



# Diskussionspapier

## zur Einbeziehung von Bürgerräten in Rechtsetzungsprozesse der Exekutive

### Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis.....	0
<b>1. Einführung.....</b>	<b>1</b>
<b>2. Partizipative Gesetzgebung.....</b>	<b>2</b>
<b>3. Mögliche Zeitpunkte für Bürgerbeteiligung in Rechtsetzungsverfahren der Exekutive.....</b>	<b>3</b>
3.1 Vor dem Verfassen des Eckpunktepapiers.....	4
3.2 Zwischen Eckpunktepapier und Referentenentwurf.....	5
3.3 Während der Anhörung von Ländern und Verbänden.....	6
3.4 Nach der Anhörung von Ländern und Verbänden.....	6
<b>4. Bürgerräte als Instrumente der Bürgerbeteiligung.....</b>	<b>7</b>
4.1 Bürgerräte als Ergänzung zur repräsentativen Demokratie.....	8
4.2 Organisation und Zufallsauswahl.....	8
4.3 Transparenz und Prozessablauf im Bürgerrat.....	10
4.4 Einbindung von Entscheidungsträgern, Stakeholdern und der (medialen) Öffentlichkeit in die Aktivitäten des Bürgerrates.....	10
4.5 Kombination von Bürgerräten mit anderen Beteiligungsformaten.....	11
4.6 Umgang mit Ergebnissen.....	12
4.7 Die Aufgabe von Bürgerräten in politischen Entscheidungsprozessen.....	14
<b>5. Regelungsbedarf für die institutionelle Verankerung von Bürgerräten in Deutschland.....</b>	<b>14</b>
<b>6. Fazit.....</b>	<b>16</b>
<b>7. Quellen.....</b>	<b>17</b>

# 1. Einführung

Dieses Papier diskutiert die möglichen Vorteile, aber auch Herausforderungen bei der Umsetzung von Bürgerräten in Rechtsetzungsverfahren. Es beschreibt unter der Prämisse der exekutiven Verfahrenshoheit konkrete Szenarien der Einbeziehung von Bürgerräten<sup>1</sup>. Es basiert auf Fallbeispielen aus Deutschland und dem Ausland, auf politikwissenschaftlicher Fachliteratur sowie auf einem Workshop mit Beteiligungsexpert\*innen aus Wissenschaft, Verwaltung und Zivilgesellschaft. An der Veranstaltung nahmen unter anderem Rechts- und Sozialwissenschaftler\*innen von verschiedenen deutschen Universitäten teil, ebenso wie Vertreter\*innen aus diversen Ministerien und Staatskanzleien auf Bundes- und Landesebene. Auch die Organisationen 'Mehr Demokratie e.V.' und 'Es geht LOS' waren vertreten. Im Rahmen des Workshops wurde eine Vorab-Version des Papiers zur Diskussion gestellt und dessen Inhalte kommentiert sowie ergänzt. Darüber hinaus entstand dieses Papier in enger Zusammenarbeit mit Prof. Dr. Frank Brettscheider und Prof. Dr. Volker M. Haug, die ihre sozialwissenschaftliche und juristische Fachperspektive auf das Thema einbrachten.

Den Ausgangspunkt bildeten Fragen zur institutionellen Verankerung von Bürgerräten auf Bundesebene, zu ihren Aufgaben und Kompetenzen sowie zu ihrem Verhältnis zu anderen demokratischen Institutionen. Darüber hinaus liefert das Papier eine praxisorientierte Einschätzung unterschiedlicher Möglichkeiten der Einbeziehung von Bürgerräten in Rechtsetzungsverfahren. Damit leistet es auch einen Beitrag zur Debatte über die Institutionalisierung von Bürgerräten. Der Fokus liegt auf jenen Phasen eines Rechtsetzungsverfahrens, die von der Exekutive veranlasst und gesteuert werden.

Das Diskussionspapier beginnt mit einer allgemeinen Einführung in die partizipative Gesetzgebung. Ferner beschreibt es mögliche Zeitpunkte für dialogische Bürgerbeteiligung im Rahmen von Rechtsetzungsverfahren der Exekutive. Sodann werden Bürgerräte als ein konkretes Format dialogischer Bürgerbeteiligung erläutert. Auch werden ihre Potenziale sowie Herausforderungen bei ihrer Organisation und Umsetzung diskutiert. Anschließend geht das Papier der Frage nach, ob und ggf. welcher rechtliche Regelungsbedarf bei der Einbeziehung von Bürgerräten in Rechtsetzungsverfahren der Exekutive besteht. Schließlich wird diskutiert, wie Bürgerräte mit anderen Formaten der Bürgerbeteiligung kombiniert werden können, wie sie kommunikativ begleitet werden sollten und wie mit ihren Ergebnissen umgegangen werden sollte.

---

<sup>1</sup> Dieses Diskussionspapier wurde im Rahmen des Projekts „Vorbildliche Bürgerbeteiligung“ im Auftrag des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz, Nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz (BMUV) und des Umweltbundesamts (UBA) erstellt.

## 2. Partizipative Gesetzgebung

Mit der partizipativen Gesetzgebung ermöglicht die Exekutive der organisierten und nicht organisierten Zivilgesellschaft, im Rahmen der repräsentativen Demokratie freiwillig und in einem transparenten Verfahren Gesetzesvorhaben zu kommentieren bzw. inhaltlich mitzuwirken. Die Exekutive macht anschließend deutlich, wie diese Kommentare und Anregungen in den Gesetzentwurf eingeflossen sind, der dem Parlament zur Beratung und Entscheidung vorgelegt wird. Dieses Vorgehen verfolgt das Ziel, dass die Exekutive der Legislative einen qualitativ hochwertigen Entwurf vorlegen kann, der auch von breiten Teilen der Öffentlichkeit akzeptiert wird.

In der Regel werden die Bürger\*innen dafür parallel zur üblichen Verbändeanhörung online über ein Beteiligungsportal konsultiert. Diese Form der partizipativen Gesetzgebung ermöglicht eine breite Beteiligung, da Menschen unabhängig von ihrem Standort und ihren zeitlichen Verfügbarkeiten teilnehmen können. Außerdem kommen verschiedene Face-to-Face-Formate zum Einsatz.

Analysen der partizipativen Landesgesetzgebung in Baden-Württemberg zeigen: Die Online-Beteiligung über das Beteiligungsportal dient in erster Linie dazu, Transparenz herzustellen. Die Face-to-Face-Formate führen hingegen zu substantiellen Verbesserungen an Gesetzentwürfen. Sie hinterlassen einen partizipativen Fußabdruck und führen mitunter zu einer größeren Akzeptanz der Vorhaben. Die repräsentative Demokratie wird durch den kombinierten Einsatz von Face-to-Face-Beteiligung und Online-Beteiligung bereichert (Brettschneider 2019).

Allerdings stellen die Teilnehmenden an herkömmlichen Verfahren häufig eine recht homogene soziale Gruppe dar, die weit überproportional aus Menschen mit überdurchschnittlichem politischem Interesse und hoher formaler Bildung besteht. Dieses Problem adressieren deliberative Foren, bei denen zufällig ausgewählte Bürger\*innen zusammenkommen, um Ideen zu sammeln, vorliegende Gesetzesvorhaben zu diskutieren oder Handlungsempfehlungen zu erarbeiten. Diese im deutschen Kontext meist als „Bürgerdialog“, „Bürgerforum“ oder „Bürgerrat“ bezeichneten Beteiligungsformate erfreuen sich seit der Jahrtausendwende wachsender Beliebtheit – eine Entwicklung, die Politikwissenschaftler\*innen als „deliberative Welle“ bezeichnen (Goldberg & Bächtiger 2023; OECD 2020).

