscheidungsbefugnissen

An Bürgerräten wird häufig kritisiert, dass ihre Empfehlungen unverbindlich sind, ihre Umsetzung letztlich von der „Willkür“ der adressierten Politikerinnen und Politiker abhängt und das Instrument darum kein Potential habe, das demokratische System wirklich weiterzuentwickeln. Für andere sind der beratende Charakter von Bürgerräten und die Unverbindlichkeit der Empfehlungen Voraussetzungen dafür, Bürgerräte überhaupt zu unterstützen.

Unterschiedliche Akteurinnen und Akteure bemühen sich tatsächlich seit einiger Zeit um ein Konzept für verbindliche Bürgerräte.¹⁹⁶

Wir listen nachstehend einige Modelle auf:

- In Kombination mit direktdemokratischen Verfahren sind zahlreiche Bürgerrat-Varianten möglich, deren Empfehlungen mit verbindlichen Entscheidungen durch die Bevölkerung politisch wirksam werden (siehe Kapitel Verknüpfung mit Direkter Demokratie, ab S. 51).
- Im polnischen Danzig werden Bürgerrat-Empfehlungen bereits heute vom Bürgermeister übernommen, wenn sie 80 Prozent Zustimmung erreichen – obwohl keine formale Verbindlichkeit vorliegt.¹⁹⁷
- Im Schweizer Kanton Waadt will eine Volksinitiative eine zufällig geloste „Bürgerkammer“ einsetzen, die auch Gesetze beschließen soll. Dafür müssten, so der Vorschlag, mindestens 75 Prozent der 200 Teilnehmenden der Bürgerkammer dem Gesetzentwurf zustimmen. Eine Änderung der Kantonsverfassung soll die Einrichtung der Bürgerkammer ermöglichen.¹⁹⁸
- Marcin Gerwin, ein Spezialist für Beteiligungsverfahren skizziert mit seinem Waldenia Model eine deliberative Demokratie, die ganz ohne Wahlen auskommt und auf gelosten Versammlungen beruht.¹⁹⁹

¹⁹⁶ Siehe zum Beispiel das im September 2022 gegründete Netzwerk Democracy Next (2022).

¹⁹⁷ Gerwin (2018).

¹⁹⁸ Für weitere Informationen siehe Mehr Demokratie (2022/7).

¹⁹⁹ Gerwin (2022).

- Wolfgang Oels beschreibt in seinem Buch „Democracy for Future“ geloste Bürgerräte auf Bundesebene als eine „Dritte Kammer“ mit umfassenden Rechten, zum Beispiel einem Veto-Recht gegenüber Beschlüssen von Regierung und Parlament und einem Gesetzesinitiativrecht. Bürgerräte sollten, argumentiert Oels, auch über die Besetzung hoher Gerichtsposten entscheiden können.²⁰⁰
- Für Kanada schlägt Arash Abizadeh vor, den Senat durch eine geloste Versammlung zu ersetzen, um eine Kontrollinstanz zum gewählten Parlament zu schaffen, das zwar durch seine Wahl legitimiert, aber nicht wie angestrebt inklusiv oder gleich sei.²⁰¹

Bisher gibt es Bürgerräte mit Entscheidungsbefugnissen nur in der Theorie; in Deutschland wäre eine Verfassungsänderung und eine umfassende Diskussion über Demokratieprinzipien notwendig, um sie politisch umzusetzen.



Abschließende Bemerkung

Abschließend bleibt festzuhalten, dass gerade mit kommunalen Bürgerräten die Bürgerinnen und Bürger ein Demokratie-Erlebnis erfahren können, dass sie in ihrer unmittelbaren Lebensrealität betrifft. Egal ob für geloste Teilnehmende oder für Beobachtende gilt: das vorherrschende Bild von Politik und Demokratie – in dem hinter verschlossenen Türen Entscheidungen vorbereitet werden – wird aufgebrochen. Das direkte Erleben, als Bürgerin und Bürger in politische Entscheidungsprozesse miteinbezogen und gehört zu werden stärkt das Vertrauen in die Demokratie. Umso mehr je umfassender die Empfehlungen des Bürgerrats auch eine konkrete Wirkung entfalten. In diesem Sinne kann die Demokratie auf der kleinsten politischen Ebene erfahren und entwickelt werden.

²⁰⁰ Oels (2021).

²⁰¹ Abizadeh (2021).



Erläuterung wichtiger Begriffe²⁰²

Rollen und Akteurinnen und Akteure, wie zum Beispiel Beirat, Gutachterin/Gutachter, Inhaltliche/r Prozessbegleiterin/Prozessbegleiter, Steuerungsgruppe, Teilnehmerin/Teilnehmer, Unterstützerin/Unterstützer werden in einem eigenen Kapitel ausführlich erläutert. (siehe Kapitel Rollenverteilung, ab S. 68).



