

Evaluation von Bürgerräten auf Bundesebene und Empfehlungen an den Bundestag – Zusammenfassung

A Die Evaluation

- Der Bürgerrat Deutschlands Rolle in der Welt wurde von der Planungsphase bis zur Nachbereitung vom **Institute for Advanced Sustainability Studies (IASS) Potsdam** sowie vom **Institut für Demokratie- und Partizipationsforschung (IDPF) der Bergischen Universität Wuppertal** begleitet. Möglich wurde dies durch eine Förderung der Volkswagenstiftung.
- Dabei wurde eine klassische Evaluation (Methoden der empirischen Sozialforschung + Bewertung des Prozesses nach Qualitätsstandards) kombiniert mit einer formativen Evaluation (Erkenntnisse der Begleitforschung wurden bei mehreren Terminen mit Initiator:innen und Durchführungsinstituten in den laufenden Prozess integriert)
- Kernfragen der Evaluation: Sind Bürgerräte ein geeignetes Beteiligungsverfahren auf Bundesebene? Wie werden sie anschlussfähig an den politischen Prozess?
- Dafür haben die Evaluator:innen drei Bereiche betrachtet und **sechs Kriterien** festgelegt:

Ausgangsfragen:

Wer nahm teil? Wie verlief die Teilnahme? Wie wirkte der Prozess?

Kriterien:

Legitimation & Inklusion

Qualität der Online-Umsetzung

Durchführungsqualität

Kompetenzerwerb

Wirkung auf die Teilnehmenden

Anschlussfähigkeit

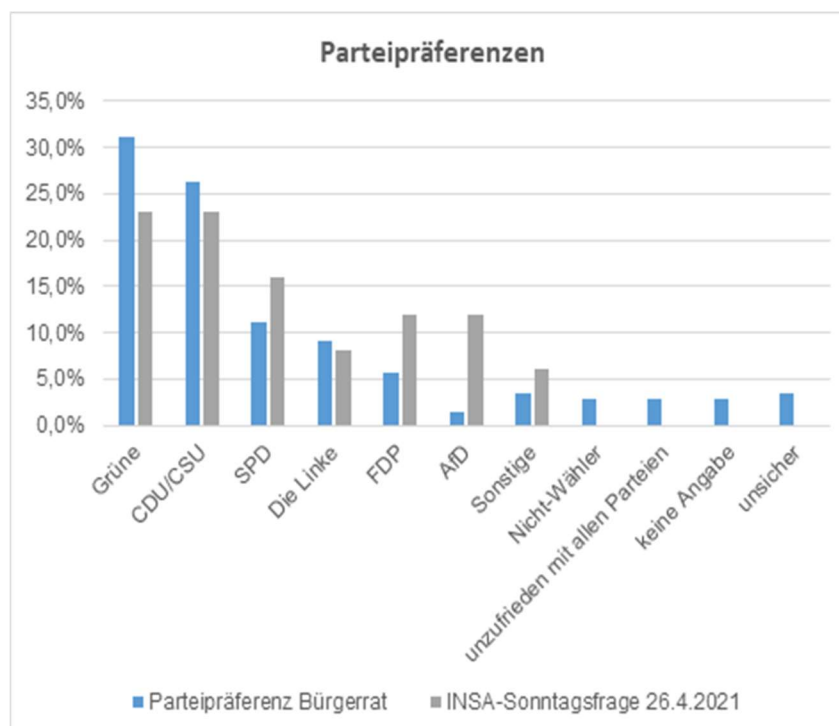
Ausgewählte Ergebnisse der Evaluation

1 Legitimation und Inklusion

- Bei den Kriterien Geschlecht, Alter, Regionalproporz, Bildungsstand und Migrationshintergrund wurde eine **annähernd repräsentative Zusammensetzung erreicht**. Der Anteil der Menschen mit Hauptschulabschluss konnte im Vergleich zum Bürgerrat Demokratie (7,0 Prozent) zwar gesteigert werden, lag mit 10,6 Prozent aber immer noch

deutlich unter dem Anteil an der Gesamtbevölkerung (28,6 Prozent). **Weniger politiknahe Gruppen zur Teilnahme zu bewegen bleibt eine Herausforderung.**

