



Bürgerrat zu Deutschlands Rolle in der Welt

Bericht der Verwaltung des Deutschen Bundestages

Teil A Zugrundeliegender Arbeitsauftrag und Perspektive dieses Berichts

Der Ältestenrat des Deutschen Bundestages hat am 18. Juni 2020 beschlossen, eine neue Form der Bürgerbeteiligung zu erproben. Hierzu hat der Verein „Mehr Demokratie e.V.“ (nachfolgend „**Verein**“) zusammen mit der von Demokratie Innovation e.V. gesteuerten Initiative „es geht LOS“ und den durchführenden Instituten ifok, nexus und IPG¹ (nachfolgend „**Durchführungsinstitute**“) aus rund 160 zuvor per Los ausgewählten Bürgerinnen und Bürgern einen **Bürgerrat** zusammengestellt und diesen unter der Schirmherrschaft des Bundestagspräsidenten und unter Leitung von Frau Marianne Birthler (nachfolgend „**Vorsitzende**“) über einen Zeitraum von zehn Online-Sitzungen im Januar und Februar 2021 insgesamt 50 Stunden zu „**Deutschlands Rolle in der Welt**“ tagen lassen. Die Übergabe des Ergebnispapiers dieses Modellprojekts, das sog. „Bürgergutachten“ (nachfolgend „**Bürgergutachten**“)², erfolgte am 19. März 2021.

Da man nach der Beschlussfassung des Ältestenrates mit diesem Instrument „parlamentarisches Neuland“ beschreite, ging es dem Ältestenrat „nicht vorrangig um die Bearbeitung des ausgewählten Themas, sondern darum zu erforschen, ob ein solches Instrument zur Unterstützung der parlamentarischen Arbeit in der repräsentativen Demokratie taue, und ob ein auf Bundesebene geeignetes Format entwickelt werden könne“.

Vor dem Hintergrund dieses auch an die Verwaltung gerichteten Arbeitsauftrags wurde analog zu der unmittelbar vom Verein eingesetzten externen wissenschaftlichen Evaluation des Gesamtprozesses (nachfolgend „**wissenschaftliche Evaluation**“) durch die Abteilungsleiterin W - Wissenschaft und Außenbeziehungen, Frau Dr. Silke Albin, einer referatsübergreifenden „Begleitgruppe Bürgerrat“ (nachfolgend „**Begleitgruppe**“)³ die Aufgabe einer begleitenden Evaluation des Bürgerrats übertragen. Diese Begleitgruppe sollte den Bürgerrat objektiv beobachten, diesen insbesondere aus parlamentarischer und verwaltungstechnischer Perspektive bewerten und so eine Entscheidungsfindung des Ältestenrates über eine etwaige Verstetigung erleichtern. Um dies bestmöglich zu gewährleisten, nahmen die Mitglieder der Begleitgruppe wechselseitig an allen relevanten Vorbereitungsveranstaltungen der finalen Planung des Projekts sowie den eigentlichen Sitzungen des Bürgerrats teil.

-
- 1 Die eigentliche Durchführung und Moderation des Bürgerrats erfolgte gemeinsam durch die ifok GmbH, das nexus-Institut für Kooperationsmanagement und interdisziplinäre Forschung sowie die IPG, Institut für Partizipatives Gestalten GmbH.
 - 2 Die elektronische Fassung des Bürgergutachtens ist abrufbar unter: <https://deutschlands-rolle.buerger-rat.de/fileadmin/downloads/buergergutachten2021.pdf> (letzter Abruf dieses und aller weiteren Links in diesem Dokument am 10. Mai 2021).
 - 3 Mitglieder der unter der Leitung von MR Felix Arndt stehenden Begleitgruppe Bürgerrat: RD René Braun, Ingo Rose, RR'in Paulina Kojder, RR Julian Gallasch, RR Johannes Hobrecht sowie die gepr. Rk'in Anne-Sophie Hanz.

Flankierend erfolgten eine weitergehende Literaturlauswertung zu den Herausforderungen und Möglichkeiten deliberativer Beteiligungsprozesse, die Einbeziehung verwaltungstechnischer Organisationserfahrungen mit Bürgerräten aus dem Bundesland Baden-Württemberg sowie ein Austausch mit Teilnehmerinnen und Teilnehmern des ersten bundesweit durchgeführten „Bürgerrats Demokratie“. Praktische Erfahrungen bei im europäischen Ausland durchgeführten Bürgerräten, insbesondere Frankreich und Belgien, wurden ergänzend berücksichtigt.

Inhalt

Teil A Zugrundeliegender Arbeitsauftrag und Perspektive dieses Berichts	1
Teil B Hintergründe und Beobachtungen der Begleitgruppe	3
I. Allgemeine Hintergründe zur Beteiligungsform Bürgerrat	3
II. Durchführung des Bürgerrats: Darstellung und Bewertung.....	4
1. Themenfindung und Gestaltung	4
2. Digitales Format.....	5
3. Ablauf des Bürgerrats	8
4. Auswahl und Rolle der Expertinnen und Experten.....	9
5. Auswahl und Rolle der Moderatorinnen und Moderatoren	10
6. Auswahl und Repräsentativität der Teilnehmer	11
7. Zusammenfassende Bewertung der Willensbildung	14
Teil C Abschließende Betrachtungen.....	17
I. Zur Eignung von Bürgerräten auf Bundesebene	17
II. Empfehlungen für die Durchführung zukünftiger Bürgerräte	18

Teil B Hintergründe und Beobachtungen der Begleitgruppe

I. Allgemeine Hintergründe zur Beteiligungsform Bürgerrat

Bürgerräte sind Teil sog. „deliberativer Partizipationsverfahren“. Befürworter sehen hierin insbesondere die Chance, Meinungsbilder aus der Mitte der Gesellschaft, unabhängig von äußeren, insbesondere politischen Einflüssen, widerzuspiegeln, um so parlamentarische Entscheidungsfindungsprozesse zu ergänzen und eine Rückkoppelung der Staatsgewalt an den Bürger zu ermöglichen.⁴ Dies soll nicht zuletzt auch zunehmender Polarisierung und wachsender Politikverdrossenheit innerhalb der Gesellschaft entgegenwirken.⁵

Das Format der Bürgerräte ist dabei keinesfalls neu. Insbesondere auf kommunaler Ebene wurden in Deutschland bereits mehr als 45 deliberative Partizipationsverfahren durchgeführt und zunehmend professionalisiert.⁶ Auch der erste bundesweit durchgeführte Bürgerrat, der „Bürgerrat Demokratie“, den der Verein im Jahr 2019 veranstaltet hat, lieferte hierzu nochmals weitere Impulse zu diesem Gesamtprozess. So wurde damals etwa insbesondere empfohlen, das Format der Bürgerräte auch auf Bundesebene weiter zu erproben.⁷

Vor dem Hintergrund einer breiteren öffentlichen Wahrnehmung sowie der Tatsache, dass das Format der Bürgerräte insbesondere auf kommunaler Ebene vielerorts breite Zustimmung erfahren hat, fand auch in der Wissenschaft eine weitere Auseinandersetzung statt. Dies resultierte insbesondere in der Aufstellung bestimmter „Leitprinzipien“ durch die OECD.⁸

So seien insbesondere **Transparenz und Offenheit des Gesamtprozesses** entscheidende Kriterien für den Erfolg und die Akzeptanz von Bürgerräten. Möglichkeiten **ausgewogener Beteiligung** und Diskussion sowie eine **objektive Bereitstellung von Information** und **Einbeziehung von Expertinnen und Experten** müssen dabei ebenso vorausgesetzt werden können wie **ausreichende Zeit** zur eigentlichen Deliberation. Die im **Zufallsverfahren** ausgewählten Bürgerrätinnen und Bürgerräte sollten zudem einen Querschnitt der **sozio-demographischen Gesellschaftsstruktur** repräsentieren, das sog. „Mini-Public“.⁹ Das jeweilige Thema sollte ferner einen **klaren**

4 Studie der Friedrich-Ebert-Stiftung (2020), Geißel/Jung, „Mehr Mitsprache wagen - Ein Beteiligungsrat für die Bundespolitik“, S. 3, abrufbar unter: <http://library.fes.de/pdf-files/fes/15848.pdf>.

5 Ebenda.

6 Studie der OECD (2020), „Innovative Citizen Participation and New Democratic Institutions - Catching the deliberative Wave“, S. 45, abrufbar unter: <https://www.oecd.org/gov/innovative-citizen-participation-and-new-democratic-institutions-339306da-en.htm>.

7 Vgl. das Bürgergutachten des „Bürgerrats Demokratie“, abrufbar unter: <https://www.buergerrat.de/fileadmin/downloads/buergergutachten.pdf>.

8 Studie der OECD (2020), „Innovative Citizen Participation and New Democratic Institutions - Catching the deliberative Wave“, S. 118 f.

