

19. Wahlperiode



# Deutscher Bundestag

Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen  
und Jugend

Unterausschuss „Bürgerschaftliches Engagement“

## Kurzprotokoll der 24. Sitzung

### Unterausschuss Bürgerschaftliches Engagement

Berlin, den 6. Oktober 2020, 12:00 Uhr

Paul-Löbe-Haus, 2.600

Vorsitz: Alexander Hoffmann, MdB

## Tagesordnung - Öffentliche Anhörung

### Tagesordnungspunkt 1

Seite 6

Fachgespräch zum Thema "Bürgerräte"

### Tagesordnungspunkt 2

Seite 28

Verschiedenes



|                                            |                 |
|--------------------------------------------|-----------------|
| <b>Mitgliederliste</b>                     | <b>Seite 3</b>  |
| <b>Sprechregister Abgeordnete</b>          | <b>Seite 4</b>  |
| <b>Sprechregister Sachverständige</b>      | <b>Seite 5</b>  |
| <b>Zusammenstellung der Stellungnahmen</b> | <b>Seite 29</b> |



## Mitglieder des Ausschusses

|                                   | Ordentliche Mitglieder | Stellvertretende Mitglieder |
|-----------------------------------|------------------------|-----------------------------|
| <b>CDU/CSU</b>                    | Hoffmann, Alexander    | Breher, Silvia              |
|                                   | Kuffer, Michael        | Gienger, Eberhard           |
|                                   | Pahlmann, Ingrid       | Landgraf, Katharina         |
|                                   | Patzelt, Martin        | Launert, Dr. Silke          |
|                                   | Strenz, Karin          | Steiniger, Johannes         |
| <b>SPD</b>                        | Bahr, Ulrike           | Esdar, Dr. Wiebke           |
|                                   | Diaby, Dr. Karamba     | Kaiser, Elisabeth           |
|                                   | Stadler, Svenja        | Nissen, Ulli                |
| <b>AfD</b>                        | Höchst, Nicole         | Harder-Kühnel, Mariana Iris |
|                                   | Reichardt, Martin      | Huber, Johannes             |
| <b>FDP</b>                        | Aggelidis, Grigorios   | Bauer, Nicole               |
| <b>DIE LINKE.</b>                 | Werner, Katrin         | Freihold, Brigitte          |
| <b>BÜNDNIS 90/<br/>DIE GRÜNEN</b> | Christmann, Dr. Anna   | Schulz-Asche, Kordula       |



## **Sprechregister Abgeordnete**

|                                                         | <b>Seite</b> |
|---------------------------------------------------------|--------------|
| Abg. <b>Doris Achelwilm</b> (DIE LINKE.)                | 18           |
| Abg. <b>Grigorios Aggelidis</b> (FDP)                   | 17, 25       |
| Abg. <b>Ulrike Bahr</b> (SPD)                           | 26           |
| Abg. <b>Dr. Anna Christmann</b> (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN) | 15, 25       |
| Abg. <b>Nicole Höchst</b> (AfD)                         | 16, 25       |
| Abg. <b>Alexander Hoffmann</b> (CDU/CSU)                | 15           |
| Abg. <b>Ingrid Pahlmann</b> (CDU/CSU)                   | 17, 26       |



## **Sprechregister Sachverständige**

|                                                                                                                                                                                     | <b>Seite</b>      |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------|
| <b>S. E. Dr. Nicholas O'Brien</b><br>Botschafter von Irland                                                                                                                         | <b>7, 18</b>      |
| <b>Roman Huber</b><br>Mehr Demokratie e.V., Geschäftsführender Bundesvorstand                                                                                                       | <b>9, 23, 26</b>  |
| <b>Dr. Siri Hummel</b><br>Maecenata Institut für Philanthropie und Zivilgesellschaft, stellv. Direktorin                                                                            | <b>10, 22, 27</b> |
| <b>Dr. Ansgar Klein</b><br>Geschäftsführer Bundesnetzwerk Bürgerschaftliches Engagement (BBE),<br>Beiratsmitglied im Bügerrat Demokratie                                            | <b>11, 21, 27</b> |
| <b>Univ.-Prof. Dr. Roland Lhotta</b><br>Helmut-Schmidt-Universität Hamburg, Professur für Politikwissenschaft,<br>insbesondere das politische System der Bundesrepublik Deutschland | <b>13, 19, 28</b> |



## Vor Eintritt in die Tagesordnung

Der **Vorsitzende** eröffnet die 24. Sitzung des Unterausschusses „Bürgerschaftliches Engagement“. Er begrüßt die Ausschussmitglieder und Sachverständigen, die er im Ausschuss herzlich willkommen heißt. Auch die Gäste auf der Empore begrüßt er herzlich.

Er freue sich sehr, einen besonderen Gast im Unterausschuss begrüßen zu können, nämlich Seine Exzellenz Dr. Nicholas O'Brien, den Botschafter von Irland. Herzlich willkommen! Die Ausschussmitglieder seien sehr erfreut, dass er der Einladung habe folgen können.

Der **Vorsitzende** berichtet, dass eine Delegation des Unterausschusses habe nach Irland reisen wollen, um sich vor Ort zum Thema Bürgerräte zu informieren. Diesen Entschluss habe man jetzt zunächst einmal wegen der Corona-Pandemie aufgeben müssen. Gerade habe man im bilateralen Gespräch etwas flapsig gemeint, dass es fast ein vollwertiger Ersatz für die Irland-Reise sei, wenn der Botschafter selbst sich heute die Zeit nehme. Aber, er denke, den einen oder anderen unmittelbaren Eindruck werde man vielleicht nach der Pandemie noch nachholen können. Die Abgeordneten freuten sich sehr, dass er da sei. Für den Unterausschuss sei es kein alltäglicher Besuch.

Anschließend gratuliert er Abg. Dr. Anna Christmann (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN) im Namen der Ausschussmitglieder herzlich zu ihrem zurückliegenden Geburtstag und wünscht alles Gute.

Die Fraktion DIE LINKE. habe für die heutige Sitzung Abg. Doris Achelwilm als Stellvertreterin benannt, die er herzlich im Unterausschuss willkommen heißt.

Der **Vorsitzende** weist noch darauf hin, dass die Sitzung per Livestream übertragen und im Bundestags-TV übertragen wird. Die Sitzung werde zum Zwecke der Erstellung eines Protokolls aufgezeichnet. Deswegen bittet er die

Sachverständigen, für ihre Statements jeweils das Mikrophon einzuschalten. Auch heute sei der eine oder andere Mitarbeiter über Webex zugeschaltet, was in Pandemiezeiten nichts Neues, sondern schon fast Routine sei. Er bittet darum, das Mikrophon auszuschalten, damit es keine störenden Nebengeräusche gebe. Abschließend weist er darauf hin, dass es nicht gestattet ist, von der Empore Foto- und Videoaufzeichnungen zu machen.

Nachdem der Vorsitzende das Einverständnis der Fraktionen mit der Tagesordnung festgestellt hat, tritt er in diese ein und ruft Tagesordnungspunkt 1, Fachgespräch zum Thema „Bürgerräte“, auf.

## Tagesordnungspunkt 1

### Fachgespräch zum Thema "Bürgerräte"

Der **Vorsitzende** stellt die geladenen Sachverständigen eingangs noch einmal namentlich vor, nämlich:

**S. E. Dr. Nicholas O'Brien**, Botschafter von Irland,

**Roman Huber**, Geschäftsführender Bundesvorstand Mehr Demokratie e.V.,

**Dr. Siri Hummel**, stellvertretende Direktorin des Maecenata Instituts für Philanthropie und Zivilgesellschaft,

**Dr. Ansgar Klein**, Geschäftsführer Fachpolitik im Bundesnetzwerk Bürgerschaftliches Engagement (BBE), Beiratsmitglied im Bürgerrat Demokratie sowie

**Univ.-Prof. Dr. Roland Lhotta** Helmut-Schmidt-Universität Hamburg, Professur für Politikwissenschaft, insbesondere das politische System der Bundesrepublik Deutschland.

Der Ablauf werde wie immer sein. Zunächst gebe es das Eingangsstatement jeder Anhörsperson, danach werden die Fragen aus den Fraktionen gesammelt.



Der **Vorsitzende** weist darauf hin, dass Frau Abg. Stadler von der SPD-Fraktion gegen 13 Uhr den Raum verlassen müsse. Im Moment gebe es die Herausforderung, was die Zurverfügungstellung der großen Säle für Fraktionssitzungen angehe. 13 Uhr sei die SPD-Fraktion im Plenarsaal und 17 Uhr die Union. Man wechsele sich ab. Wenn die Kollegin Stadler nachher gehe, sei das also kein Desinteresse, aber es lasse sich im Moment nicht anders organisieren.

Der **Vorsitzende** wendet sich an den Botschafter und erklärt, die Ausschussmitglieder haben sehr viel mitbekommen, nämlich dass es in Irland schon sehr lange Überlegungen in Sachen Bürgerräte gibt. Das sei auch die Motivation gewesen, weshalb man sich dazu eine Delegationsreise des Unterausschusses gewünscht habe. Er bittet den Botschafter sodann um seine Ausführungen.

**S. E. Dr. Nicholas O'Brien** (Botschafter von Irland) erklärt, er freue sich sehr, an der heutigen Ausschusssitzung teilzunehmen und die Gelegenheit zu haben, mit den Abgeordneten die Erfahrungen Irlands in der Einbindung ihrer Bürger und Bürgerinnen in verschiedenen Fragen zu teilen.

Am Anfang könne er sagen, dass er hoffe, dass der Unterausschuss nach der Pandemie nach Irland reisen und Gespräche führen könne.

Er dankt für die freundliche Einladung und freut sich auf eine produktive Diskussion über die Erfahrungen Irlands und Deutschlands in der Einbeziehung der Bürgerinnen und Bürger. In der heutigen Welt sei es von entscheidender Bedeutung, dass sich die Bürger dem Staat, der Regierung und dem Parlament zugehörig und verbunden fühlten. Während man über die Verfassung in Irland und die Art und Weise, wie sie geändert werden sollte, nachgedacht habe, sei zugleich beschlossen worden, ein repräsentatives Forum der Bürger einzurichten, um die Themen zu verstehen, die diese als wichtig erachteten.

Irland habe seit seiner Unabhängigkeit zwei Verfassungen gehabt, die erste im Jahr 1922 und die zweite im Jahr 1937. Die Verfassung von 1937 sei noch heute in Kraft und repräsentiere die am

längsten in Kraft befindliche republikanische Verfassung innerhalb der Europäischen Union.

Wenn man sich speziell mit dem Thema befasse, das heute hier diskutiert werde, gebe es zwei wichtige Entwicklungen: die Einrichtung eines Konvents zur Verfassung und die Einführung von Bürgerversammlungen.

Im Jahr 2012, etwa 40 Jahre nach dem Beitritt Irlands zur Europäischen Gemeinschaft und nach der 30. Änderung der Verfassung, sei im Parlament vereinbart worden, einen Verfassungskonvent zu etablieren. Dieser habe aus 66 zufällig ausgewählten Bürgern, 33 Politikern aus beiden Kammern des irischen sowie des nordirischen Parlaments und einem unabhängigen Vorsitzenden bestanden.

Der Beschluss zur Gründung des Konvents habe acht spezifische Themen dargelegt, die der Konvent prüfen und über die er dem Parlament Bericht erstatten sollte. Der Konvent prüfte auch zwei Fragen, die er selbst ausgewählt habe. Als Reaktion auf die Berichte des Konvents seien von der Regierung sechs Empfehlungen zur Änderung der Verfassung akzeptiert worden.

Zu zwei dieser Themen hätten im Mai 2015 Referenda stattgefunden: zur Senkung der Altersschwelle für die Kandidatur bei Präsidentschaftswahlen und zur Gleichstellung der gleichgeschlechtlichen Ehe. Das Referendum über die Gleichstellung der gleichgeschlechtlichen Ehe, die erste öffentliche Abstimmung in einem Land zu diesem Thema, sei mit einer Mehrheit von 62,1% angenommen worden. Diese Abstimmung sei sowohl in Irland als auch im Ausland als seismische Veränderung anerkannt worden.

Aufbauend auf dieser Veränderung hätten im folgenden Jahr Parlamentswahlen und die Bildung einer neuen Regierung stattgefunden. Diese neue Regierung habe ein Regierungsprogramm verabschiedet, in welchem sie sich verpflichtet habe, innerhalb von sechs Monaten und ohne Beteiligung von Politikern – und das sei wichtig: ohne Beteiligung von Politikern – eine Bürgerversammlung einzurichten, die den Auftrag gehabt habe, eine begrenzte Anzahl von



Schlüsselthemen über einen längeren Zeitraum zu diskutieren. Der Unterschied zum Verfassungskonvent sei gewesen, dass Politiker hier nicht miteinbezogen worden seien.

Das Mandat der Bürgerversammlung habe diese aufgefordert, eine Reihe spezifischer Fragen zu prüfen und Empfehlungen abzugeben. Die Versammlung sei beauftragt worden, der Regierung Bericht zu erstatten und diese habe sich verpflichtet, dem Parlament eine Antwort auf jede Empfehlung der Versammlung zu geben und einen Zeitrahmen für die Abhaltung eines entsprechenden Referendums festzulegen.

Die erste Sitzung der Bürgerversammlung, die aus einem von der Regierung ernannten Vorsitzenden und 99 Bürgern bestanden habe, habe im Oktober 2016 stattgefunden. Die Mitgliedschaft sei völlig zufällig ausgewählt worden, um repräsentativ für die irische Gesellschaft zu sein, basierend auf Alter, Geschlecht, Einkommen und regionaler Verteilung. Bestimmte Gruppen, zum Beispiel Politiker und Parteimitglieder, seien von der Mitgliedschaft ausgeschlossen worden. Keines der Mitglieder der Versammlung sei für seine Teilnahme bezahlt worden. Reise-, Hotel- und Verpflegungskosten seien erstattet worden.

In Bezug auf den Ablauf sei die Versammlung befugt, ihre eigenen Regeln zu erlassen, wobei die Sitzungen ein bestimmtes Format haben und alle Abstimmungen von der Mehrheit der stimmberechtigten Mitglieder verabschiedet werden müssten. Die Versammlung müsse dem Parlament ihre Ergebnisse innerhalb eines Jahres nach Beginn der Beratungen zu einem beliebigen Thema vorlegen. Da die Mitglieder der Versammlung nach dem Zufallsprinzip ausgewählt worden seien, unterstütze eine Expertengruppe aus Wissenschaftlern und Praktikern in bestimmten Bereichen den Vorsitz und das Sekretariat, indem sie Hintergrundinformationen bereitstelle und bei der Auswahl der Experten und Redner für das Gremium helfe.

Die Sitzungen fänden unter Ausschluss der Öffentlichkeit statt, die Plenarsitzungen würden jedoch online gestreamt. Die Öffentlichkeit, repräsentative Gruppen und Bürgerorganisationen

seien eingeladen, Beiträge einzureichen, und die Versammlung könne Vertreter von jeder repräsentativen Gruppe anhören. Abstimmungen und andere Versammlungsverfahren seien geheim, aber autorisierte Medienvertreter dürften an Plenarsitzungen teilnehmen. Während die Mitglieder der Versammlung aktiv an den jeweiligen Themen arbeiteten, sei es ihnen untersagt, Interviews und öffentliche Kommentare abzugeben, auch in den sozialen Medien.

Wie zu erwarten gewesen sei, seien einige der von der Versammlung besprochenen Themen umstritten und emotional gewesen, was zusätzliche Sitzungen gerechtfertigt habe. In Bezug auf diese seien die Empfehlungen der Versammlung sehr detailliert und spezifisch, einschließlich Empfehlungen zu umfassenderen politischen Fragen, deren Behandlung als notwendig erachtet worden sei und sich von Empfehlungen lediglich im Hinblick auf rechtliche Änderungen unterschieden. Die ausführlichen Empfehlungen und der Abschlussbericht der Versammlung würden vom Vorsitzenden der Versammlung einem gemeinsamen Ausschuss vorgelegt, der diesem heute hier ähnlich sei und aus Mitgliedern beider parlamentarischer Kammern bestehe.

Die jüngste Bürgerversammlung sei zwischen Oktober 2016 und April 2018 zwölfmal zusammengetreten. Der Abschlussbericht sei im Juni 2018 zu fünf Themen veröffentlicht worden.

Im Juni 2019 habe die Regierung die Einrichtung einer neuen Bürgerversammlung angekündigt, um die Gleichstellung der Geschlechter zu prüfen.

Bisher hätten die Empfehlungen der Versammlung dazu beigetragen, eine breitere öffentliche Zustimmung für vorgeschlagene Verfassungsänderungen sicherzustellen. Insgesamt seien die Erfahrungen Irlands mit der Bürgerversammlung positiv. Es sei ein äußerst positiver Prozess, durch den die breite Öffentlichkeit Empfehlungen einfacher akzeptiert und sehr viel Vertrauen in die Funktion und Arbeitsweise der Versammlung gewonnen habe.

Der Botschafter, **S. E. Dr. Nicholas O'Brien** dankt abschließend noch einmal dem Vorsitzenden und





den Abgeordneten für die Gelegenheit, ihnen heute das irische Modell vorstellen zu dürfen. Er freue sich nun sehr auf die Empfehlungen der Sachverständigen, darauf, mehr über das bestehende und vorgeschlagene Engagement der deutschen Bürgerinnen und Bürger zu erfahren und sich heute und in Zukunft mit den Ausschussmitgliedern zu diesem Thema auszutauschen.

Der **Vorsitzende** dankt dem Botschafter für seine Ausführungen und dafür, dass er auf Deutsch vorgetragen habe, was durchaus eine Herausforderung sei. Er weist an dieser Stelle darauf hin, dass ein Dolmetscher anwesend sei und somit die Möglichkeit bestehe, diesen bei Bedarf einzubinden.

Der **Vorsitzende** stellt bei dieser Gelegenheit Dr. Melanie Neumann, die persönliche Referentin des Botschafters, vor und begrüßt auch sie herzlich im Unterausschuss.

Anschließend bittet er den Sachverständigen Roman Huber um sein Eingangsstatement.

**Roman Huber** (Mehr Demokratie e.V.) wendet sich an den Vorsitzenden und die Mitglieder des Unterausschusses. Er freue sich sehr darüber, heute hier sprechen zu dürfen. Vertreter/innen von Mehr Demokratie e.V. und der Schöpfung Stiftung seien vor einigen Jahren sehr inspiriert von den Erfahrungen in Irland gewesen und hätten dann auch gleich eine Reise nach Dublin unternommen und sich das persönlich angeschaut. Man habe mit den Bürgern gesprochen, mit NGOs, mit Juristen, mit Experten und auch mit dem Premierminister, Enda Kenny, der das Ganze mit den auf den Weg gebracht habe. Das sei sehr inspirierend gewesen und habe sie eigentlich erst motiviert, in Deutschland ein Pilotprojekt zu machen, nämlich den Bürgerrat Demokratie. Den habe man dann auf den Weg gebracht mit Unterstützung von Wolfgang Schäuble, aber auch von Herrn Brinkhaus und damals noch mit Frau Nahles und Vertreter von allen Fraktionen seien mit an Bord gewesen. Der Bürgerrat habe dann im Herbst 2019 stattgefunden. Die Ergebnisse seien dem Bundestag übergeben worden, sie lägen den Abgeordneten vor. Das sei ja auch mit ein Grund,

warum jetzt hier diese Veranstaltung stattfindet. Er wolle nun auch kurz die teilnehmenden Bürgerinnen und Bürger zu Wort kommen lassen und ein kurzes Video zeigen.

#### **Der Videobeitrag konnte wegen technischer Probleme nicht gezeigt werden.**

Dann erzähle er es einfach. Noch ein paar Punkte. Man habe dem Bürgerrat sechs Regionalkonferenzen vorgeschaltet, weil man aus Irland verstanden habe, dass es ganz wichtig sei, dass alle Bürger zentral zusammen kommen. Aber in Deutschland gebe es ja auch eine föderale Kultur, deswegen sei man erst einmal in die Regionen gegangen, um die Themen zusammenzusammeln. Der Inhalt des Bürgerrats sei eine Formulierung gewesen, die im Koalitionsvertrag gestanden habe, nämlich ob und wenn ja wie unsere bewährte repräsentative Demokratie durch Bürgerbeteiligung und direkte Demokratie ergänzt werden solle. In den Regionalkonferenzen seien zusätzliche demokratische Themen eingesammelt und in den Bürgerrat eingespielt worden. An zwei Wochenenden hätten 160 Bürgerinnen und Bürger in Leipzig getagt, auch unter Vorsitz von Günther Beckstein, der übrigens auch in seiner Zeit als Ministerpräsident schon einmal einen Bürgerrat durchgeführt habe, also auch das Verfahren gekannt habe. Die Bürgerinnen und Bürger hätten dann immer informiert, Pro- und Kontra-Einheiten gemacht, ähnlich wie in Irland. Man habe sich da relativ angenähert. Im Großen gebe es einen Input, aber der eigentliche Diskurs finde am Tisch statt, und zwar vertraulich, dass man eben auch mal seine Meinung ändern könne, dass man auch mal ins Unreine sprechen könne und vor allem nicht fürs Schaufenster spreche. Also fünf, sechs, sieben, acht Bürgerinnen und Bürger am Tisch. Jeder Tisch werde nummeriert und es werde darauf geachtet, dass auch die leisen Stimmen zu Wort kommen. Von den einzelnen Tischen seien die Ergebnisse dann zusammengesammelt und am Ende aggregiert worden und auch abgestimmt, wie in Irland.

Die Ergebnisse seien recht eindeutig. Bürgerinnen und Bürger wollten eine Ergänzung der parlamentarischen Demokratie. Sie wollten auch Bürgerräte, seien auch offen für direkte



Demokratie und wollten vor allem eine Kombination von beiden Instrumenten. Jetzt gingen die Ergebnisse dann in den Bundestag. Sie seien bereits im Ältestenrat behandelt worden. Ein Ergebnis dieser Befassung sei unter anderem, dass es im nächsten Jahr einen weiteren Bürgerrat zu der Fragestellung geben solle „Was ist Deutschlands Rolle in der Welt?“ Allein, dass es diesen Beschluss im Ältestenrat gegeben habe, zeige auch schon die Ernsthaftigkeit mit der sich der Bundestag mit dieser Form der Bürgerbeteiligung auseinandergesetzt habe.

Neben dem Thema „Deutschlands Rolle in der Welt“ soll es bei dem Bürgerrat, der im nächsten Frühjahr stattfinden solle, auch darum gehen, noch einmal genauer zu erforschen, inwieweit dieses Instrument taue, tatsächlich auch die parlamentarischen Strukturen zu ergänzen; wie die Schnittstellen seien, wie das ineinander spielen könne. Das sei das zweite von diesem Bürgerrat erwünschte Ergebnis. Man habe auch noch ein paar praktische Vorschläge, über die er dann gerne in der zweiten Runde sprechen könne.

Der **Vorsitzende** bittet Frau Dr. Hummel um ihre Ausführungen.

**Dr. Siri Hummel** (Maecenata Institut) dankt ihrerseits für die Einladung. Sie verlese Teile der Stellungnahme, die den Abgeordneten schon schriftlich vorliege.

BürgerInnenräte könnten ein sehr sinnvolles Instrument demokratischer Renovation sein. Die wissenschaftliche Forschung zeige, dass große Potenziale in politischen Selbstwirksamkeitserfahrungen liegen. Diese auszuschöpfen, sei angesichts einer zunehmenden Entfremdung vieler BürgerInnen von der Politik notwendig. Bisherige Erfahrungen mit BürgerInnenräten oder anderen Losgremien zeigten folgende Befunde:

Erstens: Durch die gestufte Zufallsauswahl erreiche man einen deutlich höheren Grad an sozialer Heterogenität als in den klassischen Institutionen. Die Repräsentativität einer zunehmend diversen Gesellschaft, die in „Akademiker-Parlamenten“ problematisch werde, könne über BürgerInnenräte besser dargestellt

werden. Der Zufall des Loses nivelliere strukturelle Vorteile im Partizipationszugang. Was nichts anderes heiße, als dass die Merkmale, die die Wahrscheinlichkeit zur Partizipation erhöhten, also beispielsweise Bildung, Geld oder Alter, durch den Zufall chancengerecht ausgeglichen würden.