- **Zusammensetzung der Teilnehmenden:** Der Anteil der CDU/CSU- und Grüne-Wählenden lag etwas höher als im Bundesdurchschnitt, der Anteil an SPD-Wählenden leicht darunter, der Anteil an AfD-Wählenden war erheblich geringer. Beim Bürgerrat gab es weniger politisch Unzufriedene und einen höheren Anteil an aktiven Wählenden als in der Gesamtbevölkerung.
- **Im Prozess selbst funktionierte die Beteiligung aller gut.** Die inklusive, gleichberechtigte, aktive Teilnahme aller Ausgelosten war gewährleistet, insbesondere durch eine klar und fair strukturierte Diskussion und die Moderation, die z.B. auf eine möglichst variierende Reihenfolge und ausgeglichene Redeanteil achtete.
- **Das gesamte politische Meinungsspektrum kann sich artikulieren, letztlich setzen sich aber gemäßigte und eher gemeinwohlorientierte Positionen durch.** Es überwogen demokratiefreundliche, progressive und nachhaltigkeitsbetonte Ansichten. Trotzdem wurden besonders in den kleineren Gruppen auch Ansichten geäußert, die das gesamte Spektrum vom linken, progressiven über das konservative bis in das eher rechte Meinungsspektrum widerspiegeln.





2 Qualität von Prozessdesign und Online-Umsetzung des Prozesses

- Allgemein: In einem **umfangreichen Vorbereitungsprozess** waren diverse Akteursgruppen (Fraktionen des Bundestags, Fokusgruppen aus gelosten Bürger:innen, diverse Expert:innen sowie die Gesamtbevölkerung durch eine repräsentative Umfrage) einbezogen. **Methodenmix:** Neben klassischen Methoden haben die drei Durchführungsinstitute auch Techniken eingesetzt, die die Teilnehmenden kreativ und emotional ansprachen (Bsp.: Illustrationen). **Dies steigert die Prozessqualität, aber erfordert ausreichend Zeit.**
- **Das Online-Format brachte eher Vor- als Nachteile mit sich.** Die Hälfte der Befragten hatte vor dem Prozess nie an Videokonferenzen teilgenommen, der Lerneffekt war dementsprechend hoch. Nach dem Prozess wurde das Online-Verfahren noch positiver bewertet als vorher.
Vorteile: geringerer Zeitaufwand und leichtere Vereinbarkeit mit persönlichen Lebensumständen. Herausforderung: Nonverbale Signale und Emotionen schwerer wahrnehmbar.

3 Durchführungsqualität

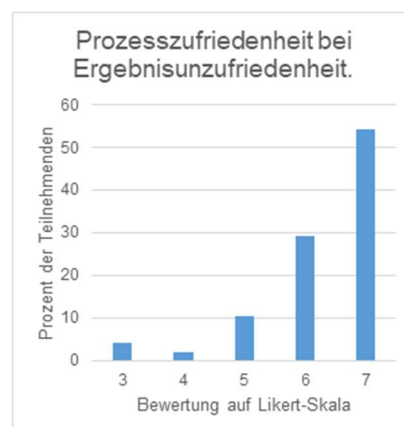
- Allgemein: Der Prozess wurde als fair wahrgenommen hinsichtlich von 1. gleichwertigen Chancen, die eigene Meinung zu äußern, 2. respektvollem Umgang der Teilnehmenden untereinander, 3. Der Möglichkeit, frei zu sprechen und gehört zu werden, 4. Der Wirksamkeit der eigenen Argumente.
- **Besonders positive Bewertung auch von Schüler:innen und Menschen mit Hauptschulabschluss** weist auf hohe Inklusion und Fairness hin.
- Aus Sicht der Teilnehmenden war **Moderation für Zielorientierung, Strukturierung und Zusammenführung wertvoll und gelungen**, ebenso die Diversität des Moderationsteams und die Kommunikation auf Augenhöhe.
- Diskussionen, Transparenz, Ergebnis- und Entscheidungsfindung sowie Zeitrahmen und Aufwand des Prozesses wurden von den Teilnehmenden positiv bewertet.
- Die Höchstverdienenden (>4000€) und Promovierten bewerteten die Diskussionen schlechter als die anderen Einkommensgruppen und Bildungshintergründe.
- Fast 74 Prozent der Teilnehmenden bemängeln Zeitdruck bzw. Zeitknappheit bei der Entscheidungsfindung. **Mehr Zeit für aktive Teilnahme, Debatten, Reflexion (Kleingruppendiskussionen) im Vergleich zu passiven und beobachtenden Phasen (Expert:innen-Input und Plenumsphasen) scheinen sinnvoll.**