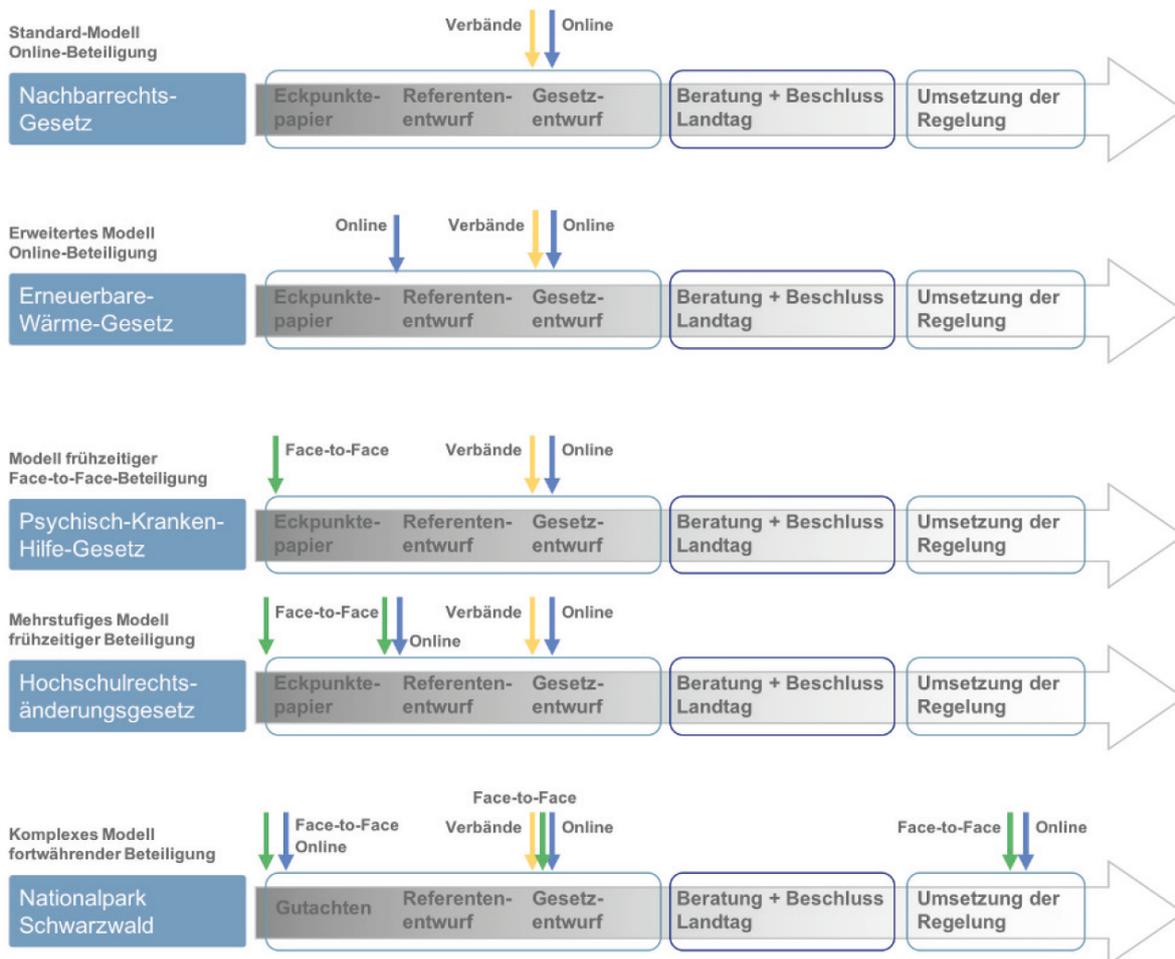
Die partizipative Gesetzgebung im Allgemeinen geht jedoch mit einigen Herausforderungen einher, auf die in einem der folgenden Kapitel am Beispiel der Bürgerräte im Besonderen eingegangen wird. Die Teilnehmenden müssen ausreichend Informationen erhalten und der Beteiligungsprozess muss transparent ablaufen. Zudem sollte bereits zu Beginn ein Verfahren zum Umgang mit den Ergebnissen des Beteiligungsprozesses feststehen, sodass sowohl den Teilnehmenden als auch der Öffentlichkeit klar ist, auf welche Weise die Meinungen und Empfehlungen der Bürger\*innen in die Gesetzgebung einfließen (können). Partizipative Gesetzgebung kann dazu beitragen, das Vertrauen der Bürger\*innen in politische

Entscheidungsprozesse zu stärken und die Akzeptanz von politischen Entscheidungen in den Augen der Bevölkerung zu erhöhen.

### 3. Mögliche Zeitpunkte für Bürgerbeteiligung in Rechtsetzungsverfahren der Exekutive

In diesem Papier geht es lediglich um jene Phasen von Rechtsetzungsverfahren, bei denen der Exekutive die Verfahrenshoheit zufällt, d.h. vor der Übermittlung an den Bundestag. In der bereits erwähnten Praxis der partizipativen Gesetzgebung in Baden-Württemberg finden sich sehr unterschiedliche Zeitpunkte und Kombinationen dialogischer Beteiligungsformate (siehe Abbildung 1).

Abb. 1: Partizipative Gesetzgebung in Baden-Württemberg (verschiedene Modell aus der Praxis)



Quelle: Brettschneider 2019: 18.

Grob sind die folgenden drei Phasen besonders relevant: a) vor dem Verfassen des Eckpunktepapiers, b) zwischen Eckpunktepapier und Referentenentwurf, c) während der Anhörung von Ländern und Verbänden.

### 3.1 Vor dem Verfassen des Eckpunktepapiers

Dialogische Bürgerbeteiligung kann bereits vor der formellen Initiierung eines Rechtsetzungsverfahrens eingesetzt werden, um potenzielle Probleme oder Bedürfnisse in der Gesellschaft zu identifizieren und Vorschläge für politische Maßnahmen zu erarbeiten.

Ein stark formalisiertes Beispiel für diese Herangehensweise ist der permanente Bürgerdialog in Ostbelgien. Dieser besteht aus zwei Elementen: erstens einem ständigen Bürgerrat mit Auslösungskompetenz und zweitens punktuellen, themenspezifischen Bürgerversammlungen. Der ständige Bürgerrat hat die Befugnis, konkrete Themen oder Problemfelder zu identifizieren, die für die Gesellschaft von Bedeutung sind. Auf Grundlage dieser Identifizierung ist er mit der Kompetenz ausgestattet, punktuelle Bürgerversammlungen zu spezifischen Themen einzuberufen. Diese Bürgerversammlungen dienen dazu, den ausgewählten Beteiligungsgegenstand detailliert zu diskutieren und konkrete Lösungsvorschläge zu erarbeiten (Chwalisz 2020; Montag & Beribes 2021a; Schmidt & Aitken 2022).

Die Partizipation von Bürger\*innen bei der Themenidentifikation und dem Agenda-Setting stärkt die Akzeptanz von politischen Maßnahmen, da sie auf den Empfehlungen und Ansichten aus der Bevölkerung fußen. Studien belegen, dass eine frühe Bürgerbeteiligung zu politischen Entscheidungen führen kann, die besser auf die tatsächlichen Bedürfnisse der Gesellschaft zugeschnitten sind (Lietzmann et al. 2021; Merkel et al. 2021: 28).

Die Möglichkeit, Bürger\*innen bereits in einem frühen Stadium des Rechtsetzungsprozesses zu beteiligen, erfordert jedoch eine enge Zusammenarbeit zwischen den Organisator\*innen des Beteiligungsprozesses und den für das jeweilige Thema zuständigen Ministerien. Diese Zusammenarbeit ist wichtig, um sicherzustellen, dass erarbeitete Vorschläge und Empfehlungen angemessen berücksichtigt werden und in den politischen Entscheidungsprozess einfließen können (Lietzmann et al. 2021: 15).

Die für dieses Projekt konsultierten Praktiker\*innen und Expert\*innen aus Verwaltung und Wissenschaft wiesen ferner darauf hin, dass ein Beteiligungsverfahren während dieser frühen Phase nur eine sehr unkonkrete Aufgabenstellung haben könne. Dies führe zu sehr breiten und unspezifischen Empfehlungen, die sich nur schwer konkret umsetzen lassen, was wiederum zu Unverständnis und Frustration bei den beteiligten Bürger\*innen führen könne. Zudem sei der Handlungsspielraum in der Praxis auch zu einem solch frühen Zeitpunkt häufig stark eingeschränkt, sei es durch externe Schocks wie die Corona-Pandemie und den Ukraine-Krieg oder durch das Agenda-Setting der Regierung, beispielsweise in Form von Vereinbarungen aus dem Koalitionsvertrag. Somit seien Themen und Probleme de facto doch oft vorgegeben.

