

Ina Kuhl

Mit dem Zufall Politik gestalten

Bürgerräte helfen gegen Politikverdrossenheit und Populismus – und können Bibliotheken stärken

Während Bürgerräte in einigen Ländern schon im politischen Alltag angekommen sind, sind solche Räte aus zufällig gelosten Bürgerinnen und Bürgern in Deutschland noch kaum verbreitet. In den letzten zwei Jahren lässt sich aber ein Trend feststellen: Bürgerräte werden auch in Deutschland populärer, nicht zuletzt dank der Initiative des Vereins »Mehr Demokratie«. Doch was versteht man eigentlich genau unter einem Bürgerrat? Woher kommt die plötzliche Popularität und welche Chancen werden damit für die Demokratie verbunden?

Wie funktioniert ein Bürgerrat?

Richten wir den Blick zunächst auf den Prozess: Wie ist ein Bürgerrat aufgebaut und wie funktioniert er? Bei Bürgerräten handelt es sich um Versammlungen von zufällig gelosten Personen, die innerhalb eines begrenzten Zeitraums Empfehlungen für ein bestimmtes politisches Problem erarbeiten sollen. Die Zusammensetzung eines Bürgerrats erfolgt in der Regel in Form einer qualifizierten Zufallslosung, damit der Querschnitt einer Bevölkerung bestmöglich abgebildet werden kann. Die gängigen Kriterien hierfür sind: Alter, Geschlecht, Wohnort, Gemeindegröße, Bildung und Migrationshintergrund.

Die Bürgerinnen und Bürger werden mithilfe einer professionellen Moderation durch den Prozess geleitet. Sie ist der Dreh- und Angelpunkt eines Bürgerrats, in ihrer Verantwortung liegt es, dafür zu sorgen, dass alle Teilnehmenden gleichermaßen zu Wort kommen. Die zufällig ausgewählten Bürgerinnen und Bürger informieren sich durch Vorträge von Expertinnen und Experten über das Thema auf der Tagesordnung. Sie befassen sich dabei mit Pro- und Contra-Argumenten, Lösungen, aber auch Zwickmühlen, die sich in Themenfeldern ergeben können. Das Ergebnis eines Bürgerrats sind Handlungsempfehlungen für die Politik. Diese werden in einem Abschlussbericht beziehungsweise sogenannten Bürgergutachten festgehalten und nach dem Bürgerrat an die Politik übergeben.

Ein Vorteil der Bürgerräte liegt in dessen angestrebter Repräsentativität. Die meisten Parlamente bilden keinen Querschnitt der Bevölkerung ab, weder was eine ausgeglichene Geschlechterverteilung noch was die anderen genannten

Kriterien Alter, Wohnort (Städter sind häufig überrepräsentiert), Bildung oder Migrationshintergrund angeht.

Ein weiterer positiver Effekt von Bürgerräten ist die Erfahrung von politischer Selbstwirksamkeit. So wissen wir beispielsweise aus Bürgerräten in Deutschland oder Frankreich, dass vorher politisch passive Menschen durch die ihnen zugesprochene Kompetenz mehr Selbstbewusstsein aufbauten, was mitunter zu dauerhaftem politischem Engagement führte. Darüber hinaus sind Bürgerräte ein guter Schutz gegen Populismus und Extremismus, Bundestagspräsident Wolfgang Schäuble bezeichnete sie sogar als »das Gegenteil von Populismus«. Aufgrund der Ausgestaltung des Verfahrens haben es populistische Parolen schwer bei Bürgerräten: Die Moderation sorgt dafür, dass die Argumentation sachlich bleibt, dass einander zugehört und sich mit den Äußerungen der anderen auseinandergesetzt wird. Zuletzt sind die Teilnehmenden, anders als etwa Abgeordnete, keiner Parteikonkurrenz oder Fraktionsdisziplin unterworfen. Sie können ihre Meinungen völlig ungefiltert vertreten und frei abstimmen.

Bei allen positiven Aspekten gibt es jedoch eine zentrale Schwachstelle, die von Kritikern immer wieder genannt wird: Die Empfehlungen der Bürgerräte sind nicht verbindlich. Aus ihnen muss kein konkretes politisches Handeln erwachsen. Im schlimmsten Falle werden sie nicht einmal im Parlament behandelt.

Beispiele International: Irland und Frankreich

Wie anfangs erwähnt gibt es einige Länder, die mehr Erfahrung mit Bürgerräten haben. Beispiele dafür sind Irland, die USA oder Kanada. Besondere Aufmerksamkeit kamen den beiden irischen »Citizens' Assemblies« und dem französischen Klima-Bürgerrat »Convention Citoyenne pour le Climat« zu.