Zum Zweiten entwickelten die Beteiligten im Laufe des Beratungsprozesses ein größeres Verständnis für unterschiedliche Positionen. Sie seien eher geneigt von vorherigen Extrempositionen abzuweichen, was eine Konsensfindung erleichtere.

Zudem stellten sich bei den Beteiligten „politische Lernprozesse“ ein. Neben dem Faktenwissen und einem besseren prozeduralem Verständnis von politischen Vorgängen würden die Entschlüsse auch besser in das eigene Wertefundament integriert. Populistisches Abstimmungsverhalten, das häufig bei anderen Formen direkterer Demokratie befürchtet werde, sei bei den BürgerInnenräten unwahrscheinlicher, weil diese eine sehr ausführliche Informationsphase beinhalten.

Viertens böten BürgerInnenräten sich auch bei Sachthemen an, die parteiintern verschiedene Fronten aufwiesen. Also beispielsweise Themen wie der Wahlrechtsreform. Sie böten damit gewissermaßen ein Konsensfindungspotenzial für gewisse parlamentarische Schwachstellen an. Die für diesen Ausschuss durchaus relevante Frage, was habe das eine, also das bürgerschaftliche Engagement eigentlich mit dem anderen, mit den Bürgerräten zu tun, wolle sie mit zwei Aspekten beantworten, die aber in einem Wechselverhältnis zueinander stünden.

Zum einen, wer sich einmal beteilige, der tue das in der Regel auch häufiger und über das Pilotprojekt hinaus. Die Forschung spreche hier von sogenannten „Mehrfachengagierten“, bei denen man sehen könne, dass die Beteiligung gewissermaßen über die Lebensbereiche hinweg ansteckend sei.

Zum anderen bürgerschaftliches Engagement bilde politisch. Erfahrungswerte der freiwilligen Einbindung in das Assoziative lieferten damit



eben gute Voraussetzungen für die deliberativen Prozesse der BürgerInnenräte. Aber für den Erfolg von BürgerInnenräten seien bestimmte Voraussetzungen zu erfüllen. Die gestaffelte Zufallsauswahl sollte nach Kriterien inklusiver Beteiligung getroffen werden.

Das Verfahren müsse sorgfältig moderiert und begleitet werden, auch sollten unterschiedliche Diskussionsformate eingesetzt werden, um jedem Teilnehmenden die Möglichkeit zu geben, seine Meinung in Sprache zu bringen und zu Wort zu kommen. BürgerInnenräte brauchten Zeit und Geld. Ein hinreichender Vorlauf sowie ausreichend Ressourcen zur Durchführung seien entscheidend für einen erfolgreichen Ablauf. Ganz wichtig, BürgerInnenräte dürften kein schmückendes Beiwerk sein, sondern sie müssten in irgendeiner Form Entscheidungsrelevanz haben. Für die Motivation der Teilnehmenden, aber auch für die Wahrnehmung von BürgerInnenräten in der Bevölkerung sei enorm wichtig, dass die Ergebnisse nicht in der Schublade endeten. Dies könne im Umkehrschluss sonst zu noch größerer Politikverdrossenheit führen. BürgerInnenräte sollten darüber hinaus auch nicht nur einzeln punktuell angelegte Partizipationsverfahren sein, sondern stärker institutionalisiert werden. Die Verbindlichkeit der Ratsbeschlüsse könne über verschiedene Instrumente hergestellt werden, neben einer Befassungspflicht könnten das auch Initiativ- oder Selbstbefassungsrechte sein.

Insbesondere aus ihrer Expertise der Zivilgesellschaftsforschung heraus, wolle sie betonen, dass BürgerInnenräten die organisierte Zivilgesellschaft nicht ersetzen könnten. Die zivilgesellschaftlichen Organisationen, die als Themenanwälte aktiv seien, müssten in ihrem Engagement, unterrepräsentierte Gruppen und Themen zu vertreten, auch weiterhin gestärkt werden. Die Organisationen verfügten zum einen über den direkten Austausch mit Betroffenen über wichtige Informationen und andererseits auch über jahrelanges Faktenwissen. Die Funktion der Aggregation schwacher Stimmen durch die Zivilgesellschaft dürfe nicht unter dem Vorwand der Einführung von BürgerInnenräten vernachlässigt werden. Also wenn es um die Frage der Finanzierung gehe, dürfe das Eine gegen

das Andere nicht ausgespielt werden. Vielmehr seien beide als unterschiedliche Möglichkeiten zu sehen, die parlamentarisch-repräsentative Demokratie als Elemente der Bürgerbeteiligung und direkter Demokratie sinnvoll zu ergänzen.

Der **Vorsitzende** bittet anschließend Dr. Ansgar Klein um seinen Beitrag.

**Dr. Ansgar Klein** (BBE) erklärt, er habe jetzt schon vieles über die Bürgerräte gehört, dem er sich im großen Umfang anschließen könne. Die Ausrichtung seiner Ausführungen werde eine andere sein. Es gehe darum, dass er ein bisschen Sorge habe, dass die Demokratiep Politik und die Engagementpolitik auf direkte Demokratie und Bürgerräte reduziert würden. Und das halte er für schwierig, für sehr schwierig. Seine Rednerrolle wolle er vor diesem Hintergrund kurz erläutern.

Er sei der Geschäftsführer des Bundesnetzwerkes Bürgerschaftliches Engagement, BBE. Dieses Netzwerk sei auf Empfehlung einer Enquete-Kommission des Deutschen Bundestages im Jahr 2002 gegründet worden, der Enquete-Kommission zur Zukunft des bürgerschaftlichen Engagements. Das BBE organisiere multisektoral die Organisation der Zivilgesellschaft, Staat und Kommunen, Wirtschaft, Gewerkschaften usw. für die Fragen der Bürgergesellschaft. Man mache gerade aktuell ein Forum mit dem Innenministerium und der Robert Bosch Stiftung zur Digitalisierung und Zivilgesellschaft, um die Erfahrungen der organisierten Zivilgesellschaft aufzurufen, zu verdichten und daraus eine reformpolitische Handlungsagenda der öffentlichen Hand und auch der Zivilgesellschaft zu machen. Das sei sein Hintergrund. Insofern könne er seiner Vorrednerin darin beipflichten: Demokratie- und Engagementpolitik gehörten erstens eng zusammen. Zweitens seien die Instrumente von direkter Demokratie und Bürgerräten in Kombination keine erschöpfende Beschreibung der notwendigen Instrumente einer modernen Engagement- und Demokratiep Politik. An dieser Stelle wolle er ein Ausrufezeichen zu Beginn machen. Die Zukunftsfragen der Demokratie gehörten in die Herzkammer der Demokratie und das sei das Parlament. Deshalb hatte man damals eine Enquete zum Engagement, die sei extrem erfolgreich gewesen und auch das



Bundesnetzwerk sei dann gegründet worden. Man fordere auch eine neue Enquete, um die modernen Herausforderungen des Zusammenhangs von Demokratie- und Engagementpolitik in den verschiedenen Ebenen der Politik zu klären. Vor diesem Hintergrund habe man beinahe 20 Jahre Erfahrung als das mittlerweile größte Netzwerk dieser Art in ganz Europa. Die Europäische Ratspräsidentschaft begleite man koordinierend mit der organisierten europäischen Zivilgesellschaft.

Vor diesem Hintergrund, eine an seine Vorrednerin anschließende Bewertung. Grundsätzlich seien Bürgerräte ein wichtiges und wertvolles Instrument. Da gebe es keinerlei Zweifel. Er habe noch das Privileg gehabt, mit einem der Pioniere der Bürgerräte, Peter Dienel, auch kollegial befreundet zu sein, der die Planungszelle<sup>1</sup> in Deutschland in den 1970er Jahren erfunden habe und die seitdem weltweit Furore mache. Und man sehe das ja, Seine Exzellenz, in Irland machten sie die Bürgerräte. Da gebe es eine lange Tradition und das sei eine gute Tradition.

Aber, jetzt kämen seine Einwände im Sinne der Aufstellung einer breiteren Agenda, weil das könne nicht alles der Demokratiepolitik sein. Man fordere seit langem, langem, langem – man sitze hier in einem Unterausschuss, und sei froh, dass man ihn habe – aber wertvoller wäre ein Hauptausschuss, der Engagementpolitik mit der Demokratiepolitik, der politischen Bildung und den antidemokratischen Bestrebungen auch in der Zivilgesellschaft und den Maßnahmen dagegen zu einem großen Komplex verbinde. Das sei für sie im Sinne einer demokratiepolitischen Orientierung strategisch ganz, ganz wichtig. Und man habe es schon seit Jahren gefordert, eine weitere Enquete im Bundestag, also hier angesiedelt, die auch die Möglichkeiten habe. Er sei damals selber Koordinationsreferent der SPD in der Enquete-Kommission zum Engagement gewesen. Man habe wirklich ein reichhaltiges Arsenal der Beteiligung der organisierten Zivilgesellschaft von Bürgerbefragung, von Wissenschaft gehabt und die Parlamentarier seien

alle immer engstens dabei gewesen. Das sei, glaube er, für die Zukunft der Demokratie wichtig. Es gehe ihm nicht darum, gegen die Bürgerräte zu reden, sondern es gehe ihm darum, bei Engagement- und Demokratiepolitik für zentrale institutionelle Weichenstellungen zu werben, die ergänzend notwendig seien. Dazu gehöre auf jeden Fall ein Hauptausschuss dieser Themen im Deutschen Bundestag. Dazu gehöre möglicherweise eine weitere Enquete. Seit 2002 liege das Ende der Enquetekommission zur Zukunft des bürgerschaftlichen Engagements zurück, das sei bald 20 Jahre her. Da sei viel passiert, auch viel Positives in Deutschland passiert, dass man das noch einmal neu bewerte.

Dann gebe es einen dritten Punkt, der ihm sehr, sehr wichtig sei, und da wende er sich auch an die Kollegin von der Union. Es gehe um das Demokratiefördergesetz. Das BBE sei ein parteiübergreifendes Fachnetzwerk. Alle 16 Bundesländer seien bei ihnen Mitglied. Er sei auch seit vielen Jahren teilnehmender Berater der Bund-Länder-Runde zur Engagementpolitik. Und er könne sagen, von der CSU bis zur CDU in Schleswig-Holstein und den SPD-regierten Ländern sei ein Demokratiefördergesetz unabhängig von der Parteilinie aus strukturellen Gründen nötig. In der Corona-Krise würden zivilgesellschaftliche Organisationen bedürftig in Strukturförderung und nicht in Projektförderung. Nachhaltige Infrastrukturen für die Begleitung von Engagement und Partizipation im Sozialraum vor Ort erforderten nachhaltige Förderungen, nicht eine freiwillige Aufgabe der Kommunen, die je nach Finanzlage zusammenklappe. Das könne man so auch nicht als belastbar ansehen. Insofern wäre seine dringende werbende Bitte für die Demokratiepolitik, eine Bundeskompetenz zur Förderung von Engagement und Partizipation, wie auch immer man das Gesetz dann nenne, zu schaffen, was verfassungsändernde Qualität habe und sich mit den Ländern in einer hochgradig partizipativen Weise - er glaube, der erste Gesetzentwurf von Frau Schwesig hatte das vorgesehen - einbindend zu verständigen über die Auswahl der lokal zu fördernden Infrastrukturen und den föderal korrekten Weg über die Länder zu

<sup>1</sup> Die Planungszelle (Bürgerforum oder Bürgergutachten) entwickelte ein Beratungs- und Partizipationsverfahren, welches demokratische Teilhabe des einzelnen Bürgers an verschiedenen Planungs- und

Entscheidungsprozessen ermöglicht, etwa innerhalb der Bürgerbeteiligung.



den Kommunen in Deutschland zu gehen. Wenn man das mache, und dann ein Demokratiefördergesetz habe, das parteiübergreifend für zivilgesellschaftliche stabile Infrastrukturen zur Begleitung von Engagement und Partizipation diene, dann sei man einen großen, großen Schritt weitergekommen. Dafür wolle er werben.

Zwei Anmerkungen zum Schluss. Das BBE merke auch, und dazu sei auch einiges gesagt worden, Engagement werde zunehmend und zu Recht als Lernlandschaft verstanden. Also als ein handlungs- und erfahrungsbezogener Kontext, in dem sich BürgerInnen, über 30 Mio. in Deutschland, selbstwirksam, wenn es gut gehe, engagierten und die Gesellschaft zumindest im Kleinen gestalteten. Das seien ja die Befragungen, die man da habe, Freiwilligensurvey. Man wisse aus der Demokratiepädagogik, das sei auch schon genannt worden, die Selbstwirksamkeitserfahrung sei für das Individuum der Ort des Selbstbewusstseins und des demokratischen Lernens. Zivilgesellschaft sei nicht immer automatisch demokratisch. Man habe die Akteure, die unsere Prinzipien Toleranz, Gewaltfreiheit, Respekt voneinander, dialogische Orientierung in den eigenen Handlungsräumen nicht respektierten. Da müsse man sich auch wehren können, in den Vereinen, in den Verbänden, in den öffentlichen Räumen müsse man dann auch sagen, welche Regel man als zivile Umgangsregelung brauche, und die politische Bildung müsse dort hinein in diese Handlungs- und Erfahrungsräume.

Letzter Satz. Eine große bildungspolitische Reform stehe dort bevor, wo man die Lernräume der Zivilgesellschaft mit den Lernräumen von Kita, Schule, Hochschule zu sogenannten lokalen Bildungslandschaften so verbinde, dass man voneinander lerne.

Ein Punkt noch. Sein Vater sei Mitbegründer gewesen, für die Union übrigens, für die Bundeszentrale für politische Bildung. Er könne sagen, er habe da von Kindheit an gelernt, was politische Bildung bedeute. Sie bedeute auch handlungs- und erfahrungsbezogenes Lernen und Haltung, Haltung für die Demokratie entwickeln. Auch da, wo es darauf ankomme. Aber das mache

man eben nicht im handlungsentlasteten institutionenkundlichen Unterricht in der Schule. Das mache man in den Räumen der Zivilgesellschaft mit einem Lernen, das durch politische Bildung so begleitet werde, dass demokratisches Lernen und Motivation daraus entstünden. Konflikte werde es immer geben. Damit müsse man auch gut umgehen, gar keine Frage, aber vor dem Hintergrund zusammengefasst: Die Bürgerräte seien ein dolles Instrument. Sie seien für konfliktträchtige Beratungssituationen eine große Hilfe, aber sie stünden nicht für das Ganze der Engagement- und Demokratiep Politik. Er habe einige zentrale Eckpunkte aus der Bewertung des Nationalen Netzwerks hier genannt, wo man seit 18 Jahren Befunde der ganzen Breite der Organisation versammle und verdichte. Er könne sagen, das sei getragen von dieser Verdichtung aller Organisationen und das seien dringende Bedarfe. Wenn dann die Bürgerräte als Instrument dazu kämen, in eine solche Agenda, dann sei man froh.

Der **Vorsitzende** dankt Herrn Dr. Klein, auch für das flammende Plädoyer, aus diesem Unterausschuss einen ordentlichen Ausschuss zu machen. Das komme bei allen Mitgliedern gut an. Prof. Dr. Lhotta bilde nun den Abschluss der Expertenrunde zum Einstieg.

**Univ.-Prof. Dr. Roland Lhotta** (Helmut-Schmidt-Universität Hamburg) führt aus, natürlich sei das Thema „Bürgerräte“ hoch aktuell. Es werde vielfach diskutiert und es werde auch, wie bekannte Beispiele aus Irland oder auch British Columbia zeigten, in die Tat umgesetzt. Dies vor allem im Sinne einer vielversprechenden Möglichkeit, die parlamentarisch repräsentative Demokratie durch weitere Elemente der Bürgerbeteiligung zu ergänzen. Kombiniert werde das nicht selten mit der Forderung, zusätzliche Elemente direkter Demokratie mit Elementen der Bürgerbeteiligung zu kombinieren. Gegen ein solches „Mehr an Demokratie“ sei ja eigentlich nichts einzuwenden, wer könnte oder wollte gegen so etwas Verheißungsvolles sein. Was ihn allerdings ein wenig störe, sei das Narrativ, welches sich hinter dieser Verheißung oft einschleiche und das damit verbundene Framing von Demokratie, in das „Bürgerräte“ dann eingefügt würden. Sie seien darin nämlich eine



institutionelle Vorkehrung, um die parlamentarisch-repräsentative Demokratie zu ergänzen und dadurch auf eine gewisse Weise demokratisch aufzuwerten. Dieses Argument halte er erstens für unterkomplex und zweitens auch für unterambitioniert und deswegen werde es dem politischen Potential von Bürgerräten nicht hinlänglich gerecht.

Unterkomplex, weil es im Grunde auf der ideengeschichtlich verankerten Entgegensetzung von repräsentativer und direkter Demokratie beruhe und so eine Art Null-Summenspiel zwischen diesen Demokratietypen impliziere. Korrekturen und Reformen zielten am Ende des Tages darauf, den einen oder anderen Typus zu stärken und damit wahrgenommene Defizite des einen oder anderen Typus zu korrigieren; lies: besser und das heiße vor allen Dingen, demokratischer zu machen. Das setze eine normative Selbstsicherheit darüber voraus, was eigentlich „mehr“ oder „bessere“ Demokratie sei, die er nicht teile.

In dieser Logik müsse man deshalb immer nach institutionellen Lösungen suchen, um vermeintliche oder reale Entkopplungen zwischen repräsentativer Demokratie und direkter Demokratie, also dem Souverän zu heilen durch mehr Demokratie im Sinne von mehr direkter Demokratie via Bürgerbeteiligung.

Die institutionelle Entkopplung vom Souverän sei aber nun einmal leider so eine Art Quellcode der repräsentativen Demokratie. Das heiße letztlich, dass die strukturelle Logik dieser beiden Demokratietypen, trotz aller Kombinationsversuche an der Basis, so ein bisschen avers sei. Das mache Versuche, den einen Demokratietypus durch Bestandteile des anderen „besser“ zu machen und damit seinen demokratischen Mehrwert zu steigern, zumindest reflexionsbedürftig.

Damit komme er zu seinem zweiten Kritikpunkt. Der lautet: unterambitioniert. Unterambitioniert, weil man in dem Moment, in dem man sich auf dieses Denken einlasse, die Chance und aus seiner Sicht auch die Notwendigkeit verpasse, Repräsentation und repräsentative Demokratie als Aufgabe des gesamten politischen Systems zu

verstehen. Unser vom Grundgesetz mit Art. 20 Abs. 2, Art. 21 und auch Art. 38 befördertes Verständnis von repräsentativer Demokratie fokussiere auf den Bundestag, den turnusmäßigen Wahlakt und die temporäre Mandatierung von Parteivertretern durch Wahlbürger. Ein immer komplexeres und dynamisches Gemeinwesen stoße mit diesem enggeführten Repräsentationsverständnis an seine Grenzen. Die Folge seien die viel beschworenen Repräsentationslücken und Verluste der Repräsentationsfunktion bei den Parteien und ihren Mandatsträgern. Genau hier docke das Konzept der „Bürgerräte“ als eine Art institutionelles Therapeutikum an. Aber man sollte es nicht in dieses soeben erläuterte Demokratie-Nullsummenspiel einbetten, sondern in ein Verständnis von Repräsentation als gesamtsystemischer Aufgabe bürgerlicher Aktivierung und Integration. Es gehe um die Ermöglichung und Beförderung vielfältiger Praxen der politischen Interaktion von Bürgern und damit um ein Kontinuum politischen Handelns und politischer Kommunikation. Das aber habe nur bedingt mit einem Mehr oder Weniger oder einer besseren oder schlechteren Demokratie zu tun, sondern mit einem leider fast vergessenen Strukturprinzip unseres Grundgesetzes, nämlich der Republik.

Wenn er sich die Themen anschau, mit denen sich der Unterausschuss „Bürgerschaftliches Engagement“ bislang beschäftigt habe, werde sehr deutlich, dass es schon bislang durchweg um den „citoyen“, den Bürger, die „res publica“, um vielfältige Bereiche unseres politisch-gesellschaftlichen Systems gehe, in denen sozusagen „arenas of citizenship“ existierten, befördert und ermöglicht werden sollten. All dies seien mögliche Spielarten von Repräsentation im Sinne einer politischen Interaktion und Integration, die weit über den Wahlakt und die Mandatierung hinausgingen. Bürgerbeteiligung und Repräsentation seien so gesehen dann aber auch nicht mehr zwei alternative Ausprägungen von Demokratie, sondern bildeten sozusagen ein Kontinuum politischen Handelns und bürgerlichen Engagements in der Demokratie, die aber als ein republikanisches Gemeinwesen und nicht agonal funktionieren sollte.



Bürgerräte könnten und sollten also ein wichtiger Teil eines solchen Kontinuums sein und damit auch Teil einer differenzierten und tief gestaffelten Repräsentation, die das gesamte politische System durchziehe. Sie könnten einen Teil dazu beitragen, die republikanischen Ressourcen der Repräsentation in einem Gemeinwesen zu aktivieren. Das seien Anerkennung, Identifikation, Pflichtgefühl, Partizipation, Kommunikation und auch Deliberation. Darin liege der potentiell große Mehrwert von Bürgerräten, nicht aber in einem suggestiven „Mehr an Demokratie“ und schon gar nicht der Suggestion einer „besseren Demokratie“.

Der **Vorsitzende** dankt Prof. Dr. Lhotta. Es folgt die Fragerunde der Fraktionen, in der die Fragen der Fraktionen zunächst gesammelt werden. Er bittet, jeweils anzugeben, an wen die Frage gerichtet werde, damit dann der- oder diejenige aufmerksam zuhören könne. Anschließend würden die Fragen in umgekehrter Reihenfolge zu den Eingangsstatements durch die Experten beantwortet.

Er erklärt, er habe sich selbst einmal auf die Frageliste gesetzt und wolle sowohl Herrn Huber als auch dem Botschafter eine Frage stellen.

Herr Huber habe vorhin gesagt, es gehe für ihn auch darum, einen gewissen gruppendynamischen Effekt zu eliminieren. Das kennten ja alle. Man habe eine Gruppe, und da gebe es dann selbst bei zufälliger Auswahl und bei zufälliger Gruppenzusammensetzung Lautere und Leisere. Es gehe bei einem Bürgerrat darum, sicherzustellen, dass die Lauteren nicht die Überhand bekämen. Herr Huber habe vorhin auch gesagt, es gehe darum, den Leisen auch eine Bühne zu geben. Ihn interessiere, wie er das mache.

Die Frage an den Botschafter gehe in eine ähnliche Richtung. Wie komme man an die Personen, die dann in diesem Bürgerrat säßen? Wie schafften auch sie es, gewisse gruppendynamische Effekte so im Griff zu behalten, dass klar sei, dass es auf jeden Fall ein repräsentatives Ergebnis sei und nicht das Ergebnis eines Prozesses, wo am Schluss, er überspitze jetzt einmal, zwei, drei Schreihälse

sich so viel Gehör verschafften, dass sie die ganze Gruppe mitzögen.

Sodann bittet er Abg. Dr. Christmann um ihre Fragen.

**Abg. Dr. Anna Christmann** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN) dankt allen Sachverständigen, dass sie heute hier sind. Sie freue sich sehr, dass man das Thema heute auch im Ausschuss behandle, denn im letzten Jahr habe die Übergabe des Gutachtens vom Bürgerrat stattgefunden. Ein zweites Bürgergutachten sei initiiert worden. Insofern sei es ganz wichtig, dass man das Thema jetzt auch im Parlament präsent habe, denn das Wichtigste jeder Form von Beteiligungsinstrumenten sei, dass hinterher auch etwas passiere. Wenn man einen Bürgerrat zur Frage wie man unsere Demokratie lebendiger mache, mit so viel Aufwand durchführe, sei der erste wichtige Schritt, dass man sich im Parlament dann auch sehr ernsthaft mit den Vorschlägen auseinandersetze. Die Anhörung heute sei ein wichtiger Teil dazu. Deswegen wolle sie das gerne als Vorbemerkung vorwegschicken, dass sie sich darüber sehr freue.