## 3.2 Zwischen Eckpunktepapier und Referentenentwurf

Nachdem ein Rechtsetzungsverfahren formell begonnen und Eckpunkte festgelegt wurden, können die Bürger\*innen bei der Erarbeitung eines Referentenentwurfs einbezogen werden. Dies ermöglicht eine direkte Partizipation an der Ausarbeitung konkreter Gesetzesvorschläge. Die Empfehlungen und Meinungen der Bürger\*innen fließen dabei in den Erstellungsprozess des Referentenentwurfs ein und tragen zur Wahrnehmung der vielfältigen Bedürfnisse und Interessen verschiedener Bevölkerungsgruppen bei. Zudem ermöglicht die Einbeziehung von Bürger\*innen in dieser Phase eine frühzeitige Identifizierung und Berücksichtigung möglicher Interessenkonflikte und Herausforderungen.

In Deutschland existieren auf Landesebene einige Beispiele für die Bürgerbeteiligung bei der Erarbeitung von Referentenentwürfen, die von den daran beteiligten Vertreter\*innen der Verwaltung sehr positiv bewertet werden. Exemplarisch sei hier die Einbeziehung von Angehörigen psychisch kranker Menschen bei der Erarbeitung des Psychisch-Kranken-Hilfe-Gesetzes in Baden-Württemberg genannt (vgl. auch die Beschreibung des Prozesses in Brettschneider 2019).

Ein weiteres Beispiel für die Einbeziehung von Bürger\*innen in dieser Phase ist die Irish Citizens Assembly zur Verfassungsänderung in den Jahren 2012-2014. In diesem Fall wurde der Bürgerrat unter anderem mit der Aufgabe betraut, Empfehlungen zur Einführung der gleichgeschlechtlichen Ehe zu erarbeiten. Die Empfehlungen des Bürgerrats wurden anschließend in die Ausarbeitung des Referentenentwurfs einbezogen und flossen in die parlamentarische Debatte und Entscheidungsfindung ein (Schmidt & Aiken 2022: 18).

Die Bürgerbeteiligung bei der Erstellung des Referentenentwurfs bietet mehrere Vorteile: Zum einen sorgt sie für eine breitere Akzeptanz des Entwurfs, da die Meinungen und Erfahrungen aus der Bevölkerung berücksichtigt werden. Zum anderen trägt sie zur Qualität des Entwurfs bei, da potenzielle Konflikte und Herausforderungen bereits in diesem frühen Stadium identifiziert und adressiert werden können. Dies fördert letztendlich auch die Akzeptanz und Umsetzbarkeit des Rechtsetzungsakts. Aus Sicht von Praktiker\*innen und Expert\*innen ist ein Beteiligungsverfahren zu diesem Zeitpunkt organisatorisch leichter umzusetzen, da im Vergleich zu anderen Phasen des Rechtsetzungsverfahrens nur geringer Zeitdruck, gleichzeitig aber besonders großer inhaltlicher Spielraum besteht.

Für eine gelungene Einbeziehung müssten jedoch einige Voraussetzungen erfüllt sein. Zunächst sei es von großer Bedeutung, dass die Frage bzw. Aufgabenstellung präzise und konkret formuliert und das Thema möglichst klar umrissen ist. In diesem Zusammenhang müssten auch etwaige politische Grenzen und Zwänge transparent aufgezeigt werden. Das Herstellen von Öffentlichkeit vor dem ersten Kabinettsdurchgang stellt nach Einschätzung der am Workshop beteiligten Expert\*innen aus Verwaltung und Wissenschaft eine Abweichung von informellen regierungsinternen Normen dar. Aus diesem Grund

sollten Entwürfe vor der Einbeziehung eines Bürgerrats unter den relevanten Ressorts vorabgestimmt sein, zum Beispiel in Form eines Beschlusses über Eckpunkte im Kabinett. Den Bürger\*innen könnte dann die Aufgabe zukommen, konkrete Einzelfragen zu klären oder Regelungsalternativen abzuwägen.

### 3.3 Während der Anhörung von Ländern und Verbänden

Ergänzend kann Bürgerbeteiligung schließlich auch parallel zur Anhörung von Ländern und Verbänden stattfinden. Dies würde zu einer noch breiteren Partizipation in der Anhörungsphase führen und sicherstellen, dass dabei möglichst vielfältige Perspektiven und Interessen gehört werden. Im Rahmen öffentlicher Veranstaltungen und Diskussionsforen könnten beteiligte Bürger\*innen ihre Meinungen und Erfahrungen zu dem betreffenden Thema in Anwesenheit von Entscheidungsträger\*innen darlegen und diskutieren.

Diese Form der Beteiligung ermöglicht es demnach auch Bürger\*innen, die selbst nicht einer politischen oder administrativen Institution oder Interessenverbänden angehören, ihre Sichtweise einzubringen. Dies fördert die öffentliche Akzeptanz der zu treffenden politischen Entscheidungen sowie ganz allgemein das Vertrauen der Bevölkerung in demokratische Rechtsetzungsprozesse (Merkel et al. 2021).

Zahlreiche an dem Projekt beteiligte Expert\*innen und Praktiker\*innen bewerten die Beteiligung der Bürger\*innen über einen Bürgerrat während dieser Phase deshalb als nicht sinnvoll, weil der Entwurf zu diesem Zeitpunkt bereits in weiten Teilen feststehe und der Mitgestaltungsspielraum demnach sehr gering sei. Dies könne zu Unzufriedenheit bei den Bürger\*innen führen und den Eindruck erwecken, dass ihr Mitspracherecht de facto enorm eingeschränkt sei. Darüber hinaus wurde auf die zeitlichen Zwänge dieser Phase verwiesen, da sie in aller Regel auf sechs Wochen beschränkt ist und sich die Organisation und Umsetzung von Beteiligungsverfahren daher schwierig gestaltet.

### 3.4 Nach der Anhörung von Ländern und Verbänden

Zuletzt sei die Einbeziehung von Bürger\*innen unmittelbar vor der Übermittlung des Entwurfs an Bundestag erwähnt. Im Rahmen der Überarbeitung des Entwurfs könnten die Bürger\*innen sich mit den unterschiedlichen Stellungnahmen und Bewertungen der angehörten Länder und Verbände auseinandersetzen und das jeweilige Ministerium bei der Finalisierung des Entwurfs beraten.

Die Expert\*innen und Praktiker\*innen aus Verwaltung und Wissenschaft, die am im Zuge dieses Projekts veranstalteten Workshop teilgenommen haben, bringen jedoch die Überlegung ein, dass selbst in dieser Phase der Umsetzung der Handlungsspielraum erheblich eingeschränkt ist. Zudem wird betont, dass dieser zusätzliche organisatorische Schritt das Verfahren zur Rechtsetzung übermäßig verlängern könnte. Jedoch stelle Bürgerbeteiligung während eines Rechtsetzungsverfahrens der Exekutive unabhängig vom gewählten Zeitpunkt aktuell immer eine Abweichung vom Normalfall dar. Insofern bedeuteten alle möglichen Varianten zusätzlichen Aufwand und es bestünde stets das Risiko einer Verzögerung des Verfahrens.

## 4. Bürgerräte als Instrumente der Bürgerbeteiligung

In den letzten Jahren hat sich in zahlreichen repräsentativen Demokratien auf der ganzen Welt ein wachsendes Interesse an der Bürgerbeteiligung mittels deliberativer Verfahren gezeigt. Besondere Beachtung erfährt das Beteiligungsformat „Bürgerräte auf nationaler und regionaler Ebene“. Die ersten Erfahrungen mit diesen deliberativen Verfahren waren hierzulande, aber auch im Ausland, sehr positiv. Es hat sich gezeigt, dass Bürgerräte ein wirksames Mittel gegen politisches Desinteresse und zur Stärkung der demokratischen Teilhabe darstellen können (Merkel et al. 2021; Nida-Rümelin 2021).

Bei Bürgerräten handelt es sich um deliberative Foren, die aus zufällig ausgewählten Bürger\*innen bestehen. Sie dienen dazu, durch die Beratung politischer Entscheidungen oder die Erarbeitung von Empfehlungen zu gesellschaftlich tragfähigen Lösungen zu kommen (Fishkin 1997: 179). Dabei gewährleistet eine (geschichtete) Zufallsauswahl<sup>2</sup> die sozio-ökonomische Vielfalt unter den Teilnehmenden, sodass eine möglichst große Bandbreite der in der Gesamtbevölkerung vorhandenen Interessen und Ansichten Eingang in den Beteiligungsprozess finden kann.