9 Ebenda.

Zweck verfolgen und insbesondere ein **hinreichend abgegrenztes, öffentliches Problem** als Beratungsgegenstand definieren. Schließlich sollte sich auch die initiiierende Institution dazu verpflichten, in einem angemessenen Zeitraum auf die Empfehlungen zu reagieren.¹⁰

II. Durchführung des Bürgerrats: Darstellung und Bewertung

Im Folgenden werden die Themenfindung, das digitale Format der Durchführung, der Ablauf der Sitzungen, die Auswahl der Beteiligten sowie die Willensbildung des Bürgerrats „Deutschlands Rolle in der Welt“ dargestellt und bewertet. Methodisch erfolgte dies vorrangig anhand von exemplarischen Beobachtungen der Begleitgruppe, eine umfassende wissenschaftliche Evaluation war angesichts der begrenzten zur Verfügung stehenden Ressourcen verwaltungsseitig hingegen nicht möglich.

1. Themenfindung und Gestaltung

Das vom Ältestenrat vorgeschlagene Thema „Deutschlands Rolle in der Welt“ wurde vom Verein aufgenommen und zusammen mit den Durchführungsinstituten, aber auch einzelnen Abgeordneten näher ausgestaltet und konkretisiert. Hierzu wurden insbesondere einzelne Themenkomplexe herausgearbeitet, die geeignet erschienen, von den gelosten Bürgerinnen und Bürgern diskutiert zu werden. Eingaben der Fraktionen des Deutschen Bundestages¹¹ wurden hierbei ebenso berücksichtigt wie die Ergebnisse einer Befragung von Expertinnen und Experten aus Wissenschaft und zivilgesellschaftlichen Organisationen¹². Ergebnis dieses über mehrere Wochen andauernden Prozesses, an dem zur Rückkopplung auch immer wieder verschiedene Mitglieder der Fraktionen des Bundestages eingebunden waren, war eine Festlegung auf die im späteren Prozess als „**Reisegruppen**“ bezeichneten Einzelthemen: **Nachhaltige Entwicklung, Wirtschaft und Handel, Frieden und Sicherheit, Europäische Union** sowie **Demokratie und Rechtsstaat** (nachfolgend zusammen „**Reisegruppen**“). Diese Untergliederung sollte dazu beitragen, dass die Bürgerinnen und Bürger sowohl Leitlinien als auch grundlegende Vorschläge zu Themenfeldern entwickeln konnten. Konkrete tagespolitische Empfehlungen wurden bewusst nicht angestrebt.¹³

10 A.a.O., S. 45.

11 Vgl. hierzu ausführlich: <https://www.buergerrat.de/fileadmin/downloads/eingaben-fraktionen.pdf>.

12 Vgl. hierzu ausführlich: <https://www.buergerrat.de/fileadmin/downloads/gesamtauswertung-expertenbefragung.pdf>.

13 Vgl. hierzu ausführlich: <https://deutschlands-rolle.buergerrat.de/buergerrat/vorbereitung/>.

Es folgten sog. „**Fokusgruppen**“, zu denen im Losverfahren ca. 25 Teilnehmende aus fünf Regionen in Deutschland¹⁴ eingeladen wurden, um über die verschiedenen Themenfelder zu diskutieren und ihre thematischen Präferenzen abzustimmen.¹⁵ Die Ergebnisse wurden anhand einer **repräsentativen Umfrage** des Meinungsforschungsinstituts Civey nochmals überprüft.¹⁶

Schließlich wurde das Themenfindungsverfahren durch das sog. „**Soundingboard**“, einem Workshop zur Einholung von Resonanz von politischen Akteuren und gesellschaftlichen Organisationen, ergänzt.¹⁷ Hierbei konnten die daran Teilnehmenden erneut gewichtend auf die Themenfelder eingehen.

Um eine strukturierte Diskussion der jeweiligen Themengebiete zu ermöglichen, erfolgte eine weitere Unterteilung der oben genannten Reisegruppen in die folgenden jeweils zwei bis drei Unterthemen, die sog. „Stationen“:

Nachhaltige Entwicklung

- Deutschland und die Ziele für eine nachhaltige Entwicklung,
- Deutschlands Rolle im weltweiten Klimaschutz,
- Agrarpolitik und Bekämpfung des Welthungers.

Wirtschaft und Handel

- Deutschlands Rolle im Internationalen Handel,
- Deutschland und seine Lieferketten,
- Wirtschaftsbeziehungen zwischen Deutschland und China.

Europäische Union

- Deutschland und eine Europäische Außenpolitik,
- Deutschlands Rolle in der EU-Migrationspolitik.

Frieden und Sicherheit

- Deutschlands Rolle bei militärischen Auslandseinsätzen,
- Deutschlands Rolle zur Sicherung des Friedens,
- Deutschlands Rolle in der Welt: Fallbeispiel Mali.

Demokratie und Rechtsstaat

- Demokratie und Rechtsstaatlichkeit in internationaler Zusammenarbeit,
- Deutschlands Rolle in der Zusammenarbeit mit Autokratien.

2. Digitales Format

Vor dem Hintergrund der Coronapandemie fand der Bürgerrat zu „Deutschlands Rolle in der Welt“ vollständig digital statt. Hierzu wurde eine vom Verein als „geschützter Online-Raum“

14 Chemnitz, Freising, Münster, Lübeck und Völklingen.

15 Vgl. hierzu ausführlich: <https://www.buergerrat.de/fileadmin/downloads/gesamtauswertung-gespraechsrunden.pdf>.

16 Vgl. hierzu ausführlich: <https://www.buergerrat.de/fileadmin/downloads/civey-umfrage.pdf>.

17 Vgl. hierzu ausführlich: <https://deutschlands-rolle.buergerrat.de/buergerrat/vorbereitung/>.

bezeichnete Kommunikationsplattform eingerichtet, die bei allen Teilnehmenden einen Computer mit ausreichend schneller Breitband-Internetanbindung voraussetzte und sich insbesondere aus den folgenden (für die Organisatoren kostenpflichtigen) Softwarekomponenten zusammensetzte:

Die US-amerikanische Internetplattform **HowSpace** diente als zentrale Ebene der Prozessorganisation und bot so den Rahmen und Ausgangspunkt sämtlicher Kommunikation. Zur Interaktion zwischen den Teilnehmenden stand bereits vor der ersten Sitzung eine Chatfunktion zur Verfügung, in der später auch anonym untereinander interagiert werden konnte. Über diese Plattform wurden auch weitere Informationen wie Tagespläne, Tipps für einführende Literatur, Links zu den Videos der aufgezeichneten Vorträge sowie die Dokumentation der Diskussionszwischenstände auf digitalen Pinnwänden zugänglich gemacht.

Die US-amerikanische Videokonferenzplattform **Zoom** wurde als zentrale Videokonferenztechnik genutzt. In den auf Basis dieser Anwendung eingerichteten Online-Konferenzräumen, zu denen die Teilnehmenden jeweils persönliche Einwahllinks erhielten, fanden die eigentlichen Sitzungen des Bürgerrats statt. Zur vollumfänglichen Nutzung sämtlicher Funktionen war zusätzlich sowohl ein Mikrofon als auch eine Computerkamera notwendig.

Die US-amerikanische Internetplattform **MURAL**, die sowohl synchrones als auch asynchrones Arbeiten an Schaubildern und Grafiken ermöglicht, diente den Moderatorinnen und Moderatoren als sog. „digitale Pinnwand“ und mithin als Grundlage für die Erstellung gemeinsamer Karten und Vorschläge sowie zur Dokumentation der Zwischenergebnisse.

Die US-amerikanische Videoplattform **YouTube** diente sowohl den Teilnehmenden als auch einem unbegrenzten öffentlichen Interessentenkreis als Videobibliothek, in der zahlreiche Vorträge der Expertinnen und Experten, die als öffentlich deklarierten Teile der Bürgerratssitzungen (die Phasen der Information der Teilnehmenden) sowie die Abschluss- und Übergabeveranstaltung zum Teil simultan übertragen und dokumentiert wurden. Flankierend fanden hier auch diverse Vortragsreihen und Webinare des Vereins statt, in denen die Öffentlichkeit über den Entstehungsprozess des Bürgerrats sowie weitere Hintergründe informiert wurde.

Sämtliche der eingesetzten Softwarekomponenten boten Möglichkeiten und Schnittstellen, um die Begleitung durch Medien sowie die Beobachtung durch Gäste (z. B. Abgeordnete, Vertreterinnen und Vertreter der Ministerien, Nichtregierungsorganisationen sowie Finanziers des Bürgerrats) eingeschränkt zuzulassen, solange die Arbeit der Bürgerinnen und Bürger hierdurch nicht beeinträchtigt wurde.

Das rein digitale Format des Bürgerrats bot gerade auch vor dem Hintergrund der inhomogenen Teilnehmendenstruktur zahlreiche technische Herausforderungen, die insbesondere auf den Umgang der notwendigerweise einzusetzenden Computertechnik sowie der entsprechenden Softwarekomponenten zurückzuführen waren. Gleichzeitig offenbarten sich auch entscheidende Vorteile gegenüber einer klassischen, analog durchgeführten, Veranstaltung.

Die beobachteten **technischen Herausforderungen** – die im Verlauf des Bürgerrats erkennbar abnahmen – waren ganz unterschiedlicher, individueller Natur, sodass sich eine pauschale Bewertung schwierig darstellt. Letztlich hing erkennbar vieles von der Technikaffinität der einzel-

nen Teilnehmenden ab, sodass sich zu beobachtende Problematiken insbesondere bei den älteren Bürgerinnen und Bürgern offenbarten. Zahlreichen Teilnehmenden war insbesondere anzumerken, dass ihnen der Umgang mit Online-Videokonferenztechnik zuvor nicht geläufig war und sie sich hiermit erst grundlegend vertraut machen mussten. Vereinzelt begründeten im Verlauf des Bürgerrats ausgeschiedene Bürgerinnen und Bürger dies mit unüberwindbaren technischen Schwierigkeiten.