²⁰² Viele Begriffe - auch in ihrer unterschiedlichen Handhabung - werden bei Paust (2016) beschrieben.



Verfahren - Prozess - Format - Methode:

Bei der Verwendung der Begriffe orientieren wir uns an der Darstellung des Instituts für Partizipatives Gestalten (2023).

- **Methoden:** die kleinsten Einheiten eines Verfahrens, beispielsweise Brainstorming und Gruppengespräche.
- **Formate** sind Sequenzen von Methoden und, eingebettet in eine oder mehrere Veranstaltungen, Teil eines Verfahrens. Bürgerräte sind demnach Formate mit ineinandergreifenden Abläufen und einer regelhaften Sequenz von Methoden, zum Beispiel Losverfahren, Vorträge durch Expertinnen und Experten, Kleingruppenarbeit, Abstimmung im Plenum. Andere Formate der Bürgerbeteiligung sind zum Beispiel Zukunftswerkstätten oder World Cafés.
- Ein **Verfahren** ist ein strukturierter, geplanter Ablauf zur Bearbeitung eines Themas oder einer Aufgabe. Im Unterschied zu einzelnen Formaten beinhalten Verfahren alle notwendigen Schritte zur Durchführung von Beteiligung, zum Beispiel politische Beschlüsse im Vorfeld, Konzeption, Öffentlichkeitsarbeit, Durchführung der gewählten Beteiligungsformate und Dokumentation. Bürgerrat-Verfahren umfassen damit neben dem „eigentlichen“ (Format) Bürgerrat alle oben genannten Schritte.
- **Prozesse** umfassen alle nicht plan- und steuerbaren Einflüsse und den Kontext, in dem ein Verfahren stattfindet. So kann, zum Beispiel durch einen Regierungswechsel, der Prozess des Bürgerrats stark beeinflusst werden, ohne, dass sich am Format oder dem Verfahren etwas ändert.

In alphabetischer Reihenfolge:

Agenda Setting: Agenda Setting bezeichnet einen Prozess in der Vorbereitungsphase eines Bürgerrats bei dem die involvierten Akteure (Auftraggeber, Prozessgestalter, ggf. Stakeholder und weitere) die Agenda des Bürgerrats entwickeln, dazu zählen beispielsweise die Festlegung von Thema, Subthemen und konkreten Fragestellungen, Überlegungen zu Inputs und im Bürgerrat besprochenen Inhalte sowie eine Entscheidung über gewünschte Ergebnistypen. Siehe Kapitel Agenda Setting (ab S. 97).

(Bürger-) Gutachten: Die Sammlung von Empfehlungen (gegebenenfalls ergänzt um Kommentare und Abstimmungsdetails), die an die politischen Adressatinnen und Adressaten des Bürgerrats übergeben wird.

Deliberation: Ein verständigungsorientierter und gleichberechtigter Diskurs zum Zwecke der argumentativen Meinungsbildung und gemeinsamen Überprüfung vorgebrachter Argumente, mit dem alle Teilnehmenden eines Bürgerrats die Möglichkeit bekommen, ihre Perspektive auf ein bestimmtes (politisches) Thema darzulegen, miteinander zu diskutieren und gleichberechtigt zum gemeinsamen Ergebnis beizutragen.

Empfehlung: Von den Teilnehmenden erarbeitete und abgestimmte (Teil-)Antwort auf die an den Bürgerrat adressierte Frage. Je nach Fragestellung und Ergebnistyp können Empfehlungen zum Beispiel Maßnahmenvorschläge oder Gesetzesentwürfe sein.

Gemeinde-/Stadtrat: Gemeint ist das politische Hauptorgan einer Kommune, die Bezeichnung variiert zwischen den Bundesländern und in Abhängigkeit von der Einwohnerzahl. In Brandenburg spricht man beispielsweise von Gemeindevertretung und Stadtverordnetenversammlung. Im Handbuch sind der Leserlichkeit halber auch Kreistage auf Landkreisebene im Begriff eingeschlossen.

Interessengruppe/Stakeholder/Interessenvertreterinnen und -vertreter: Unter diesen Überbegriffen sind Menschen zusammengefasst, die ein besonderes Interesse oder eine besondere Verbindung zum Prozess des Bürgerrats und/oder den behandelten Themen und Fragen aufweisen und die aufgrund dessen in unterschiedlichen Rollen in den Bürgerrat eingebunden werden können und sollten. Beispiele sind Vertreterinnen und Vertreter der lokalen Wirtschaft oder wichtige lokale Persönlichkeiten. Siehe Kapitel Einbindung von Interessengruppen (ab S. 76).