In Irland gab es bisher mehrere Bürgerräte, am bekanntesten ist vermutlich der 2016 unter anderem zum irischen Abtreibungsgesetz einberufene Bürgerrat. Ziel war die Auflösung einer politischen Pattsituation: Das Abtreibungsthema ist sehr heikel, das Land hatte zu dem Zeitpunkt eines der strengsten Abtreibungsverbote der Welt.

Das Gesetz war nur eins von fünf unterschiedlichen Themen, wurde aber am längsten besprochen: Über fünf Monate traf sich der aus 99 Bürgerinnen und Bürgern und einer

Vorsitzenden bestehende Bürgerrat jeweils einmal im Monat an einem Wochenende, um darüber zu beraten. Vor jedem Termin waren die Teilnehmenden angehalten, sich in das Thema einzulesen, außerdem lagen Eingaben aus der Bevölkerung vor und internationale Expertinnen und Experten hielten Vorträge. Am Ende der monatelangen Besprechungen wurde geheim abgestimmt. Das Ergebnis: Die Mehrheit der Teilnehmenden sprach sich für eine Liberalisierung des Abtreibungsgesetzes aus und hielt dies in einer Empfehlung fest. Die irische Regierung griff diese auf und setzte im Mai 2018 ein Referendum zur Änderung des Abtreibungsgesetzes an. Beim Referendum stimmten 66 Prozent der Abstimmenden dafür.

Ein weiteres international bekanntes Beispiel ist der französische Klima-Bürgerrat »Convention Citoyenne pour le Climat«. Der Bürgerrat wurde 2019 einberufen, um Empfehlungen zum Umgang mit der Klimakrise zu erarbeiten. Präsident Emmanuel Macron versprach die Einrichtung des Bürgerrats bereits 2017, eingesetzt wurde er aber erst nach den sogenannten Gelbwesten-Protesten. Die 150 zufällig ausgelosten Bürgerinnen und Bürger beschlossen am Ende insgesamt 149 Empfehlungen – und die sind zum Teil deutlich mutiger als viele Beobachterinnen und Beobachter zunächst erwartet hatten. In dem 500 Seiten starken Bürgergutachten legen die Teilnehmenden Maßnahmen vor, mit denen der CO₂-Ausstoß des Landes bis 2030 um 40 Prozent reduziert werden soll. Macron kündigte im Vorfeld an, sich mit den Empfehlungen zu befassen. Bislang sind seine Vorstöße zur Umsetzung allerdings kritisch zu bewerten. So wird ihm vielfach vorgeworfen, die Empfehlungen zu verwässern.

Bürgerräte für Deutschland

In Deutschland gab es bislang zwei bundesweite Bürgerräte. Die beiden deutschen Bürgerräte wurden zivilgesellschaftlich organisiert, durch Spenden finanziert und standen unter der Schirmherrschaft von Bundestagspräsident Wolfgang Schäuble. Der »Bürgerrat Demokratie« war dabei der große Testballon. Initiiert von »Mehr Demokratie« und durchgeführt von den Prozessdienstleistern nexus Institut e.V. und IFOK GmbH fand der erste deutsche Bürgerrat im September 2019 in Leipzig statt. Vorsitzender des Bürgerrats war Günter Beckstein. An zwei Wochenenden fanden sich rund 160 Menschen in einem Hotel ein, um jeweils zwei Tage lang intensiv die Frage zu diskutieren, ob und in welcher Form die parlamentarisch-repräsentative Demokratie ergänzt werden kann. Die Bürgerinnen und Bürger fanden sich in großer Runde ein, um alle notwendigen Informationen zu erhalten und wechselten dann in Kleingruppen, um das Gehörte zu diskutieren. Die Ergebnisse aus der Kleingruppe wurden dann wieder in die Gesamtgruppe getragen, erneut diskutiert und schlussendlich zu Empfehlungen gebündelt.

Um der Diskussion der Teilnehmenden eine gemeinsame inhaltliche Grundlage zu schaffen, hatten Expertinnen und Experten unterschiedliche Demokratie-Instrumente vorgestellt

und Beteiligungsmöglichkeiten erklärt. Dabei wurden jeweils Pro- und Contra-Positionen eingenommen. Das Ergebnis des Bürgerrats ist ein 22 Empfehlungen starkes Bürgergutachten zu den Themen: Ergänzung der bewährten repräsentativen Demokratie, Bürgerbeteiligung und Bürgerräte, bundesweite Volksentscheide, unabhängige Stabsstelle für Bürgerbeteiligung und Lobbyregister. Eine konkrete Empfehlung: Bürgerräte sollen gesetzlich verankert werden. Das Bürgergutachten wurde Mitte November 2019 an Wolfgang Schäuble überreicht. Einen ersten Erfolg kann der Bürgerrat schon verbuchen: Im Januar und Februar 2021 fand auf Wunsch des Ältestenrates des Bundestages der nächste Bürgerrat zum Thema »Deutschlands Rolle in der Welt« statt.