4 Kompetenzerwerb

- Ein Großteil der Befragten interessierte sich nach dem Bürgerrat deutlich stärker für das Thema deutsche Außenpolitik. Fast alle Befragten gaben außerdem an, viel über das Thema gelernt zu haben.
- **Fast 70 Prozent der Teilnehmenden änderten ihre Meinung in Einzelfragen** (vor allem bei den Themen Exportpolitik und China).
- Fast 95 Prozent der Teilnehmenden fühlten sich nach dem Bürgerrat kompetent, die Methode anderen zu erklären (vorher: 62 Prozent waren „nicht damit vertraut“).
- Fast alle Befragten **trauten sich nach Ende des Prozesses zu, auch weiterhin kompetent am Austausch mit andersdenkenden Menschen teilnehmen zu können**, speziell auch zum Thema Außenpolitik.

5 Wirkung auf die Teilnehmenden

- **Auch von denjenigen, die mit dem Ergebnis selbst nicht zufrieden waren, zeigten sich die meisten wiederum mit dem Prozess zufrieden (93,8 Prozent).**
- 42 Prozent blieben nach dem Bürgerrat noch mit anderen in Kontakt
- Wenn sich Teilnehmenden inhaltlich überfordert fühlten, schien dies v.a. an der Thematik oder der Auswahl der Expert:innen zu liegen. Hilfreich wäre an dieser Stelle eine didaktisch bessere Einführung von komplexen Themen und direkterer Zugang zu Expert:innenwissen (siehe Abschnitt zur Handreichung unten).



6 Anschlussfähigkeit

- Eine Mehrheit der Teilnehmenden erwartet keine 1/1-Umsetzung der Empfehlungen.
- **89 Prozent wünschen sich jedoch mehr politische Verbindlichkeit im Umgang mit Bürgerrat-Ergebnissen.**
- **Einbeziehung von politischen Akteur:innen** direkt in den Prozess wird von allen Beteiligten sehr wichtig eingeschätzt und auch von der teilnehmenden Beobachtung bestätigt.

- **Mediale Resonanz ist eine zentrale Komponente** und wurde von den interviewten Durchführenden als überaus zufriedenstellend und im Vergleich zum vorangegangenen Bürgerrat nochmals gesteigert bewertet.

Empfehlungen der Evaluation

Ein Bürgerrat ist ein geeignetes Verfahren für die kooperative und konstruktive Beteiligung von Bürger:innen auf Bundesebene, sofern eine Reihe von Bedingungen erfüllt sind.

- **Institutionelle Einbettung:** Politische Akteur:innen in allen Phasen einbinden.
- **Gesellschaftliche und mediale Anbindung:** Wichtig, um den Prozess auch über die Gruppe der Beteiligten hinaus wirksam zu machen. Die Resonanz insgesamt war beim Bürgerrat Deutschlands Rolle in der Welt erheblich; eine stärkere Sichtbarkeit der Sachebene ist wünschenswert.
- **Hohe Meinungsvielfalt:** Losverfahren erhöhen die Diversität der Teilnehmenden im Vergleich zu anderen Beteiligungsprozessen. Um die Auswirkungen „sozialer Erwünschtheit“ zu minimieren, sollten Kontroversen und Dilemmata in Debatten noch stärker zur Diskussion gestellt und abgebildet werden
- **Geeignete Themenauswahl und Schwerpunktsetzung:** Themenfelder erscheinen besonders geeignet, die brisant und relevant, kontrovers, greifbar und möglichst konkret sind.
- **Geeignete Einbindung von Expertise:** Bei der Auswahl, bei der Vortragsform und dem Vortragsinhalt sollte es ein Hauptkriterium sein, diverse und möglichst kontroverse Sichtweisen abzubilden.
- **Ausgeprägte Deliberationskultur:** sollte inklusiv, fair, respektvoll, informiert sein sowie Dilemmata und Kontroversen herausarbeiten. Gesprächsregeln und ausgeglichene Redeanteile sind wichtige Bausteine, ebenso wie die effektive und zielorientierte Strukturierung der Debatten durch die Moderation. Die Moderation sollte auch ein inhaltliches Korrektiv bilden können.
- **Angemessene Ressourcenverteilung:** Der Bürgerrat Deutschlands Rolle in der Welt wurde mit vorgegebenem Themenspektrum unter Zeitdruck und unter den Bedingungen der Pandemie geplant und durchgeführt. Zukünftig sind ausreichende zeitliche und finanzielle Ressourcen sowie personelle Kapazitäten erforderlich.