In Deutschland bestehen Bürgerräte auf kommunaler Ebene oft aus 20 bis 30 zufällig ausgewählten Personen. Auf Landesebene bestehen sie oft aus 40 bis 60 Personen und auf Bundesebene aus 140 bis 160 Personen. Bei der (geschichteten) Zufallsauswahl werden meist die Merkmale Geschlecht und Alter berücksichtigt (vgl. Bürgerrat 2023a; 2023b).

Die Teilnehmenden diskutieren über ein bestimmtes politisches Thema und erarbeiten Empfehlungen oder Vorschläge, die von politischen Entscheidungsträger\*innen berücksichtigt werden können. In der Regel werden Bürgerräte von unabhängigen Organisationen oder Regierungsstellen einberufen und können in unterschiedlicher Dauer und Intensität ablaufen. Bürgerräte haben das Ziel, eine breitere Öffentlichkeit in politische Entscheidungsprozesse einzubeziehen und damit auch Gruppen zu Wort kommen zu lassen, deren Stimmen sonst kaum gehört werden.

In der politikwissenschaftlichen Forschung besteht weitgehend Konsens darüber, dass Bürgerräte grundsätzlich die Transparenz und die Akzeptanz politischer Entscheidungen erhöhen können. Sie können hochkontroverse Themen verhandeln und damit sogar gesellschaftlichen Zusammenhalt befördern. Es geht in der Fachdebatte um Bürgerräte demnach „weniger um das Ob als um das Wie“ (Decker 2021: 133) und es kommt entscheidend auf die konkrete Umsetzung eines Bürgerrats an. Dabei besteht unter Politolog\*innen über eine Reihe von Rahmenbedingungen, die nachfolgend dargestellt werden, weitestgehend Einigkeit.

---

<sup>2</sup> Der Begriff bezeichnet ein Verfahren der Zufallsauswahl, bei dem die Grundgesamtheit aller Bürger\*innen zunächst in unterschiedliche Schichten unterteilt wird (zum Beispiel anhand ihres Alters oder Geschlechts) und dann innerhalb dieser Gruppen eine Zufallsauswahl der benötigten Anzahl an Personen vorgenommen wird. Auf diese Weise wird gewährleistet, dass die gesamtgesellschaftlich vorhandene soziale oder ökonomische Vielfalt im Bürgerrat abgebildet wird.

## 4.1 Bürgerräte als Ergänzung zur repräsentativen Demokratie

Deliberative Verfahren können schon mangels demokratischer Legitimation nicht in Konkurrenz zur repräsentativen Demokratie treten, sondern sollten als Ergänzung derselben gesehen werden (Lietzmann et al. 2021: 4). Deliberative Verfahren ermöglichen eine breitere Beteiligung der Bürger\*innen am politischen Entscheidungsprozess. Laut Gutmann und Thompson (2004) sollten deliberative Verfahren als ein "ergänzendes Element" betrachtet werden, das die repräsentative Demokratie bereichert, anstatt sie zu ersetzen (was auch rechtlich gar nicht möglich wäre). Sie betonen, dass deliberative Verfahren das Potenzial haben, eine größere Vielfalt an Perspektiven einzubeziehen und die Qualität der politischen Entscheidungen zu verbessern.

Obwohl die Einbeziehung der Bürgerschaft in den politischen Entscheidungsprozess wichtig ist, können die Bürgerräte oder deliberativen Verfahren nicht über die Kompetenzen des Parlaments hinweg entscheiden. Dies liegt daran, dass allein das Parlament als repräsentative Institution die gesetzgeberische Autorität und die demokratische Legitimation besitzt (Montag & Beribes 2021a: 43f.). Dies stellt sicher, dass die deliberativen Prozesse als Beratungsmechanismus dienen, der in die repräsentative Demokratie integriert ist, anstatt sie zu umgehen oder zu ersetzen. Diese Sichtweise betont die Wichtigkeit einer ausgewogenen Verbindung zwischen deliberativer Partizipation und repräsentativer Demokratie. Bürgerräte können als Ergänzung zur repräsentativen Demokratie angesehen werden, um die politische Entscheidungsfindung zu verbessern und das Vertrauen der Bürger\*innen in die Demokratie zu stärken, während die maßgebliche Entscheidungskompetenz beim gewählten Parlament verbleibt. Die stärkere Institutionalisierung von Bürgerräten kann dazu beitragen, diese Beziehung klarer zu machen (Chwalisz 2020).

## 4.2 Organisation und Zufallsauswahl

Für die erfolgreiche Umsetzung von Bürgerräten ist eine unabhängige Organisation und Durchführung von zentraler Bedeutung. Um sicherzustellen, dass ein Bürgerrat unabhängig und frei von parteiischen Interessen arbeiten kann, sollten die für seine Umsetzung zuständigen Stellen keiner politischen Einflussnahme unterliegen (Merkel et al. 2021: 24-25). In der politikwissenschaftlichen Debatte werden hierfür spezielle Geschäftsstellen empfohlen, die beispielsweise in der Parlamentsverwaltung angesiedelt sein könnten (Deutscher Bundestag 2021; Montag & Beribes 2021a: 44). So würde sichergestellt, dass Bürgerräte die nötigen Ressourcen und Unterstützung erhalten, um effektiv zu arbeiten und ihre Aufgaben zu erfüllen.

Erfahrene und geschulte Organisator\*innen sowie neutrale Expert\*innen sind für einen guten Ablauf, eine gemeinsame Diskussionsgrundlage und verwertbare Ergebnisse unabdingbar. Die Einrichtung und Durchführung von Bürgerräten erfordern Fachwissen und professionelle Leitung, um sicherzustellen, dass die Diskussionen fair, ausgewogen und konstruktiv sind. Zahlreiche Studien zeigen, dass gut geschulte Moderator\*innen die Qualität der deliberativen Diskussionen steigern können und somit zu gesellschaftlich tragfähigeren Ergebnissen führen (Merkel et al. 2021: 23).

Eine zentrale Komponente von Bürgerräten ist ihre vielfältige Zusammensetzung. Durch eine geschichtete Zufallsauswahl können bestimmte demografische, soziale oder ökonomische Merkmale entsprechend ihres Anteils an der Gesamtbevölkerung berücksichtigt werden (Alter, Geschlecht). Auf diese Weise wird gewährleistet, dass im Bürgerrat eine breite Palette von Perspektiven und Erfahrungen vertreten ist. Von besonderer Bedeutung ist in diesem Zusammenhang die Beteiligung sonst „stiller“ Gruppen, die unterdurchschnittliche Beteiligungsquoten aufweisen und deren Interessen in politischen Entscheidungsprozessen im Regelfall daher eher ungehört bleiben (Elsässer et al. 2017; Merkel et al. 2021: 13-14). Zu diesen Gruppen gehören unter anderem Menschen mit niedriger formaler Bildung, geringem Einkommen, jüngere Menschen oder Menschen mit Migrationsgeschichte. In einem Bürgerrat kann es die Zufallsauswahl ermöglichen, auch Menschen aus diesen „stillen“ Gruppen einzubeziehen. Die Moderation muss sie unterstützen, etwaige Artikulationshemmungen zu überwinden, sodass deren Stimme gehört werden kann.

Aus Sicht von Expert\*innen aus der Wissenschaft und Verwaltung ist die Anwendung von vielen und komplexen Kriterien bei der Auswahl jedoch zu vermeiden – nicht zuletzt, weil durch eine zu kleinteilige Schichtung der Eindruck der politischen Einflussnahme auf die Auswahl der Teilnehmenden erweckt werden könnte. Um einer solchen Kritik vorzubeugen, fordern die für dieses Projekt konsultierten Expert\*innen und Praktiker\*innen, die Kriterien zur Auswahl der Bürger\*innen klar zu definieren und transparent zu kommunizieren. Eine rechtliche Definition der Auswahlkriterien und des Auswahlprozesses könne ebenfalls helfen, einen einheitlichen Standard zu schaffen und dadurch Kritik zu vermeiden.