Inzwischen gibt es in ganz Deutschland Bürgerratsinitiativen. In Baden-Württemberg gibt es beispielsweise seit Dezember 2020 ein Bürgerforum zum Thema Corona.

Dieser zweite Bürgerrat wurde von »Mehr Demokratie« und dem Verein »Es geht LOS« initiiert und durchgeführt von nexus Institut e.V., IFOK GmbH und dem Institut für Partizipation und Gestaltung. Den Vorsitz hatte die Bürgerrechtlerin und ehemalige Bundesbeauftragte für Stasi-Unterlagen Marianne Birthler. Der zweite bundesweite Bürgerrat war ähnlich aufgebaut wie der erste, aufgrund der Corona-Pandemie fand er allerdings ausschließlich online statt. Das Thema des Bürgerrats legte der Ältestenrat des Bundestags fest. Um eine Antwort auf die Frage nach Deutschlands Rolle in der Welt zu finden, wurden die Teilnehmenden zufällig auf fünf sogenannte »Reisegruppen« verteilt, die sich mit einzelnen Themenschwerpunkten auseinandersetzten: Nachhaltige Entwicklung, Wirtschaft und Handel, Frieden und Sicherheit, Demokratie und Rechtsstaat sowie die Europäische Union.

Innerhalb ihrer Gruppen hörten die Bürgerinnen und Bürger Expertenvorträge zu unterschiedlichen Aspekten ihres Themas und diskutierten diese wiederum in kleineren Tischgruppen. An zwei Plenumstagen stellten sich die Teilnehmenden gegenseitig die Empfehlungen aus ihren Reisegruppen vor und diskutierten gemeinsam darüber. Am Ende des Bürgerrats stehen vier Leitlinien zum Auftreten Deutschlands in der Welt und insgesamt 32 Forderungen aus den unterschiedlichen Bereichen, die am 19. März an Schirmherr Wolfgang Schäuble übergeben wurden. Nun geht es an die Umsetzung der Empfehlungen. Das Feedback der geladenen Vertreterinnen und Vertreter der Bundestags-Fraktionen ist positiv – das lässt hoffen.

Inzwischen gibt es in ganz Deutschland Bürgerratsinitiativen. In Baden-Württemberg gibt es beispielsweise seit Dezember 2020 ein Bürgerforum zum Thema Corona, in dem 40 bis 50 zufällig geloste Bürgerinnen und Bürger mit der Landesregierung über ihre Erwartungen und Bedürfnisse im Umgang mit der Corona-Pandemie diskutieren. [Alle Bürgerratsinitiativen in Deutschland im Überblick: <https://www.buergerrat.de/aktuelles/buergerraete-in-deutschland/>].

Verbindung Bürgerrat und Bibliotheken: Die Idee eines »Bürgerrats Bibliotheken«

Die Expertinnen und Experten, die die Teilnehmenden von Bürgerräten informieren, werden oft als »lebendige Bibliotheken« bezeichnet. Aber welche Verknüpfungsmöglichkeiten von Bürgerräten und Bibliotheken gibt es darüber hinaus?

Einen Vorschlag macht der Berliner Ökonom Karl Goebler. Er ist Mitglied der Bürgerinitiative »Berliner Wasser-tisch«, die im Jahr 2011 einen erfolgreichen Volksentscheid gegen die Teil-Privatisierung der Berliner Wasserbetriebe initiierte. Aufbauend auf diesem Engagement wurde ein Modell zur Teilhabe der Bürgerschaft im Bereich der Wasserbewirtschaftung und der allgemeinen Daseinsvorsorge entwickelt, das später zusammen mit der »Bürgerinitiative Berliner Stadtbibliotheken« für den Bereich der Öffentlichen Bibliotheken angepasst wurde. Unter dem Titel »Bürgerrat Bibliotheken« wurde das Modell 2019 auf dem Leipziger Bibliothekskongress vorgestellt.

Auslöser für die Idee des »Bürgerrats Bibliotheken« war die Umstrukturierung der Berliner Zentral- und Landesbibliothek. Diese war durch das Outsourcing von rund 75 Prozent ihrer Medienauswahl und -beschaffung an den Buchhandelskonzern Hugendubel in die Kritik geraten, da bei dieser »funktionellen Privatisierung« die Gefahr gesehen wurde, dass die Interessen eines privaten Wirtschaftskonzerns einen übermäßig starken Einfluss auf den Bestand an physischen Medien erhalten.