© Kai Uwe Osterhelweg / Mehr Demokratie

Sitzung eines Bürgerrats im LOSLAND-Projekt

Danksagung

Viele Menschen, deren Namen zu zahlreich und uns auch nicht alle bekannt sind, haben durch Pionierarbeit und Engagement das Feld der deliberativen Demokratie erschlossen. Ohne ihr Wirken wäre die Erstellung dieses Handbuchs nicht möglich - und auch nicht notwendig - gewesen. Danke!

Dieses Handbuch zu erstellen wäre ebenfalls nicht möglich gewesen ohne die Beiträge von folgenden Menschen, die ihre Perspektive auf und Erfahrung mit Bürgerräten eingebracht haben. Für Mitarbeit, Anregungen und Feedback gilt unser Dank (in alphabetischer Reihenfolge):

Dr. Christian Ante, Bürgermeister der Gemeinde Merzhausen
Ulrich Arndt, Leiter der Stabsstelle der Staatsrätin für Zivilgesellschaft und Bürgerbeteiligung, Staatsministerium Baden-Württemberg
Christine von Blanckenburg, Nexus Institut für Kooperationsmanagement und interdisziplinäre Forschung
Ralf-Uwe Beck, Mehr Demokratie e. V.
Mareike Blum, Postdoc, Mercator Research Institute on Global Commons and Climate Change
Jenna Büchy, Prozessbegleiterin aus Berlin, u.a. Bürgerrat Deutschlands Rolle in der Welt und Klimarat der Bürgerinnen und Bürger (A)
Anne Dänner, Mehr Demokratie e. V.
Annemarie Felder, Projektbegleiterin, u.a. Moderatorin bei Bürgerräten in Vorarlberg
Nora Freier, Institut für Demokratie- und Partizipationsforschung, Universität Wuppertal
Andri Heimann, Zentrum für Demokratie Aarau
Dr. Rainer Heinz, Leitung des Referats Strategische Steuerung der Stadt Köln
Kira Hoffmann, Mit-Initiatorin Bürger:innenrat Region Freiburg
Rosa Hoppe, Moderatorin; Projektleitung des Projekts „LOSLAND“
Roman Huber, Mehr Demokratie e. V.
Dr. Christian Huesmann, Bertelsmann Stiftung, Programm Demokratie und Zusammenhalt
Prof. Dr. Norbert Kersting, Universität Münster, Professur Vergleichende Politikwissenschaft - Kommunal- und Regionalpolitik
Marett Katalin Klahn, Freiberufliche Moderatorin (u. a. Bürgerrat Forum Corona - Sachsen)

Dr. Sonja Knobbe, Stabsstelle Zukunft, Stadt Gladbeck, vorher: IASS/RIFS Potsdam
Rabea Koss, Sprecherin Bürgerrat Klima und Berliner Klima-Bürger:innenrat
Katharina Liesenberg, Es geht LOS; mehr als wählen e. V.; beteiligt an Wahlkreisräten, bundesweiten Bürgerräten und Frankfurter Demokratiekonventen
Dr. Josef Merk, Moderator, u. a. Berliner Klimabürger:innenrat
Katja Meyer, Bürgerinitiative Bürgerrat für Aachen
Josef Mikus, Initiative Konstanzer Bürger:innenkonzil
Daniel Oppold, RIFS Potsdam
Dr. Andreas Paust, Kompetenzzentrum Bürgerbeteiligung e. V., Inputgeber Bürgerrat Zukunft der Demokratie
Gabriel Pelloquin, Politischer Referent beim Bürgerrat Klima (D); Projektkoordinator Bürger:innenrat für Ernährungspolitik (CH)
Myriam Pelzer, Dienstleiterin Parlament der Deutschsprachigen Gemeinschaft Ostbelgien
Jochen Rathjen, Bürgerrat-Initiative Neumünster
Frank Rehmet, Mehr Demokratie e. V.
Fabian Reidinger, Stabsstelle der Staatsrätin für Zivilgesellschaft und Bürgerbeteiligung, Staatsministerium Baden-Württemberg

Prof. Dr. Detlef Sack, Professur für Demokratietheorie und Regierungssystemforschung Bergische Universität Wuppertal
Dieter Schöffmann, Bereichsleiter „Politische Partizipation“ - Kölner Freiwilligen Agentur; selbständiger Berater zu Bürgerengagement & -beteiligung
Dr. Thomas von Sehlen, Bielefeld, u. a. Netzwerk Bürgerbeteiligung
Susanne Socher, Mehr Demokratie e. V.
Urte Stahl, Teilnehmerin beim Bürgerrat Demokratie
Thorsten Sterk, Mehr Demokratie e. V.
Dr. Linus Strothmann, Es geht Los e. V.; vorher u.a. Mitarbeiter für Einwohnerbeteiligung Stadt Werder; zuständig für Bürgerbeteiligungsverfahren Stadt Falkensee
Michael Sürder, Initiative Klima Bürgerrat Darmstadt
Dr. Percy Vogel, Bürgerbegehren Klimaschutz e. V.
Tim Weyrauch, Teilnehmer beim Bürgerrat Demokratie
Oliver Wiedmann, Mehr Demokratie e. V.
Dr. Florian Wieczorek, Mehr Demokratie e. V.
Bruno Wipfler, Projektkoordinator Bürgerrat Klima Stuttgart bei der Stabsstelle Klimaschutz, Stadt Stuttgart
Yvonne Wolf, Büro für Freiwilliges Engagement und Beteiligung (FEB), Präsidialabteilung Regierungsdienste (PrsR), Amt der Vorarlberger Landesregierung