Jetzt komme sie zu den Fragen. Sie glaube, sie habe mehr Fragen, als sie stellen könne, deswegen versuche sie, sich auf zwei bis drei zu konzentrieren. Eine an Herrn Huber von Mehr Demokratie. Da wäre ihre Bitte, weil man ja jetzt leider das Video auch nicht haben sehen können und sie es schon einmal gesehen habe und diese Schilderung der Menschen besonders beeindruckend gefunden habe, was es auch für ein besonderes Gefühl sei, wenn man zu so einem Bürgerrat eingeladen werde. Vielleicht könnte er das noch einmal ein bisschen schildern, wie da seine Erfahrungen und die Rückmeldungen vor allen Dingen der Menschen seien, die wirklich selber dann ausgewählt worden seien und mit dabei haben sein können. Das sei aus ihrer Sicht ein ganz essentieller Teil neben den Ergebnissen, diese Wahrnehmung der Menschen, die sich daran beteiligen können.

Bei Ansgar Klein teile sie im Grundsatz natürlich viele der Ausführungen, was in der gesamten Engagementlandschaft alles noch zu tun sei. Hier würde sie doch noch einmal die Nachfrage stellen, dass sie es aber dennoch nicht als



Plädoyer gegen Bürgerräte mitnehmen würde, sondern nochmal die Frage spannend finde, wie Engagement und Beteiligung eigentlich zusammen gehe. Wie gehöre das zusammen? Wie könne sich das auch gegenseitig befruchten? Mit Blick auf die Menschen, die bei so einem Instrument dabei gewesen seien: Wie könnten die sich hinterher auch in anderen Bereichen der Gesellschaft vielleicht stärker engagieren, weil sie eben einen ganz anderen Berührungspunkt mit dieser Demokratie und damit auch der Gesellschaft gehabt hätten? Das würde sie gerne noch einmal zurückspiegeln nach dem Vorschlag.

Dann würde sie gerne den Botschafter von Irland fragen. Sie mache es jetzt einfach einmal auf Deutsch. Sie hoffe, das sei okay, sonst könne sie es auch auf Englisch machen. Die Frage sei: In Irland sei das Besondere gewesen, dass der Bürgerrat zu einem in Irland ja tatsächlich sehr umstrittenen Thema stattgefunden habe. Wenn er vielleicht auch noch einmal kurz ausführen könne, was das für ein Effekt gewesen sei, so ein schwieriges Thema, das in der Gesellschaft ja sehr polarisiert habe, wie man das durch so ein Instrument habe zusammenführen können. Das finde sie noch einmal interessant, von ihm zu hören, was gerade dieses polarisierte Thema ausgemacht habe für so ein Instrument.

Der **Vorsitzende** erteilt anschließend Abg. Höchst das Wort.

Abg. **Nicole Höchst** (AfD) richtet ihre erste Frage an Dr. Ansgar Klein. Er habe eine wunderbare Stellungnahme abgeliefert, zu der sie mehrere Fragen habe. Zum einen wolle sie gerne vorwegschicken, dass sie seine Auffassung nicht teile, dass die demokratische Bildung und Demokratieerziehung erst in den Institutionen beginne. Ihrer Meinung und der Meinung der AfD nach beginne diese in den Familien, die nicht nur die Keimzelle der Gesellschaft bildeten, sondern auch die Keimzelle der Demokratie, weil dort am heimischen Esstisch in geschützter Atmosphäre der demokratische Diskurs geübt werde. Dort seien alle Meinungen des Spektrums vertreten und natürlich auch zulässig. Die AfD halte das für die Ausprägung von Toleranz und des gesellschaftlichen Zusammenhalts für außerordentlich wichtig, dass dieser Schonraum

eine entsprechende Apostrophierung im öffentlichen Diskurs auch erhalte.

Dann habe er in seiner Stellungnahme für heute auf Seite 4 und 5 explizit die AfD angesprochen. Sie glaube, sie brauche das nicht in Gänze zu zitieren. Es gehe darum, dass er, sie zitiere, sage: „(...) dass sich die AfD gerne des Vehikels der Bürgerentscheide bei minimalen Beteiligungs-Quoren im Bund versichern möchte, um das Parlament vor sich herzutreiben und die Ressentiments gegen „die da oben“ weiter zu schüren (...)“, und so weiter. Da würde sie gerne von ihm hören, in welcher Rolle er diese Ausführungen tätige, als wissenschaftliche Anhörsperson oder als Politiker? Die Rolle sei insofern wichtig, weil er ja sich hier als Mensch betätige, der sich eine einzelne Oppositionspartei in seiner Stellungnahme vornehme. Ihr habe es sehr gut gefallen, dass er gesagt habe, das Parlament sei die Herzkammer der Demokratie. Wie vereinbare er denn die Sichtweise seiner Stellungnahme mit den Herzkammern der Demokratie, wenn er eine der beiden Herzkammern amputieren wolle?

Sie habe an Frau Dr. Hummel auch eine Frage. Und zwar verwende sie öfter die Formulierung Populismus. Das sei zum einen etwas sehr Negatives, weil es assoziiert werde mit uninformatierten Entscheidungen. Wie beurteile sie die Klimapolitikwerdung von Fridays for Future oder ähnlich lauten Nichtregierungsorganisationen im öffentlichen Raum, um Politik zu machen? Sei das ihrer Meinung nach Populismus? Sei hier in ihrer Stellungnahme möglicherweise Populismus themengebunden, entweder positiv oder negativ zu sehen?

Herrn Lhottas Ausführungen habe sie mit großem Interesse gehört. Sie denke, sie habe sehr viel gelernt und sie habe an ihn noch die Frage: Wie beurteile er Familie als wichtige Institution in dem Gefüge, das er als Kontinuum aus repräsentativer Demokratie und Bürgerräten so schön aufgemacht und skizziert habe? Könnte das auch eine wichtige und förderungswürdige Institution für diese Gesellschaft im Rahmen der Demokratieerziehung sein?





Der **Vorsitzende** gibt das Wort für die nächste Frage an Abg. Aggelidis.

Abg. **Grigorios Aggelidis** (FDP) dankt dem Botschafter und allen Experten herzlich für ihre Ausführungen. Er habe ein, zwei Fragen, die er eigentlich an alle stellen könnte. Und zwar, wenn er zusätzlich zu dem, was die bereichernden Elemente und Charakteristika von Bürgerräten seien, die beispielsweise Frau Dr. Hummel oder auch Herr Huber ausgeführt hätten, wenn er darüber hinausgehe, würden sie sagen, dass die Menschen, die dort dabei seien, hinsichtlich ihres Wissens und ihrer Erfahrungen, wie unsere parlamentarische Demokratie funktioniere, ein gutes Wissen hätten? Das interessiere ihn.

Zweiter Punkt sei, welche Erfahrungen, die sie in diesem Bereich gemacht hätten und machen, könnten helfen, bei Dingen, die in der parlamentarischen Demokratie ein Stück weit fehlten oder wo man sage, da sei Luft nach oben. Er glaube, Frau Dr. Hummel habe das auch beschrieben, diese, wie habe sie es formuliert „Akademikerparlamente“, da sei es ja mit dem Thema sozialer Heterogenität nicht ganz so weit her. Also, was könne man eigentlich daraus lernen? Denn wenn man es sich angucke, sei für die parlamentarische Demokratie nicht nur die Höhe der Wahlbeteiligung entscheidend, sondern am Ende des Tages sei auch entscheidend, wie viele Menschen über Parteien Einfluss auf solche Dinge wie programmatische Debatten oder auf die Aufstellung von Mandatsträgerinnen und Mandatsträgern nähmen.

Da stelle sich für ihn die Frage, und da komme er auf die Ausführungen, so wie er ihn verstanden habe, von Herrn Prof. Lhotta: Wie kriege man es hin, dass man nicht sage, man bringe mehr Bürgerräte und solche Institutionen rein, um die Dinge, die auf der repräsentativen Seite nicht genug ausgeprägt seien, quasi auszugleichen?

Erfahrungen, die man in diesem Bereich mache, seien hier wichtig und richtig, also er finde diesen Weg auch gut, den man gehe. Aber wie könne man es nutzen, um auf der anderen Seite wieder ein Mehr zu schaffen? Das finde er sehr spannend.

Dann habe er noch eine Frage an Herrn Dr. Klein, und zwar, weil er das auch gerade ausgeführt habe, wie existenziell wichtig es für ihn sei, für das Engagement der Zivilgesellschaft, für die Partizipation und für das Mitmachen in einer Demokratie, das genau dieser Bereich in seiner Unabhängigkeit, in seiner auch finanziellen Unabhängigkeit gestärkt und eben nicht abhängig sei von Projektfinanzierungen der Exekutive?

Der **Vorsitzende** gibt das Wort an Abg. Pahlmann.

Abg. **Ingrid Pahlmann** (CDU/CSU) stellt fest, es seien nun natürlich schon unheimlich viel Fragen gestellt worden. Auch sie richte ihren Dank an die Runde der Experten. Es sei wirklich hochinteressant gewesen. An Herrn Huber gerichtet, berichtet sie, sie habe in ihrer Kommune einen Bürger, der mitmachen durfte, der ganz, ganz begeistert und auch ganz freudig bei der Sache gewesen sei und das wirklich in den höchsten Tönen gelobt habe. Sie hatten also ein sehr intensives Gespräch dazu. Das erst einmal vorweg. Aber wenn sie jetzt gerade ihn angesprochen habe, so habe er in der Stellungnahme geschrieben, dass der Bürgerrat zufällig aus einer Einwohnermeldedatei herausgezogen werde. Wie sei denn da die Teilnahmebereitschaft? Habe man auch Absagen bekommen? Und wenn, aus welchen Gründen? Erreiche man dadurch, das sei ja der Sinn und Zweck, das eben so zu machen, wirklich alle Schichten, alle Milieus – sei der Bürgerrat wirklich repräsentativ? Oder sage er, dass es Bereiche gebe, die eher absagten und andere seien freudig dabei?

Prof. Dr. Lhotta habe schon gut dargestellt, dass Bürgerräte wie ein kleines Mosaiksteinchen zu all den anderen Mosaiken passten, dass es also eine gute Ergänzung zu all dem sei, was man mittlerweile schon habe. Aber sie stelle doch einmal die Frage: Stärkten Bürgerräte unsere Demokratie oder gebe es vielleicht auch negative Auswirkungen? Wie sei das mit den Kontrollmechanismen der Bürgerräte? Das müsse man auch in die Waageschale werfen. Und vielleicht auch, wie verhielten sich Bürgerräte zu dem etablierten Petitionswesen, das man habe? Gebe es da einen Widerspruch oder eine Ergänzung?



Der **Vorsitzende** konstatiert, den Abschluss in der Fragerunde mache Abg. Achelwilm.

Abg. **Doris Achelwilm** (DIE LINKE.) dankt ebenfalls für ihre Fraktion und erklärt, die Fraktion DIE LINKE. unterstütze direkt-demokratische Maßnahmen und begrüße sehr, dass da in den letzten Jahren einiges passiert sei. Auch auf landespolitischen Ebenen nehme man jetzt vermehrt Referenden wahr, die dann auch wiederum Einfluss hätten. Sie als Bremerin könne von einer Reform des Wahlrechtes berichten. Wo es allerdings dann auch eine Re-Reform habe geben müssen, weil natürlich auch festgestellt worden sei, dass bestimmte Vorkehrungen, die getroffen wurden, sich dann in der Realität eben als gar nicht unbedingt demokratisierend herausstellten. Zum Beispiel beim Wahlrecht habe sich gezeigt, dass die Parteilisten, die quotiert gewählt würden von der Bevölkerung nicht unbedingt in ihrer Quotierung, was Frauen und Männer anbetreffe, bestätigt würden, sondern es würden dann wieder eher die Älteren, eher die Männer und eher die Menschen mit einem Dokortitel zum Beispiel auf der Wahlliste begünstigt, wo man dann halt gucken müsse und dann eben auch auf Ebene direkt-demokratischer Mechanismen und Gesprächsformen sehen müsse, dazu den Diskurs tatsächlich zu führen, dass das dann vielleicht nicht einfach im Raum stehen bleibe, was dann auf irgendeine Art und Weise unter direkt-demokratischeren Voraussetzungen diskutiert worden sei. Was sie interessiere, bestärke einige Fragen, die hier schon angesprochen worden seien, nämlich wie man damit umgehe, dass bestimmte Personen hier im Bundestag auch oder bei Wahlentscheidungen auch zu Bundestagswahlen einfach weniger repräsentiert seien. Wie stelle man tatsächlich sicher, dass in Bürgerräten sich nicht über die üblichen Mechanismen dann plötzlich genau diese Bevölkerungsdurchschnitte wieder abbildeten, wie man sie hier habe, und dann eben als Repräsentationslücken eben auch kritisiere? Insbesondere denke man da natürlich schon auch an die Menschen, die sozial benachteiligt seien bzw. eben auch auf einer Geschlechterebene, seien es dann Frauen, die deswegen weniger vorkommen, weil sie in aller Regel ein anderes Leben führten, im Durchschnitt jedenfalls so, dass es dann auch zu weniger Zeit zum Beispiel

komme, was die Teilhabe an solchen Räten anbetreffe. Wie gehe man mit solchen strukturellen Problemen auf gewerkschaftlicher Ebene um? Das würde sie sehr interessieren.

Dann, was müsse kompetenzrechtlich verfasst und bewerkstelligt werden, damit Ergebnisse von Bürgerräten eben nicht in der Schublade landeten? Was müsse auf dieser rechtlichen Ebene tatsächlich möglicherweise hier beschlossen werden? Was wären da die dringlichsten Hebel?

Und dann auch noch einmal zu den Risiken der Instrumentalisierung von Bürgerräten. Wie lasse sich vermeiden, dass disziplinierte Minderheiten, sage sie jetzt einmal, auf direkt demokratische Formen Einfluss nehmen und dadurch letztlich antidemokratische Effekte erzielen, weil sie am ehesten wüssten, wie sie dort die Möglichkeiten nutzen? Sie habe gar keine Person spezifisch angesprochen. Sie bittet Frau Dr. Hummel und Herrn Huber, sich zu diesen Fragestellungen, die auch schon teils anderweitig angeklungen seien, zu äußern.

Der **Vorsitzende** dankt, das sei die letzte Frage in dieser ersten Fragerunde gewesen. Vielleicht schließe sich noch eine zweite an. Er gibt zuerst dem Botschafter von Irland die Gelegenheit, auf die ihm gestellten Fragen einzugehen.

**S. E. Dr. Nicholas O'Brien** (Botschafter von Irland) dankt für die Fragen. Die erste Frage zur Zusammensetzung. Die Bürgerversammlung setze sich aus einem von der Regierung ernannten Vorsitzenden und 99 Bürgern zusammen. Aber die Mitglieder würden nach dem Zufallsprinzip ausgewählt, um die Ansichten der irischen Bevölkerung zu vertreten und seien weitgehend repräsentativ für die Gesellschaft gewesen, einschließlich Alter, Geschlecht, soziale Schicht, regionale Verteilung usw. Des Weiteren müssten die Mitglieder auch im Wahlregister eingetragen sein, um in einem Referendum wählen zu können.

Die zweite Frage, zu wichtigen und auch schwierigen, polarisierenden Themen. Er denke, dass es sehr wichtig sei, einen sehr starken Vorsitz zu haben. Man habe bisher zwei Vorsitzende gehabt. Die erste sei eine Richterin des obersten Gerichtshofes gewesen und die zweite sei



Catherine Day, die ehemalige Generalsekretärin der Europäischen Kommission, also zwei starke Frauen. Er denke, ein starker Vorsitz sei immer wichtig.

Zur Frage zu den Arbeitsgruppen. Diese seien wichtig, um die Debatte zu strukturieren. Jedes Mitglied, das sprechen wolle, zeige das an und werde vom Vorsitzenden aufgefordert, der sich bemühe, eine faire Verteilung der Redezeit auf alle Mitglieder zu gewährleisten. Um die Zeit im Plenum möglichst effizient zu nutzen, werden die Mitglieder aufgefordert, die Gelegenheit zu Diskussionsrunden zu nutzen, um ihre Ansichten zu äußern, weitere Fragen an die Experten zu stellen und miteinander zu beraten. Diese Diskussionen können in einem kurzen Bericht an die Plenarsitzung widergespiegelt werden.

Die dritte Frage von Frau Abg. Dr. Christmann zu polarisierenden Themen. Das große polarisierende Thema sei das der Abtreibung gewesen.

**S. E. Dr. Nicholas O'Brien** setzt seine Ausführungen in englischer Sprache fort.

**S. E. Dr. Nicholas O'Brien** (Übersetzung): Die Versammlung sei u. a. deshalb eingerichtet worden, weil es sich um ein sehr schwieriges Thema handle, ein sehr emotionales Thema, das seit der Verfassungsänderung im Jahr 1986 für sie ein Problem dargestellt habe. Davor waren Abtreibungsregelungen, wie sie vergleichbar auch vom Bundestag verabschiedet wurden, zwar Teil des Gesetzesrechts, standen aber nicht in der Verfassung. Als sie dann in die Verfassung aufgenommen worden sei, habe man sie am Ende mehr als einmal ändern müssen. Und es habe sehr schwierige, sehr emotionale Fragen zum Reiserecht der betroffenen Frauen gegeben. Und weil sie in der Verfassung und nicht in einem Gesetz verankert gewesen seien, sei es so schwierig gewesen, sie zu ändern. Ehrlich gesagt, glaube er, dass dies als ein Ansatz zur Konfliktvermeidung angesehen wurde, um zu versuchen, einen Konsens in dieser Frage zu erzielen. Er glaube, es sei geplant gewesen, vier Sitzungen zu diesem Thema abzuhalten, doch dann sei um eine Verlängerung gebeten worden. Die Versammlung habe ein zusätzliches Wochenende erhalten, um das Thema zu

diskutieren. Interessant sei gewesen, dass, als die Ergebnisse bekannt wurden, mehr als zwei Drittel der Versammlung sagten, eine Abtreibung solle uneingeschränkt möglich sein, so hatten sie es jedenfalls formuliert - nein, doch nicht ganz uneingeschränkt, innerhalb bestimmter Grenzen. Er glaube, bei vielen Kommentatoren habe die Ansicht geherrscht, dies sei nicht repräsentativ für die Gesellschaft. Wiederum interessant sei gewesen, dass man damals ein Referendum abgehalten habe, und sich das Ergebnis der Versammlung als absolut repräsentativ für die Gesellschaft herausstellte. Er denke also, es sei ein guter Weg gewesen, um zu versuchen, diesen Debatten viel von ihrer Aufgeregtheit zu nehmen. Es sei ein sehr emotionales Thema, es erregte die Gemüter, deshalb sei es darum gegangen, zunächst in der Versammlung zu diskutieren, um danach zu schauen, was für Gesetze man brauche. So sei es dann auch passiert. Und die Verfassung sei anschließend geändert worden. Rückblickend würde er also über die Versammlung, und das gelte auch für die Arbeit hier, sagen, dass die Zusammensetzung entscheidend sei. Er komme auf das zurück, was er eingangs bezüglich der Zusammensetzung gesagt habe, nämlich dass die Versammlung von Anfang an sehr repräsentativ sei. Man habe sich für 99 Teilnehmende entschieden. Es müssen aber nicht 99 sein, es könne jede beliebige Anzahl sein. Es müsse nur repräsentativ sein. Deutschland habe eine viel größere Bevölkerung, also brauchen man vielleicht eine andere Anzahl, aber wenn die Versammlung repräsentativ sei, dann werden die Ergebnisse nicht allzu weit von dem entfernt sein, was die Bevölkerung denke.

Der **Vorsitzende** dankt S. E. Dr. Nicholas O'Brien für die Ausführungen. Die Antwortrunde der übrigen Experten beginne nun in umgekehrter Reihenfolge mit den Antworten von Prof. Dr. Lhotta.

**Univ.-Prof. Dr. Roland Lhotta** (Helmut-Schmidt-Universität Hamburg) stellt fest, drei Fragen seien an ihn adressiert worden, die er in der Reihenfolge, wie sie gestellt wurden, abarbeite.

Zunächst die Frage von Frau Höchst, ob man Familie quasi auch als ein Teil dieses politischen Kontinuums, der Aktivierung und des



Engagements betrachten könnte oder sogar befördern könnte. Das sehe er nicht so. Und das sehe er auch aus einem ganz bestimmten Grund so. Er würde erst einmal immer darauf verweisen, dass Familie ein Schutzbereich sei, den das Grundgesetz aufmache. Dieser Schutzbereich sei der Privatsphäre überantwortet. Dafür habe der Staat eine Obhut- und Fürsorgepflicht. Das sei bekannt. Er würde sich aber vor einem Weg hüten, der so ein bisschen darauf hinauslaufe, genau diese geschützte Privatsphäre zu instrumentalisieren und dann sozusagen im verlängerten Bereich zu politisieren. Seine Ausführungen hätten sich kapriziert auf die Etablierung eines möglichst breiten Raumes der Kommunikation der Interaktion. Darunter verstehe er aber eben einen öffentlichen Raum, zu dem die Familie nicht gehöre. Natürlich würden wir alle auf gewisse Weise auch in der Familie sozialisiert. Das könne jeder vielleicht selber an seinem eigenen Beispiel nachvollziehen. Nichts sei schöner gewesen, als das krasse Gegenteil davon zu wählen, was die Eltern gewählt hätten und solche Dinge mehr. Aber das sei ein Bereich, der sich autark entwickle und auch autark bleiben sollte. Also insofern würde er die Familie eigentlich nicht in das von ihm beschriebene Kontinuum eingestellt sehen wollen.

Herr Abg. Aggelidis habe auf gewisse Weise die Nobelpreisfrage an ihn gerichtet. Nämlich die, wie man tatsächlich auch den Mehrwert einer solchen Kombination abschöpfen könne bzw. wo könne man die Schnittstellen von Bürgerräten, Repräsentation, parlamentarischer Demokratie quasi aktiv machen, wenn er ihn richtig verstanden habe. Dafür habe er natürlich kein Rezept, aber umgekehrt sei überhaupt der Weg, es auszuprobieren, unheimlich wichtig. Insofern sei also der Versuch, der hier gestartet werde, auch über den Bundestag mit dieser Institution Bürgerräte, es einfach zu versuchen, ein sehr guter Weg. Warum? Und jetzt komme man zu dem Mehrwert. Das wäre in dem videotake drin gewesen. Also eine wichtige Ressource, die es beim Mittun nicht zu unterschätzen gelte und beim Aktivieren eines Mittuns, sei Anerkennung. Und über Anerkennung eben auch eine Art der Identifikation mit dem politischen System, in dem man sich bewege. Diese Anerkennung verpuffe aber sehr schnell.

Damit sei man auch bei einer Frage, die gestellt worden sei: Wenn das, was produziert werde, für die Schublade sei. Genau das sollte nicht passieren. Das bedeute nicht zwingend, dass daraus resultieren sollte, ein Instrumentarium, dass quasi Bürgerräte so eine Dauermonitoringpflicht gegenüber dem Parlament hätten, sei es auf Länderebene, sei es auf kommunaler Ebene, sei es auf Bundesebene. Da würde er einfach auch sagen, da habe der Parlamentarismus fast auch einen Selbststand und einen Eigenwert, den man auch vertreten sollte. Aber der Clou sei natürlich und sollte sein, rezeptiv zu sein gegenüber so etwas. Er glaube, alle Parteien könnten von einem solchen bürgerschaftlichen Input eminent profitieren. Man brauche jetzt nicht die ganzen Floskeln von Responsivität, von Raumschiff Berlin und all diesen Dingen reproduzieren. Aber, er glaube, das sei eine ganz entscheidende Schnittstelle auch im Interesse der Parteien, hier offensiv zu agieren und es einfach zu probieren. Also Learning by Doing sei hier auch bei institutionellen Reformen, wie sie vielleicht dann auch noch passieren könnten, eine wichtige Maßgabe.