Darüber hinaus offenbarten sich im Verlauf des Bürgerrats auch auf Veranstalterseite vereinzelt kleine und größere Problematiken, insbesondere Live-Zuschaltprobleme. Sie unterstrichen, dass die Durchführung eines derartigen Konzepts ganz erhebliche personelle Ressourcen im Hintergrund vorhalten muss. Die notwendigerweise möglichst schnelle Fehlerfindung und Behebung von beobachteten Verbindungs- oder Zuschaltproblemen erforderten daher, permanent hochqualifiziertes technisches Personal im Hintergrund bereitzuhalten.

Um den erwarteten und von den Veranstaltern zuvor einkalkulierten technischen Unterstützungsbedürfnissen möglichst gerecht zu werden, wurden vom Verein neben allgemeinen Schulungsangeboten bereits im Vorfeld individuelle Technik-Tests und Probeläufe angeboten. Darüber hinaus wurde die Ausgabe von kostenlosen (Leih-)Geräten oder die Zurverfügungstellung von mobilem Internet mitsamt entsprechender Installationshilfen offeriert. Während der eigentlichen Veranstaltungen waren telefonische Technik-Hotlines sowie Technik-Chats geschaltet und boten Unterstützung der Teilnehmenden an.

Letztlich offenbarten sich auch im Zusammenspiel mit den Fraktionen und MdB vereinzelt besondere technische Herausforderungen. So kam es im Verlauf des Bürgerrats wiederholt zur Nichtteilnahme live zuzuschaltender Abgeordneter, weil diese sich zu vereinbarten Terminen entweder in Gebieten außerhalb ausreichender Netzabdeckung befanden oder sich entgegen vorheriger Information offenbar mit inkompatiblen Internetbrowsern hinzuschalten wollten. Ähnliche technische Schwierigkeiten offenbarten sich auch bei der Übergabeveranstaltung. Diese führten neben zeitlicher Verzögerung etwa dazu, dass einzelne parlamentarische Geschäftsführer erst wesentlich später als vorgesehen, beziehungsweise im Fall des parlamentarischen Geschäftsführers der Fraktion DIE LINKE, Jan Korte, überhaupt nicht an der Übergabeveranstaltung teilnehmen konnten.

Gleichzeitig zeigten sich auch zahlreiche **Vorteile des digitalen Formats**. Auch wenn das klassische „Tischgespräch“ unter physisch anwesenden Sitznachbarn – welches sich gerade vor dem Hintergrund der zum Teil auftretenden inhaltlichen Verständnisprobleme als eigentlich unverzichtbar offenbarte – im rein digitalen Format entfiel, lieferte dieses doch zahlreiche positive Erkenntnisse und unterstrich nochmals die bekannten Vorzüge einer Online-Veranstaltung.

Neben den auf der Hand liegenden Zeit- und Kostenvorteilen durch den Wegfall von An- und Abreisen sowie der Unterbringung und Verpflegung von Teilnehmenden wurde von Bürgerinnen und Bürgern insbesondere die Flexibilität der Zuschaltmöglichkeiten betont. So erscheint es vorstellbar, dass einigen Teilnehmenden ihre Teilnahme überhaupt erst durch das Online-Format ermöglicht wurde. Durch die Aufzeichnung von Vorträgen und Speicherung von sonstigem Hintergrundmaterial war es den Teilnehmenden zudem möglich zahlreiche Inhalte „on demand“, also den individuellen Bedürfnissen entsprechend auf Abruf – auch wiederholt – zu konsumieren und Inhalte so besser zu verstehen.

Durch die nahezu unbegrenzt hohe Reichweite des Internets wurde die Kapazität des Bürgerrats gegenüber einer analogen Veranstaltung zudem erkennbar gesteigert. So konnte etwa mit Unterstützung von Democracy International e.V. eine europaweite Streuung von Inhalten und Ergebnissen sowie grenzüberschreitende mediale Beachtung des Bürgerrats erreicht werden. Zum Teil wurden Inhalte hierzu in englische Sprache übersetzt. Dennoch war projektbegleitend ein eher geringes mediales Interesse an der inhaltlichen Sacharbeit in Medien und sozialen Netzwerken zu beobachten.

Bei der Begleitung der Veranstaltung zeigte sich, dass das digitale Format zudem bessere Bewertungsmöglichkeiten für die Nachbereitung von Themen, Expertinnen und Experten sowie der einzelnen Diskussionsrunden bot.

Vieles spricht im Ergebnis dafür, etwaige zukünftige Veranstaltungen solchen Formats sowohl digital als auch mit analogen Komponenten, mithin als „**hybride**“ **Veranstaltung** durchzuführen. Die klassische Deliberation, also der Austausch von Argumenten, die das Beteiligungsformat Bürgerrat kennzeichnet, könnte so durch kreative digitale Methoden, mit denen das jeweilige abstrakte Thema greifbarer gemacht werden kann, ergänzt werden.

Welcher Grad an Digitalisierung insoweit im Einzelfall angelegt werden soll, erfordert neben der Kenntnis des jeweils insgesamt zur Verfügung stehenden Finanzrahmens sowie der Anzahl und Struktur der Teilnehmenden unter anderem die fortwährende Einschätzung des technischen Fortschritts und – nicht zuletzt – eine sicherheitstechnische Bewertung und Freigabe der zu verwendenden Softwarekomponenten. Sofern und soweit digitale Komponenten in Veranstaltungsformate einbezogen werden sollen, ergibt dies jedenfalls nur dann Sinn, wenn die Durchführung auf dem jeweils aktuellen Stand der Technik gewährleistet ist.

3. **Ablauf des Bürgerrats**

Zum besseren Verständnis der nachfolgenden Ausführungen soll der Ablauf des eigentlichen Bürgerrats überblicksartig dargestellt werden.

Die Meinungsbildung im Bürgerrat fand im Wechsel von **Plenum** und Gruppen statt. Nach den einführenden Impulsvorträgen der Expertinnen und Experten im Plenum wurden die Teilnehmenden im Losverfahren in die **Reisegruppen** aufgeteilt, die aus je ca. 30 Teilnehmenden bestanden, um über die oben genannten Themenfelder zu beraten. Auch innerhalb der Reisegruppen gab es sowohl ein Plenum als auch kleinere Gruppen. Im Plenum führten die Expertinnen und Experten im Rahmen der einleitenden kurzen Vorträge in die Themen ein, die zur Diskussion standen, und sollten den Teilnehmenden so die Informationen vermitteln, die die Grundlage ihres Meinungsprozesses bildeten. Im Anschluss daran konnten Rückfragen gestellt werden. Die anschließende Diskussion zwischen den Teilnehmenden und damit die eigentliche Meinungsbildung erfolgte in sog. Tischgruppen von sechs bis sieben Personen. Die **Tischgruppen** wurden von einem Moderationsteam unterstützt. In noch kleineren unmoderierten Kleingruppen, den sog. „**Breakout-Sessions**“, konnten sich jeweils drei bis vier Teilnehmende zum Gehörten austauschen. In regelmäßig stattfindenden Plenumstreffen fand ein übergreifender Austausch und Rückkopplung zwischen den Reisegruppen statt.

Zur Abschlussveranstaltung wurden 32 Empfehlungen formuliert und jeweils mit spezifizierenden Erklärungen unterlegt.¹⁸ Diese Ergebnsvorschläge wurden dann im Plenum diskutiert und am Ende abgestimmt. Alle Empfehlungen wurden von den Teilnehmenden mit großer Mehrheit angenommen. Zudem haben die Bürgerinnen und Bürger vier Leitlinien formuliert, die der Politik als Wegweiser zu Deutschlands Rolle in der Welt dienen sollen. Der Verein hat die Empfehlungen und Leitlinien im **Bürgergutachten** zusammengestellt und am 19. März 2021 dem Präsidenten des Deutschen Bundestages übergeben.

Die von den Organisatoren in Auftrag gegebene wissenschaftliche Evaluation wurde vom Institut für transformative Nachhaltigkeitsforschung Potsdam (IASS) und dem Institut für Partizipations- und Demokratieforschung der Bergischen Universität Wuppertal (IDPF) durchgeführt. Ziel der Evaluation ist es, grundlegende Erkenntnisse zum Format Bürgerrat zu gewinnen, die bei etwaigen zukünftigen Veranstaltungen dieser Art berücksichtigt werden können.

Erkenntnisquellen der wissenschaftlichen Evaluation waren zunächst die Sitzungen des Bürgerrats, die durch Vertreter der beiden Institute nach bestimmten Kriterien beobachtet wurden, inklusive der zur Verfügung gestellten Materialien und Informationen. Ergänzend wurden die Teilnehmerinnen und Teilnehmer des Bürgerrats nach dessen Abschluss mit einem Fragebogen zu ihren subjektiven Erfahrungen um Auskunft gebeten.