Der »Bürgerrat Bibliotheken« soll ein ständiges Gremium sein, ergänzend zu bereits bestehenden bibliotheksrelevanten Gremien, Institutionen und Repräsentativorganen. Bewohnerinnen und Bewohner einer Stadt sollen darüber stärkeren Einfluss auf die Ziele und Aspekte der Struktur und Tätigkeit der zugehörigen Stadtbibliotheken erhalten. Der »Bürgerrat Bibliotheken« besteht aus zwei Kammern: Die erste Kammer ist öffentlich zugänglich für alle Interessierten. Diese Kammer hat die Möglichkeit, Ideen und Problemstellungen in die zweite Kammer, den eigentlichen Bürgerrat, einzureichen. Letzterer muss sich in einem bestimmten Mindestumfang damit befassen. Die vorgeschaltete Kammer bietet zwei zentrale Vorteile: Sie sorgt dafür, dass für die Bürgerschaft relevante Fragen im Bürgerrat behandelt werden. Außerdem bietet sie ein Mitspracherecht für alle Interessierten, die nicht Teil des eigentlichen Bürgerrats sind.

Die zweite Kammer besteht aus Teilnehmenden, die nach einem qualifizierten Zufallsverfahren für ein bis zwei Jahre ausgelost werden. Abgesehen von den Vorgaben der ersten Kammer setzen sie sich ihre Themen selbst. Der Bürgerrat verfügt über eine Reihe von Rechten, die seinen Einfluss sicherstellen sollen: Er besitzt ein umfassendes Informationsrecht und kann zu geplanten Maßnahmen der Bibliotheksleitung Änderungsvorschläge einbringen, die innerhalb einer angemessenen Frist zu beantworten sind. Um seinen Änderungswünschen Nachdruck zu verleihen, besitzt er unter bestimmten Voraussetzungen ein Vetorecht mit aufschiebender Wirkung. Ist der Konflikt in einer festgelegten Zeitspanne nicht auflösbar, liegt die Entscheidung beim zuständigen Parlament. In dieser Situation kann der Bürgerrat ein temporäres Beteiligungsformat

wie etwa eine Online-Befragung oder eine größere Bürgerkonferenz initiieren, um ein breiteres Spektrum der Bevölkerung einzubeziehen.

Fester Bestandteil des Modells ist darüber hinaus das Recht des »Bürgerrat Bibliotheken«, die Moderation sowie die Expertinnen und Experten frei auszuwählen. Dafür und für seine sonstigen Aktivitäten erhält der Bürgerrat aus Haushaltsmitteln ein Budget. Die besonderen Antrags- und Vetorechte, die im Modell vorgesehen sind, sollen zur Erfahrung der Selbstwirksamkeit beitragen und auf Dauer die Motivation der Bürgerinnen und Bürger stärken. Das Modell reagiert damit auf die Problematik, dass die Empfehlungen von Bürgerräten in der Regel nicht verpflichtend sind. Durch die eingeräumten Rechte soll das Verantwortungsbewusstsein der Teilnehmenden gefördert werden sowie die Bereitschaft zur produktiven Diskussion und zum Durchlaufen der erforderlichen Lernprozesse. Insgesamt handelt es sich um ein Referenzmodell, das je nach Art und Größe der Bibliothek anzupassen ist.

Wie geht es weiter?

Bürgerräte sind eine Chance, Demokratieproblemen wie Politikverdrossenheit und Populismus zu begegnen. Sie bieten Bürgerinnen und Bürgern Möglichkeiten der Teilhabe, die zu Erfahrungen der Selbstwirksamkeit führen und das grundsätzliche Vertrauen in die Politik wieder stärken können. »Mehr Demokratie« setzt sich dafür ein, dass Bürgerräte institutionalisiert und damit zum politischen Alltag in Deutschland werden. Im April startet der nächste bundesweite Bürgerrat zum Thema Klima, getragen vom Verein »BürgerBegehren Klimaschutz e.V.« und unter der Schirmherrschaft des ehemaligen Bundespräsidenten Horst Köhler.

Ina Kuhl (geboren 1996) arbeitet als Trainee im Bereich der Presse- und Öffentlichkeitsarbeit beim Landesverband Nordrhein-Westfalen des Vereins »Mehr Demokratie e.V.«. Zuvor studierte sie Politikwissenschaft, Soziologie und Englisch an den Universitäten Bonn und Köln. Als Mitarbeiterin bei »Mehr Demokratie« hat sie sich bereits intensiv mit dem Thema Bürgerräte auseinandergesetzt.



Vertieft wurde dieses Wissen, als sie bei dem Bürgerrat »Deutschlands Rolle in der Welt« der Moderation assistiert hat. Mehr Informationen rund um die beiden von »Mehr Demokratie« initiierten Bürgerräte gibt es auf <https://www.buergerrat.de/> und <https://deutschlands-rolle.buergerrat.de/>.