Abg. Pahlmanns Frage war, und er lasse sich nicht aufs Glatteis locken: Stärkten Bürgerräte unsere Demokratie? Sie habe gesehen, dass er sich sozusagen auf dieses Demokratiespiel gar nicht so richtig habe einlassen wollen, sondern gesagt habe, dieser Mehrwert des einen Typus oder des anderen Typus interessiere ihn gar nicht so sehr, sondern er würde quasi an das anknüpfen, was er zur Frage von Herrn Abg. Aggelidis gesagt habe und es betonen. Natürlich stärke es ein repräsentatives System verstanden als eine Repräsentation, die das ganze politische System durchziehe. Davon könne eine Demokratie natürlich auch nur profitieren. Worauf er sich eben nicht einlassen wollte, war, dieses öfter einmal mittransportierte Narrativ repräsentative Demokratie gegen Bürgerbeteiligung so ein bisschen auszuspielen. Man komme da schnell in so einen „Demokratie-Klempner-Modus“, wo man institutionelle Reformen an das eine oder das andere dranflansche. Gerade Bürgerbeteiligung, Bürgerräte könnten sehr wohl einen sehr großen Mehrwert generieren. Wobei man dann bei der interessanten Frage sei, wie prozeduralisiere und wie institutionalisiere man das klug, damit es kein



Bias und sonstige Verzerrungen gebe.

Der **Vorsitzende** bittet Herrn Dr. Klein um seine Antworten.

**Dr. Ansgar Klein** (BBE) dankt für die Fragen. Frau Abg. Dr. Christmann habe noch einmal gefragt, wie er die Bürgerräte bewerte. Er bewerte sie natürlich positiv. Das sei überhaupt keine Frage. Er habe nicht gegen die BürgerrInnenräte geredet. Sein Fokus sei, die Agenda der Demokratie- und Engagementpolitik nicht zu verkürzen, weil ihm das ganz wichtig erscheine. Er wolle noch einmal die Hauptpunkte nennen. Er würde extrem viel erwarten, weil es wirklich eine der erfolgreichsten Enquete-Kommissionen des Deutschen Bundestages gewesen sei, die zur Zukunft des Engagements. Er könne das seit beinahe 20 Jahren als Gründungsgeschäftsführer des BBE beurteilen, alle 16 Länder seien Mitglied, man habe seitdem die Gründung der neuen, eng zusammenhängenden Politikfelder Engagementpolitik und Demokratiep politik. Ihr Anliegen sei es, dieses weiterzuführen. Dabei seien Bürgerräte ein Element. Insbesondere bei konfliktären Fragen könne man das gut einsetzen. Aber sie ersetzen keinen Hauptausschuss im Bundestag, sie ersetzen keine Enquete-Kommission und sie ersetzen auch keine nachhaltigen, begleitenden Infrastrukturen der Zivilgesellschaft vor Ort, die man mit einer Bundeskompetenz zur Förderung überhaupt erst ermöglichen könne in ungleich verteilten Ausgangslagen. Das sei die erste Antwort.

Zu Frau Abg. Höchst von der AfD wolle er noch einmal sagen: Seine Beobachtung in der Legislatur sei, das BBE habe immer eine Enquete-Kommission gefordert und da sei von ihrer Partei tatsächlich ein Antrag zu einer Enquete-Kommission gekommen, aber für direkte Demokratie, also eine eingegrenzte Agenda. Er habe sich das dann angeguckt und dann, das wäre dann seine Antwort, sei ihm aufgefallen, er habe jetzt nicht mehr die genaue Zahl, es sei ein ganz, ganz geringes Quorum angesetzt gewesen, wenige hunderttausend, und er stelle sich vor, wie also ein direktdemokratisches Instrument mit einem Quorum mindester Art den repräsentativ gewählten Deutschen Bundestag mit vielen, vielen Millionen Wählern vor sich hertreibe, mit einem

solchen Gesetz. Der Antrag der AfD sei vergiftet gewesen. Und er sei nicht vernünftig gewesen, weil die Direktdemokratie als Ergänzung gut sei, aber nicht als Pusher und Treiber des Parlaments in einem derartigen Missverhältnis. Das fand er hochproblematisch und das habe ihn dann zu der Analyse in seiner Rolle als Geschäftsführer des Bundesnetzwerks und als Politikwissenschaftler und als Publizist, das sei so eine Dreifachrolle, er gebe es zu, dazu gebracht, einzuschätzen, hier werde ein Instrument zur Mobilisierung von Wutbürgern gegen die repräsentative Demokratie vorbereitet, das nicht hilfreich sei für die Zukunft der Demokratie. Umgekehrt sei aber hilfreich, dass diese Fragen im Herzen, in der Herzkammer, er wiederhole dieses Wort, weil er daran glaube und es so sehe, die Herzkammer der Demokratie sei der Ort, der Zukunftsfragen der Demokratie. Und deswegen eine neue Enquete; nach 20 Jahren sei so viel passiert, wo Demokratie und Engagement als zusammenhängende Politikfelder jüngerer Art verstanden würden und man das auch auf den Ebenen bis in die europäische Internationale einmal durchdiskutiere, davon würde er sich sehr, sehr, sehr viel versprechen.

Herr Abg. Aggelidis, habe eine der großen Fragen gestellt. Wie hänge Engagement und Partizipation zusammen? Nicht jedes Engagement sei von sich aus schon politisch. Das sei schon richtig, aber es gebe in ganz, ganz vielen Formen des Engagements, in wirklich vielen, diese Selbstwirksamkeitselemente, in denen Gesellschaft im Kleinen gestaltet werde, so sei auch die Forschungslage. Engagierte wollten die Gesellschaft im Kleinen gestalten. Und in der politischen Bildung heiße es, wer im Kleinen selbstwirksam sei, könne es auch im Großen werden. Man müsse diese Selbstwirksamkeit nehmen und von dorthin prodemokratische Motive entfalten. Da sei natürlich sozusagen die politische Bildung auch mit Zukunftsformaten gefragt, die nicht nur in Schulen stattfänden, sondern auch in den Räumen der Zivilgesellschaft, da seien sie auch schon, außerschulische politische Bildung, aber das könnte gestärkt werden. Da sei die Vision, die unter Digitalisierungsbedingungen natürlich noch eine höhere Dynamik gewinne, von kommunalen Bildungslandschaften in denen die Engagementräume und die Partizipationsräume



auch Lernräume seien, wo Engagementprojekte zu Themen führten, über die die Kommune nachdenke, über die die politische Gemeinschaft nachdenke und aus denen man dann Haltung für die Demokratie entwickle und wo dann eben auch Parlamente vom Kommunalparlament bis zum Bundestag offene Formate hätten, in denen sie mit Bürgerinnen und Bürgern ihre Anliegen tatsächlich auch in einer ernsthaften Weise erörterten. Dann habe man eine stabile Zukunft der Demokratie. Darum sei es ihm gegangen.

Der **Vorsitzende** erteilt Dr. Hummel das Wort.

**Dr. Siri Hummel** (Maecenata Institut) beginnt mit der Frage von Frau Abg. Höchst, inwiefern sie den Populismus-Begriff verwende. De facto habe sie den tatsächlich nur einmal verwendet und nicht mehrmals, aber es sei dahin gestellt. Sie verwende diesen hier im Begriffsverständnis von, man rede über unüberwindbare Antagonismen. Die funktionierten nach oben, unten, und nach innen und außen. Und die dann zu emotionalisierten und uninformierten Abstimmungsverhalten führten. Das sei für sie die Begriffsverwendung, die sie hier benutze. Und nein, Fridays for Future sehe sie nicht als populistische Bewegung. Sie habe selten so gut informierte junge Leute erlebt wie in dieser sozialen Bewegung.

Herr Abg. Aggelidis, die Frage, inwiefern die „Akademikerparlamente“ etwas aus den Bürgerräten lernen könnten. Da schließe sie sich Herrn Prof. Lhotta an. Also zum einen sei es tatsächlich die Frage von: Können man hier nicht eine Art Bewusstsein schaffen, wie problematisch das eigentlich sei, dass hier der Großteil der Abgeordneten weiß und männlich und alt - entschuldigen Sie, die Abgeordneten wüssten, was sei meine- sei und sehr gut gebildet seien und man dadurch einfach eine Schieflage kriege, wie der Rest der Bevölkerung strukturiert sei? Diese BürgerInnenräte könnten eben einfach ein Bewusstsein dafür schaffen, dass man die besser herstellen müsse. Daran knüpfe die Anschlussfrage an: Wie könne man das ins Parlament tragen? Sie meine, die Abgeordneten hätten diese Debatten ja im Haus schon, also die Frage nach Quotierung zum Beispiel: Seien zu wenig Frauen in den Parlamenten? Das sei die Anschlussdiskussion daran.

Jetzt habe sie noch Frau Abg. Achelwilm mit der Frage: Was müsse auf der rechtlichen Ebene passieren? Sie sei keine Verfassungsrechtlerin, deswegen könne sie ihr das hier wirklich nicht gut beantworten. Aber die Frage sei ja, sie habe ja die Befassungspflicht ins Spiel gebracht. Das sei etwas, wofür man ihres Wissens nicht irgendwie die Verfassung ändern müsste. Bei den Initiativrechten wäre es tatsächlich etwas anderes. Da bräuchte man Expertisen, wobei die teilweise auch schon vorlägen, was man machen müsste. Aber wie gesagt, eine Befassungspflicht könnten sich die Abgeordneten quasi selber auch schon vornehmen bzw. die könnte in die Verfahren schon eingeschrieben werden.

Jetzt die Frage, die mehrfach angeklungen sei, zu sagen, wie könne man eigentlich laute Stimmen verhindern bzw. wie könne man die leiseren Stimmen in den Diskurs bringen? Das sei in erster Linie die Aufgabe der Moderation, und deswegen habe sie darauf auch so gepocht, dass das sehr, sehr wichtig sei, denn es sei fast mit sozusagen am wichtigsten. Es gebe gute Erfahrungswerte, wie man das mache. Wenn Leute sich unwohl fühlten, beispielsweise im Plenum zu sprechen, dann splitte man das auf in kleinen Gruppen, dann könne man auch spielerisch daran gehen, dann könne man Sprechzeiten festlegen, so dass eben nicht der Lauteste sich immer melde, sondern eben nur einen bestimmten Anteil der Sprechzeiten bekomme. Bei der Bestellung per Zufallsauswahl sei es natürlich ganz wichtig, dass man ein Augenmerk darauf lege, wenn Leute sagten: „Nein, ich will nicht.“, dann vielleicht auch noch einmal zu fragen: „Ja, warum wollen Sie nicht.“ Wenn sie nämlich beispielsweise Care-Arbeit machen müssten und es schlichtweg nicht könnten oder weil die ganzen Veranstaltungen immer Abends stattfänden, sie aber keine Kinderbetreuung haben, dann wäre das etwas, was sich relativ einfach lösen lasse. Man müsse es dann nur wissen. Genauso sei es auch mit der Frage, inwiefern vergüte man denn die Bereitschaft zur Teilnahme. Wo sie ganz stark dafür sei, denn das mache den Weg unglaublich einfacher, dahin zu kommen. Also die Stimmen, das liege, denke sie, da stimme man auch überein, ganz stark in diesem Moderationsbereich. Deswegen sei das auch wichtig, dass man die sorgfältig auswähle und zum anderen in der



Bestellung der Zufallsgruppen, wo man eben dieses Augenmerk darauf legen müsse, warum die unterrepräsentierten Leute denn eigentlich nicht daran teilnehmen wollten.

Der **Vorsitzende** gibt das Wort an Roman Huber.

**Roman Huber** (Mehr Demokratie e.V.) beginnt mit der Beantwortung der vom Vorsitzenden gestellten Frage. Das schließe ein bisschen daran an, was jetzt gerade gesagt worden sei. Zuerst müsse man schauen, dass man die Leute überhaupt an den Tisch bekomme. Man habe es so gemacht, dass man pro Tag und Person 75 Euro Aufwandsentschädigung gezahlt habe, bei vier Tagen seien das 300 Euro. Das sei nicht ganz viel, aber auch nicht Nichts, und zumindest mache es das Menschen möglich, teilzunehmen. Man habe abgefragt, ob es etwas für die Kinderbetreuung brauche oder wenn jemand pflegebedürftige Angehörige habe oder eine Begleitperson brauche. Eine Frau sei zum Beispiel blind gewesen. Da sei dann der Partner dabei gewesen. Da müsse man dann natürlich auch die Reisekosten und Unterbringungskosten übernehmen. Das sei ganz wichtig. Also erst einmal, was man alles mache und wie man unterstütze, dass Menschen überhaupt teilnehmen könnten.

Dann sei auch ganz wichtig, dass man auf einfache Sprache antworte. Das gehe bei den Inputs von den Experten schon los. Wenn er sich jetzt mal nur das hier so anschau, das wäre teilweise nicht geeignet für einen Input bei einem Bürgerrat. Da müsse die Moderation dann ganz genau schauen, erstens noch einmal die Experten briefen, dann aber auch nachfragen, was heiße dieses Fremdwort, was heiße jenes und da wirklich ganz dahinter sein, dass so gesprochen wird, dass es verstanden werde. Bei der Moderation, das sei schon angesprochen worden, gehe es - ganz wichtig - am kleinen Tisch los. Man habe mit einer ganz einfachen Regel begonnen. Es spreche erst dann jemand zum zweiten Mal, wenn alle einmal gesprochen haben. Eine ganz einfache Regel und damit schleife sich dieses Bewusstsein ein, dass alle hier am Tisch säßen und dass man sich auch nicht zurücklehnen könne, sondern man müsse jetzt erst einmal reden, sonst könnten die anderen nicht mehr reden. Also man hole die Leute richtig rein. Die Erfahrung zeige, dass sich

die Redezeiten im Laufe der Zeit angleichen. Also die Vielredner reden weniger.

Der letzte Punkt, die Teilnehmer helfen sich selbst ab einen bestimmten Zeitpunkt. Sie unterstützten sich gegenseitig. Man habe am letzten Wochenende am Vormittag einen Input von einer irischen Verfassungsjuristin gehabt, die konsekutiv, aber leider schlecht übersetzt worden sei, und die habe auch nicht englisch gesprochen, sondern irisch, und an der Stelle habe er sich gedacht, jetzt stiegen die Leute komplett aus. Aber sie seien drangeblieben, hätten sich gegenseitig unterstützt, hätten so lange nachgefragt, bis klar gewesen sei, was der Input war. Das heiße, man könne sich darauf verlassen, dass die Menschen da sich umeinander kümmern, wenn es gut moderiert sei. Deswegen dürfe man an der Moderation auf gar keinen Fall sparen.

Die Leute, jetzt zur Frage von Frau Abg. Dr. Christmann, seien komplett überrascht, wenn sie erst einmal einen Brief bekämen, mit dem sie zu einem Bürgerrat eingeladen würden, weil viele ja gar nicht wüssten, was das sei. Sie dächten sich, was denn das jetzt sei. Sei das irgendwie Werbung oder sei das ein Fake? Oder wie auch immer. Sie schauten dann im Internet nach, fragten nach. Da müsse man eben auch schon sicherstellen, dass man hier für die Leute verfügbar sei. Wenn sie dann teilnähmen, sei es für viele eine der prägenden Erfahrungen mindestens einmal in diesem Jahr, wenn nicht auch in ihrem Leben, wie man das ja in Irland oftmals festgestellt habe. Die arbeitete und fuxten sich richtig rein. Die Teilnehmenden bei ihnen hätten dann von sich aus gesagt: „Wir schließen uns jetzt zusammen, wir sprechen jetzt mit unseren Abgeordneten.“ Also zum Beispiel mit Frau Abg. Pahlmann. Es freue ihn, dass es geklappt habe. Es sei die Initiative der Teilnehmenden gewesen. Man habe einen Bürgermeister gehabt, der im Saarland lebe. Der habe einen Termin mit dem Parlamentspräsidenten gemacht und habe den auch bekommen. Das sei ein so eindrückliches Gespräch gewesen, dass der Präsident dann gesagt habe: „Lass uns das auch mal bei uns im Saarland ausprobieren.“ Weil natürlich so ein Gespräch um ein vielfaches glaubwürdiger sei, als ein Verband wie seiner oder auch andere Menschen, die dahin kämen, weil es ganz authentisch und direkt sei.



Zur Frage von Frau Abg. Pahlmann, wie es denn jetzt wirklich mit der sozialen Exklusion ausschaue. In der Anlage seien auf einer Seite die fünf Kriterien drin und auch statistisch, wie man es geschafft habe, das Bundesmittel zu treffen. Man habe geschaut nach Geschlecht. Das gehe relativ einfach. Das sei ziemlich pari pari. Man habe die Stadt-Land-Verteilung auch gut hinbekommen. Das sei relativ einfach, weil man ja die Adressen über die Einwohnermeldeämter bekomme und dann nehme man einfach eine ganz kleine, eine mittlere, eine große, eine Großstadt und darüber habe man schon die Verteilung gesichert. Sie hätten bei Migrationshintergrund eine Übererfüllung, es seien sogar mehr Menschen mit Migrationshintergrund da gewesen, was man normalerweise bei Beteiligungsverfahren überhaupt nicht habe. Beim Alter sei es relativ einfach. Nach unten habe man sich entschieden, schon ab 16 Jahren einzuladen, weil man auch SchülerInnen habe dabei haben wollen. Allerdings dafür habe man sich entschieden, nur Staatsbürger teilnehmen zu lassen, weil es um Demokratie gegangen sei und man dachte, es sei wichtig, dass man auch wählen könne. Das könne man auch anders entscheiden, sie hätten sich jetzt da so entschieden. Bei den Hochbetagten werde es wieder schwieriger. Also 75 aufwärts, da nähmen dann nicht statistisch repräsentativ alle teil. Das könne man auch irgendwie nachvollziehen. Und am schwierigsten sei es, die Schulbildung abzubilden, und zwar Menschen mit keiner oder mit Volksschulbildung. Da klappte es immer noch ein bisschen auseinander. Aber immerhin bekomme man Menschen mit Volksschulbildung rein, mehr als mit allen anderen Instrumenten. Man könne es dann auch noch unterstützen, indem man zum Beispiel anrufe oder auch schaue: „Warum kommst du denn nicht, brauchst du denn irgendwas, wie könnten wir denn das Ganze unterstützen?“ So kriege man Menschen zusammen, die normal nie miteinander sprächen. Sie hätten Menschen aus dem Osten gehabt, die noch nie mit jemanden aus dem Westen gesprochen haben, oder auch aus Norddeutschland oder Süddeutschland. Man komme wirklich aus der Blase heraus. Das sei auch der große Unterschied zu anderen Beteiligungsverfahren. Man meine, man sei Abgeordneter, man kenne seinen Wahlkreis, ja klar, der Wahlkreis – also seine erweiterte Blase

im Wahlkreis – aber man kriege nicht wirklich mit, was die Menschen, die gar nicht zu einem kommen, denken.

Die Frage von Frau Abg. Achelwilm, was man denn rechtlich und institutionell machen müsse. Er glaube auch, dass eine Befassungspflicht über einfache gesetzliche Regelungen möglich sei. Für sie von „Mehr Demokratie“ wäre jetzt auch interessant, dass so ein Verfahren, wenn es institutionalisiert werde, nicht nur von der Bundesregierung oder von der Parlamentsmehrheit ins Leben gerufen werden könne. Man denke übrigens nicht, dass Bürgerräte ein Oppositionsrecht sei. Weil dann werde es möglicherweise benutzt und dann würden die Bürger so ein bisschen in dieser Dynamik zermahlen. Also man glaube, dass es Sinn mache, Beteiligungsinstrumente von der Mehrheit, entweder der Bundesregierung oder des Parlaments zu initiieren. Was man aber spannend finden würde, wenn es auch die Möglichkeit gäbe, dass es von unten initiiert werde, z. B. wie, bei direkter Demokratie, über eine vorgeschaltete Bürgerratsinitiative. Dann sammle man vielleicht 100.000 oder 200.000 Unterschriften und dann könne das Parlament zu dem Thema einen Bürgerrat starten und organisieren und auch finanzieren. Darüber könnte man einmal nachdenken, dass es also nicht nur ein Instrument von oben sei, sondern eben auch eins von unten. Man müsse natürlich auch hier eine Normenkontrolle einführen, weil sich nicht alle Themen eignen. Wie bei direkter Demokratie müsse man da auch eine Schranke einbauen.

Damit so etwas dann auch in der Praxis funktioniere, bräuchte man so etwas wie ein Kompetenzzentrum oder eine Stabsstelle für Unabhängige, wie es sie zum Beispiel in Baden-Württemberg gebe, die entweder beim Bundestagspräsidium oder beim Kanzleramt oder woanders angesiedelt sei, wo das Know-how gebündelt sei und wo auch klar sei, wie denn so ein Prozess ausschaue. Mache man jetzt zwei Wochenenden oder acht Wochenenden? Wie gehe denn das Ganze? Wie müsse man das dann im Detail machen? Wie gehe es mit der Finanzierung? Wer könne es denn machen? Das sollte man eigentlich bündeln, dass es nicht bei jedem Ministerium einzeln anhängt.





Zum Schluss noch die Frage von Herrn Abg. Aggelidis, welche denn die Vorbedingungen seien oder wie es denn mit dem Wissen ausschaue. Er glaube, es gebe keinerlei Vorbedingungen, man brauche kein Vorwissen, wenn man an so einem Prozess teilnehme. Am Ende würde er einmal sagen, sei das durchschnittliche Wissen von jedem Bürger, der da teilnehme, in etwa auf dem Niveau eines durchschnittlichen Bundestagsabgeordneten in Bezug auf eine allgemeine Frage. Nicht die Fachpolitiker, auf diesen Level komme man nicht, aber man habe ein relatives hohes Wissen. Was aber der wichtigste Punkt sei, und das sei jetzt seine eigene persönliche Erfahrung, er sei ja auch in den Bürgerrat reingegangen und habe sich dann schon gedacht, er beschäftige sich jetzt seit 25 Jahren mit direkter Demokratie, was solle er denn jetzt aus diesem Bürgerrat Neues lernen? Gebe es denn irgendein Argument, das er nicht schon kenne? Nein, natürlich nicht. Aber was für sie oder auch für ihn spannend gewesen sei, man bekomme heraus, was momentan mehrheitsfähig sei. Das sei der ganz entscheidende Mehrwert, auf den Abg. Aggelidis auch hingewiesen habe. Man habe für sich festgestellt, dass man mit der eigenen Position im Grunde ein Ticken zu radikal sei, sondern dass die Bürger eine Kombination von direkter Demokratie und Bürgerbeteiligung wollten. Man habe dann auch gesagt, gut, dann müsse man die eigene Position auch anpassen. Er glaube, dafür könne man Bürgerräte nutzen, um herauszufinden, was mehrheitsfähig sei. Was wollten die Bürger jetzt in dieser Konstellation zu einer bestimmten Frage? Das sei der eigentliche Mehrwert für den Parlamente und Ausschüsse losbasierte Bürgerräte nutzen könnten.

Der **Vorsitzende** weist darauf hin, dass die Zeit schon etwas fortgeschritten sei, man aber sicher noch ein Zeitfenster für eine letzte Fragerunde habe. Er bittet aber darum, die Fragen kurz und knackig zu halten und genauso kurz und knackig dann bitte auch die Antworten. Die erste Frage in dieser Runde stelle Abg. Höchst.

Abg. **Nicole Höchst** (AfD) richtet ihre Frage an Herrn Huber. Er habe gerade ausgeführt, dass er für die Auswahl von Menschen für die Bürgerräte auch nach Geschlecht auswähle und dass er dort das Verhältnis pari pari einschätze. Sie frage, wie

sie vor dem Hintergrund, dass einige Menschen doch auch unter Geschlecht den Eintrag „divers“ stehen haben, hier die Menschen für die Bürgerräte auswählen wollten.

Der **Vorsitzende** bittet sodann Abg. Aggelidis, seine Fragen zu stellen.