Erste Erkenntnisse der wissenschaftlichen Auswertung wurden bereits im Rahmen der Übergabeveranstaltung bekannt gegeben. Der vollständige Abschlussbericht soll am 20. Mai 2021 der Öffentlichkeit vorgestellt werden. Nach Angaben von Prof. Dr. Renn (IASS) seien jedoch etwa 88 Prozent der befragten Teilnehmer mit den erarbeiteten Ergebnissen zufrieden gewesen. Bemerkenswert sei, dass 90 Prozent derjenigen, die sich andere Ergebnisse des Bürgerrats gewünscht hätten, dennoch mit dem Prozess zufrieden gewesen seien.¹⁹

4. **Auswahl und Rolle der Expertinnen und Experten**

Der Bürgerrat wurde durch rund 60 Expertinnen und Experten aus Wissenschaft und Zivilgesellschaft begleitet, die sowohl in die strukturelle und inhaltliche Vorbereitung der Veranstaltung als auch in die eigentliche Sitzungsarbeit eingebunden waren.²⁰

Die Recherche von potenziell in Betracht kommenden Persönlichkeiten, die inhaltliche Abstimmung auf die fünf großen Themenbereiche sowie die Anfrage und Auswahl der Expertinnen und

18 Vgl. hierzu ausführlich: Bürgergutachten, S. 15 ff.

19 Beitrag Prof. Dr. Renn im Rahmen der Übergabeveranstaltung des Bürgergutachtens am 19. März 2021.

20 Andere Bürgerräte waren mit einem unterschiedlich hohen Aufwand verbunden. So waren an dem ebenfalls vom Verein initiierten Bürgerrat Demokratie 2019 auf Veranstalterseite ca. 75 Personen beteiligt, sowie 15 Experten eingeladen. Bei der „Convention Citoyenne pour le Climat“ in Frankreich gibt es 150 Teilnehmende. Diese werden von insgesamt 226 Mitarbeitern unterschiedlicher Funktionen betreut. Das Budget hierfür beläuft sich auf ca. 5,4 Mio. Euro. Gleichwohl ist dieser Bürgerrat auf einen längeren Zeitraum mit insgesamt fünf Sitzungen innerhalb eines Jahres angelegt und behandelt viele verschiedene das Klima betreffende Themenkomplexe, sodass dies die hohen Kosten erklärt.

Experten lagen maßgeblich in der Hand der Durchführungsinstitute und waren Teil des von diesen verantworteten „Gesamtpakets“. Dabei haben nach Auskunft der Organisatoren insbesondere Kriterien wie Fach- und Themenkompetenz, Ausgewogenheit des Themenspektrums, Ausdrucksvermögen und Verständlichkeit sowie Diversität entscheidende Rollen gespielt.²¹

Ogleich die endgültige Auswahlentscheidung den Organisatoren vorbehalten war, seien einige Expertinnen und Experten auf Empfehlung aus der Politik oder der Wissenschaft hinzugekommen. Außerdem habe es während des Auswahlprozesses wiederholt eine Rückkopplung an die Wissenschaft sowie alle Fraktionen des Deutschen Bundestages gegeben, die auch zu Ergänzungen der Auswahl führte.

Auch die eigentliche Sitzungsarbeit wurde von den Expertinnen und Experten begleitet. So gab es zum Auftakt jeder Station im Plenum der jeweiligen Reisegruppe je nach Themenbereich ein bis vier einleitende Vorträge. Diese Beiträge sollten möglichst alle wichtigen gesellschaftlichen Sichtweisen des jeweiligen Themas berücksichtigen und damit eine ausgewogene und umfassende Wissensgrundlage für eine faktenbasierte Diskussion etablieren.

Nach den Expertenvorträgen, an die sich jeweils eine kurze Rückfragemöglichkeit anschloss, teilten sich die Reisegruppen regelmäßig in Tischgruppen auf. Auf der Grundlage der vorgetragenen Informationen sollten die Teilnehmenden in diesen kleinen moderierten Gruppen über das Gehörte diskutieren. Zeit, das Gehörte zunächst allein zu reflektieren, hatten die Teilnehmenden in der Regel nicht. Die Expertinnen und Experten nahmen an den Tischgruppen nicht mehr teil, diskutierten nicht mit und leisteten somit auch bei der Erarbeitung von konkreten Handlungsempfehlungen keine fachliche Unterstützung. Auch die erst während der Kleingruppendiskussion aufgekommenen Rückfragen konnten daher nicht mehr fachlich beantwortet werden.

Sowohl bereits im Vorfeld des eigentlichen Bürgerrats als auch während der Sitzungen wurden die Expertinnen und Experten vom Moderationsteam um die Verwendung leichter Sprache und die grundsätzliche Meidung von Fremdwörtern gebeten. Die Organisatoren richteten auf ausdrücklichen Wunsch vieler sich von der Komplexität des Vorgetragenen überwältigt fühlender Teilnehmer ein Glossar ein. Dieses wurde regelmäßig durch weitere erklärungsbedürftige Fachbegriffe ergänzt.

5. **Auswahl und Rolle der Moderatorinnen und Moderatoren**

Alle Plenumsveranstaltungen sowie die Tischgruppen wurden durchgehend von einem aus insgesamt rund 80 Personen bestehenden Moderationsteam begleitet. Einzig die im kleinsten Kreis stattfindenden (unmoderierten) Gruppen fanden ohne solche Begleitung statt. Die Gewährleistung der angestrebten neutralen Prozessbegleitung lag in den Händen der Durchführungsinstitute und erfolgte in Abstimmung mit dem Verein. Auf die konkrete **Auswahl der (Tisch-) Moderatorinnen und Moderatoren** sowie (Tisch-) Assistenzen konnte dabei kein direkter Einfluss von außen genommen werden. Auch die Fraktionen des Deutschen Bundestages hatten insoweit kein Mitspracherecht.

21 Vgl. hierzu ausführlich: <https://deutschlands-rolle.buergerrat.de/faq/>.

Die wesentliche **Rolle des Moderationsteams** bestand darin, den Teilnehmenden die Führung einer ausgewogenen Debatte und eine wertschätzende und konstruktive Meinungsbildung zu ermöglichen.

Die Moderatorinnen und Moderatoren sowie Assistenzen waren insoweit angehalten, unter Beachtung inhaltlicher Neutralität nicht nur dafür zu sorgen, dass alle Teilnehmenden sich am Gespräch beteiligen und gleichberechtigt zu Wort kommen können, sondern auch, dass die Ergebnisse der Diskussion und gemeinsame Standpunkte der Teilnehmenden herausgearbeitet und in Absprache mit der jeweiligen Gruppe in den Tischvorlagen dokumentiert werden.

Die Gesprächsleitung wurde grundsätzlich von den Moderatorinnen und Moderatoren übernommen. Die Assistenz dokumentierte das Gesagte, unterstützte die Teilnehmenden bei technischen Schwierigkeiten und brachte sich insbesondere durch die zum Teil inhaltliche Begleitung unterstützend für die Arbeit in den Tischgruppen ein.

Um die Teilnehmenden zur Teilnahme an Gruppendiskussionen zu ermutigen und gleichberechtigte Redezeit für alle am Tisch Anwesenden zu gewährleisten, wurden gesprächsfördernde Tischregeln aufgestellt, deren Durchsetzung der Moderation oblag. Diese hielten beispielsweise dazu an, eine wiederholte Wortmeldung erst dann anzunehmen, wenn sich zuvor alle übrigen Gruppenteilnehmer aktiv beteiligt hatten.

Auch in den Plenumsveranstaltungen ermutigte das Moderationsteam regelmäßig alle, insbesondere auch die weniger aktiv Teilnehmenden, sich mit Wortmeldungen zu beteiligen und eigene Ansichten und Ideen mit anderen zu teilen.

6. **Auswahl und Repräsentativität der Teilnehmer**

Der Durchführung eines Bürgerrats mit zufällig ausgewählten Bürgerinnen und Bürgern liegt die Annahme zugrunde, dass durch die Zufallsauswahl die **Vielfalt der Bevölkerung abgebildet werden kann**. Auf diese Weise soll eine Rückkoppelung zur Bevölkerung ermöglicht werden, die den Abgeordneten ein aussagekräftiges Meinungsbild gibt. Klassische Rückkoppelungselemente, wie etwa Bürgersprechstunden oder andere Veranstaltungen sind hierzu immer weniger in der Lage, da es zunehmend schwerfällt, alle gesellschaftlichen Gruppen über diese Instrumente zu erreichen. Das Verfahren zur Auswahl der Teilnehmenden ist daher für die Empfehlungen des Bürgerrats von Bedeutung. In der politischen Diskussion wird der Nutzen eines Bürgerrats gerade mit der zufälligen Auswahl eines repräsentativen Querschnitts der Gesellschaft begründet. Neben dem Prinzip der Chancengleichheit stellt sich dies als zentrales Element dar.