B Die Handreichung

- In der Handreichung wird von den Evaluationsteams zum einen begründet, warum geloste Bürgerräte eine sinnvolle Ergänzung zur repräsentativen Demokratie sind.
- Zum anderen werden **Empfehlungen an die Politik zur Einführung losbasierter Bürgerräte**

auf Bundesebene formuliert.

- Grundannahme: Das politische System der Bundesrepublik wurde seit den 70er Jahren nur minimal verändert und bedarf angesichts großer gesellschaftlicher Veränderungsprozesse einer Anpassung. Ein stärkerer und Austausch der politischen Institutionen mit der Bevölkerung und neue Formen dafür sind notwendig.

Ausgewählte Empfehlungen aus der Handreichung

- **Kurzfristige Empfehlung zur Implementierung von Bürgerräten:** Einrichtung einer **Organisationseinheit Partizipative Demokratie beim Deutschen Bundestag**
 - Sie bekommt ihre Aufträge und Aufgabenstellung vom und in Absprache mit dem Ältestenrat des Deutschen Bundestages. Sie sorgt für zeitnahen Koordination und einen sinnvollen parlamentarischen Umgang mit Bürgerräten.
 - Die Organisationseinheit übernimmt im Wesentlichen folgende Aufgaben: Beauftragung der Umsetzung von Bürgerrats-Verfahren. Qualitätssicherung und Beauftragung einer unabhängigen Evaluation. Die Moderation der Prozessgestaltung, der Ergebnisverarbeitung und der Diskussion im parlamentarischen Raum.
 - Der Kontakt und die Zusammenarbeit mit den Fraktionen sollen über die Parlamentarischen Geschäftsführenden laufen.
- **Themenauswahl:**
 - Sowohl die Politik als auch die Zivilgesellschaft sollten Bürgerräte anstoßen können.
 - Das Thema sollte politisch relevant und brisant sein und diverse Handlungsmöglichkeiten bieten.
 - Es ist sinnvoll, Bezüge zur lebensweltlichen Erfahrung der Menschen herauszuarbeiten.
 - Das Thema kann Teilaspekte umfassen, sollte aber nicht zu weit sein.
 - Dilemmata und Kontroversen sollten eine Rolle spielen.
- **Auswahlverfahren und zur Repräsentativität:**
 - Aufsuchende Zufallsauswahl: Es wird eine Stichprobe gezogen und bislang unbeteiligte Bürger:innen schriftlich, persönlich oder telefonisch eingeladen. Im zweiten Schritt wird unter denjenigen, die teilnehmen wollen, eine geschichtete Auswahl nach vorher festgelegten Kriterien getroffen.
 - Diversität: Es geht nicht um statistische Repräsentativität, sondern um heterogene Zusammensetzung, in der die unterschiedlichen sozio-ökonomischen und

kulturellen Milieus vertreten sind.