Abg. **Grigorios Aggelidis** (FDP) hat eine Nachfrage. Er glaube, dass seine Frage nicht ganz so klar gewesen sei. Und zwar sei es ihm nicht darum gegangen, wieviel die Menschen, die in den Bürgerräten seien, im Vergleich zu einem Bundestagsabgeordneten oder zu wem auch immer wüssten, sondern ihm sei es eigentlich mehr um die Frage gegangen, wie das Wissen darüber sei, wie unsere parlamentarische Demokratie funktioniere. Auch gerade unter diesem Aspekt, wieviel man eigentlich an Partizipation schon auf kommunaler Ebene und an Entscheidungen auf kommunaler Ebene mitgestalten könne. Denn seine Erfahrung sei, dass da ein unglaublich großes Defizit bestehe.

Das führe ihn dann wiederum zu der zweiten Frage, die an Frau Dr. Hummel gehe. Was könne man in dem Wissen, das man auf der repräsentativen Seite eben Luft nach oben habe, wie viele Menschen da mitmachen, aktiv, jenseits des Wählengehens, was könne man sozusagen für genau dieses „Mehr an Aktivierung“ auch auf der Seite gegebenenfalls aus den Bürgerräten quasi additiv lernen? Damit es ganz klar ist, ihm gehe es nicht um das Gegeneinander-Aufwiegen. Ihm gehe es eher darum, wie man aus Erfahrung das gegenseitig sozusagen „pushen“ könne.

Der **Vorsitzende** gibt danach Abg Dr. Christmann für ihre Frage das Wort.

Abg. **Dr. Anna Christmann** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN) erklärt, sie wolle es angesichts der fortgeschrittenen Zeit kurz machen und Herrn Huber vor dem Hintergrund der weiteren Entwicklung, dass es jetzt einen zweiten Bürgerrat gebe, fragen, wie zufrieden er mit diesen Entwicklungen sei. Was erhoffe er sich da vielleicht auch? Was sei da noch einmal die Rolle der Parlamentarier? Das sei ja vielleicht heute auch die Gelegenheit, da die weiteren Entwicklungen noch einmal anzusprechen.



Der **Vorsitzende** erteilt Abg. Pahlmann das Wort.

Abg. **Ingrid Pahlmann** (CDU/CSU) legt dar, sie könne perfekt anschließen und fragt ebenfalls Herrn Huber. Die Bürgerräte gebe es ja jetzt auf Bundesebene. Interessant wäre es vielleicht aber auch, dieses Instrument auf Landes- und auch auf die kommunale Ebene herunterzubrechen. Und auf kommunaler Ebene, sie sei auch noch nach wie vor Stadträtin, sie habe sich schon gedanklich umgesehen, wer denn die Moderation bei ihr machen könnte. Gebe es irgendwie ein Handwerkszeug, ein Rüstzeug? Nach welchen Kriterien müsse sie einen Moderator auswählen, damit das auch funktioniere und damit es auch einen Mehrwert habe? Sie glaube, das sei wirklich die entscheidende Rolle. Darauf hätten alle Sachverständigen hingewiesen, dass das schon das A und O sei, wie der Moderator so drauf sei und wie er das lenken könne.

Der **Vorsitzende** führt aus, die nächste Frage stelle Abg. Bahr, die per Webex zugeschaltet sei.

Abg. **Ulrike Bahr** (SPD) bedauert zunächst einmal, dass die Abgeordneten der SPD-Fraktion immer zu ihren Fraktionssitzungen gehen müssten aufgrund der wegen Corona bestehenden Regelungen und Vorsichtsmaßnahmen.

Sie wolle sich aber jetzt doch hier noch einmal einschalten und konkret an Herrn Dr. Klein und auch an Herrn Huber die Frage stellen oder auch etwas skeptisch fragen: Bürgerräte halte sie für ein ganz wichtiges und ergänzendes Moment. Man sollte alles tun, um unsere Demokratie zu schützen und entsprechend hochzuhalten. Sie habe dennoch die Befürchtung, dass die Niedrigschwelligkeit nach wie vor zu wenig gegeben sei. Sie wolle eben nachfragen, was tue man denn dafür, dass tatsächlich jeder und jede sich beteilige und sich nicht in einer gewissen Art und Weise ausgegrenzt fühle? Sie denke, dass das die größte Garantie für die Demokratie die Teilhabe an Bildung und Arbeit sei. Sie glaube, man habe wahrlich aber auch noch als zweites zu viele Feinde dieser Demokratie. Wie werde man dem denn mit den Bürgerräten etwas entgegensetzen können, aber darüber hinaus, deswegen die Sympathie für das, was Herr Dr. Klein gesagt habe, darüber hinaus eben eine

gesamtgesellschaftliche Herausforderungen sehen gegenüber denjenigen, die eben genau Demokratie abschaffen wollten?

Der **Vorsitzende** dankt für die Fragen. Die letzte Antwortrunde eröffne Herr Huber.

**Roman Huber** (Mehr Demokratie e.V.): Zur Frage, von Frau Abg. Höchst. Man spreche natürlich die Menschen so an, dass sie sich selbst einstufen könnten und sagen könnten, welches Geschlecht sie haben. Dann werde es einfach nach dem Proporz gemacht, wie das für die bundesdeutsche Bevölkerung repräsentativ sei.

Zur Frage von Herrn Abg. Aggelidis. Was man feststelle, sei, dass einmal das Wissen, wie parlamentarische Abläufe stattfinden, wirklich unglaublich steige und vor allem der Respekt steige, weil allen klar sei, wie schwierig das sei, bei kontroverser Debattenlage, wo man nicht alles wisse und nie alles wissen könne, zu einer vernünftigen Entscheidung zu kommen. Also das heiße, die Anerkennung für die repräsentative parlamentarische Demokratie die steige, weil alle selber in der Rolle seien und sagten: „Also ich bin ja froh, dass ich das jetzt nicht final entscheiden muss und die Verantwortung tragen muss.“ Deshalb erwarten auch Bürgerinnen und Bürger nicht, dass ihre Ergebnisse übernommen würden. Aber sie erwarten, dass man sich damit würdig befasst. Dann könne man sagen, haben wir übernommen aus den Gründen, haben wir nicht übernommen aus den Gründen – damit seien Bürgerinnen und Bürger zufrieden.

Zur kommunalen Ebene. Er könne Abg. Pahlmann nachher einmal noch ein paar Links geben, wo es einmal Leitfäden mit Qualitätskriterien gebe und es gebe auch Netzwerke für Bürgerschaftliches, das Netzwerk Bürgerbeteiligung und andere, wo man auf gute Moderatoren zugreifen könne. Weil das sei wirklich das A und O. Die müssten unabhängig sein und der Auftraggeber dürfe natürlich auch nicht zu sehr intervenieren. Die müssten da auch eine Freiheit haben.

Zu der Frage, wie es denn nun weitergehe. Es solle im nächsten Jahr noch einen Bürgerrat geben zu Deutschlands Rolle in der Welt. Da sei zuallererst einmal das Wichtige: Was bedeute



eigentlich „Deutschlands Rolle in der Welt“? Das sei ja Riesenthema. Man habe erst einmal alle Fraktionen abgefragt, was sie darunter verstehen. Das gehe von Auslandseinsätzen über Waffenexporte, über Handel, über Menschenrechte, über Klima, über das Verhältnis zu Russland, Verhältnis zu Irland, also die multipolare Weltordnung usw. Das sei erst einmal die Abfrage von den Fraktionen. Weiterhin frage man ca. 80 zivilgesellschaftliche Organisationen, was sie darunter verstehen. Dann gebe es losbasierte Fokusgruppen in verschiedenen Städten, wo man Bürgerinnen und Bürger einlade, was sie darunter verstehen. Ferner gebe es einen Workshop, zu dem die Parlamentarischen Geschäftsführer eingeladen seien und die außenpolitischen Sprecher, denen man diese Themenlandkarte dann vorstelle und sage: So, habe man die richtigen Themen ausgewählt? Da könne dann seitens der Politik noch einmal Input aufgenommen werden und am Ende entscheiden die Durchführungsinstitute. Ganz wichtig, die müssen eben unabhängig sein. Weil man keine 20 Fragen bearbeiten könne, sondern vielleicht sechs oder sieben an drei Wochenenden. Die Wochenenden fänden statt im Januar und im Februar und die Übergabe solle am 19. März stattfinden, noch vor der Osterpause, damit sich der Bundestag mit diesen Ergebnissen noch befassen könne. Zusätzlich solle es eben auch eine Handreichung geben, in der all die Fragen, die auch Frau Achelwilm gestellt habe, was es denn für Implikationen gebe, wie man das Ganze denn praktisch machen könne, quasi eine Empfehlung an den Bundestag, wie man so etwas etablieren und institutionalisieren könne.

Der **Vorsitzende** bittet anschließend Frau Dr. Hummel um ihre Antworten in der letzten Runde.

**Dr. Siri Hummel** (Maecenata Institut) erklärt, sie könne sich eigentlich Herrn Huber vollkommen anschließen. Es sei tatsächlich so, wenn die Leute das zum ersten Mal miterlebten, dann bekämen sie auch ein größeres Verständnis dafür, wie parlamentarische Prozedere funktionierten. Also diese Erfahrung zu sagen, man gehe mit einer Meinung da rein und der andere mit einer auch komplett anderen und dann treffe man sich aber doch irgendwie. Das Ganze finde dann auch noch mit einer bestimmten Verfahrenslogik statt, das

machte etwas.

Der **Vorsitzende** dankt für die kurze und knackige Antwort und gibt das Wort an Dr. Ansgar Klein.

**Dr. Ansgar Klein** (BBE): Frau Abg. Bahr habe ja aus dem Netz gefragt, Niedrigschwelligkeit von Instrumenten deliberativer Demokratie wie Bürgerräte. Das sei insofern eine sehr gute Frage, weil auch das BBE gehe aus vom Engagement von 30 Millionen Menschen und man wisse, dass nicht automatisch Beteiligung ins Spiel komme, entweder werde man angeschrieben, sei überrascht und lerne dann im Verfahren. Aber das sei ein Weg, den er bevorzuge bzw. für genauso wichtig oder sogar wichtiger halte, selbstgenerierte Anliegen, angefangen beim kommunalen Raum, die Bürger in ihrem Engagement als Themen begriffen, auch ständig gestalteten und wo sie Lösungsbedarfe für neue Rahmenbedingungen hätten. Also im Grunde eine Bottom-up-Perspektive, die dann selbstverständlich auch durch ein Instrument wie das der Bürgerräte, gerade wenn es konfliktär sei oder hochkomplex, mitgeregelt werden könnte. Aber, wie gesagt, ihm sei, und das sei an der Stelle doch noch einmal ganz entscheidend, sehr, sehr wichtig, dass die Herzkammer der Demokratie die Zukunftsfragen der Demokratie in ihren eigenen Räumen behandle, dass sie auch Strukturförderung für zivilgesellschaftliche Infrastrukturen, die prodemokratisch Garantie haben, mit ermöglichen. Demokratiefördergesetz oder egal, wie der Name klinge, von der Sache her, er sei sicher, das Feld brauche es.

Und dann natürlich die Herausforderung einer handlungs- und erfahrungsbezogenen Bildungslandschaft, die Erfahrungen dann auch politisch reflektiere. Er sei selber seit vielen Jahrzehnten politischer Bildner und könne sagen, die stärksten Bildungserfolge habe er immer dann gehabt, wenn Menschen aus ihren Handlungskontexten heraus Fragen erörterten, durchaus auch kontrovers, gerade kontrovers und dann merkten, dass es da noch andere Sichtweisen gebe, man könne weiterkommen und das in einer demokratischen Weise. Und Bürgerräte, letzter Satz, seien da natürlich ein entscheidendes Instrument im Kasten, aber es sei nicht das Ganze der Agenda einer modernen



Engagement- und Demokratiep politik. Sein leidenschaftliches Plädoyer sei, diese Breite im Auge zu halten und Bürgerräte in jedem Fall als wichtiges und wertvolles Instrument dabei auch zu sehen.

Der **Vorsitzende** dankt Herrn Dr. Klein. Den Schlusspunkt setze Prof. Dr. Lhotta.

**Univ.-Prof. Dr. Roland Lhotta** (Helmut-Schmidt-Universität Hamburg) weist darauf hin, dass er gar nicht mit Fragen adressiert worden sei. Aber er sage trotzdem gerne noch etwas. Er würde auch gerne noch einmal betonen, dass er Bürgerräte für ein sehr vielversprechendes institutionelles Instrument halte, um Repräsentation durch die ganze Gesellschaft, durch das ganze politische System hindurch zu ermöglichen. Er glaube, die wirklich spannende Aufgabe werde dann am Ende sein, dass vernünftig zu prozeduralisieren. Das sei die ganz große Herausforderung. Er habe nicht so große Bedenken, dass es an mangelnder Partizipation, an mangelndem Interesse oder was auch immer scheitern werde. Er glaube, das Gegenteil werde der Fall sein und vielleicht auch für Überraschungen gut sein. Aber es werde, glaube er, ein ganz zentrales Element sein, eine kluge abgewogene Institutionenpolitik und gute Prozeduren dafür zu entwickeln, die passfähig und harmonisierbar seien, auch mit, da würde er immer bei Herrn Dr. Klein sein, die eben auch respektierten und einen Beitrag dazu leisteten, dass die Herzkammer der Demokratie das Parlament ist.

Der **Vorsitzende** fragt S. E. Dr. Nicholas O'Brien (Botschafter von Irland), ob er abschließend noch etwas zu der Thematik ausführen wolle, was

dieser verneint.

Der **Vorsitzende** dankt den Sachverständigen herzlich, dass sie sich die Zeit für dieses vielschichtige und komplexe, aber überaus spannende Thema genommen haben. Er glaube, die Ausschussmitglieder haben heute wahnsinnig viele Informationen mitgenommen.

Insbesondere dankt er noch einmal S. E. Dr. Nicholas O'Brien (Botschafter von Irland). Es sei für den Ausschuss sehr eindrucksvoll gewesen, die Einschätzung unmittelbar aus Irland zu erleben. Er müsse sich revidieren. Der Termin heute werde nicht ganz eine Irland-Reise des Ausschusses ersetzen, und zwar deswegen, weil der Botschafter heute auch Lust auf Irland gemacht habe. Vielleicht werde es die Gelegenheit geben, dass der Ausschuss noch unmittelbare Eindrücke in Irland sammeln könne.

Zum Schluss verabschiedet der **Vorsitzende** die Zuschauer/innen der Live-Übertragung. Er wünscht allen einen schönen Nachmittag und einen guten Nachhauseweg.

## Tagesordnungspunkt 2

### Verschiedenes

Keine Wortmeldungen.

Schluss der Sitzung: 13:55 Uhr



Alexander Hoffmann, MdB  
**Vorsitzender**



## Stellungnahmen der Sachverständigen

|                                             | Seite     |
|---------------------------------------------|-----------|
| <b>Dr. Ansgar Klein</b><br>(UA-Drs. 19/056) | <b>30</b> |
| <b>Dr. Siri Hummel</b><br>(UA-Drs. 19/057)  | <b>42</b> |
| <b>Roman Huber</b><br>(UA-Drs. 19/058)      | <b>45</b> |

**Dr. Ansgar Klein**

**Stellungnahme zu den Bürgerräten**

**Unterausschuss Bürgerschaftliches Engagement/**

**Deutscher Bundestag 6.10.2020**

**Deutscher Bundestag**

Unterausschuss  
„Bürgerschaftliches Engagement“

UA-Drs. 19/056

## **I: Die Agenda von Engagement- und Demokratiepolitik**

Die Stärkung der jungen und zusammenhängenden Politikfelder der Engagement- und Demokratiepolitik bedeutet viel mehr als nur die Stärkung eines einzelnen deliberativen Beteiligungsformats über Bürgerräte.

Die jungen und noch fragilen Politikfelder der Engagement- und Demokratiepolitik begleitet das BBE seit seiner Gründung 2002 auf Empfehlung der Enquete-Kommission „Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements“ des Deutschen Bundestags. Diese beiden jungen Politikfelder sind echte Querschnittsthemen und erfordern eine enger verzahnte und gestärkte institutionelle Aufstellung i.R. des Deutschen Bundestages (etwa ein gemeinsamer Hauptausschuss). Die Zukunft der Demokratie gehört als Frage und Diskurs ins Zentrum des Parlaments.

Das BBE trägt als nationales und multisektorales Netzwerk dazu bei, Erfahrungen, Kompetenzen und Interessen einer vielfältigen organisierten Zivilgesellschaft auszutauschen, zu erörtern und auch zu bündeln. Dabei ist die Beratung mit Bund, Ländern (Länderforum des BBE im Ausbau) und Kommunen für eine reformpolitische Umsetzung von Anliegen der Zivilgesellschaft von besonderer Bedeutung.

**In der Engagement- und Demokratiepolitik hat sich längst eine prioritäre Agenda herauskristallisiert.** Diese reicht von einer besseren institutionellen Rahmung des Themas im Bundestag über die Frage einer Kompetenz des Bundes bei der Förderung und den Unterstützungs- und Entwicklungsbedarfen der lokalen und überregionalen Infrastrukturen und Formate

zivilgesellschaftlicher Selbstorganisation von Engagement und Partizipation. All dies erfordert deutliche Stärkungen der institutionellen und förderpolitischen Maßnahmen in abgestimmter Weise.

Auch bei der **Entwicklung lokaler „Bürgerkommunen“** gilt es die zugehörigen Vernetzungs- und Förderstrukturen engagement- und demokratiepolitischer Art integriert zu entwickeln. Auf **Länderebene** ist ein wichtiges Ziel die strategische und operative Stärkung des Austausches der 16 Länder mit den zivilgesellschaftlichen Netzwerken auf Länderebene in den Feldern der Engagement- und Demokratiepoltik. Das BBE arbeitet daran i.R. einer Stärkung seines „Länderforums“.

Auf **Ebene des Deutschen Bundestages** hat das BBE vor der letzten Bundestagswahl auch die Einrichtung einer Enquete-Kommission zur Engagement- und Demokratiepoltik im Deutschen Bundestag gefordert (und dies bereits seit mehreren Legislaturperioden!) Das ist bis heute nicht geschehen und auch eine im Koalitionsvertrag der jetzigen Bundesregierung angekündigte Kommission zu Fragen der Demokratiepoltik gibt es nicht. Ebenfalls ausstehend ist ein gemeinsamer Hauptausschuss des Deutschen Bundestags für die Themen der Engagement- und Demokratiepoltik inkl. den Fragen der politischen Bildung.

## **II: Die Idee der Bürgerräte**

Hohe Aufmerksamkeit bis in den Deutschen Bundestag erfährt aktuell das Modell der „Bürgerräte“, das v.a. die Organisation „Mehr Demokratie“ erfolgreich promoviert. Dieses auf die „Planungszelle“ von Peter Dienel zurückgehende Instrument der „deliberativen Demokratie“ setzt auf durch Zufallsauswahl generierte Teilnehmendengruppen, die unter Rückgriff auf bereitgestellte Expertise Handlungsempfehlungen abgeben.

Unbestritten liegt in der freien Erörterung von Argumenten, gespeist von Expertenwissen, ein Potential für gute Beratungen. Doch ist der Deutsche Bundestag bereits mit einem hochwertigen Expertise-Instrument ausgestattet: dem Format der Enquete-Kommissionen. Hier werden die Fraktionen des Deutschen Bundestags sowie von ihnen vorgeschlagene ExpertInnen beteiligt und zusätzlich zahlreiche Anhörungen und zusätzliche Bürgerdialoge eingesetzt. Die Einbindung einer sich vielfältig selbst organisierenden Zivilgesellschaft in die Willensbildungsprozesse der parlamentarischen Demokratie kann nicht von zufallsbasiert zusammengesetzten Bürgerräten ersetzt werden.

Sollten durch die öffentliche Hand organisierte Beteiligungsprozesse lokal, regional, national oder europäisch („Europäischer Zukunftskongress“) künftig v.a. nach dem Modell der zufallsgenerierte besetzten Bürgerräten durchgeführt würden, drohen daher die Stimmen und Kompetenzen einer sich vielfältig selbst organisierenden und vernetzten Zivilgesellschaft systematisch marginalisiert zu werden. Deren Erfahrungen und Kompetenzen werden etwa über nationale Forumsprozesse, die das BBE aktuell etwa zum Thema „Digitalisierung und Zivilgesellschaft“ mit einer vielfältigen Zivilgesellschaft durchführt (gefördert von BMI und Robert-Bosch-Stiftung), zu einer Agenda von Handlungsbedarfen für die Politik verdichtet.

„Es geht bei politischen Entscheidungen nicht nur um die Kraft des besseren Arguments, sondern auch um einen fairen Interessenausgleich, die Nöte der Betroffenen und immer wieder um Protestpolitik, die –wie im Falle von Fridays for Future – den besseren Argumenten auf der Straße Gehör und Nachdruck verleihen kann.“ (Roth 2020: 7) Insofern ist mit Blick auf das Modell der Bürgerräte zu schlussfolgern: Ein spannendes Instrument, aber nicht der Königsweg einer in ihren Formen sehr viel vielfältigeren Engagement- und Demokratiep politik!

Vor diesem Hintergrund ist die von Mehr Demokratie ausdrücklich angestrebte Verbindung von direkter Demokratie und Bürgerbeteiligung (Mehr Demokratie 2017) zwar ausdrücklich zu begrüßen. Doch ist das dabei für die Bürgerbeteiligung in den Vordergrund gerückte Modell der Bürgerräte nur ein kleiner Ausschnitt möglicher methodischer Optionen (Alcántara u.a. 2016). Zudem sind die zivilgesellschaftlichen Engagement- und Beteiligungslandschaften mit ihrer Vielfalt, ihren Selbstorganisationsformaten wie auch ihren Infrastrukturen zur Begleitung von Engagement und Partizipation wie auch den bestehenden Vernetzungsstrukturen vor Ort und überregional zu berücksichtigen. Dies geschieht freilich in breiter angelegten Diskursen zu Engagement- und Demokratiep politik und -förderung (s.u.)

**Vor diesem Hintergrund sind die Möglichkeiten eines Bürgerrates als Ergänzung repräsentativ-demokratischer Verfahren sicherlich unter jeweils geeigneten Kontextbedingungen gegeben, doch kann dieses Instrument die (fach)politischen Beteiligungsbedarfe, die Infrastrukturen und Netzwerke einer vielfältigen organisierten Zivilgesellschaft in der Engagement- und Demokratiep politik nicht ersetzen.**

Dies wird mit Blick auf die folgende *Kernagenda der eng miteinander verbundenen Engagement – und Demokratiep politik* deutlich.



### **III. Eine unverkürzte Kernagenda der eng miteinander verbundenen Engagement – und Demokratiep politik**

Die Bürgerräte stehen für eine große Formenvielfalt deliberativer Verfahren der Beteiligung (Alcántara u.a. 2016). Bei der *assoziativen Demokratie* etwa geht es um gut vernetzte Abstimmungsprozesse zwischen einer Vielfalt von Akteuren der organisierten Zivilgesellschaft. Diese Akteure erörtern über eigene Vernetzungsformate ihre Erfahrungen und Handlungsbedarfe nicht mehr nur in vertikal strukturierten Organisationsprozessen vom Verein über den Verband bis zum Dachverband, sondern zunehmend auch horizontal in Netzwerkformaten mit deliberativer Qualität – der Einschluss auch der wachsend informellen Akteure des Engagement ist hier niedrigschwellig möglich. Die Kompetenzen und Beteiligungswege der organisierten Zivilgesellschaft entwickeln sich so im Sinne abgestimmter Erfahrungen und Handlungsbedarfe. Für die Diskursfelder der Engagement- und Demokratiep politik etwa ist das Bundesnetzwerk Bürgerschaftliches Engagement (BBE) eine bedeutende Plattform.