Ein Beispiel für eine solche Regulierung stellt das im Jahr 2021 verabschiedete Gesetz über die dialogische Bürgerbeteiligung des Bundeslands Baden-Württemberg dar. Dieses Gesetz räumt Behörden die Möglichkeit ein, „dialogische Bürgerbeteiligung [...] mit zufällig nach bestimmten Kriterien<sup>3</sup> aus dem Melderegister ausgewählten Teilnehmerinnen und Teilnehmern“ durchzuführen und regelt den organisatorischen und zeitlichen Ablauf des Auswahlprozesses. Nicht geregelt wird dagegen das Zustandekommen der angestrebten Quoten für bestimmte Teilgruppen der Bevölkerung, beispielsweise unterschiedliche Alterskohorten.

Für die Auswahl der Bürger\*innen sei es nach Ansicht der Expert\*innen des Workshops ausreichend, Alter, Geschlecht, Herkunftsregion oder Bundesland und gegebenenfalls den Bildungshintergrund zu berücksichtigen. Auf diese Weise sei eine hinreichende Vielfalt unter den Teilnehmenden gewährleistet, ohne dabei Kritiker\*innen die Möglichkeit einzuräumen, Manipulationsvorwürfe gegen die Organisator\*innen zu erheben.

---

<sup>3</sup> Als Auswahlkriterien können Behörden die in § 34 Absatz 1 des Bundesmeldegesetzes genannten Daten nutzen.

### 4.3 Transparenz und Prozessablauf im Bürgerrat

Im Rahmen eines Bürgerrats sollte von Anfang an Transparenz über Ziele und Verwendung der Ergebnisse hergestellt werden. Die Teilnehmenden müssen wissen, welche Fragen oder Themen im Bürgerrat behandelt werden und wie ihre Beiträge später in den politischen Prozess einfließen werden. Transparenz ist entscheidend, um das Vertrauen der Bürger\*innen in das deliberative Verfahren zu gewährleisten. Untersuchungen zeigen, dass klare Kommunikation und Transparenz über den Zweck und die Verwendung der Bürgerratsergebnisse zu einer höheren Akzeptanz der Ergebnisse und des gesamten Prozesses führen können (Merkel et al. 2021; Stack & Griessler 2022).

Bürger\*innen sollten so früh wie möglich in die Ausgestaltung und die Umsetzung deliberativer Verfahren einbezogen werden und nicht vor vollendete Tatsachen gestellt werden (Merkel et al. 2021: 19). Eine frühzeitige Einbeziehung ermöglicht es den Menschen, sich aktiv an der Gestaltung des Bürgerrats, seiner Zielsetzung und seiner Agenda zu beteiligen. Zu diesem Zeitpunkt sind die unterschiedlichen Positionen weniger verhärtet, was die Chance erhöht, eine gesellschaftlich tragfähige Lösung zu finden (Wissenschaftlicher Beirat für Zivilgesellschaft und Bürgerbeteiligung der Landesregierung Baden-Württemberg 2020).

### 4.4 Einbindung von Entscheidungsträgern, Stakeholdern und der (medialen) Öffentlichkeit in die Aktivitäten des Bürgerrates

Die aktive Einbeziehung von Entscheidungsträger\*innen und Stakeholdern in deliberative Prozesse ermöglicht den direkten Dialog zwischen den Bürger\*innen und der politischen und Verwaltungsebene. Dies ermöglicht es den Teilnehmenden, ihre Sichtweisen und Empfehlungen direkt an die Entscheidungsträger\*innen zu kommunizieren oder gegensätzliche Ansichten unterschiedlicher Interessensgruppen zu verstehen. Dies fördert wiederum einen Austausch über die Wirksamkeit und Umsetzbarkeit von Maßnahmen (Setälä 2017). Forschungsergebnisse belegen, dass eine solche Einbeziehung von Entscheidungsträger\*innen zu einer größeren Akzeptanz und Umsetzungsbereitschaft der Bürgerratsergebnisse führen kann (Fishkin 2018; Grönlund et al. 2022).

Die Transparenz und die Außenkommunikation spielen eine entscheidende Rolle bei der Umsetzung und Begleitung von Bürgerräten. Es ist von großer Bedeutung, dass der Prozess der Einsetzung und Durchführung eines Bürgerrats sowie die Ergebnisse und Empfehlungen transparent und verständlich kommuniziert werden, sowohl gegenüber den teilnehmenden Bürger\*innen als auch gegenüber der breiteren Öffentlichkeit. Dies beinhaltet die Offenlegung der Auswahlkriterien für die Teilnehmenden, die Veröffentlichung von Informationen über den Ablauf und die Termine der Sitzungen sowie den Zugang zu den relevanten Unterlagen und Informationen. Ferner sollte Klarheit über den Umgang mit den Ergebnissen des Bürgerrats angestrebt werden.

Wenngleich die eigentlichen Beratungen des Bürgerrats unter Ausschluss der Öffentlichkeit stattfinden sollten, um einen geschützten Raum für die Bürger\*innen zu gewährleisten, sollten für das Verfahren und die Meinungsbildung maßgebliche Unterlagen und Inhalte wie Präsentationen von Expert\*innen oder Beschlussprotokolle auch für die Allgemeinheit verfügbar gemacht werden. Als Vorbild dienen die formalisierte Verbändeanhörung oder die öffentlichen Anhörungen im Deutschen Bundestag, wo beispielsweise die Stellungnahmen von Verbänden und Expert\*innen öffentlich einsehbar sind.

Eine intensive Außenkommunikation und die mediale Begleitung von Bürgerräten sind zentrale Bausteine, um eine gesamtgesellschaftliche Debatte über den Beteiligungsgegenstand zu fördern, das Interesse an den Beratungen des Bürgerrats zu steigern und um die Bereitschaft der politischen Ebene zur Umsetzung der Ergebnisse zu erhöhen (Deutscher Bundestag 2021; Merkel et al. 2021: 24). Medien können eine entscheidende Rolle dabei spielen, den Bürgerrat in der öffentlichen Wahrnehmung zu verankern und das Interesse der Bevölkerung zu wecken (Stack & Griessler 2022). Eine umfassende Berichterstattung ermöglicht es der Gesellschaft, sich mit den Themen und Ergebnissen des Bürgerrats zu befassen und Teil einer größeren öffentlichen Debatte darüber zu werden (Montag & Beribes 2021b: 45).

Die Organisator\*innen des Bürgerrats sollten verschiedene Kommunikationskanäle nutzen, zum Beispiel Pressemitteilungen, soziale Medien, öffentliche Veranstaltungen oder die direkte Ansprache von Bürger\*innen. Die Kommunikation sollte klar, zugänglich und objektiv sein, um eine breite Palette von Menschen anzusprechen und sicherzustellen, dass die Informationen verständlich und relevant sind. Eine effektive Kommunikation umfasst auch die Erklärung der Aufgaben und Ziele des Bürgerrats sowie die Darstellung des Einflusses, den er auf politische Entscheidungen haben kann. Dies hilft den Bürger\*innen, den Wert und die Bedeutung des Beteiligungsverfahrens zu verstehen und ermutigt sie zur aktiven Auseinandersetzung mit dem Prozess und dem Beteiligungsgegenstand.

Eine wichtige Herausforderung bei der Kommunikation ist die potentielle Überforderung der Teilnehmenden und der Öffentlichkeit durch zu komplexe Informationen oder zu viele technische Details. Diesem Effekt kann durch die Auswahl eines geeigneten Themas teilweise vorgebeugt werden. Darüber hinaus sollte in der Kommunikation stets auf verständliche Sprache geachtet und die Kernpunkte und Schlüsselergebnisse hervorgehoben werden.

Die Außenkommunikation sollte auch nach Abschluss des Bürgerrats fortgesetzt werden. Die Veröffentlichung der endgültigen Empfehlungen und deren Begründung ermöglicht es der Öffentlichkeit, die Ergebnisse nachzuvollziehen und die Umsetzung der Empfehlungen zu verfolgen.