Impressum

Herausgegeben von

Mehr Demokratie e.V.

Haus der Demokratie und Menschenrechte
Greifswalder Str. 4, 10405 Berlin
Telefon: 030 - 420 823 70
E-Mail: info@mehr-demokratie.de
Website: www.mehr-demokratie.de

in Kooperation mit

Institut für Demokratie- und Partizipationsforschung

Bergische Universität Wuppertal
www.idpf.uni-wuppertal.de

Forschungsinstitut für Nachhaltigkeit

Helmholtz-Zentrum Potsdam
www.rifs-potsdam.de

Konzeption und Text: Steffen Krenzer & Susanne Socher
Lektorat: Hannah Katinka Beck
Gestaltung: Mediabureau Di Stefano
Titelfoto: © Robert Boden / Mehr Demokratie

Fragen oder Anmerkungen zum Handbuch
sowie Beratung zum Thema Bürgerräte:
beratung@mehr-demokratie.de
www.buergerrat.de

Bitte zitieren als: Krenzer, S. & Socher, S. (2024). Kommunale
Bürgerräte organisieren. Handbuch für den Weg von der ersten Idee
bis zur Verwendung der Empfehlungen. Hrsg.: Mehr Demokratie e. V.,
IDPF Wuppertal, RIFS Potsdam.

Das Handbuch ist lizenziert unter der Lizenz CC BY-NC-SA 4.0.

Zu den Lizenzbedingungen s.
www.creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/legalcode.de

Januar 2024



Kommunale Bürgerräte organisieren - wir zeigen, wie es geht!

Das Handbuch bündelt Handlungswissen rund um die Organisation von gelosten Bürgerräten. Es gibt Orientierung für alle Schritte von der ersten Idee bis zur Verwendung der Ergebnisse. Moderation und Durchführung werden ebenso betrachtet wie Initiierung und Vorbereitung, Transfer und Prozesse im Nachgang. Dabei zeigt es Varianten auf, gibt konkrete Tipps und unterlegt sie mit Beispielen. Das Handbuch richtet sich als Unterstützungsangebot an Menschen in Bürger-rat-Initiativen und Verwaltungen, in der Politik, bei Prozessgestaltern und Dienstleistern.

Stimmen zum Handbuch

„Ein Basisdokument im deutschsprachigen Raum. Es bildet eine gelungene Grundlage für Kommunen, Regionen und andere Gruppierungen. Ich hoffe, dass Menschen sich durch die Fülle an Informationen nicht davon abschrecken lassen, einen Bürgerdialog zu organisieren.“

MYRIAM PELZER, DIENSTLEITERIN IM PARLAMENT
DER DEUTSCHSPRACHIGEN GEMEINSCHAFT OSTBELGIEN

„Eine gelungene Handreichung, die die Durchführung von Bürgerräten unterstützen kann.“

DR. ANDREAS PAUST, KOMPETENZZENTRUM BÜRGERBETEILIGUNG E. V.

„Ein wichtiges Standardwerk, das alle Fragen beantwortet und mit anschaulichen Beispielen verdeutlicht.“

URTE STAHL, TEILNEHMERIN BEIM BÜRGERRAT DEMOKRATIE

„Ich kenne bisher keinen so ausführlichen, detaillierten und praxisbezogenen Kompass. Ein großer Mehrwert für alle, die sich mit Bürgerräten auseinandersetzen.“

ANDRI HEIMANN, ZENTRUM FÜR DEMOKRATIE AARAU

„Ein praxistauglicher Leitfaden, der uns hilft mit der Verwaltung ins Gespräch zu kommen.“

KATJA MEYER, BÜRGERINITIATIVE BÜRGERRAT FÜR AACHEN

„Wer einen Bürgerrat organisiert, wird vor allerlei Herausforderungen und Design-Entscheidungen gestellt. Wie gut, dass es jetzt dieses Handbuch gibt, das uns vorab mit wichtigen Aspekten vertraut macht und verschiedene Handlungsoptionen aufzeigt.“

BRUNO WIPFLER, PROJEKTKOORDINATOR BÜRGERRAT KLIMA STUTTGART