Das BBE ermöglicht Erfahrungsaustausch und Beratung über gemeinsame Anliegen für eine Vielzahl von zivilgesellschaftlichen Organisationen, aber auch für die mit der Zivilgesellschaft kooperierenden Institutionen und Organisationen aus Staat und Kommunen wie auch aus der Wirtschaft. Die wissenschaftliche Expertise ist einbezogen. Die Handlungsempfehlungen der Plattform betreffen geteilte gemeinsame Anliegen, insbesondere nachhaltige Infrastrukturen für die Begleitung und Unterstützung von Engagement und Partizipation und erforderliche Ressourcen und Kompetenzen. Dazu gehört auch die Reform der politischen Rahmenbedingungen.

#### **Möglichkeiten und Risiken direkter Demokratie**

Direkte Demokratie gibt es in Deutschland auf Ebene der Länder, nicht aber im Bund. Doch bergen Formate der direkten Demokratie auf Ebene des Bundes Risiken, sofern sie instrumentalisiert werden können gegen die repräsentativ verfasste Demokratie und gleichsam als Motiverhitzer für wütende Bürger\*innen gegen „die da oben“ dienen können.

In diesem Sinne fordert die AfD die direkte Demokratie ein. Sie wollte gar zu direkter Demokratie eine Enquete-Kommission im Deutschen Bundestag einsetzen, während die Zivilgesellschaft eine Enquete-Kommission zur systematischen Aufarbeitung der ganzen Breite der demokratiep politischen Forderungen und deren Bezügen zur Engagementpolitik vergeblich eingefordert hatte. Erkennbar ist, dass die AfD sich gerne des Vehikels der

„Bürgerentscheide“ bei minimalen Beteiligungs-Quoren im Bund versichern möchte, um das Parlament vor sich herzutreiben und die Ressentiments gegen „die da oben“ weiter zu schüren. Vor diesem Hintergrund ist die deliberative Qualität direktdemokratischer Verfahren von größter Bedeutung. Immerhin sind in Deutschland – anders als etwa in der Schweiz – Themen ausgeschlossen, die die im Grundgesetz verankerten Grundrechte berühren (etwa Abschaffung der Todesstrafe).

### **Die neuen und fragilen Felder der Engagement- und Demokratiepoltik**

In den aktuellen engagement- und demokratiepolitischen Debatten geht es um die Zukunft der Demokratie in Deutschland und Europa im Sinne einer *Demokratisierung der repräsentativen Demokratie*. Seit den Arbeiten der Enquete-Kommission des Deutschen Bundestages zur „Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements“, die 2002 ihren Abschlussbericht vorgelegt hat, haben sich nicht nur im Bund, sondern auch in Ländern und Kommunen die Konturen einer miteinander verschränkten „Engagement- und Demokratiepoltik“ entfaltet. Es wäre sicher von Vorteil gewesen, diese Entwicklungen neben dem Thema der Bürgerräte aufzugreifen.

Dabei stehen heute mit dem auf Individualdaten bezogenen, regelmäßig erhobenen Freiwilligensurvey und den organisationsbezogenen Daten von „Zivilgesellschaft in Zahlen“ (Ziviz) beim Stifterverband wichtige ergänzende Datenquellen zur Verfügung. Am WZB ist das junge Zentrum für Zivilgesellschaftsforschung mit eigenen Daten zu Protestereignissen relevant, die Dieter Rucht mit seinem Team vor Jahren aufgebaut hatte und die jetzt aktuell fortgeführt werden. Das Berliner Institut für Protest- und Bewegungsforschung steht – wie einige jüngere Professuren – dafür, dass die Erforschung sozialer Bewegungen derzeit im Wissenschaftssystem endlich besser ausgestattet wird.

### **Es braucht eine Bundeskompetenz zur Förderung von Engagement und Partizipation**

Es geht bei einer „ermöglichenden“ Förderung von Engagement und Partizipation auch um nachhaltige zivilgesellschaftliche Infrastrukturen zur Begleitung und Unterstützung von Engagement und Partizipation wie auch von demokratischen Lernprozessen vor Ort. Derzeit müssen arme Kommunen und Regionen bei Verschuldung die Förderung von Engagement und Partizipation als sog. „freiwillige Aufgabe“ nachrangig behandeln. Der Bund kann aufgrund des sog. „Kooperationsverbotes“ nur Modellprojekte fördern, nicht aber die notwendigen nachhaltigen Infrastrukturen der Zivilgesellschaft.

Erforderlich wäre vor diesem Hintergrund eine Änderung des Grundgesetzes mit Aufhebung des sog. „Kooperationsverbots“ per Änderung der Verfassung. Seit Jahren liegt ein Gesetzentwurf der ehemaligen Bundesfamilienministerin Schwesig für ein „Demokratiefördergesetz“ vor, das eine Bundeskompetenz zur Förderung von Partizipation und Engagement begründen soll. Der erste Gesetzentwurf sah eine starke Beteiligung der Länder bei den Auswahlentscheidungen der zu fördernden Kommunen und Einrichtungen vor. Nachfolgerin Giffey lässt aktuell einen neuen Entwurf in ihrem Haus verfassen.

Die eben erst über Beschluss des Deutschen Bundestages gegründete *Deutsche Stiftung für Engagement und Ehrenamt* kann die angestrebte Bundeskompetenz und auch eine Förderung in der Fläche nicht ersetzen, aber ggf. künftig eigene Akzente setzen. Als öffentlich-rechtliche Stiftung verfasst, unterliegt die Stiftung jedoch in starkem Maße der Aufsicht von Bundesfamilienministerium (Koordination), Bundesinnenministerium und Bundeslandwirtschaftsministerium. So bleibt abzuwarten, wie sich diese Stiftung mit einem Jahreshaushalt von 30 Millionen Euro im Feld positioniert und welchen Einfluss dort die Zivilgesellschaft haben wird. Der Stiftungsvorstand, eben erst ins Amt gekommen, betont die Bedeutung nachhaltiger Infrastrukturen in der Engagement- und Partizipationsförderung. Dies sowie Digitalisierung und die Bewältigung der Folgen der Corona-Pandemie für die Organisationen der Zivilgesellschaft sind offenbar die zentralen Förderschwerpunkte dieser neuen Stiftung des Bundes. Das Errichtungsgesetz verlangt dabei eine „Vermeidung von Doppelstrukturen“.

### **Politisches Lernen in Handlungs- und Erfahrungsbezügen – die Zukunft der politischen Bildung**

Es ist auch erforderlich, die Zukunftsrolle der politischen Bildung in lokalen und kommunalen „Bildungslandschaften“ – also dem systematischen Zusammenspiel formaler Lernorte von Kita über Schule bis Hochschule mit den non-formalen, informellen Lern- und Erfahrungsräumen des Engagements – in den Blick zu nehmen. In Zeiten der Corona-Pandemie haben wir bereits gelernt, dass die Entwicklung digitaler Lernräume mit hohen sozialen Ungleichheiten bei Zugang und Nutzung verbunden ist. Inklusive Lernräume sind daher gerade in der Zivilgesellschaft sehr wichtig.

Vor dem Hintergrund einer viel intensiveren Kooperation zwischen den Orten des formalen mit denen des non-formalen wie informellen Lernens wäre die Kooperation von schulischer und außerschulischer politischer Bildung deutlich fortzuentwickeln. Die Bedeutung von Lernen in Kontexten praktischen Handelns und eigener Erfahrungen ermöglicht der politischen Bildung einen

Zugang zu den je eigenen individuellen Motiven, aber auch zu den gemeinsamen Normen einer politischen Gemeinschaft: Selbstwirksamkeitserfahrungen dabei, die Gesellschaft zumindest im Kleinen verändern zu können, sind der Ausgangspunkt von Haltungen und prodemokratischen Wertebildung, dem praktischen Teil der politischen Bildung.

Politische Bildung kann in den lokalen und kommunalen Bildungslandschaften der Zukunft zum Begleiter und Berater politischer Lernprozesse in den Handlungsräumen der Zivilgesellschaft werden. Damit können Kenntnisse zu Grundrechten und Spielregeln, Menschenrechten und Bürgerrechten, Vielfalt und Toleranz, aber auch Kompetenzen der Medienpädagogik und digitale Kompetenzen in diesen Handlungsräumen entwickelt und – gegen unzivile Akteure in diesen Handlungsräumen – gestärkt werden.

Dies alles erfordert eine enge Kooperation mit den Infrastruktureinrichtungen für bürgerschaftliches Engagement, den Organisationen und Netzwerken der Zivilgesellschaft vor Ort und einen vernetzten Kooperationszusammenhang mit Schulen und Hochschulen.

Motiviert durch je eigene Erfahrungen der Selbstwirksamkeit, unterstützt durch kompetente Beratung und Begleitung lokaler Infrastrukturakteure für Engagement- und Partizipationsförderung bei der Auseinandersetzung mit unzivilen Akteuren in den Handlungsräumen der Zivilgesellschaft vor Ort, können prodemokratische Haltungen und Einstellungen wie auch die jeweiligen Erfahrungen der Gesellschaftsgestaltung im Kleinen erworben werden: Hier können Werte und Haltungen entstehen, auf die Demokratie angewiesen ist.

### **Ein integriertes Curriculum für das Hauptamt in zivilgesellschaftlichen Infrastrukturen**

Zudem erforderlich wäre auch ein integriertes Curriculum für die Hauptamtlichen in den zivilgesellschaftlichen Infrastruktureinrichtungen. Deren Organisationsspektrum reicht von Freiwilligenagenturen und -zentren über Selbsthilfekontaktstellen, Seniorenbüros, Bürgerstiftungen, Mehrgenerationenhäusern und soziokulturellen Zentren bis zu lokalen Anlaufstellen in der Verwaltung. Die Vielfalt der Aufgaben reicht von Information und Beratung über Vernetzung und Koordination bis hin zu digitalen und medialen Kompetenzen und der Begleitung kommunaler Bildungslandschaften. Ein solches Curriculum sollte den Geist von Demokratie und politischer Bildung atmen. Warum nicht als transparente und partizipative

Plattform für diese Curriculum-Entwicklung die Bundeszentrale für politische Bildung gewinnen?

### **Potentiale „reflexiver Demokratie“**

Auch wenn die Diagnose der „Postdemokratie“ einige Evidenz beanspruchen kann, ist sie doch zugleich eine nicht wünschenswerte Entwicklung. Ihr müssen positive Entwicklungen gegenübergestellt werden, sofern Demokratie auch das Herrschaftsmodell der Zukunft bleiben soll. Insofern bleibt das Programm einer „Demokratisierung der repräsentativen Demokratie“ eine notwendige Aufgabe. Den neuen Politikfeldern der Engagement- und Demokratiep politik kommt dabei eine wesentliche Bedeutung zu, gerade weil die Herausforderungen der sozialen Ungleichheit wie auch des Klimawandels Antworten und gute Lösungen verlangen.

Die hier skizzierten Entwicklungen sind zentrale Referenzen dafür, dass das Spektrum einer engagement- und demokratiepolitischen Demokratisierung der repräsentativen Demokratie breit ist. Das Potential institutioneller Reformen im Kernbereich der Demokratie ist keineswegs erschöpft: Die Potentiale einer „reflexiven Demokratie“ (Schmalz-Bruns 1995) können die repräsentative Demokratie fortentwickeln, auch institutionell.

Eine Reform des Parteiensystems scheint ohne Einbezug des intermediären Raums mit seinen vielfältigen zivilgesellschaftlichen Akteuren, ohne Einbezug der neueren Entwicklungen von Engagement- und Demokratiep politik nicht vorstellbar. Politisches Lernen kann in Handlungs- und Erfahrungsbezügen zivilgesellschaftlicher Praxis, die sich ihrer Werte und Spielregeln bewusst ist und diese auch reflektiert, zur Ausbildung prodemokratischer Werte, Haltungen und Motive beitragen.

Institutionenpolitisch wird es für die jungen Politikfelder der Engagement- und Demokratiep politik nicht nur darauf ankommen, dass sich in der Zivilgesellschaft die Infrastrukturen für Engagement und Beteiligung nachhaltig und kompetent entwickeln können. Es gilt auch, die zusammenhängende Agenda beider Politikfelder im Parlament stärker zusammenführen. Derzeit arbeiten in Fraktionen teilweise Arbeitsgruppen zu Engagement und Demokratie parallel. Für das Bürgerschaftliche Engagement gibt es im Familienausschuss einen eigenen Unterausschuss, der in Folge der Enquete-Kommission zur „Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements“ in der 15. Legislaturperiode konstituiert worden war. Aus der Zivilgesellschaft ist daher schon seit einigen Jahren die Forderung erhoben worden, für die Anliegen der Engagement- und Demokratiep politik inklusive der Fragen des Umgangs mit unzivilen Akteuren

und der Aufgaben der politischen Bildung einen gemeinsamen parlamentarischen Hauptausschuss im Deutschen Bundestag einzurichten.

Dies wäre ein gutes Beispiel einer „reflexiven Demokratie“. Diese entwickelt ihre institutionellen Arrangements gemäß der Einsicht fort, dass die Grundlagen der Demokratie mit dem zivilgesellschaftlichen Kontext eng verbunden sind und dass dies auch Formentwicklungen der Demokratie und den institutionellen Zuschnitt eines komplexen neuen Themenfokus erfordert, der wesentlich die Zukunftsfragen der Demokratie und die Verfassung der Zivilgesellschaft wie auch ihre Entwicklungsbedarfe in den Blick nimmt.

*PD Dr. Ansgar Klein, Privatdozent für Politikwissenschaften am Lehrstuhl für Politische Theorie der Humboldt-Universität zu Berlin. Geschäftsführer des Bundesnetzwerks Bürgerschaftliches Engagement (BBE) und Publizist (u.a. 1988 Mitbegründer des Forschungsjournals Neue Soziale Bewegungen). 2000-2002 Wissenschaftskoordinator für die SPD-Bundestagfraktion in der Enquete-Kommission „Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements“.*

Mail-Kontakt: [ansgar.klein@snafu.de](mailto:ansgar.klein@snafu.de)

## **Eine kleine Auswahl von Literatur zu Engagement- und Demokratiep politik**

Individualdaten zu Engagement stehen zur Verfügung über den Freiwilligensurvey. Organisationsdaten zur Zivilgesellschaft erhebt das Projekt „Zivilgesellschaft in Zahlen“ (Zivis) beim Deutschen Stifterverband. Der Engagementbericht der Bundesregierung erscheint mit Schwerpunktthema einmal pro Legislatur.

*Adloff, Frank/ Klein, Ansgar/ Kocka, Jürgen 2016: Kapitalismus und Zivilgesellschaft. Einleitung in den Themenschwerpunkt. Forschungsjournal Soziale Bewegungen. Analysen zu Demokratie und Zivilgesellschaft, 29 (3), Berlin: De Gruyter:14-21.*

- Alcántara, Sophia/ Bach, Nicholas/ Kuhn, Rainer/ Ullrich, Peter* 2016: Demokratietheorie und Partizipationspraxis. Analyse und Anwendungspotentiale deliberativer Verfahren. Wiesbaden: Springer VS
- Bundesministerium für Familie, Frauen, Senioren und Jugend (BMFSFJ)* (Hg.) 2016: Freiwilliges Engagement in Deutschland. Der Deutsche Freiwilligensurvey 2014. Berlin (alle 5 Jahre).
- Dienel, Peter* 1978: *Die Planungszelle. Eine Alternative zur Establishment-Demokratie*. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Embacher, Serge* 2012: Baustelle Demokratie. Die Bürgergesellschaft revolutioniert das Land. Hamburg: Edition Körber-Stiftung.
- Enquete-Kommission »Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements«/Deutscher Bundestag* (Hg.) 2002: Bericht. Bürgerschaftliches Engagement: auf dem Weg in eine zukunftsfähige Bürgergesellschaft, Opladen: Leske+Budrich.
- Evers, Adalbert/Olk, Thomas* 1996: Wohlfahrtspluralismus. Vom Wohlfahrtsstaat zur *Wohlfahrtsgesellschaft*. Opladen: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Forschungsjournal Soziale Bewegungen* 2018: Zukunft der Demokratie. Jg. 31, Heft 1-2. Berlin: De Gruyter.
- Hartnuß, Birger/ Hugenroth, Reinhild/ Kegel, Thomas* (Hg.) 2013: Schule der Bürgergesellschaft. Bürgerschaftliche Perspektiven für mpoderne Bildung und gute Schulen. Schwalbach/Ts.: Wochenschau.
- Klein, Ansgar/ Schmalz-Bruns, Rainer* 1997: Herausforderungen der Demokratie. Möglichkeiten und Grenzen der Demokratisierung, in: dies. (Hg.): Politische Beteiligung und Bürgerengagement in Deutschland. Möglichkeiten und Grenzen: Baden-Baden und Bonn 1997, Nomos Verlagsgesellschaft und Bundeszentrale für politische Bildung (Schriftenreihe der Bundeszentrale für politische Bildung, Band 347, 7-38
- Klein, Ansgar* 2001: Der Diskurs der Zivilgesellschaft. Politische Hintergründe und demokratietheoretische Folgerungen. Opladen: Leske + Budrich.
- Klein, Ansgar* 2013: Politische Bildung. In: Schule der Bürgergesellschaft. Bürgerschaftliche Perspektiven für moderne Bildung und gute Schulen. In: Hartnuß, Birger/ Hugenroth, Reinhild/ Kegel, Thomas (Hg.): Schwalbach/Ts.: Wochenschau Verlag, 113-123.



*Klein, Ansgar/Schwalb, Lilian* 2014: Bürgerschaftliches Engagement als Lernfeld und Bildungsort. Eine vielfältige kommunale Bildungslandschaft ermöglicht politische Teilhabe. In: *Erwachsenenbildung*, Heft 4, S. 21-23.

*Klein, Ansgar/Olk, Thomas* 2014: Transsektorale Vernetzung und assoziative Demokratie. Erfahrungen des Bundesnetzwerks Bürgerschaftliches Engagement (BBE). In: *Simsa, Ruth/Zimmer, Annette (Hg.): Quo vadis? Forschung zu Zivilgesellschaft, NPOs und Engagement*. Wiesbaden: Springer VS, S. 431-448.

*Klie, Thomas/ Klie, Anna Wiebke (Hg.)* 2018: Engagement und Zivilgesellschaft. Expertisen und Debatten zum Zweiten Engagementbericht. Wiesbaden: Springer VS.

Mehr Demokratie (Hg.) 2017: Positionspapier Nr. 19 – Direkte Demokratie und Bürgerbeteiligung verbinden, AK Bürgerbeteiligung, Fabian Reidinger (11.12.2017)

Nanz, Patricia/ Leggewie, Claus 2016: Die Konsultative. Mehr Demokratie durch Bürgerbeteiligung. Berlin: Wagenbach.

Kohler-Koch, Beate/ Quittkat, Christine 2011: Die Entzauberung partizipativer Demokratie. Zur Rolle der Zivilgesellschaft bei der Demokratisierung von EU-Governance. Frankfurt/M. und New York: Campus Verlag.

*Krimmer, Holger (Hg.)* 2019: Datenreport Zivilgesellschaft. Bürgergesellschaft und Demokratie. Wiesbaden: VS-Springer open access.

Nanz, Patrizia/ Fritsche, Miriam. Handbuch Bürgerbeteiligung. Verfahren und Akteure, Chancen und Grenzen. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung.

*Olk, Thomas/ Klein, Ansgar/ Hartnuß, Birger (Hg.)* 2010: Engagementpolitik. Die Entwicklung der Zivilgesellschaft als politische Aufgabe, Wiesbaden: VS Springer.

*Renn, Ortwin* 2020: Partizipative Klimapolitik. Erfahrungen, Grenzen und Aussichten deliberativer Bürgerbeteiligung zur Steuerung systemischer Risiken. In: BBE-Onlinereihe, Arbeitspapier Nr. 11

<https://www.b-b-e.de/publikationen/arbeitspapiere/>

*Reusswig, Fritz/ Lass, Wiebke/ Bock, Seraja* 2020: Abschied vom NIMBY. Transformationen der Energiewende-Proteste und populistischer Diskurs. In: *Forschungsjournal Soziale Bewegungen*, Themenheft „Klima und Zivilgesellschaft“, Jg. 33, Heft 1, S.140-160.



Roebke, Thomas 2018: Das Heilmittel der demokratischen Krise ist mehr Demokratie. Über die Vitalität demokratischer Alltagskultur. In: Forschungsjournal Soziale Bewegungen, Heft1/2018, S. 263-279)

*Roth, Roland* 2003: Die dunklen Seiten der Zivilgesellschaft. In: Forschungsjournal Neue Soziale Bewegungen 16 (2), Stuttgart: Lucius & Lucius, 59-73.

*Roth, Roland* 2011: Bürgermacht. Eine Streitschrift für mehr Partizipation. Körber-Stiftung und Bundeszentrale für politische Bildung: Hamburg und Bonn.

Roth, Roland 2020: Auf der deliberativen Welle reiten? Anmerkungen zur Karriere von Losverfahren in der Bürgerbeteiligung. In: eNewsletter Netzwerk Bürgerbeteiligung 02/2020 vom 02.07.2020.

*Roß, Paul-Stefan* 2012: Demokratie weiter denken: Reflexionen zur Förderung bürgerschaftlichen Engagements in der Bürgerkommune, Baden-Baden: Nomos

*Schmalz-Bruns, Rainer* 1995: Reflexive Demokratie: Die demokratische Transformation moderner Politik. Baden-Baden: Nomos.

*Strachwitz, Rupert Graf/ Priller, Eckhard/ Triebe, Benjamin* 2020: Handbuch Zivilgesellschaft. Maecenata Schriften 18. Berlin, Berlin-Boston: de Gruyter.

*Zimmer, Annette/ Simsa, Ruth* (Hg.) 2014: Forschung zu Zivilgesellschaft. NPOs und Engagement. Quo vadis? Wiesbaden: Springer VS.

*Zimmer, Annette* 2019: Wohlfahrtstaatlichkeit in Deutschland. Tradition und Wandel der Zusammenarbeit mit zivilgesellschaftlichen Organisationen. In: Freise, Matthias/Zimmer, Annette (Hg.): Zivilgesellschaft und Wohlfahrtsstaat im Wandel. Akteure, Strategien und Politikfelder. Wiesbaden: Springer VS, S. 23–54.

**MAECENATA INSTITUT**  
FÜR PHILANTHROPIE UND ZIVILGESELLSCHAFT

**Stellungnahme zum Thema „Bürgerräte“**

**Im Unterausschuss „Bürgerschaftliches Engagement“ des Deutschen  
Bundestages**

**zu Dienstag, dem 6. Oktober 2020**

*Dr. Siri Hummel, stv. Direktorin des Maecenata Instituts für Philanthropie und  
Zivilgesellschaft*

BürgerInnenräte haben in den letzten Jahren neben anderen Formen demokratischer Innovationen vermehrt Beachtung gefunden. Sie stellen, in dem Bestreben die parlamentarisch-repräsentative Demokratie durch weitere Elemente der Bürgerbeteiligung und direkter Demokratie zu ergänzen, ein sinnvolles Instrument dar.

Mit der Idee der BürgerInnenräte verbinden sich zwei große Versprechen: gerechtere und bessere Politikergebnisse, sowie eine stärkere Rückbindung politischer Entscheidungen an den Volkssouverän und damit die Verhinderung der Entfremdung der Bürgerinnen von der Politik. Gerechtere Politikergebnisse sind zu erwarten, weil der BürgerInnenrat durch die diversere, zufallsgesteuerte Auswahl der Beteiligten hinreichend unterschiedliche Perspektive einbindet und die Wahrscheinlichkeit erhöht, konsensual von der Mehrheit der Bürgerinnen angenommen zu werden. Mithilfe der BürgerInnenräte können die Gesetzgebenden Empfehlungen und Stimmungsbilder zu bestimmten Sachverhalten, direkt aus der Gesellschaft heraus, erfragen. BürgerInnenräte können Politikverdrossenheit entgegenwirken, weil eine Beteiligung, die über den Wahlgang hinaus geht, eine höhere Selbstwirksamkeit und Resonanz Erfahrung unter den BürgerInnen, auch über die direkten Beteiligten hinaus, verspricht.