- Teilnahmhürden, z.B. einkommens- oder zeitabhängig, müssen abgebaut werden.
- **Durchführung**
 - Kompetente Moderation (siehe oben)
 - Kombination von Plenarformat, moderierten Kleingruppen und selbstorganisierten Kleingruppen mit Schwerpunkt auf moderierten Kleingruppen hat sich bewährt.
 - Unterschiedlichste Arbeitsweisen wie diskursive, künstlerisch-gestaltende, Exkursionen oder World-Cafés können sinnvoll sein. Unterschiedlicher Informationsstand der Teilnehmenden ist zu beachten.
- **Expertise**
 - Neben Fachexpert:innen sollten auch Menschen mit unmittelbarem Erfahrungswissen („Betroffene“) zu Wort kommen.
 - Neben klassischen Live-Vorträgen können Interview-Formate, vorab aufgenommene Videos oder ein Expert:innen-Telefon eingesetzt werden.
- **Einsetzung**
 - Bürgerräte sollten unabhängig durchgeführt werden. Die Anbindung an das Parlament und Einsetzung von Bürgerräten durch das Parlament sind zentral.
- **Mittelfristige Empfehlung zur Koordination von Bürgerräten**
 - Mittelfristig ist eine unabhängige und neutrale Instanz denkbar, die nach einem Beschluss des Bundestags die Koordination und Durchführung von Bürgerräten übernimmt und von parlamentarischen Routinen und Einflüssen unabhängig ist.
- **Evaluation**
 - Die Ergebnisse müssen kontinuierlich an das Parlament und die Träger-Organisationen deliberativen Verfahren vermittelt werden.
- **Perspektivische Empfehlungen zur Initiierung von Bürgerräten**
 - Es kann sinnvoll sein, dass auch die Bundesregierung politische Initiativen und Koalitionsabsprachen in einem deliberativen Prozess zur gesellschaftlichen Diskussion zu stellt. Um von oben angesetzte Plebiszite zu vermeiden, wären genaue Voraussetzungen und Hürden zu definieren.
 - Es kann ebenso sinnvoll sein, dass Bürgerräte aus der Zivilgesellschaft oder der Bevölkerung angestoßen werden, um Themen zu adressieren, die Parlament und

Regierung nicht von sich aus aufgreifen. Auch hierfür wären vorab formale, quantitative und inhaltlich-qualitative Maßstäbe zu formulieren.

- **Umgang mit den Ergebnissen**

Das Parlament hat verschiedene Möglichkeiten, um die Beratung der Bürgerrat-Ergebnisse zu sichern:

- Das erarbeitete Bürgergutachten wird zu einer **Bundes-Drucksache**.
- Das Bürgergutachten wird in **Ausschuss-Beratungen** behandelt.
- Vertreter:innen des Bürgerrats bekommen eine **Anhörungsöglichkeit** in den zuständigen Ausschüssen.
- Das Bürgergutachten wird in einer **Plenardebatte** thematisiert.
- Der Bundestag teilt innerhalb einer festzulegenden Frist per **Beschluss/ Stellungnahme** mit, wie er mit den Ergebnissen des Bürgergutachtens umgeht.

- **Perspektivische Empfehlungen zur Verstetigung von Bürgerräten**

- Einrichtung von Bürgerräten, Integration in den parlamentarischen Entscheidungsprozess, Nachbereitung und Integration ihrer Ergebnisse sollten in der **Geschäftsordnung des Bundestages (GOBT)** verankert werden.
- Langfristig ist bei besonders prägnanten und zentralen Fragestellungen auch eine Abstimmung über Empfehlungen des Bürgerrats denkbar, etwa in Form eines vom Parlament beschlossenen Referendums.

C Das Rechtsgutachten

- Ziel des von **Prof. Dr. Jan Ziekow von der Universität Speyer** erstellten Rechtsgutachtens war es, die rechtlichen Rahmenbedingungen des Tätigwerdens von losbasierten Bürgerräten in ergänzender Funktion zur Beschlussfassung durch den Deutschen Bundestag zu überprüfen.
- Drei Formen der Initiierung sind denkbar: a) Initiierung durch das Parlament, b) Initiierung durch die Bundesregierung, c) Initiierung durch die Bürgerschaft/Bürgerrat-Initiative

Ausgewählte Ergebnisse des Rechtsgutachtens

a) Initiierung durch das Parlament

- verfassungsrechtlich unbedenklich
- Solange es sich um ein einmaliges („Ad hoc“-) Gremium handelt, ist auch keine Verankerung in der Geschäftsordnung des Bundestags nötig, bei Verstetigung allerdings schon.
- Der Bundestag kann auf diesem Wege keine bindende Wirkung und gesetzgeberische



Entscheidungen zusichern; der Bürgerrat bleibt ein „informatorisches Element“.