## 4.5 Kombination von Bürgerräten mit anderen Beteiligungsformaten

Bürgerräte sichern zwar eine hohe sozio-ökonomische Vielfalt der Teilnehmenden. Allerdings besteht ein Bürgerrat in der Regel nur aus sehr wenigen Bürger\*innen. Die an dem Projekt beteiligten Vertreter\*innen

aus Verwaltung, Wissenschaft und Zivilgesellschaft vertreten daher die Ansicht, dass Bürgerräte mit anderen Partizipationsformaten (unter anderem Online-Beteiligung) kombiniert werden sollten, um eine umfassende Bürgerbeteiligung zu gewährleisten.

Die Kombination von Bürgerräten mit anderen Beteiligungsformaten kann dazu beitragen, die Vorteile verschiedener Ansätze zu nutzen und ihre Schwächen auszugleichen. Durch die Kombination verschiedener Formate der Bürgerbeteiligung kann eine noch breitere Palette von Perspektiven und Meinungen eingeholt werden. Wenn verschiedene Kanäle und Zugänge zur Teilnahme und Beteiligung genutzt werden können, können dadurch unterschiedliche Gruppen auf unterschiedliche Weise angesprochen werden.

Die Kombination von Bürgerräten mit anderen Formaten bietet auch den Vorteil, dass Bürgerräte nicht isoliert betrachtet werden, sondern in einen größeren Kontext der Bürgerbeteiligung eingebettet sind. Dadurch können die Legitimität, die Akzeptanz und die Wirksamkeit der Ergebnisse erhöht werden. Beispiele für mögliche Kombinationen sind die Verknüpfung von Bürgerräten mit asynchronen Online-Konsultationen, Umfragen, öffentlichen Dialogforen oder dezentralen partizipativen Workshops.

Es ist jedoch wichtig, bei der Kombination von Bürgerräten mit anderen Formaten der Bürgerbeteiligung auf Synergien und sinnvolle Verknüpfungen zu achten, um Doppelungen oder Widersprüche zu vermeiden. Die genaue Ausgestaltung und Kombination der Formate sollten daher im Einzelfall unter Berücksichtigung der spezifischen Ziele, Beteiligungsgegenstände und Rahmenbedingungen des jeweiligen Beteiligungsverfahrens erfolgen.

## 4.6 Umgang mit Ergebnissen

Der Umgang mit den Ergebnissen von Bürgerräten ist von entscheidender Bedeutung für die Wirksamkeit und Relevanz der Bürgerbeteiligung. Alle Empfehlungen und Erkenntnisse, die aus einem Bürgerrat hervorgehen, sollten sorgfältig bewertet werden. Dies beinhaltet die Prüfung der Qualität der Vorschläge, der Konsistenz mit den vorab definierten Zielen und Aufgaben des Bürgerrats sowie der Umsetzbarkeit und Konsequenzen.

Hierfür müssen Entscheidungsträger\*innen in der Verwaltung, aber auch der Politik die Ergebnisse des Bürgerrats hinreichend ernst nehmen und sich ihrer Verantwortung bewusst sein, die Umsetzung der Empfehlungen ernsthaft in Betracht zu ziehen, auch wenn diese für sie nicht bindend sind und keinerlei (formale) Rechenschaftspflicht gegenüber dem Bürgerrat besteht. Ein klar kommuniziertes Bekenntnis seitens der Entscheidungsträger\*innen signalisiert den Bürger\*innen, dass ihre Beteiligung einen echten Einfluss haben kann und dass ihre Stimmen gehört werden.

Ein weiterer wichtiger Baustein ist die Veröffentlichung der Ergebnisse des Bürgerrats, um Transparenz und Informationsfluss sicherzustellen. Die Ergebnisse sollten für die Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden, um Interessierten die Möglichkeit zu geben, sich mit den Empfehlungen vertraut zu machen und deren

Argumentation nachzuvollziehen. Eine öffentliche Debatte über die erarbeiteten Vorschläge und Empfehlungen kann der Meinungsbildung zuträglich sein und nimmt Akteure in Politik und Verwaltung in die Pflicht, sich ernsthaft mit den Ergebnissen zu befassen.

Sofern eine Prüfung der Vorschläge positiv verläuft, sollten konkrete Schritte zur Umsetzung eingeleitet werden. Dies kann beispielsweise die Einrichtung von Arbeitsgruppen, die Überarbeitung von Strategiepapieren sowie das Einbringen oder die Änderung von Gesetzen und Verordnungen umfassen.

Die Öffentlichkeit, vor allem aber die teilnehmenden Bürger\*innen sollten unbedingt über den Stand der Umsetzung der Ergebnisse informiert werden. Durch regelmäßige Kommunikation und Transparenz wird das Vertrauen gestärkt und die Bürger\*innen fühlen sich in den politischen Prozess einbezogen. Hierfür ist es wichtig, dass alle beteiligten Akteure, beispielsweise einzelne Ressorts oder Fachreferate, den Stand der Umsetzung monitoren und an eine zentrale Stelle, beispielsweise ein für Partizipation zuständiges Referat im federführenden Ressort, rückmelden.

Die Kommunikation des Umsetzungsstands sorgt für Klarheit über den partizipativen Fußabdruck des Beteiligungsverfahrens. Dieser Begriff bezeichnet den „Einfluss eines Bürgerbeteiligungsprozesses auf eine politische oder planerische Entscheidung. Je nachdem, wie sehr die Entscheidung durch die Bürgerbeteiligung beeinflusst wurde, ist der partizipative Fußabdruck deutlich zu sehen, kaum erkennbar oder gar nicht vorhanden.“ (Brettschneider & Renkamp 2016: 11).

Die Evaluation und Kommunikation des partizipativen Fußabdrucks können beispielsweise durch einen Bericht der Exekutive erfolgen. So ist beispielsweise im baden-württembergischen Gesetz über die dialogische Bürgerbeteiligung klar geregelt, dass die das Bürgerforum durchführenden Behörden einen Bericht über die Ergebnisse des Beteiligungsprozesses vorlegen müssen. In der Praxis verfasst das für den Beteiligungsgegenstand federführende Ministerium nach Abschluss des Bürgerforums einen zweiseitigen Bericht in allgemeinverständlicher Sprache (vgl. Beteiligungsportal Baden-Württemberg 2023).

Alternativ kann der Umsetzungsstand der Ergebnisse auch durch ein Ampelsystem kommuniziert werden. Besonders wenn sehr viele Empfehlungen erarbeitet wurden, kann der Umsetzungsstand damit übersichtlich und leicht nachvollziehbar dargestellt werden. Je nach Farbe kann ein solches System dann Aufschluss darüber geben, welche Vorschläge bereits vollständig oder teilweise umgesetzt wurden, an welchen noch gearbeitet wird und welche Empfehlungen aus welchen Gründen voraussichtlich nicht umgesetzt werden.

Ein wirksamer Umgang mit den Ergebnissen von Bürgerräten erfordert von der Verwaltung Engagement, klare, langfristig geregelte Verantwortlichkeiten und eine offene Kommunikation zwischen allen Beteiligten. Bürgerräte oder kombinierte Beteiligungsprozesse sollten daher nicht nur als einmaliges Ereignis betrachtet werden, sondern sind eher als Bausteine zu verstehen, die die logische Konsequenz

einer grundlegenden Entscheidung für ein langfristiges Engagement der Exekutive für mehr Bürgerbeteiligung darstellen.

## 4.7 Die Aufgabe von Bürgerräten in politischen Entscheidungsprozessen

Die Einsetzung von Bürgerräten sollte klare Vorgaben darüber enthalten, wie sie mit der Entscheidungsfindung demokratischer Institutionen interagieren werden. Es ist wichtig, dass die Rolle und der Einfluss des Bürgerrats innerhalb des politischen Systems klar definiert sind, um seine Befugnisse und Verantwortlichkeiten abzugrenzen (Deutscher Bundestag 2021: 22; Merkel et al. 2021). Es sollte vorab festgelegt werden, wie der Bürgerrat in den Gesetzgebungsprozess eingebettet wird, wie seine Empfehlungen berücksichtigt werden und wie die Zusammenarbeit mit anderen politischen Institutionen erfolgt. Durch solche klaren Vorgaben wird die Transparenz und Verständlichkeit der Aufgabenstellung gewährleistet und damit die Akzeptanz des Bürgerrats gestärkt.