BürgerInnenräte können unterschiedlichste Formen und Größe annehmen und verschiedene Verfahren beinhalten. Sporadische Einberufungen sind ebenso möglich wie stark institutionalisierte Formen, die Beteiligung kann von wenigen Dutzend zu Hunderten von Bürgerinnen reichen und auf lokaler, ebenso wie auf Landes- oder Bundesebene abgehalten werden. Bekannte Beispiele erfolgreicher Bürgerräte finden sich in Irland, Vorarlberg in Österreich oder im elsässischen Kingersheim, aber auch in Deutschland gibt es kommunale Pilotprojekte. Die Bandbreite der Themen reicht über die Gestaltung städtischer Parkanlagen bis zu Abstimmungen über die Einführung der gleichgeschlechtlichen Ehe.

Zwei Kernmerkmale konstituieren die BürgerInnenräte: Die Beteiligung nicht gewählter BürgerInnen *während* des politischen Entscheidungsprozesses und deren *zufallsgesteuerte* Auswahl unter Rekonstruktion sozialstatistischer Repräsentativität.

### **Theoretisch wie empirisch sprechen gute Gründe für die Einberufung von BürgerInnenräten:**

Die wissenschaftliche Forschung zeigt, dass in ihnen große Potenziale politischer Selbstwirksamkeitserfahrungen liegen. Diese auszuschöpfen, sind angesichts einer zunehmenden Entfremdung vieler BürgerInnen von der Politik notwendig. Bisherige Erfahrungen mit BürgerInnenräten oder ähnlichen Losgremien zeigen folgende Befunde:

Durch die gestufte Zufallsauswahl erreicht man **einen deutlich höheren Grad an sozialer Heterogenität** als in den klassischen Institutionen. Die Repräsentativität einer zunehmend diversen Gesellschaft, die in ‚Akademiker-Parlamenten‘ problematisch wird, können über BürgerInnenräte besser dargestellt werden. Der Zufall des Loses nivelliert strukturelle Vorteile im Partizipationszugang. Da normalerweise Bildung, Geld und Alter mit höherer Wahrscheinlichkeit zu Partizipation führen, wirkt der Zufall hier chancenausgleichend.

Im Laufe des Beratungsprozesses entwickeln die Beteiligten **ein größeres Verständnis für unterschiedliche Positionen**. Sie sind eher geneigt von vorherigen Extrempositionen abzuweichen, was eine **Konsensfindung**, mit dem alle mehr oder weniger gut leben können, **erleichtert**.

**Zudem stellen sich bei den Beteiligten ‚politische‘ Lernprozesse ein.** Neben dem Faktenwissen und einem besseren prozeduralem Verständnis von politischen Vorgängen werden die Entschlüsse auch besser in das eigene Wertefundament integriert. Populistisches oder uninformatiertes Abstimmungsverhalten, das häufig bei anderen Formen direkter Demokratie befürchtet wird, ist bei den BürgerInnenräten unwahrscheinlicher, da diese eine sehr ausführliche Informationsphase beinhalten.

**Nachhaltiges Bürgerschaftliches Engagement:** Wer sich einmal beteiligt, tut das in der Regel dann häufiger und über die Pilotprojekte hinaus.

### **Aber für den Erfolg von BürgerInnenräten sind bestimmte Voraussetzungen zu erfüllen:**

Die gestaffelte Zufallsauswahl sollte nach Kriterien **inklusive Beteiligung** getroffen werden.

Das Verfahren muss sorgfältig moderiert und begleitet werden, auch sollten **unterschiedliche Diskussionsformate** eingesetzt werden, um jedem Teilnehmenden die Möglichkeit zu geben, seine Meinung in Sprache zu bringen und zu Wort zu kommen.

**BürgerInnenräte brauchen Zeit und Geld.** Ein hinreichender Vorlauf, sowie ausreichend Ressourcen zur Durchführung sind entscheidend für einen erfolgreichen Ablauf.

**BürgerInnenräte dürfen kein schmückendes Beiwerk sein, sondern müssen Entscheidungsrelevanz haben!** Für die Motivation der Teilnehmenden, aber auch für die Wahrnehmung von BürgerInnenräten in der Bevölkerung, ist enorm wichtig, dass die Ergebnisse nicht ‚in der Schublade‘ enden. Dies kann im Umkehrschluss sonst zu noch größerer Politikverdrossenheit führen.

BürgerInnenräte sollte nicht nur als einzelne, punktuell angelegte Partizipationsverfahren an wechselnden Orten stattfinden, sondern **stärker institutionalisiert** werden.

Die **Verbindlichkeit der Ratsbeschlüsse** kann über verschiedene Instrumente hergestellt werden, neben einer Befassungspflicht der gesetzgebenden Instanzen könnten Initiativ- oder Selbstbefassungsrechte verankert werden.

**BürgerInnenräte kann die politisierte, organisierte Zivilgesellschaft nicht ersetzen!**

Die zivilgesellschaftlichen Organisationen, die als Themenanwälte oder Wächter aktiv sind, müssen in ihrem Engagement, unterrepräsentierte Gruppen und Themen zu vertreten, weiterhin gestärkt werden. Die Organisationen verfügen zum einen durch den direkten Austausch mit Betroffenen über wichtige Informationen und zum anderen auch über jahrelanges Faktenwissen in den Fachgebieten.

Die Funktion der Aggregation schwacher Stimmen durch die Zivilgesellschaft darf nicht unter dem Vorwand der Einführung von BürgerInnenräten vernachlässigt werden.

Wenn es um die Frage der Finanzierung geht, darf das Eine gegen das Andere nicht ausgespielt werden!

Vielmehr sind beide als unterschiedliche Möglichkeiten zu sehen, die parlamentarisch-repräsentative Demokratie als Elemente der Bürgerbeteiligung und direkter Demokratie sinnvoll zu ergänzen.

Berlin, 02.10.2020

## **Fachgespräch zum Thema „Bürgerräte“ Unterausschuss Bürgerschaftliches Engagement**

6. Oktober 2020

### **Stellungnahme von Roman Huber (Mehr Demokratie e.V.)**

#### **1. Bürgerrat Demokratie**

Zwischen Juni und November 2019 fand der erste bundesweite Bürgerrat zum Thema Demokratie in Deutschland statt. Der Prozess und die Ergebnisse werden im Anhang auf 12 Seiten abgebildet und beschrieben.

Weiterführende Informationen zum Bürgerrat Demokratie:  
[www.buergerrat.de](http://www.buergerrat.de) unter Dokumentation

#### **2. Empfehlungen für die Institutionalisierung von Bürgerräten**

Damit losbasierte Bürgerräte auf Bundesebene eine dauerhaft positive Praxiswirkung entfalten können, sollten deren Rahmenbedingungen einfach-gesetzlich gefasst werden.

Eckpunkte für einen solchen Gesetzesentwurf sind im Folgenden in einem Factsheet zusammengefasst.

#### **3. Unabhängige Stabsstelle**

Eine weitere Voraussetzung für die Etablierung von losbasierten Bürgerräten und anderen Beteiligungsformen ist die Schaffung einer staatlich finanzierten, politisch unabhängigen Stelle, die bundesweit Bürgerbeteiligung und direktdemokratische Verfahren koordiniert, organisiert und dazu informiert.

Aufgaben und Funktion einer solchen Stabsstelle sind im Folgenden ebenfalls in einem Factsheet zusammengefasst.

#### **4. Bürgerrat Deutschlands Rolle in der Welt**

Im Frühjahr 2021 wird ein zweiter bundesweiter losbasierter Bürgerrat stattfinden. Bundestagspräsident Wolfgang Schäuble übernimmt beim neuen Bürgerrat zum Thema „Deutschlands Rolle in der Welt“ die Schirmherrschaft. Neben dem inhaltlichen Thema geht vor allem um die Weiterentwicklung des Formats „Bürgerrat“.

Weiterführende Informationen:  
<https://deutschlands-rolle.buergerrat.de>

## Fact Sheet Institutionalisierung von losbasierten Bürgerräten

Damit losbasierte Bürgerräte auf Bundesebene eine dauerhaft positive Praxiswirkung entfalten können, sollen deren Rahmenbedingungen einfach-gesetzlich gefasst werden.

### 1. Initiierung

- durch die Bundesregierung per Kabinettsbeschluss
- durch den Bundestag per Beschluss über einen entsprechenden Antrag
- durch Unterschriftensammlung von Einwohnerinnen und Einwohnern (Bürgerrats-Initiative)

### 2. Anforderung an Bürgerrats-Initiative

- 100.000 Unterschriften, zu sammeln durch
  - freie Sammlung
  - jede natürliche Person (analog zu den Verfahrensgrundsätzen bei Petitionen)
- Die Unterschriften werden mit Fragestellung (zu einem abgrenzbaren Thema) und Begründung beim Bundestagspräsidium oder einer unabhängigen Stabsstelle für Bürgerbeteiligung eingereicht.
- Der Inhalt muss im Rahmen der Zuständigkeit des Deutschen Bundestages liegen.

### 3. Zulässigkeit der Bürgerrats-Initiative

- Das Bundestagspräsidium entscheidet innerhalb eines Monats nach Einreichung über das Zustandekommen.
- Über die Vereinbarkeit einer Bürgerrats-Initiative mit dem Grundgesetz entscheidet das Bundesverfassungsgericht auf Antrag des Bundestagspräsidiums innerhalb von sechs Monaten.

### 4. Umsetzung der Bürgerrats-Initiative

- Die Fragestellung der Bürgerrats-Initiative kann im Einvernehmen mit den Initiatoren und Initiatorinnen angepasst werden. Leitgedanke: Die praktische Umsetzbarkeit eines Bürgerrates und der daraus resultierenden Empfehlungen soll gewährleistet werden.
- Der Bundestag kann den Bürgerrats-Prozess innerhalb von zwölf Monaten
  - selbst,
  - über eine neu zu schaffende Stabsstelle oder
  - über Beauftragung von externen Organisationenumsetzen.
- Der Bundestag beschließt die Grundprinzipien des Prozesses (vgl. Regeln für irische Citizens Assemblies: Offenheit, Fairness, gleiches Gewicht der Stimmen, Effizienz, Respekt, Kooperation).
- Die Umsetzung orientiert sich an den aktuellen Qualitätskriterien guter Beteiligungspraxis und generativer und agiler Prozessbegleitung.
- Die Finanzierung eines Bürgerrates erfolgt aus dem Bundeshaushalt.

### 5. Behandlung der Empfehlungen einer Bürgerrats-Initiative

- Das Bundestagspräsidium überweist die Empfehlungen an die betreffenden Fachausschüsse und legt einen federführenden Ausschuss fest.
- Die zuständigen Bundesministerien befassen sich ebenfalls mit den Empfehlungen und speisen ihre Rückmeldungen in den parlamentarischen Prozess ein.
- Der federführende Ausschuss erstellt eine Beschlussvorlage für den Bundestag.
- Gewählte Vertretungspersonen des Bürgerrates haben (gemeinsam mit den Vertrauensleuten der Bürgerrats-Initiative) das Recht auf Anhörung in den Fachausschüssen und gegebenenfalls im Bundesrat.
- Der Bundestag teilt innerhalb von zwölf Monaten nach Übergabe der Empfehlungen des Bürgerrates das Ergebnis der parlamentarischen Behandlung mit und versieht dies mit Gründen.

## Unabhängige Stabsstelle für Bürgerbeteiligung und direkte Demokratie auf Bundesebene

Eine der Forderungen des Bürgerrats Demokratie war die „Schaffung einer staatlich finanzierten, politisch unabhängigen Stelle, die bundesweit Bürgerbeteiligung und direktdemokratische Verfahren koordiniert, durchführt und dazu informiert“.

Die Einrichtung dieser Stelle – einer „Stabsstelle Bürgerbeteiligung und direkte Demokratie“ – wäre ein wichtiger Schritt, Bürgerbeteiligung und perspektivisch auch direktdemokratische Verfahren auf Bundesebene zu fördern. So kann die parlamentarische Demokratie gestärkt und unterstützt werden.

Zentrale Aspekte hierbei sind:

- Die Stabsstelle vernetzt Akteure, entwickelt Verfahren und bündelt Wissen sowie Informationen.
- Vorbild ist die seit 2011 bestehende „Stabsstelle für Zivilgesellschaft und Bürgerbeteiligung“ in Baden-Württemberg, die in den letzten Jahren viele Beteiligungsprozesse initiiert und begleitet hat.
- Losbasierte Bürgerräte und andere Formen der strukturierten Bürgerbeteiligung sind in Deutschland noch relativ neu und unbekannt. Daher ist ein hoher Fortbildungs- und Qualifizierungsbedarf von Mitarbeitenden in Politik und Verwaltung vorhanden. Die Stabsstelle wäre besonders geeignet für die Deckung dieses Fortbildungsbedarfs.
- Auch hinsichtlich Volksentscheiden und deren Verknüpfung mit Beteiligungsverfahren kann die Stabsstelle Wissen und Informationen auswerten und aufbereiten – zum Beispiel die Erfahrungen in Irland.

### 1. Vorschläge für das Aufgabenprofil

In der Forderung des Bürgerrats sind schon drei zentrale Aufgaben einer Stabsstelle Bürgerbeteiligung und direkte Demokratie benannt (Koordination, Durchführung und Information). Ausführlicher aufgelistet, sind folgende Aufgaben und Funktionen einer Stabsstelle wesentlich:<sup>1</sup>

- Information über formale Beteiligungsprozesse und die Möglichkeiten informeller Beteiligung
- Vermittlung zwischen Regierungsinstitutionen und zivilgesellschaftlichen Akteuren in Sachen Bürgerbeteiligung
- Entwicklung, Durchführung oder Beauftragung von Beteiligungsverfahren
- Gewährleistung von neutraler Aufbereitung der Informationen, Auswahl von unabhängigen Experten und Prozessmoderationen für Beteiligungsprozesse
- Bündelung von Prozess-Knowhow zur Gestaltung von passgenauen Formaten (Form folgt Funktion)
- Monitoring absolvierter Beteiligungsprozesse
- Ausarbeitung von Vorschlägen für eine Weiterentwicklung der Bürgerbeteiligung
- Vernetzung weiterer Akteure der Bundes- und Landespolitik zum Thema Bürgerbeteiligung
- Fortbildung der Verwaltungsmitarbeiter des Bundes im Bereich der Öffentlichkeits- und Bürgerbeteiligung
- Im Falle von (zukünftigen) Volksentscheiden: Erarbeitung von Informationen und einer Abstimmungsbroschüre, die vor einem Volksentscheid an alle Haushalte versandt wird – nach dem Schweizer Vorbild, dem „Abstimmungsbüchlein“.

Praxiserfahrungen in Bezug auf Aufgaben, Kompetenzen, Ressourcen und Unabhängigkeit gibt es in Vorarlberg,<sup>2</sup> Baden-Württemberg, Potsdam und Irland.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> UBA-Bericht „Bundesrepublik 3.0“ <https://www.umweltbundesamt.de/publikationen/bundesrepublik-30>

<sup>2</sup> Büro für Zukunftsfragen: [https://vorarlberg.at/web/land-vorarlberg/contentdetailseite/-/asset\\_publisher/qA6AJ38txu0k/content/aufgaben-und-leistungen?article\\_id=130395](https://vorarlberg.at/web/land-vorarlberg/contentdetailseite/-/asset_publisher/qA6AJ38txu0k/content/aufgaben-und-leistungen?article_id=130395)

<sup>3</sup> Referendum Commission, [www.refcom.ie](http://www.refcom.ie)

## 2. Anbindung auf oberster politischer Ebene

- Die Stabsstelle könnte beim Bundestagspräsidium verankert werden.
- Alternativ könnte eine Stabsstelle im Bundeskanzleramt angesiedelt werden. Von da aus kann der Austausch mit den Hausspitzen anderer Ministerien und Landesbehörden organisiert werden.
- Solange eine Stabsstelle noch nicht gesetzlich geregelt ist, sollte sie im Koalitionsvertrag mit konkreten Projekten und Zielen festgeschrieben werden.

## 3. Beispiel Staatsrätin in Baden-Württemberg

Seit 2011 ist im Staatsministerium Baden-Württemberg eine Stabsstelle bei der „Staatsrätin für Zivilgesellschaft und Bürgerbeteiligung“ angesiedelt. Staatsräte sind „ehrenamtlich“ tätig. Sie sind „weitere Mitglieder der Regierung“ (Art. 45 Abs. 2 Verfassung Baden-Württemberg). Als Kabinettsmitglied hat Staatsrätin Gisela Erler die Aufgabe, die Bürgerbeteiligung im Land auszubauen und die Zivilgesellschaft zu stärken. Ein „Beirat für Zivilgesellschaft und Bürgerbeteiligung“ unterstützt die Staatsrätin bei ihrer Arbeit. Er besteht aus Vertretungspersonen von Verbänden, Organisationen und Stiftungen der Bürgerbeteiligung sowie aus Wissenschaft und Verwaltung.

## 4. Weitere mögliche Rechtsformen

- Eine Stabsstelle kann auch als oberste Bundesbehörde eingerichtet werden wie der bzw. die Datenschutzbeauftragte oder auch als Bundesamt gefasst werden, wie das Bundesamt für kerntechnische Entsorgungssicherheit.<sup>4</sup>
- In Potsdam gliedert sich das Beteiligungsbüro in einen verwaltungsseitigen und einen zivilgesellschaftlichen Teil in freier Trägerschaft. Von zivilgesellschaftlicher Seite kommen oft noch wichtige Anregungen aus einer neuen Perspektive.

---

<sup>4</sup> [www.bfe.bund.de/DE/bfe/bundesamt/aufbau/aufbau\\_node.html](http://www.bfe.bund.de/DE/bfe/bundesamt/aufbau/aufbau_node.html)



# DER BÜRGERRAT DEMOKRATIE ÜBERBLICK UND ZUSAMMENFASSUNG



**BÜRGERRAT**  
Demokratie

Seite 49 von 60

# EIN BÜRGERRAT AUF BUNDESEBENE

Der Bürgerrat ist das Herzstück unseres Demokratie-Experiments. Hier haben per Los ausgewählte Menschen darüber gesprochen, wie es mit unserer Demokratie weitergehen kann. Dabei ging es vor allem um die Frage, die auch die geplante Expertenkommission bearbeiten soll: **Soll die parlamentarische Demokratie durch direkte Demokratie und Bürgerbeteiligung ergänzt werden?** Wenn ja, wie?

## WAS IST DAS BESONDERE?

### Der Bürgerrat Demokratie...

- stellt die Demokratie selbst ins Zentrum
- arbeitet mit zufällig aus den Einwohnermelderegistern ausgelosten Bürgerinnen und Bürgern
- bildet einen Querschnitt der Bevölkerung ab
- ermutigt eine ehrliche und ergebnisoffene Diskussion
- unterstützt die Politik bei der Lösungsfindung
- bringt greifbare Ergebnisse in Form eines Bürgergutachtens, welches an die Politik übergeben wird

## SO LIEF DER BÜRGERRAT AB

Die Teilnehmenden des Bürgerrats trafen sich **zweimal zwei Tage lang**. Sie kamen als Plenum von **rund 160 Menschen** zusammen, erhielten alle notwendigen Informationen und debattierten dann in **kleinen Gruppen**, zu denen weder die Fachleute, noch Medien oder Politik Zutritt hatten. Die Ergebnisse wurden schließlich wieder im Plenum zusammengetragen und abgeglichen. Dadurch wurde ein persönlicher und vertraulicher Kommunikationsrahmen gewährleistet und die Anbindung ans Ganze blieb trotzdem bestehen. Moderatorinnen und Moderatoren vor Ort sorgten dafür, dass alle zu Wort kamen und dass die Ergebnisse gebündelt wurden.

Um sinnvoll diskutieren zu können, mussten die Teilnehmenden über die verschiedenen Demokratie-Instrumente und Beteiligungsmöglichkeiten, über das Pro und Kontra Bescheid wissen. Vor Ort bekamen sie daher durch **Treffen mit Expertinnen und Experten** alle notwendigen Informationen, so dass alle auf dem gleichen Wissensstand waren. Dafür wurden unterschiedliche Menschen aus der Praxis, aus Politik und Wissenschaft, aus den Medien oder von Verbänden ausgewählt.



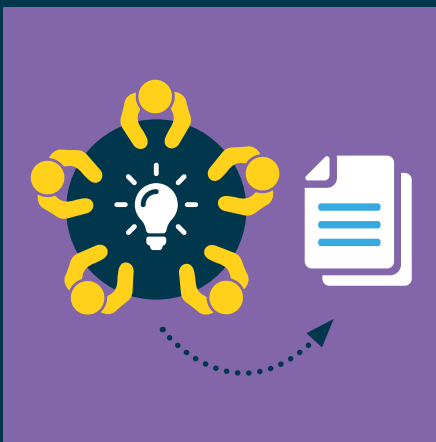
# DER PROZESS



## PHASE 1 JUNI BIS AUGUST 2019

### REGIONALKONFERENZEN ZUR VORBEREITUNG DES BÜRGERRATS AUF BUNDESEBENE

Zunächst wurden auf Regionalkonferenzen Fragestellungen und Themen aufgenommen, die im Bürgerrat behandelt werden sollen. Auf sechs dreistündigen Abendveranstaltungen erarbeiteten interessierte Bürgerinnen und Bürger und Vertreterinnen und Vertreter der Politik Vorschläge für die Agenda des Bürgerrats auf Bundesebene.



## PHASE 2 SEPTEMBER BIS OKTOBER 2019

### BÜRGERRAT DEMOKRATIE

Darauf folgte die Hauptphase, in der 160 zufällig ausgewählte Bürgerinnen und Bürger aus ganz Deutschland an zwei Wochenenden Empfehlungen zu konkreten Reformen an die Politik erarbeiteten. Um eine gute und vielfältige Informationsgrundlage für den Bürgerrat auf Bundesebene zu gewährleisten, wurden dazu Expertinnen und Experten aus Wissenschaft und Politik eingeladen, die über ihre Erfahrungen mit Bürgerbeteiligung berichteten. Wichtig war, dass unterschiedliche Meinungen und Perspektiven eingebracht wurden, damit die Bürgerinnen und Bürger des Bürgerrats auf dieser Basis das Pro und Contra der verschiedenen Vorschläge abwägen konnten. Die Ausarbeitung der Empfehlungen erfolgte ausschließlich durch die Bürgerinnen und Bürger.



## PHASE 3 15. NOVEMBER 2019

### TAG FÜR DIE DEMOKRATIE

Die Ergebnisse des Bürgerrats wurden in einem Bürgergutachten zusammengefasst. Am Tag für die Demokratie wird das Gutachten des Bürgerrats der Öffentlichkeit und der Politik vorgestellt, diskutiert und an den Bundestagspräsidenten Dr. Wolfgang Schäuble übergeben.



## PHASE 4 JANUAR BIS DEZEMBER 2020

### UMSETZUNGSPHASE

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

Die bürgerschaftliche Begleitung der parlamentarischen Prozesse ist eine große Chance zu einem Dialog auf Augenhöhe, in dem sich Bürgerschaft und Politik begegnen und fruchtbar zusammenarbeiten können. Gemeinsam können Ziele nachjustiert, Machbarkeit ausgelotet und ein gemeinsames Verständnis von der demokratischen Teilhabe in unserem Land entwickelt werden.

# ZAHLEN, DATEN & FAKTEN



sechs Regional-  
konferenzen in ganz  
Deutschland mit  
insgesamt mehr als  
250 Teilnehmenden



viertägiger Bürgerrat in Leipzig mit  
160 zufällig ausgewählten Bürgerin-  
nen und Bürgern aus ganz Deutsch-  
land unter Vorsitz des ehemaligen  
bayerischen Ministerpräsidenten Dr.  
Günther Beckstein



zentrale Themen des Bürgerrats: Bürgerbeteiligung,  
direkte Demokratie, Kombination von Bürgerbeteiligung  
und direkter Demokratie, Online-Beteiligung, Lobby-  
ismus und Transparenz, Repräsentativität.



Politikerinnen und Politiker aller  
Fraktionen im Bundestag bei den  
Regionalkonferenzen dabei; Bundes-  
tagspräsident Dr. Wolfgang Schäuble  
unterstützt den Bürgerrat und nimmt  
das Bürgergutachten beim Tag für die  
Demokratie entgegen.