- Der Bundestag kann die Befassung mit den Ergebnissen in der Geschäftsordnung regeln.
- Rederecht im Bundestag kann auf diesem Weg nicht eingeräumt werden.
- Eine Ausschussanhörung ist auf Beschluss des Ausschusses hin möglich.
- Eine Verpflichtung zur Stellungnahme wäre durch eine gesetzliche Regelung möglich, eine Geschäftsordnungsänderung reicht hier nicht aus. Hier kommt es sehr darauf an, welche Art von Stellungnahme gegenüber wem eingeräumt wird. So kann sich der Bundestag selbst binden, eine öffentliche Mitteilung über den Verfahrensstand und die Art der Umsetzung abzugeben. Ein Bericht an die Bürgerrats-Mitglieder darüber, was warum umgesetzt wurde, bedürfte dagegen einer Verfassungsänderung.
- Wenn das Instrument verstetigt werden soll, empfiehlt es sich, Folgendes zu regeln: grundsätzliche Aufgabe; Themenfestsetzung; Einsetzung; Personenkreis, aus dem zufällig ausgewählt wird und Art der Zufallsauswahl; Zeitraum der Einberufung; öffentliche oder nicht öffentliche Tagungsform; Bürgergutachten als Ziel; Beschlussfassung nach Mehrheit; Festlegung weiterer Verfahrensregeln durch den Bürgerrat.
- Zudem könnte in der Geschäftsordnung eine für den jeweiligen Bürgerrat zuständige Stelle festgelegt werden.
- Weitere Standards könnten per Gesetz oder Bundestagsbeschluss festgelegt werden.

b) Initiierung durch die Regierung

- Unter bestimmten Voraussetzungen ist es denkbar, dass das Parlament die Regierung per Gesetz bindet, sich zum Umgang mit den Empfehlungen eines Bürgergutachtens zu äußern. Auf diesem Weg könnte die Regierung nicht verpflichtet werden, sich zu zukünftigen Schritten zu äußern, wohl aber, über bereits getroffene Beschlüsse zu berichten.
- Eine Frist, innerhalb der die Regierung die Bürgerrat-Ergebnisse behandelt haben muss, dürfte nicht festgelegt werden (da dies den Kernbereich der exekutiven Eigenverantwortung verletzen würde). Ein Sachstandsbericht wäre möglich.
- Allgemeine Standards könnten per Gesetz oder per Richtlinie der Bundesregierung festgelegt werden.

c) Bürgerrat-Initiative

- Eine Bürgerrat-Initiative könnte für den Bundestag nicht verpflichtend (danach KANN ein Bürgerrat durchgeführt werden) oder verpflichtend (danach MUSS ein Bürgerrat durchgeführt werden) sein.
- Eine nicht verpflichtende Bürgerrat-Initiative („mit Impulswirkung“) macht ähnlich wie eine Petition einen Vorschlag und muss nicht in der Verfassung verankert werden. Sie könnte per Richtlinie, Regelung in der Geschäftsordnung des Bundestags oder Gesetz veranlasst werden.
- Eine Hürde von 200.000 Unterschriften scheint angemessen, da es nicht um eine



BÜRGERRAT

Deutschlands Rolle
in der Welt

Sachempfehlung (wie bei einer Volksinitiative) geht, sondern erst einmal nur um deren Vorbereitung.

- Eine verpflichtende Bürgerrat-Initiative müsste in der Verfassung verankert werden.
- Sie sollte von der notwendigen Unterschriftenzahl unter der eines Volksbegehrens liegen, aber über der einer nicht-verbindlichen Bürgerrat-Initiative. Hier scheinen 500.000 Unterschriften angemessen.

Die vollständigen Publikationen (Evaluation. Handreichung und Rechtsgutachten) finden Sie hier <https://deutschlands-rolle.buergerrat.de/dokumentation/>

Mehr Demokratie e.V.

Pressesprecherin Anne Dänner Tel.: +49 178/816 30 17 +49 30/420 823 70 presse@mehr-demokratie.de

<https://deutschlands-rolle.buergerrat.de/> <https://www.facebook.com/buergerrat.de> https://twitter.com/buergerrat_de

c/o Mehr Demokratie e.V.

Greifswalder Str. 4

10405 Berlin