Bei der **Zufallsauswahl der Teilnehmerinnen und Teilnehmer** haben die Organisatoren des Bürgerrats zwei Prinzipien aufgestellt, anhand derer sich das Verfahren ausgestaltet: Zum einen soll theoretisch jeder in Deutschland lebende Deutsche ab 16 Jahren die Möglichkeit zur Teilnahme haben. Zum anderen soll der Bürgerrat **„Deutschland im Kleinen abbilden“**.²² „Unter den 160

22 Vgl. hierzu ausführlich: <https://deutschlands-rolle.buergerrat.de/losverfahren/so-funktionierte-das-losverfahren/>.

Teilnehmenden sollten die Geschlechter, Bundesländer, Ortsgrößen, aus denen die Teilnehmenden kommen, Bildungsabschlüsse und Migrationserfahrungen so abgebildet sein, wie sie in der Gesamtbevölkerung Deutschlands verteilt sind.“²³

Die losbasierte Auswahl lief dabei in zwei Schritten ab: Zunächst wurden sämtliche Gemeinden Deutschlands nach ihrer Einwohnerzahl in vier verschiedene Größenklassen aufgeteilt (Großstadt, Mittelstadt, Kleinstadt und Landgemeinde) und innerhalb dieser nach dem Zufallsprinzip 84 Gemeinden ausgelost. Dabei wurden die einzelnen Bundesländer entsprechend ihrem Anteil an der Gesamtbevölkerung berücksichtigt.

Bei den Einwohnermeldeämtern dieser Gemeinden wurde im Anschluss auf der Grundlage einer **Gruppenauskunft nach § 46 Bundesmeldegesetz eine Zufallsauswahl** von über 16-jährigen Bürgerinnen und Bürgern mit deutscher Staatsangehörigkeit eingeholt. Voraussetzung hierfür ist es gemäß § 46 Abs. 1 Satz 1 Bundesmeldegesetz, dass die Auskunft im öffentlichen Interesse liegt. Neun der ausgewählten Gemeinden haben nach Angaben der Organisatoren aus verschiedenen Gründen keine Daten geliefert, etwa weil kein öffentliches Interesse an der Gruppenauskunft gesehen wurde. Ähnliche Probleme sind in der Vergangenheit bei der Durchführung von Bürgerräten durch öffentliche Stellen im Bundesland Baden-Württemberg aufgetreten. Dort hat man sich daher dafür entschieden, in einem Landesgesetz (Gesetz über die dialogische Bürgerbeteiligung) zu definieren, dass die „dialogische Bürgerbeteiligung“ eine öffentliche Aufgabe im Sinne des § 34 Abs. 1 Bundesmeldegesetz, also der Norm für Datenübermittlungen aus dem Melderegister an öffentliche Stellen, ist.

Auf der Grundlage der übermittelten Adressdaten der Meldebehörden wurden insgesamt **4.378** Menschen angeschrieben, von denen sich **341** zurückgemeldet und Interesse an einer Teilnahme bekundet haben. Die Organisatoren des Bürgerrats wollten sicherstellen, dass die Verteilung soziodemografischer Merkmale im Bürgerrat möglichst genau der Verteilung in der Gesamtbevölkerung entspricht. Zwar wiesen die Organisatoren darauf hin, dass Bürgerräte „die Diversität der Bevölkerung abbilden“ und „Repräsentativität hierbei kein nützliches Kriterium“ sei²⁴. Dies dürfte so zu verstehen sein, dass der Bürgerrat nicht in Bezug auf alle denkbaren soziodemografischen Merkmale die Bevölkerung repräsentativ abbilden kann. In Bezug auf die von den Organisatoren ausgewählten Merkmale (u.a. Alter, Geschlecht, Bildung) war dies jedoch beabsichtigt. Um dies zu gewährleisten erfolgte die Auswahl der **169** Teilnehmenden aus den 341 positiven Rückmeldungen so, dass die Verteilung bestimmter soziodemografischer Merkmale möglichst genau der Verteilung in der Bevölkerung entspricht. Dabei wurden etwa auch Ausgeloste aus unterrepräsentierten Gruppen gezielt angesprochen und zur Teilnahme motiviert (sog. „aufsuchende Beteiligung“), wobei anzumerken ist, dass eine Nutzung der Meldedaten zur persönlichen Kontaktaufnahme von verschiedenen Meldebehörden unter Verweis auf den Datenschutz abgelehnt wurde.

Dieses Ziel ist jedoch nur teilweise erreicht worden. Dies zeigt sich insbesondere beim Kriterium des Bildungsabschlusses. Teilnehmende mit niedrigem Bildungsabschluss waren im Bürgerrat deutlich unterrepräsentiert.

23 Ebenda.

24 Vgl. etwa: https://twitter.com/buergerrat_de/status/1363884236869140480.

So verfügten nur **17 der 169** Teilnehmerinnen und Teilnehmer über einen Hauptschulabschluss (10,06 Prozent). In der deutschen Bevölkerung ist diese Gruppe hingegen fast dreimal so stark (29 Prozent) vertreten.²⁵ Gleiches gilt für die Teilnehmenden ohne Schulabschluss. Im Bürgerrat repräsentierte hier lediglich ein Teilnehmer diese Gruppe (0,59 Prozent), während in der deutschen Bevölkerung fast viermal so viele Menschen (2,1 Prozent) über keinen allgemeinbildenden Schulabschluss verfügen.²⁶

Dagegen besaßen 45 Personen die allgemeine bzw. Fachhochschulreife (26,63 Prozent) und 46 der Teilnehmenden einen Hochschulabschluss einschließlich einer Promotion (27,22 Prozent). Im Vergleich zur deutschen Bevölkerung, in der als höchsten Abschluss lediglich 14,7 Prozent über die Hochschulreife sowie 18,5 Prozent über einen Hochschulabschluss²⁷ verfügen, waren diese Gruppen im Bürgerrat mithin deutlich überrepräsentiert.

Zu berücksichtigen ist, dass die aufsuchende Beteiligung, mit der Ausgeloste aus unterrepräsentierten Gruppen durch persönliche Ansprache zur Teilnahme motiviert werden, durch die Kontaktbeschränkungen aufgrund der Coronapandemie erschwert wurde und daher nicht ihre übliche Wirksamkeit entfaltet haben dürfte.

In Bezug auf die Altersgruppen waren die unter 26-Jährigen im Bürgerrat überrepräsentiert (Ist: 17,16 Prozent, Soll: 12,31 Prozent), während die Altersgruppen der 41- bis 65-jährigen (Ist: 37,87 Prozent, Soll: 41,27 Prozent) und die der über 65-jährigen (Ist: 21,3 Prozent, Soll: 24,03 Prozent) leicht unterrepräsentiert waren.

Dagegen konnte in Bezug auf die Geschlechterverteilung (84 Frauen und 85 Männer) annähernd die Verteilung innerhalb der Gesamtbevölkerung erreicht werden. Gleiches gilt für den Migrationshintergrund (13,61 Prozent der Teilnehmenden, 13,6 Prozent in der deutschen Bevölkerung²⁸). Auch die Verteilung der Teilnehmenden auf die einzelnen Bundesländer und die Größenklassen der Gemeinden entsprach im Wesentlichen dem entsprechenden Anteil dieser an der Gesamtbevölkerung. Lediglich Mecklenburg-Vorpommern war deutlich unterrepräsentiert (Ist: 0,59 Prozent, Soll: 1,88 Prozent).

Es hat sich im Ergebnis gezeigt, dass in Bezug auf die nicht bildungsrelevanten soziodemografischen Merkmale weniger Probleme bestanden, eine repräsentative Auswahl der Teilnehmenden zu treffen. Gleichwohl erscheint es möglich, dass es bei etwaigen zukünftigen Veranstaltungen dieser Art auch hier Schwierigkeiten geben könnte, etwa wenn ein Thema im Wesentlichen Auswirkungen auf eine bestimmte soziodemografische Gruppe (z.B. eine bestimmte Altersgruppe) hat.

25 Statistisches Bundesamt, Bildungsstand der Bevölkerung, Ergebnisse des Mikrozensus 2019, Ausgabe 2020, Tabelle 3.2.1.

26 Ebenda.

27 Statistisches Bundesamt, Bildungsstand der Bevölkerung, Ergebnisse des Mikrozensus 2019, Ausgabe 2020, Tabelle 3.2.2.

28 Statistisches Bundesamt, Bevölkerung mit Migrationshintergrund, Ergebnisse des Mikrozensus 2019, Fachserie 1, Reihe 2.2, Tabelle 1.1.

Die Teilnehmer erhielten eine **Aufwandsentschädigung** in Höhe von 450 Euro.

7. Zusammenfassende Bewertung der Willensbildung

Nachfolgend sollen die von der Begleitgruppe aufgrund der persönlichen Teilnahme wahrgenommenen Eindrücke von der Willensbildung im Bürgerrat überblicksartig abgebildet werden. Hierbei handelt es sich jeweils um Momentaufnahmen aus der Beobachtung einzelner Reisegruppen, des Plenums sowie ergänzender Kommunikation der Teilnehmer, die jedoch in der Gesamtschau ein Bild der Willensbildung beim Bürgerrat zu „Deutschlands Rolle in der Welt“ vermitteln können.

Zu berücksichtigen ist bei folgenden Betrachtungen, dass dieser Bürgerrat in erheblicher Weise durch das spezifische, sehr komplexe Thema und die digitale Durchführung beeinflusst worden ist. Zahlreiche der Beobachtungen lassen sich (auch) auf diese Umstände zurückzuführen. Eine nur eingeschränkte Verallgemeinerbarkeit erscheint auch angesichts der Berichte von Beobachtern anderer Bürgerräte plausibel, in denen solche Muster nicht erkennbar oder weniger stark ausgeprägt waren. Die Begleitgruppe ist jedoch der Auffassung, dass die Erkenntnisse aus der Beobachtung dieses Bürgerrats trotz dieser Einschränkung zur Verbesserung etwaiger zukünftiger Bürgerräte beitragen können.