Die für dieses Projekt konsultierten Vertreter\*innen aus Wissenschaft, Verwaltung und Zivilgesellschaft sprachen sich in diesem Zusammenhang und angesichts des wachsenden Drucks und des zunehmenden öffentlichen Interesses an Bürgerräten für eine vertiefte Diskussion grundlegender rechtlicher Fragen aus. In diese Diskussion sollten die für Rechts- und Verfassungsfragen zuständigen Ressorts der Bundesregierung einbezogen werden. Ausgangspunkt einer solchen Debatte sollte die Frage sein, ob und gegebenenfalls welcher rechtliche Regelungsbedarf gesehen wird.

## 5. Regelungsbedarf für die institutionelle Verankerung von Bürgerräten in Deutschland

Der fehlende rechtliche Regelungsrahmen stellt eine große Herausforderung für die Einbeziehung von Bürgerräten in Rechtsetzungsverfahren dar. Die aktuell fehlende Verbindlichkeit der Ergebnisse deliberativer Verfahren wird von einigen Politikwissenschaftler\*innen aus normativer Perspektive hart kritisiert – Entscheidungsträger\*innen können sie ignorieren oder Rosinenpicken betreiben (Schmidt & Aitken 2022: 7; Setälä 2017). So bestehe die Gefahr einer „Alibiveranstaltung, bei der es der einen Seite – den zivilgesellschaftlichen Initiatoren und Befürwortern – vor allem darum geht, sich ein neues demokratiepolitisches Tätigkeitsfeld zu erschließen, während die andere Seite – die politischen Akteure in Regierung und Parlament – die Bürger mit den Verfahren beschwichtigen möchte“ (Decker 2021: 139). Die unklare Definition und die fehlende Institutionalisierung der Beziehung zwischen Bürgerräten und repräsentativen Institutionen schwäche somit die Legitimität deliberativer Verfahren (Stack & Griessler 2022; Chwalisz 2020).

Die juristische Bewertung fällt dagegen deutlich nüchterner aus: Nach aktueller Rechtsprechung ist die Frage der Aufgaben und Kompetenzen deliberativer Beteiligungsverfahren eindeutig zu beantworten: Bürgerräte stellen kein hoheitliches Gremium dar und sind nicht demokratisch legitimiert. Es gibt keine gesetzliche Grundlage, auf deren Basis Verbindlichkeit für ihre Ergebnisse gefordert oder erzeugt werden könnte. Eben weil Bürgerräte nicht demokratisch legitimiert sind, ist eine Vorbereitung der Entscheidung in Zusammenarbeit mit dem Beamtenapparat der Exekutive oder gar eine Mitentscheidung rechtlich zweifelhaft. Im Status Quo ist lediglich eine informelle Form der Beteiligung möglich, wie sie in der Praxis in Form des regelmäßigen informellen Austauschs zwischen Verwaltung und Interessengruppen und anderen Stakeholdern stattfindet – eine rechtliche Verbindlichkeit ist hier freilich ebenfalls nicht gegeben.

Grundsätzlich verhält sich die Ausweitung der Kompetenzen und die Institutionalisierung von Bürgerräten proportional zum rechtlichen Regelungsbedarf: Je formalisierter und je stärker in konventionelle Entscheidungsprozesse der repräsentativen Demokratie einbezogen, desto größer ist die Notwendigkeit, die Struktur, Aufgaben, Auswahlverfahren von Bürgerräten sowie ihre Beziehung zu politischen Entscheidungsträger\*innen und Organen rechtlich klar zu definieren und zu regeln. Doch auch dann kann die alleinige Entscheidungszuständigkeit der Verfassungsorgane – insbesondere des Parlaments – nicht relativiert werden.

Der Regelungsbedarf für die Einbeziehung von Bürgerräten in Rechtsetzungsverfahren ist dabei unabhängig davon, ob es sich bei dem jeweiligen Rechtsakt um ein Gesetz oder eine Verordnung handelt. In beiden Fällen geht es um die Frage, wie Bürger\*innen konkret in den Entscheidungsprozess einbezogen werden können. Dies erfordert die Entwicklung rechtlicher Rahmenbedingungen, die die Beteiligungsmöglichkeiten, den Zeitpunkt und die Verbindlichkeit der Bürgerräte in Bezug auf die Ausarbeitung von Gesetzen und Verordnungen klar definieren.

Ein möglicher Aspekt des Regelungsbedarfs betrifft die Auswahl der Teilnehmenden für Bürgerräte. Es ist wichtig sicherzustellen, dass die Auswahlverfahren transparent sind und eine hinsichtlich Alter, Geschlecht, Herkunftsregion und gegebenenfalls Bildungshintergrund vielfältige Gruppe an Teilnehmenden gewährleisten. Der genaue Ablauf des Auswahlprozesses, die (geschichtete) Zufallsauswahl und die ihr zugrunde liegenden Kriterien und Quoten sollten einheitlich geregelt sein, um den Eindruck einer willkürlichen Auswahl zu vermeiden.

Ferner sei exemplarisch auch eine mögliche Regelung zum Umgang mit den Ergebnissen von Bürgerräten erwähnt. Eine solche Regelung sollte festlegen, wie die von den Bürger\*innen erarbeiteten Vorschläge und Empfehlungen in den politischen Entscheidungsprozess einfließen und welche Verfahrensbedeutung ihnen zukommt. Denkbar wäre hier eine an betroffene Verbände, Bundesländer und kommunale Spitzenverbände angelegte Stellung, die bei der Ausarbeitung von Rechtsakten im Rahmen der formellen Beteiligung angehört und deren Interessen berücksichtigt werden müssen (§ 47 GGO).

## 6. Fazit

Bürgerräte können als komplementäres Element zur repräsentativen Demokratie genutzt werden. Sie dienen der Verbesserung des politischen Entscheidungsprozesses und der Festigung des Vertrauens der Bürger\*innen in die demokratischen Strukturen. Dabei bleibt die maßgebliche Entscheidungskompetenz weiterhin beim gewählten Parlament.

Die Einführung von Bürgerräten als Form deliberativer Bürgerbeteiligung auf Bundesebene ist ein vielversprechender Ansatz um die **politische Partizipation** zu fördern und das **Vertrauen der Bürger\*innen** in die politischen Institutionen zu stärken. Die Erfahrungen aus anderen Ländern, aber auch von der regionalen und kommunalen Ebene zeigen, dass Bürgerräte ein effektives Instrument sein können, um eine **breitere Vielfalt von Perspektiven und Meinungen in politische Entscheidungsprozesse** einzubringen. Auf diese Weise können sie dazu beitragen, politische Entscheidungen besser auf die Bedürfnisse und Interessen der Bevölkerung abzustimmen und so deren Akzeptanz verbessern. Die in diesem Text skizzierten **Erfolgsfaktoren und Herausforderungen** für die Implementierung von Bürgerräten in Rechtsetzungsverfahren der Exekutive zeigen auf, wie Bürgerräte in der Praxis sinnvoll ausgestaltet und mit anderen Beteiligungsformaten verzahnt werden können.

Die **Kombination von Bürgerräten mit anderen Beteiligungsformaten** kann dabei helfen, die Vorteile verschiedener Ansätze zu nutzen und ihre Schwächen auszugleichen. So dient eine Online-Beteiligung über ein Beteiligungsportal in erster Linie dazu, Transparenz herzustellen und allen Menschen eine Beteiligungsmöglichkeit zu geben. Face-to-Face-Formate (wie beispielsweise Bürgerräte) führen hingegen zu substantiellen Verbesserungen an Gesetzentwürfen.

Eine klare **Zielsetzung**, die **Einbindung** von Stakeholdern und Entscheidungsträger\*innen in die Tätigkeiten des Bürgerrates sowie die transparente **Kommunikation** der Arbeit und Ergebnisse sind essenziell, um die Effektivität und Akzeptanz von Bürgerräten zu gewährleisten.

Die **Auswahl der Teilnehmenden** muss nachvollziehbar sein und durch ausreichende Vielfalt unter den Teilnehmenden sicherstellen, dass verschiedene Stimmen gehört werden.