Beirat sichert die Anbindung  
des Bürgerrat Demokratie an  
die Zivilgesellschaft, u.a. mit  
Bund der Steuerzahler, Bund  
für Umwelt und Naturschutz  
Deutschland (BUND) und  
Deutscher Städte- und Ge-  
meindetag



mehr als 50 Stunden Diskussionen in Kleingruppen,  
tausende beschriebene Moderationskarten, hunderte  
Gedanken und Ideen münden in 22 Bürger-Empfeh-  
lungen zur Stärkung der Demokratie

Wissenschaftliche Begleitung des Bürgerrat Demokratie durch  
13 wissenschaftliche Beiräte sowie die Forschungsstelle ‚Demo-  
kratische Innovationen‘ der Johann Wolfgang Goethe-Univer-  
sität Frankfurt am Main



ein Planungs-, Organisations- und Durchfüh-  
rungsteam von über 50 Menschen



über 450 Presse-Resonanzen, zahl-  
reiche Online- und Printberichte  
sowie jeweils 15 Hörfunk- und TV-  
Beiträge (u.a. F.A.Z., Süddeutsche,  
MDR, WDR)



Entstehung eines Dokumentarfilms  
über den Bürgerrat Demokratie,  
die Bürgerinnen und Bürger und  
zentralen Akteure, der im Fernse-  
hen ausgestrahlt wird



# REGIONALKONFERENZEN

Der „Bürgerrat Demokratie“ hat Mitte 2019 mit **Regionalkonferenzen** an sechs Orten in Deutschland (Erfurt, Gütersloh, Koblenz, Mannheim, München und Schwerin) begonnen. Dabei saßen Interessierte und Abgeordnete einen Abend lang gemeinsam an runden Tischen, um über die Herausforderungen und Zukunft der Demokratie zu diskutieren.

## WOZU DIE REGIONALKONFERENZEN?

Die Regionalkonferenzen halfen dabei, den Bürgerrat vorzubereiten. Die Organisatorinnen und Organisatoren wollten ein Gefühl für die Stimmung in der Bevölkerung – und auch in der Politik – bekommen. Wie steht es um unsere Demokratie? Braucht sie ein Update? Was läuft gut? Was könnte besser laufen? Was muss unbedingt geändert werden?

Konkret stand in den Regionalkonferenzen im Mittelpunkt, welche Themenaspekte der Bürgerrat auf Bundesebene besprechen soll. Zwei große Themenfelder, direkte Demokratie und Bürgerbeteiligung, waren bereits abgesteckt. Doch diese Themen sind sehr facettenreich. Was ist damit gemeint? Worüber genau sollte der Bürgerrat reden? Die Regionalkonferenzen halfen, diese Frage zu klären.

## BETEILIGUNG

Für die sechs regionalen Veranstaltungen konnte sich jeder und jede bewerben. Die Teilnehmenden wurden von den Prozessbegleitenden so zusammengestellt, dass sie die Bevölkerung möglichst gut abbilden, beispielsweise was die Geschlechterverteilung, die regionale Verortung und den Bildungsgrad angeht. An allen sechs Regionalkonferenzen nahmen auch Mitglieder des Bundestags und der Landtage aus allen Parteien teil, die im Bundestag als Fraktion vertreten sind.

## ERGEBNISSE

IFOK und nexus haben die Diskussionen der Teilnehmerinnen und Teilnehmer der sechs Regionalkonferenzen sowie deren Ideen und Wünsche für die Zukunft der Demokratie in Deutschland ausgewertet und zusammengefasst. Die Ergebnisse der Regionalkonferenzen flossen in verschiedene Prozesse des Bürgerrats ein – als Vorbereitung für Expertinnen und Experten, in die Agenda der beiden Bürgerratswochenenden, sowie in die Gesamtdokumentation des Prozesses.



# DAS LOSVERFAHREN FÜR DEN BÜRGERRAT DEMOKRATIE

| Geschlecht | IST =<br>tatsächlich<br>im Bürgerrat<br>vertreten | SOLL =<br>statistische<br>Verteilung<br>in der<br>Bevölkerung |
|------------|---------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------|
| männlich   | 49 %                                              | 50 %                                                          |
| weiblich   | 50 %                                              | 50 %                                                          |
| divers     | 1 %                                               | 0 %                                                           |

| Altersgruppe | IST =<br>tatsächlich<br>im Bürgerrat<br>vertreten | SOLL =<br>statistische<br>Verteilung<br>in der<br>Bevölkerung |
|--------------|---------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------|
| 16 – 25      | 16 %                                              | 13 %                                                          |
| 26 – 40      | 22 %                                              | 23 %                                                          |
| 41 – 65      | 43 %                                              | 40 %                                                          |
| 65+          | 20 %                                              | 24 %                                                          |

| Bildungs-<br>abschluss              | IST =<br>tatsächlich<br>im Bürgerrat<br>vertreten | SOLL =<br>statistische<br>Verteilung<br>in der<br>Bevölkerung |
|-------------------------------------|---------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------|
| Schüler                             | 4 %                                               | 4 %                                                           |
| ohne Ab-<br>schluss                 | 0 %                                               | 4 %                                                           |
| Hauptschule                         | 7 %                                               | 30 %                                                          |
| mittlerer<br>Bildungsab-<br>schluss | 24 %                                              | 30 %                                                          |
| Fach/Hoch-<br>schulreife            | 30 %                                              | 14 %                                                          |
| Hochschul-<br>abschluss             | 35 %                                              | 18 %                                                          |

| Gemeinde-<br>größe    | IST =<br>tatsächlich<br>im Bürgerrat<br>vertreten | SOLL =<br>statistische<br>Verteilung<br>in der<br>Bevölkerung |
|-----------------------|---------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------|
| unter 5.000           | 13 %                                              | 14 %                                                          |
| 5.000 –<br><20.000    | 19 %                                              | 26,4 %                                                        |
| 20.000 –<br><100.000  | 24 %                                              | 27,5 %                                                        |
| 100.000 –<br><500.000 | 14 %                                              | 15,1 %                                                        |
| über<br>500.000       | 30 %                                              | 16,8 %                                                        |

| Migrations-<br>erfahrung | IST =<br>tatsächlich<br>im Bürgerrat<br>vertreten | SOLL =<br>statistische<br>Verteilung<br>in der<br>Bevölkerung |
|--------------------------|---------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------|
| ja                       | 22 %                                              | 12 %                                                          |
| nein                     | 78 %                                              | 88 %                                                          |

Die Bürgerinnen und Bürger für den Bürgerrat Demokratie wurden aus allen Bundesbürgerinnen und Bundesbürgern ab 16 Jahren ausgelost. Dafür wurde ein dreistufiges Verfahren angewandt:

## 1. ZIEHUNG DER GEMEINDEN

Aus dem amtlichen Gemeindeverzeichnis in allen Bundesländern wurden Gemeinden zufällig ausgelost. Die Gemeinden wurden dafür in fünf Größenklassen unterteilt. Der Anteil der Gemeinden einer Größenklasse an der gesamten Stichprobe des Bundeslandes entspricht dem Anteil, den die Gemeinden dieser Größenklasse an der Gesamtheit aller Gemeinden des Bundeslandes haben.

## 2. ZIEHUNG DER BÜRGERINNEN UND BÜRGER

Die Einwohnermeldeämter der gelosten Gemeinden wurden gebeten, eine Zufallsstichprobe ihrer Bürgerinnen und Bürger zu ziehen. Diese wurden anschließend vom Organisatoren-Team des Bürgerrat Demokratie angeschrieben und zum Bürgerrat eingeladen. Bei der Berechnung der Teilnehmendenzahl pro Bundesland wurde nicht die statistische Verteilung der Bewohnerinnen und Bewohner zugrunde gelegt, sondern das Stimmverhältnis im Bundesrat. Technisch wurde sowohl die Auswahl der Gemeinden als auch der Bürgerinnen und Bürger über Algorithmen realisiert.

## 3. ZUSAMMENSETZUNG DES BÜRGERRATS

Von 4362 ausgelosten und angeschriebenen Bürgerinnen und Bürgern haben sich 250 Bürgerinnen und Bürger zum Bürgerrat angemeldet. Das entspricht einer Quote von 5,7 Prozent. Aus allen angemeldeten Bürgerinnen und Bürgern wurden 160 Personen anhand bestimmter Kategorien für die Teilnahme am Bürgerrat ausgewählt. Ausschlaggebend dafür ist, dass die Verteilung soziodemografischer Merkmale im Bürgerrat möglichst genau der Verteilung in der Gesamtbevölkerung entspricht.



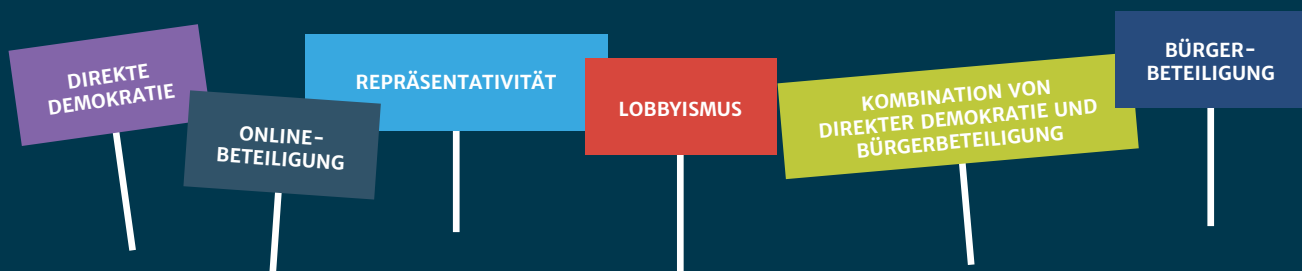
# DAS BÜRGERGUTACHTEN – SO KAMEN DIE ERGEBNISSE ZUSTANDE

## AUSGANGSFRAGE UND ZIEL

Im Zentrum des Bürgerrats stand die Frage „ob und in welcher Form unsere bewährte parlamentarisch-repräsentative Demokratie durch weitere Elemente der Bürgerbeteiligung und direkter Demokratie ergänzt werden kann oder soll?“ Diese Formulierung stammt aus dem Koalitionsvertrag von März 2018 zwischen CDU/CSU und SPD. Im Koalitionsvertrag wurde die Einsetzung einer Expertenkommission zur Demokratie angekündigt. Durch den Beitrag des Bürgerrats hätte eine Expertenkommission nun bereits eine gute Arbeitsgrundlage.

## THEMEN

Im Einzelnen wurden beim Bürgerrat folgende Themen diskutiert:



## EINFÜHRUNG INS THEMA DURCH EXPERTINNEN UND EXPERTEN

Zu jedem dieser Themen erhielten die Teilnehmenden Informationen von Fachleuten. Dabei wurden Pro- und Kontra-Argumente berücksichtigt. Anschließend an die Diskussionsrunden oder Vorträge der Expertinnen und Experten hatten die Teilnehmenden Gelegenheit Fragen zu stellen. Die Fachleute antworteten auf diese Fragen direkt in der großen Runde, bevor die inhaltliche Arbeit an den einzelnen Tischen begann.

## MODERIERTE DISKUSSION AN DEN TISCHEN

Die Teilnehmenden verteilten sich auf 23 Tische. Die Tischzusammensetzung wurde täglich gelöst und war somit an jedem der vier Tage anders. Pro Tisch sorgten eine Moderation und eine Assistenz dafür, dass alle Teilnehmenden zu Wort kamen und alle Ergebnisse festgehalten wurden. Die Ergebnisse zu den einzelnen Themenblöcken wurden dokumentiert und an ein im Hintergrund arbeitendes Redaktionsteam weitergeleitet.

## ORDNEN UND VERDICHTEN DER TISCHDISKUSSIONEN

Die festgehaltenen Ergebnisse konnten die Teilnehmenden auf Plakaten und am Ende der vier Tage auch digital einsehen. So ließ sich überprüfen, ob das Moderations- und Redaktionsteam die Anregungen der Bürgerinnen und Bürger richtig erfasst und zusammengefasst haben.

## ABSTIMMEN ÜBER DIE EINZELNEN EMPFEHLUNGEN

Auf Grundlage der Diskussionen entwickelten die Bürgerinnen und Bürger zum Abschluss des Bürgerrats Empfehlungen zur Ausgangsfrage, ob und wenn ja wie unsere repräsentative Demokratie durch Elemente der Bürgerbeteiligung und direkten Demokratie ergänzt werden soll. Ein Redaktionsteam aus Bürgerinnen und Bürgern führte die Empfehlungen zusammen, so dass am Ende 22 Empfehlungen im Bürgerrat zur Abstimmung gestellt wurden. Alle Empfehlungen wurden mehrheitlich angenommen und daher in das Bürgergutachten aufgenommen.

# DIE ZENTRALEN EMPFEHLUNGEN DES BÜRGERRAT DEMOKRATIE

An zwei Wochenenden im September 2019 diskutierten 160 zufällig ausgewählte Teilnehmerinnen und Teilnehmer aus ganz Deutschland gemeinsam eine Frage aus dem aktuellen Koalitionsvertrag, in dem es heißt, „ob und in welcher Form unsere bewährte parlamentarisch-repräsentative Demokratie durch weitere Elemente der Bürgerbeteiligung und direkter Demokratie ergänzt werden kann. Zudem sollen Vorschläge zur Stärkung demokratischer Prozesse erarbeitet werden.“

Die lebhaften Diskussionen des Bürgerrats waren von der Überzeugung getragen, dass es die bewährte parlamentarisch-repräsentative Demokratie zu schützen und zu stärken gilt. Bürgerbeteiligung und direkte Demokratie wurden auf dem Bürgerrat in Leipzig nicht als Gegenmodelle diskutiert, sondern als Möglichkeiten zur Belebung der Demokratie, zur Annäherung von Bevölkerung und Politik und zum Ausgleich von Schwächen und Herausforderungen der gegenwärtigen Situation. Die vier wichtigsten Empfehlungen des Bürgerrats zur Frage der Ergänzung der parlamentarisch-repräsentativen Demokratie durch Bürgerbeteiligung und direkte Demokratie auf Bundesebene lauten:

1. Unsere bewährte repräsentative Demokratie soll durch eine Kombination von Bürgerbeteiligung und Volksentscheiden auf Bundesebene ergänzt werden.
2. Es soll per Zufallslos berufene Bürgerräte auf Bundesebene geben.
3. Es soll bundesweite Volksentscheide geben.
4. Es soll eine unabhängige Stabsstelle für Bürgerbeteiligung und direkte Demokratie eingerichtet werden.

Der Bürgerrat hat auch einen Vorschlag zur Stärkung demokratischer Prozesse abgestimmt, der sich nicht auf Bürgerbeteiligung und direkte Demokratie bezieht:

5. Es soll ein Lobby-Register auf Bundesebene geschaffen werden.



# ALLE EMPFEHLUNGEN IM ÜBERBLICK

| NR. | EMPFEHLUNG                                                                                                                                                                             | JA  | NEIN |
|-----|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|------|
| 1   | Unsere bewährte parlamentarisch-repräsentative Demokratie soll durch weitere Elemente der Bürgerbeteiligung und direkten Demokratie ergänzt werden.                                    | 156 | 1    |
| 2   | Unsere bewährte parlamentarisch-repräsentative Demokratie soll durch weitere Elemente der Bürgerbeteiligung ergänzt werden.                                                            | 148 | 9    |
| 3   | Unsere bewährte parlamentarisch-repräsentative Demokratie soll durch weitere Elemente der direkten Demokratie ergänzt werden.                                                          | 113 | 44   |
| 4   | Unsere bewährte parlamentarisch-repräsentative Demokratie soll durch die Kombination von Bürgerbeteiligung und direkter Demokratie ergänzt werden.                                     | 155 | 2    |
| 5   | Gesetzliche Verankerung eines bundesweiten Bürgerrats.                                                                                                                                 | 152 | 5    |
| 6   | Bundesweite Bürgerräte werden durch Bevölkerung und/oder das Parlament und/oder die Regierung einberufen.                                                                              | 153 | 4    |
| 7   | Mitglieder eines Bürgerrates sollen zufällig ausgewählt werden und die Gesellschaft möglichst repräsentativ widerspiegeln                                                              | 157 | 0    |
| 8   | Die Regierung muss sich zu Empfehlungen der Bürgerbeteiligung verpflichtend äußern.                                                                                                    | 155 | 2    |
| 9   | Ein bundesweiter Volksentscheid soll durch eine Initiative aus der Bevölkerung initiiert werden können.                                                                                | 148 | 9    |
| 10  | Es soll ein Vetorecht durch Volksentscheide im Gesetzgebungsprozess auf Bundesebene geben.                                                                                             | 133 | 24   |
| 11  | Es soll die Möglichkeit der zusätzlichen Online-Abstimmung bei Volksentscheiden geben.                                                                                                 | 107 | 50   |
| 12  | Es soll ein Online-Beteiligungsportal nach dem Vorbild von Baden-Württemberg geben.                                                                                                    | 135 | 22   |
| 13  | Es soll zur Schaffung von mehr Transparenz ein Lobby-Register auf Bundesebene geben.                                                                                                   | 153 | 4    |
| 14  | Schaffung einer staatlich finanzierten, politisch unabhängigen Stelle, die bundesweit Bürgerbeteiligung und direktdemokratische Verfahren koordiniert, durchführt und dazu informiert. | 153 | 4    |
| 15  | Intensivierung der politischen Bildung, insbesondere zur demokratischen Teilhabe.                                                                                                      | 152 | 5    |
| 16  | Eine staatliche Finanzierung von Bürgerbeteiligung und direkter Demokratie muss gewährleistet sein.                                                                                    | 156 | 1    |
| 17  | Eine ergänzende Drittfinanzierung von Bürgerbeteiligung und direkter Demokratie ist möglich und muss transparent sein.                                                                 | 118 | 39   |
| 18  | Es müssen verständliche und neutrale Informationen auf verschiedenen Kanälen verfügbar gemacht werden.                                                                                 | 156 | 1    |
| 19  | Bürgerbeteiligung und direkte Demokratie erfordern bundesweit gleiche und geeignete Zugangsmöglichkeiten.                                                                              | 154 | 3    |
| 20  | Ergebnisse von Bürgerbeteiligung und direkter Demokratie sollen grundsätzlich rückgängig gemacht werden können.                                                                        | 144 | 13   |
| 21  | Volksentscheiden soll immer ein Bürgerrat vorgeschaltet sein, um die Fragestellungen vorzubereiten und Informationen zusammenzutragen.                                                 | 140 | 17   |
| 22  | Es soll ein angemessenes Quorum bei Volksentscheiden geben.                                                                                                                            | 141 | 15   |

# EVALUATION

Die Forschungsstelle Demokratische Innovationen der Goethe-Universität Frankfurt hat den „Bürgerrat Demokratie“ von Anfang bis Ende begleitet. Sie evaluiert, inwiefern der Bürgerrat die Qualitätskriterien für erfolgreiche Bürgerbeteiligung erfüllt. Dabei wurde mit den aktuellen wissenschaftlichen Standards der Beteiligungsforschung gearbeitet.

## METHODISCHER ANSATZ

### Drei Evaluationskriterien

- Inklusive Beteiligung
- Prozessqualität
- Effekte

### Kombination von fünf Methoden:

- Vor-/Nachbefragungen der Teilnehmenden zu den Regionalkonferenzen und zum Bürgerrat
- Teilnehmende Beobachtungen
- Dokumentenanalyse
- Interviews mit den Hauptakteuren
- Medienanalyse

## AUSGEWÄHLTE VORLÄUFIGE ERGEBNISSE

### Inklusive Beteiligung

- + Repräsentativität hinsichtlich Alter, Geschlecht und Herkunft erreicht
- Überdurchschnittlich viele politisch interessierte und informierte Teilnehmende

### Prozessqualität

große Zufriedenheit der Teilnehmenden des Bürgerrats und der Regionalkonferenzen

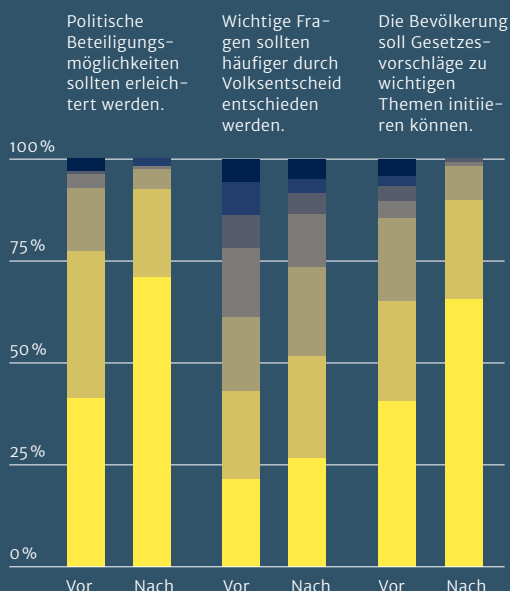
„Die Informationen waren ausgewogen und die Moderation hat auf einen respektvollen Umgang miteinander geachtet.“

„Alle Teilnehmer gingen in der Diskussion sehr fair, mit hohem Niveau und sachlich korrekt und leicht verständlich miteinander um.“

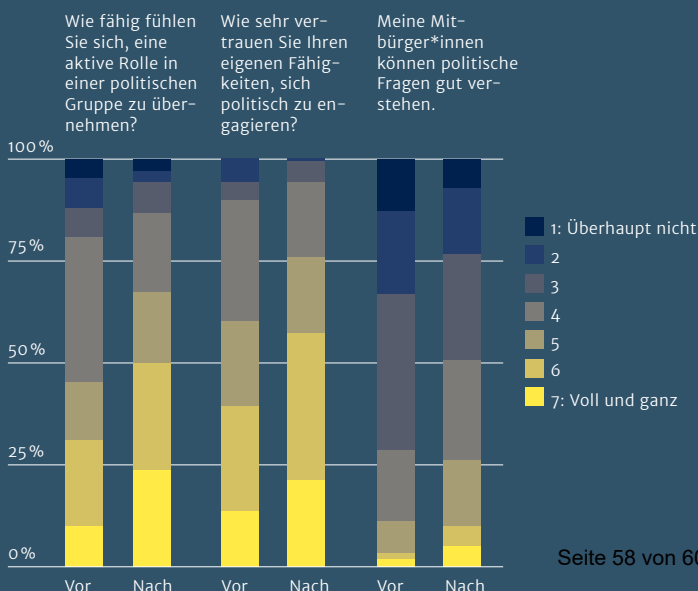
### Effekte

Einstellungsänderungen der Teilnehmenden des Bürgerrats

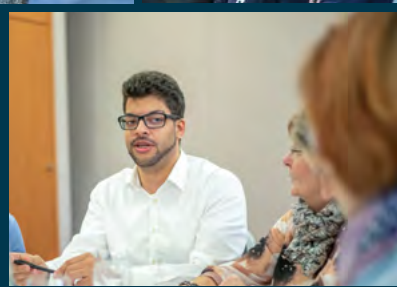
#### GRÖßERE ZUSTIMMUNG ZU MEHR BETEILIGUNG



#### MEHR VERTRAUEN IN EIGENE UND FREMDE POLITISCHE FÄHIGKEITEN











## IMPRESSUM

### Auftraggeber

Mehr Demokratie e.V.  
Haus der Demokratie und Menschenrechte,  
Greifswalder Str. 4, 10405 Berlin, Telefon: 030 - 420 823 70,  
info@mehr-demokratie.de, www.mehr-demokratie.de

### Redaktion

IFOK GmbH  
Berliner Ring 89, 64625 Bensheim,  
Telefon: 06251 8416-0, info@ifok.de, www.ifok.de

### Mit Texten von

Mehr Demokratie e.V., IFOK und  
nexus,  
Institut für Kooperationsmanagement und  
interdisziplinäre Forschung e.V.,  
Willdenowstraße 38, 12203 Berlin, Telefon, 030-31805463,  
mail@nexusinstitut.de, www.nexusinstitut.de

### Fotos

Robert Boden, Jan Hagelstein, Hannah Katinka Beck

### Gestaltung

www.lianehaug.de