Die **Expertenvorträge** zu Beginn jedes Themenblocks hatten im Allgemeinen einen bestimmten Einfluss auf Rahmen und Inhalt der sich anschließenden Gespräche. Vorträge, denen es besonders gut gelang, das Interesse des Publikums zu wecken, Komplexität zu reduzieren und das jeweilige Thema anschaulich darzustellen, blieben den Bürgern am präsentesten. Bestimmte prägnante Schlagworte aus den Expertenvorträgen wurden bis zum Ende des Bürgerrats immer wieder genannt. Das eindrucklichste Beispiel war die Metapher von Deutschland als „Mittelfeldspieler“, die der britische Historiker Timothy Garton Ash in seinem Vortrag (der erste des Bürgerrats) verwendet hatte. Diese Metapher erwies sich bei den Bürgerinnen und Bürgern als derart einprägsam, dass sie in zahlreichen Gesprächsrunden und insbesondere bei der Abschlussveranstaltung als Schlagwort immer wieder auftauchte.²⁹

Dies lässt sich zum einen als Ausweis für die praktische Anschlussfähigkeit der Vorträge deuten. Zum anderen dürfte es den Umstand widerspiegeln, dass viele Teilnehmer über kein oder nur geringes Vorwissen verfügten und kaum Zeit zur Verarbeitung der Fülle von Informationen bestand. Dies wurde auch deutlich, wenn die Experten in Einzelfällen bestimmte grundlegende Informationen nicht vermittelten, wodurch die sich anschließende Diskussion auf einer fehlerhaften Prämisse beruhte. An solchen Beobachtungen zeigt sich exemplarisch, dass die an die Expertinnen und Experten gerichtete Erwartung, komplexe Sachverhalte anschaulich und in einfacher Sprache zu vermitteln, in der Praxis in einem Spannungsverhältnis zu dem Anspruch steht, Zusammenhänge hinreichend präzise und differenziert darzustellen.

Die zum Teil vorhandene **fachliche und inhaltliche Überforderung** der Teilnehmenden wurde von vielen (vor allem in den unmoderierten „Breakout-Sessions“) über den gesamten Zeitraum

29 Auch dem Autor der Reportage „Die Losbürger“ in der ZEIT war diese Beobachtung eine gesonderte Erwähnung wert. Lenz Jacobsen, Die Losbürger, ZEIT Online am 5. März 2021, <https://www.zeit.de/politik/deutschland/2021-03/buergerrat-bundestag-aussenpolitik-beratung-deutschlands-rolle-in-der-welt>.

der Veranstaltung hinweg immer wieder geäußert. Sie war auch Gegenstand von Kritik der Teilnehmenden. Insbesondere auch die **Komplexität des gewählten Themas** trug zu diesem zu beobachtenden Gesamteindruck einer gelegentlichen Überforderung bei. Dies zeigte sich auch in der Schwierigkeit, zwischen den inhaltlichen Aspekten eines Unterthemas und seiner Bedeutung für die eigentliche Fragestellung nach Deutschlands Rolle in der Welt zu unterscheiden.

Umgekehrt konnte beobachtet werden, dass sich gerade in den konkreteren Themenbereichen produktive Gesprächsprozesse entwickeln konnten, in denen die Bürgerinnen und Bürger aufgrund ihrer **persönlichen Lebenssituation** einen besonderen Bezug zum jeweiligen Themenkomplex herstellen konnten. So war etwa zu beobachten, dass Teilnehmer etwa gerade das Thema Nachhaltigkeit stark auf ihre eigene Lebenswirklichkeit bezogen und so Deutschlands Rolle in der globalen nachhaltigen Entwicklung mit konkreten Beispielen aus ihrem eigenen Alltag verknüpfen konnten.

Dies zeigt auch für etwaige zukünftige Bürgerräte die zentrale Rolle, die die Auswahl und Begrenzung des Themas entfaltet.

Die Diskussionen in den Gesprächsrunden waren von einem **ruhigen, konstruktiven und konsensorientierten Umgang** geprägt. **Im Ergebnis entsprach das erreichte Gesprächsklima der Zielsetzung deliberativer Beteiligungsformen, die einen fairen, respektvollen und wertschätzenden Austausch von Argumenten anstreben.** Dies unterschied die Äußerungen im Rahmen der Sitzungen des Bürgerrats teilweise von dem Austausch, der anonym auf dem digitalen Begleitforum oder in privater Kommunikation mit den Organisatoren erfolgte und in dem Ansichten häufig kontrovers und zugespitzt formuliert wurden.

Die vorhandene **Meinungsvielfalt** und politische Dilemmata deutlicher abzubilden und so eine lebhafte Debatte zu fördern, stellte daher eine Herausforderung für die Moderation dar. Möglicherweise waren hier sowohl die abstrakte und komplexe Themenstellung dieses Bürgerrats als auch das digitale Format nicht förderlich. Dort, wo lebhafte Diskussionen stattfanden, waren diese im Gegenzug oftmals prägend und fanden Eingang in später formulierte Empfehlungen.

Eine weitere Herausforderung zeigte sich darin, dass vereinzelt Moderatorinnen und Moderatoren nicht hinreichend mit thematischen Herausforderungen einzelner Diskussionspunkte umzugehen vermochten. So war etwa in der Reisegruppe Europäische Union auffällig, dass die notwendige Kenntnis über Meinungsfindungs-, Entscheidungs- und Abstimmungsprozesse in der EU nicht bei allen Moderatorinnen und Moderatoren vollumfänglich vorhanden war. Auftretende fachliche Missverständnisse konnten daher nicht immer konsequent aufgeklärt werden. Dies verdeutlicht, dass je komplexer und voraussetzungsreicher das behandelte Thema ist, die Aufgabe der Moderation umso stärker die reine Diskursermöglichung zulasten fachlicher Interventionen verlassen müsste, was einen gewissen Rollenkonflikt mit sich brächte. In der Praxis lässt sich dies bei Bürgerräten im Präsenzformat dadurch auffangen, dass die Experten sich im Veranstaltungsraum aufhalten und jederzeit für Fragen der Teilnehmenden zur Verfügung stehen.

Eine signifikante Konsensorientierung lässt sich auch an den finalen **Abstimmungsergebnissen** erkennen. Jede Abstimmung ergab sehr große Mehrheiten von mindestens 80 Prozent für den betreffenden Vorschlag.³⁰

Zur **Ausgewogenheit der Diskussion** ergaben die Beobachtungen ferner, dass innerhalb der Gesprächsgruppen sich häufig dieselben Teilnehmer zu Wort meldeten und am ausführlichsten sprachen. Viele beteiligten sich vor allem nach direkter Ansprache durch die Moderation, die darauf achtete, jedem Teilnehmer mindestens einmal pro Sitzung das Wort zu erteilen. Von Seiten von Beobachtern anderer Bürgerräte und Veranstaltern wurde dies insbesondere auf das digitale Format zurückgeführt. Bei Präsenzveranstaltung trete dieses Verhalten zwar anfänglich auch auf, reduziere sich aber im weiteren Verlauf erheblich.

Schließlich war die den Teilnehmerinnen und Teilnehmern zur Verfügung gestellte begrenzte Zeit ein wichtiger Faktor für die Willensbildungsprozesse. Die Gesprächsrunden wurden nach Ablauf der jeweils vorbestimmten Zeit automatisch aufgelöst, was das jeweilige Gespräch in mehreren Fällen abrupt beendete. In den größeren Gruppen achteten die Moderatoren auf Einhaltung des Zeitrahmens. Dies führte in einigen Fällen dazu, dass sich abzeichnende Diskussionen nicht mehr zur Entfaltung kamen. Hierauf ließe sich in einer Präsenzveranstaltung sicherlich flexibler reagieren.

Viele Teilnehmende bemängelten fehlende Zeit, um das in den Expertenvorträgen Gehörte angemessen verarbeiten und reflektieren zu können. Darüber hinaus fanden manche Teilnehmende die Zeit zwischen der Vorstellung der Empfehlungen der einzelnen Themengruppen bei der vorletzten Sitzung des Bürgerrats und den finalen Abstimmungen bei der Abschlussveranstaltung zu kurz, um sich mit den Empfehlungen der anderen Gruppen auseinandersetzen zu können. Hier dürfte die Breite des Themenspektrums eine erhebliche Rolle gespielt haben, die Bezüge zwischen den Reisegruppen erschwerte. Auch dieser Aspekt unterstreicht die Bedeutung, die eine sachgerechte Eingrenzung des Themas für zukünftige Bürgerräte hat.