Jedwede formale Integration von Bürgerräten in die konventionellen (repräsentativ)demokratischen Entscheidungsprozesse erfordert jedoch klare **rechtliche Regelungen**, um die Aufgaben und Befugnisse eines Bürgerrats zu definieren. Die Einbeziehung von Bürgerräten in politische Entscheidungsprozesse ist angesichts des fehlenden rechtlichen Regelungsrahmens kompliziert und erfordert Engagement, Ressourcen und Zeit von allen beteiligten Akteuren. Es ist wichtig, dass Entscheidungsträger\*innen in Politik und Verwaltung die Ergebnisse von Bürgerräten ernst nehmen und ihre Empfehlungen sorgfältig prüfen. Transparenz und offene Kommunikation sind dabei entscheidend, um das Vertrauen der Bürger\*innen in den Prozess zu stärken und sicherzustellen, dass die Ergebnisse angemessen berücksichtigt werden.

Es zeigt sich jedoch auch: Es gibt **keine „one fits all“-Lösung**. So kann zum Beispiel die Frage nach dem besten **Zeitpunkt** für die Einsetzung eines Bürgerrates, also an welcher Stelle im politischen Prozess die Bürger\*innen beteiligt werden, nicht eindeutig beantwortet werden, sondern ist unter anderem abhängig von dem zu regelnden Gegenstand sowie von weiteren Rahmenbedingungen.

## 7. Quellen

Beteiligungportal Baden-Württemberg (2023). *Stellungnahme des Ministeriums*. Verfügbar unter: <https://beteiligungportal.baden-wuerttemberg.de/de/mitmachen/lp-17/gesetz-fuer-nachhaltige-finanzanlagen/antwort-des-ministeriums>

Brettschneider, F. (2019): Partizipative Landesgesetzgebung. Nutzung und Wirkung informeller Beteiligungsverfahren in Baden-Württemberg. In: Brettschneider, F. (Hrsg.): *Gesetzgebung mit Bürgerbeteiligung. Online- und Offline-Formate in Baden-Württemberg*, Springer VS, Wiesbaden, S. 1-77

Brettschneider, F.; Renkamp, A. (2016): *Partizipative Gesetzgebungsverfahren: Bürgerbeteiligung bei der Landesgesetzgebung in Baden-Württemberg*. Verfügbar unter: [https://beteiligungportal.baden-wuerttemberg.de/fileadmin/redaktion/beteiligungportal/Dokumente/Studie\\_Partizipative-Gesetzgebungsverfahren.pdf](https://beteiligungportal.baden-wuerttemberg.de/fileadmin/redaktion/beteiligungportal/Dokumente/Studie_Partizipative-Gesetzgebungsverfahren.pdf)

Bürgerrat (2023a). *Bundesweite Bürgerräte*. Verfügbar unter: <https://www.buergerrat.de/buergerraete/bundesweite-buergerraete/>

Bürgerrat (2023b). *Bürgerräte in den Ländern*. Verfügbar unter: <https://www.buergerrat.de/buergerraete/buergerraete-in-den-laendern/>

Deutscher Bundestag (2021): *Bürgerrat zu Deutschlands Rolle in der Welt – Bericht der Verwaltung des Deutschen Bundestages*

Chwalisz, C. (2020): Reimagining democratic institutions: Why and How to embed public deliberation. In: *Innovative Citizen Participation and New Democratic Institutions: Catching the Deliberative Wave*. OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/339306da-en>

Decker, F. (2021): Bürgerräte – Abhilfe gegen die Repräsentationskrise oder demokratiepolitisches Feigenblatt? In: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 52(1), S. 125-140

Elsässer, L.; Hence, S.; Schäfer, A. (2017): 'Dem Deutschen Volke'? Die ungleiche Responsivität des Bundestags. In: *Zeitschrift für Politikwissenschaft* 27, S. 161-180, <https://doi.org/10.1007/s41358-017-0097-9>

Fishkin, J. S. (1997): *Deliberative Democracy and Beyond: Liberals, Critics, Contestations*. University Press, New York, Oxford

Fishkin, J. S. (2018): *Democracy When the People Are Thinking: Revitalizing Our Politics Through Public Deliberation*. Oxford University Press, Oxford

Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO). Verfügbar unter: [https://www.verwaltungsvorschriften-im-internet.de/bsvwvbund\\_21072009\\_O11313012.htm](https://www.verwaltungsvorschriften-im-internet.de/bsvwvbund_21072009_O11313012.htm)

Goldberg, S.; Bächtiger, A. (2023): Catching the 'Deliberative Wave'? How (Disaffected) Citizens Assess Deliberative Citizen Forums. In: *British Journal of Political Science* 53, S. 239-247

Grönlund, K.; Herne, K.; Jäske, M.; Värttö, M. (2022): Can politicians and citizens deliberate together? Evidence from a local deliberative mini-public. In: *Scandinavian Political Studies* 45, S. 410-432

Gutmann, A.; Thompson, D. F. (2004): *Why Deliberative Democracy?* Princeton University Press, Princeton

Lietzmann, H.J.; Renn, O.; Freier, N.; Kirby, N.; Oppold, D. (2021): Bürgerräte als eine Zeitgemäße Ergänzung der repräsentativen Demokratie – Handreichung für eine Implementation deliberativer Bürgerräte. Institut für Demokratie- & Partizipationsforschung, Bergische Universität Wuppertal

Merkel, W.; Milačić, F.; Schäfer, A. (2021): *Citizens' Assemblies: Democracy and New Ways to Democratize Democracy*. Friedrich Ebert Stiftung

Montag, T.; Beribes, A. (2021a): Ausgewählte Bürgerräte im europäischen Vergleich. In: Fischer-Bollin (Hrsg.): *Zukunftsmodell Bürgerrat? Potenziale und Grenzen losbasierter Bürgerbeteiligung*, Konrad Adenauer Stiftung, S. 26-42

Montag, T., und Beribes, A. (2021b): Realismus statt Euphorie: Fünf Thesen zum Umgang mit Bürgerräten. In: Fischer-Bollin (Hrsg.): *Zukunftsmodell Bürgerrat? Potenziale und Grenzen losbasierter Bürgerbeteiligung*, Konrad Adenauer Stiftung, S. 43-45

Nida-Rümelin, J. (2021): *Demokratie in der Krise: Ein Weckruf zur Erneuerung im Angesicht der Pandemie*. Körber-Stiftung, Hamburg

OECD (2020): *Innovative Citizen Participation and New Democratic Institutions: Catching the Deliberative Wave*. OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/339306da-en>  
Schmidt, M.; Aitken, C. (2022): *Citizens' Assemblies – An international comparison*, SPICe Briefing

Setälä, M. (2017): Connecting deliberative mini-publics to representative decision making. In: *European Journal of Political Research* 56(4), S. 846-863

Stack, S.; Griessler, E. (2022): *From a "half full or half empty glass" to "definitely a success" – Explorative comparison of impacts of climate assemblies in Ireland, France, Germany and Scotland*. IHS Working Paper, 39. Wien: Institut für Höhere Studien (IHS), Wien. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-78385-6>

Wissenschaftlicher Beirat für Zivilgesellschaft und Bürgerbeteiligung der Landesregierung Baden-Württemberg (2020): *Bürgerforen – Funktionen und Anforderungen. Bürgerforum Opertsanierung Stuttgart*. Stellungnahme des Wissenschaftlichen Beirats für Zivilgesellschaft und Bürgerbeteiligung der Landesregierung Baden-Württemberg; 18.3.2020

## *Impressum*

### **Herausgeber**

Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz (BMUV), 11055 Berlin

Referat G III 4

Bürgerkommunikation, Bürgerbeteiligung

-Bereich Bürgerbeteiligung-

### **Autorinnen und Autoren**

Tobias Remschel, ifok

Tristan Fuhrmann, ifok

Hannah Kühnle, ifok

unter Mitarbeit von

Megan Wolf, ifok

unter wissenschaftlicher Begleitung von

Prof. Dr. Frank Brettschneider,

Prof. Dr. Volker M. Haug

### **Stand**

November 2023

### **Publikation als pdf:**

[www.bmuv.de/DL3204](http://www.bmuv.de/DL3204)

Aus Gründen der besseren Lesbarkeit verwenden wir in diesem Dokument nicht durchgehend die männliche und weibliche Form. Selbstverständlich sind immer beide Geschlechter gemeint.

Im Auftrag des:

Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz (BMUV), 11055 Berlin

Referat G III 4

Bürgerkommunikation, Bürgerbeteiligung

-Bereich Bürgerbeteiligung-