30 Vgl. hierzu ausführlich: „Bürgergutachten“, S. 15 ff.

Teil C Abschließende Betrachtungen

I. Zur Eignung von Bürgerräten auf Bundesebene

Mit Blick auf die Fragestellung des Ältestenrats, ob das Instrument Bürgerrat zur Unterstützung der parlamentarischen Arbeit in der repräsentativen Demokratie taugte und ob ein auf Bundesebene geeignetes Format entwickelt werden könne, sind folgende zusammenfassende Beobachtungen seitens der Begleitgruppe von Bedeutung:

Bereits auf kommunaler und Landesebene erprobt, lassen sich mit dem Instrument des Bürgerrats auch Fragen von bundespolitischer Bedeutung in einem diskursiven Format mit Bürgerinnen und Bürgern erörtern und Lösungsvorschläge erarbeiten. Die Teilnehmenden entwickeln nach den Eindrücken dieses Bürgerrats eine hohe Motivation und Bereitschaft, sich auch in anspruchsvolle Fragestellungen einzuarbeiten und damit die eigene Analyse- und Entscheidungsfähigkeit einzubringen. Den Abgeordneten stehen damit für die weiteren parlamentarischen Beratungen inhaltliche Empfehlungen zur Verfügung, die in einem sowohl konsens- als auch fachlich orientierten Diskurs zustande kamen. Verfahrensbegleitend und im Nachgang bestand daher auch tatsächlich ein sehr hohes Interesse von Abgeordneten, aber auch einzelner Bundesministerien, an der Durchführung des Bürgerrats. Dies lässt sich so deuten, dass das Instrument anschlussfähig und in der Lage ist, politische Resonanz zu erzeugen. Die geschilderten Besonderheiten im Verfahren der Erarbeitung von Empfehlungen unterscheiden die Ergebnisse eines Bürgerrats von denen klassischer Gesprächssituationen von Abgeordneten mit Bürgerinnen und Bürgern im Wahlkreis oder im Rahmen anderer Diskussions- und Willensbildungsformate und ergänzen diese.

Gleichzeitig kann das Instrument eines Bürgerrats einer breiteren Legitimation politischer Entscheidungen dienen, indem einzelne Positionen direkt mit Bürgerinnen und Bürgern rückgekoppelt werden können. So entstand auf Seiten der Teilnehmenden die Überzeugung, das Parlament öffne sich mit dem Angebot eines Bürgerrats einem über die klassischen parlamentarischen Verfahren hinausgehenden Diskurs mit der Gesellschaft. Der Bürgerrat kann als weiteres Instrument der Öffentlichkeitsbeteiligung etabliert werden.

Die aktive Einbindung von Bürgerinnen und Bürgern gewährt ihnen umgekehrt vertiefte Einblicke in die Abläufe des politischen Betriebs und ist dadurch geeignet, Akzeptanz für die Funktions- und Arbeitsweise des Bundestages zu schaffen. Diese Akzeptanz bleibt nicht auf den engen Teilnehmerkreis beschränkt. Zum einen können die Bürgerräte etwa über Kanäle der Social Media als Multiplikatoren dienen. Zum anderen dürfte die Sacharbeit der Bürgerräte medial stärker in den Blick geraten, je weniger das Interesse an der neuartigen Form, also das Verfahren selbst, bei etwaigen Folgeprojekten im Fokus stünde.

Bei den teilnehmenden Bürgerinnen und Bürgern stieß das Instrument Bürgerrat jedenfalls insgesamt auf **breite Zustimmung**. Zudem war erkennbar, dass sich auf Teilnehmerseite durchaus anfänglich vorhandene Skepsis im Laufe der Beratungen in großes Engagement wandelte und zwischen der konkreten Umsetzung des komplexen Beratungsgegenstandes und der Beteiligungsform an sich differenziert wurde. Bemerkenswert waren zudem das von den Bürgerinnen und Bürgern zum Ausdruck gebrachte **Selbstbewusstsein** sowie deren – auch auf der Übergabeveranstaltung geäußerte – **hohe Erwartungshaltung** hinsichtlich des politischen Umgangs mit den erarbeiteten Empfehlungen.

Diese Erwartungshaltung wurde seitens der Politik in ersten Stellungnahmen aufgegriffen: Im Rahmen der Übergabeveranstaltung am 19. März 2021 werteten die Vertreterinnen und Vertreter der Fraktionen³¹ den Bürgerrat als Erfolg und stellten in Aussicht, sich mit den Ergebnissen zu befassen.

Michael Grosse-Brömer (CDU/CSU) betonte die Rolle des Bürgerrats als wichtiger Impulsgeber. Die Politik müsse sich mit den Ergebnissen beschäftigen, nicht nur im Parlament, auch das ein oder andere Ministerium. Es könne nicht sein, dass sich der Bürgerrat 50 Stunden Arbeit gemacht habe und die Politik hieran kein Interesse zeige. Innerhalb der Arbeitsgruppen der CDU/CSU werde man die Ergebnisse mit den Fachpolitikern diskutieren.

Nach Aussage von **Helge Lindh (SPD)** seien Bürgerräte Kathedralen, Synagogen, Moscheen der Demokratie und lebten von der Praxis. Es sei daher angemessen, angesichts der Mühe und der Vorschläge aber auch notwendig, dass die Ergebnisse in den Ausschüssen und im Plenum diskutiert würden. Nach der Wahl müsse eine ernsthafte Debatte darüber geführt werden, wie Bürgerräte dauerhaft etabliert werden könnten.

Bernd Baumann (AfD) sagte zu, dass man sich **die Ergebnisse im Detail ansehen werde**. Auch wenn man gegenüber den konkreten Organisatoren skeptisch gewesen sei, könne die Bürgerrats-Idee insgesamt ein gangbarer Weg sein. Im Ältestenrat müsse man sehen, ob das Instrument auf bessere Beine gestellt werden könne.

Grigorijs Aggelidis (FDP) sah die Erwartungen als übererfüllt an. Dass der Bürgerrat gut funktioniert habe, habe sich auch daran gezeigt, dass auch bei denen, die inhaltlich nicht zugestimmt hätten, der Prozess dennoch auf große Zustimmung gestoßen sei. Bürgerräte gehörten für ihn in die Mitte des Parlaments. Der Bundestag solle daher einen ordentlichen Ausschuss für bürgerschaftliches Engagement haben. Hier könnten Bürgerräte auf Ausschussebene begleitet werden.

Britta Haßelmann (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN) sah die an den Bürgerrat gestellten Erwartungen als erfüllt an. Es sei zudem selbstverständlich, dass die zuständigen Ausschüsse die Empfehlungen beraten und es auch eine Debatte im Plenum des Bundestages gebe. Der jetzige Bürgerrat sei eine gute Voraussetzung für die Verankerung des Instruments durch den Bundestag in der nächsten Wahlperiode.

Vor diesem Hintergrund dürfte die entsprechende parlamentarische Behandlung der Empfehlungen der wesentliche Erfolgsfaktor für die spätere positive Bewertung des Bürgerrats „Deutschlands Rolle in der Welt“, aber auch zukünftiger Bürgerräte sein.

II. Empfehlungen für die Durchführung zukünftiger Bürgerräte

Bei der Entwicklung eines geeigneten Formats auf Bundesebene, etwa durch die Beauftragung eines Bürgerrats durch den Deutschen Bundestag, sollten nach den mit dem Bürgerrat „Deutschlands Rolle in der Welt“ gemachten Erfahrungen bestimmte Aspekte und Rahmenbedingungen als zentrale Erfolgsfaktoren zum Erreichen der eingangs beschriebenen Ziele der

31 Die vorgesehene Teilnahme von Jan Korte (DIE LINKE.) kam aufgrund technischer Schwierigkeiten nicht zustande, sodass von ihm keine Stellungnahme vorliegt.

Deliberation dringend berücksichtigt werden. Dies gilt umso mehr, als es sich bei einem Bürgerrat um ein vergleichsweise aufwändiges Verfahren der Willensbildung handelt, das im Laufe einer Legislaturperiode nur wenige Male zur Anwendung kommen dürfte. Daher – aber auch um die Legitimität mit Blick auf Aspekte der Repräsentativität oder einer offenen Meinungsbildung in einem gewissen Maße zu stärken – gilt es, hohe Sorgfalt bei der Konzeption und Durchführung anzuwenden.

Die Erfolgskriterien berühren Aspekte der Themenwahl, die Rolle von Fachexpertise und Moderation, die Zufallsauswahl der Teilnehmenden, die Willensbildung im Bürgerrat und die Auswirkungen des digitalen Formats.

Abschließend werden für den Fall einer Verstetigung von Bürgerräten beim Deutschen Bundestag insbesondere der Kostenrahmen, die Begleitung einer solchen Veranstaltung durch eine externe wissenschaftliche Evaluation, Verfahrensfragen sowie verwaltungsinterne Organisationsfragen, einschließlich der vergaberechtlichen Aspekte, kurz beleuchtet.

Auswahl des Themas für einen bundesweiten Bürgerrat:

- Die Erfahrungen aus der Durchführung des Bürgerrats „Deutschlands Rolle in der Welt“ unterstreichen den prägenden Einfluss, den die Wahl des Themas und seine Konkretisierung auf den Ablauf und den mit der Durchführung verbundenen Aufwand besitzt. Das Thema „Deutschlands Rolle in der Welt“ erwies sich in seiner Komplexität und mit Blick auf das Erfordernis erheblichen Vorwissens als herausfordernd für die Teilnehmenden und die erwünschte Debattenkultur.
- Geeignet erscheinen insbesondere Themen, deren Fragestellung sich klar umgrenzen lässt. Das Gelingen produktiver Diskussions- und Willensbildungsprozesse wird erleichtert, wenn die Beteiligten aus ihrer Lebenswirklichkeit einen Bezug zu dem gewählten Thema herstellen können. Von Bedeutung ist dabei, dass ein solcher Zugang möglichst unabhängig von sozioökonomischen und -kulturellen Hintergründen sowie von fachspezifischem Vorwissen möglich ist. Dann können unterschiedliche Perspektiven der Teilnehmer die Diskussionsprozesse bereichern, Komplexität erfahrbar machen und differenzierte Ergebnisse ermöglichen.
- Bei der Wahl des Themas sollte zudem bereits die Frage der Umsetzbarkeit der Empfehlungen bedacht werden. Eine möglichst konkrete Fragestellung erlaubt es den Bürgern, ihre Empfehlungen so zu formulieren, dass diese später für die parlamentarische Willensbildung anschlussfähig sind. So trug bei dem in Frankreich durchgeführten „Klimabürgerrat“ die konkrete Fragestellung maßgeblich dazu bei, dass sich bereits mehr als die Hälfte der 149 Empfehlungen in der Umsetzungsphase befinden. Auch Bürgerratsthemen wie Pflege, Abtreibung oder Gleichberechtigung haben sich im europäischen Ausland bereits als geeignet erwiesen.

Experten und Moderation:

- Der Aufwand für Moderation und die Beratung durch Expertinnen und Experten korreliert stark mit der Breite und Komplexität des gewählten Themas. Insbesondere Themen, die mehrere Politikfelder überspannen, erschweren es schon den Fachleuten, die Bedeutung des eigenen Beitrages für das Gesamtthema anschaulich zu machen.

-
- Die an Expertinnen und Experten gerichtete Erwartung, komplexe Sachverhalte anschaulich und in einfacher Sprache zu vermitteln, steht in der Praxis in einem Spannungsverhältnis zu dem Anspruch, Zusammenhänge hinreichend präzise und differenziert darzustellen. Ob eine für unterschiedliche Adressatenhorizonte anschauliche Vermittlung gelingt, hängt letztlich in jedem Einzelfall von den konkreten Umständen ab, in denen ein Bürgerrat durchgeführt wird. Es erscheint daher sinnvoll, während der Veranstaltung aktiv Rückmeldungen aus dem Teilnehmerkreis aufzunehmen, in welchem Umfang zusätzliche Hintergründe gegeben oder Fachbegriffe erläutert werden müssen.
 - Diesem Ziel könnte weiterhin dienen, wenn auch während der Diskussionen in den Untergruppen der Rückgriff auf fachliche Unterstützung möglich ist und entstehende Fragen unmittelbar beantwortet werden können.
 - Eine klar gefasste Themensetzung erleichtert auch die Moderation eines Bürgerrats. Insbesondere kann dann einfacher sichergestellt werden, dass die Moderation über die praktisch relevanten Grundinformationen verfügt, um in der Diskussion entstehende Missverständnisse frühzeitig aufzuklären.

Zufallsauswahl der Teilnehmenden:

- Bei der Abfrage der notwendigen Daten für die Zufallsauswahl der Mitglieder des Bürgerrats und die aufsuchende Beteiligung sind von einer Reihe von Gemeinden rechtliche Bedenken geltend gemacht worden. Daher sollte geprüft werden, auf welchem Wege in der Praxis zu dieser Frage Rechtssicherheit geschaffen werden kann. Dabei sollte berücksichtigt werden, dass eine Übermittlung von Adressdaten zur Durchführung eines zukünftigen Bürgerrats ggf. an eine zur Durchführung im Auftrag tätige private Organisation erfolgen könnte. Wenn eine gesetzliche Klarstellung erforderlich erscheint, könnte das Dialogische Bürgerbeteiligungs-Gesetz aus Baden-Württemberg als Orientierung dienen.
- Mit Blick auf die Zusammensetzung des Bürgerrats wird angestrebt, dass dieser mit Blick auf bestimmte soziodemographische Kriterien die Vielfalt der Bevölkerung ausgewogen abbildet. Diese „Repräsentativität“ dient der Qualität und Ausgewogenheit der Willensbildung im Bürgerrat. Sie ermöglicht eine Beteiligung von Teilen der Bevölkerung, die ansonsten im politischen Willensbildungsprozess weniger gehört werden. Sie ist strikt zu unterscheiden von der Repräsentationsfunktion und Entscheidungskompetenz, die den Abgeordneten des Deutschen Bundestages als „Vertretern des ganzen Volkes“ (Art. 38 GG) zukommt.
- Die Beobachtung des Bürgerrats Deutschlands Rolle in der Welt unterstreicht, dass insbesondere eine angemessene Repräsentation von Teilnehmenden mit niedrigem Bildungsabschluss eine generelle Herausforderung darstellt. Für die Bewältigung dieser Aufgabe dürfte hilfreich sein, wenn das Instrument der aufsuchenden Beteiligung nicht durch die Beschränkungen aufgrund der Pandemie behindert wird. Zudem sprechen gute Gründe für die Annahme, dass die Themenstellung Auswirkungen auf die Teilnahmebereitschaft in bestimmten soziodemographischen Gruppen entfaltet. Bei Themen, deren Bezug zur Lebenswirklichkeit der einzelnen Bürgerinnen und Bürger konkret erkennbar ist, dürften Menschen mit niedrigem Bildungsabschluss vergleichsweise eher zur Teilnahme bereit sein als bei eher abstrakten Fragestellungen. Hilfreich erscheint, wenn die praktischen Auswirkungen einer Fragestellung auf die Lebenswirklichkeit in der Einladung anschaulich gemacht werden.

Beobachtungen zur Willensbildung im Bürgerrat:

- Im Verlauf des Bürgerrats zeigte sich, dass eine sinnvolle Debatte zahlreicher Aspekte des Themas „Deutschlands Rolle in der Welt“ erhebliches Vorwissen auf Seiten der Teilnehmenden erforderte. Dies wurde auch von zahlreichen Mitgliedern des Bürgerrats so empfunden. Gerade bei komplexeren Zusammenhängen war zu erkennen, dass sich schon die schiere Fülle der in den Expertenvorträgen vermittelten Informationen häufig diskussionshemmend auswirkte.
- An verschiedenen Stellen konnte beobachtet werden, dass enge Zeitvorgaben Diskussionen verkürzten. Hierbei dürfte ein starker Zusammenhang mit der Komplexität des Themas bestehen, durch die Debatten weniger leicht in Gang kommen und daher mehr Zeit benötigen.
- Überwiegend wurde beobachtet, dass eine Gruppe von Mitgliedern des Bürgerrats, die über größere Vorkenntnisse verfügte, die Diskussionen stark prägte. Lebhafter und zwischen den Teilnehmenden ausgewogener verliefen die Debatten tendenziell in Themenfeldern, in denen die Teilnehmenden unabhängig von fachlichem Vorwissen Bezüge zu ihrer Lebenswirklichkeit herstellen konnten. Dies gelang beispielsweise beim Thema Nachhaltigkeit.
- Diese Tendenzen sind möglicherweise durch das digitale Format des Bürgerrats noch verstärkt worden, das die Aktivierung von eher zurückhaltenden bzw. weniger technikaffinen Teilnehmenden typischerweise erschwert.

Veranstaltungsformat: Kombination digitaler Elemente mit einer Präsenzveranstaltung:

- Vieles spricht dafür, etwaige zukünftige Veranstaltungen solchen Formats sowohl digital als auch mit analogen Komponenten, mithin als „hybride“ Veranstaltung durchzuführen. Die klassische Deliberation, also der Austausch von Argumenten, die das Beteiligungsformat Bürgerrat kennzeichnet, könnte so durch kreative digitale Methoden, mit denen das jeweilige abstrakte Thema greifbarer gemacht werden kann, ergänzt werden.
- Nach den Erfahrungen dieses Bürgerrats erscheint es wichtig, den Aufwand, den eine Teilnahme für die Mitglieder des Bürgerrats bedeutet, im Blick zu behalten. Bestimmte Sitzungszeiten, etwa in den Abendstunden, bergen die Gefahr, jeweils unterschiedliche Bevölkerungsgruppen vor besondere Herausforderungen zu stellen, beispielsweise Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer im Schichtdienst oder Eltern kleiner Kinder. Erwägenswert erscheinen in dieser Hinsicht Regelungen über eine angemessene Entschädigung von Aufwand bzw. Verdienstausschlag oder die Gewährung von Sonderurlaub für Beschäftigte im öffentlichen Dienst.

Externe Evaluation:

- Die Durchführung eines Bürgerrats ist ein anspruchsvolles Projekt, in dem jede Fragestellung jeweils neue Herausforderungen für das Gelingen des Deliberationsprozesses aufwerfen und Lernprozesse anstoßen wird. Es wird daher empfohlen, zur Qualitätssicherung und Weiterentwicklung des Formats auch zukünftige Bürgerräte durch eine externe wissenschaftliche Evaluation zu begleiten.

Kostenrahmen:

- Der Kostenrahmen für die zukünftige Veranstaltung von Bürgerräten mit bundesweitem Format hängt von zahlreichen Faktoren ab und kann daher derzeit nicht pauschal angegeben werden. Zur Finanzierung sollte ggf. ein eigener Haushaltstitel eingerichtet werden.
- Die Kosten für die Durchführung des Bürgerrats „Deutschlands Rolle in der Welt“ wurden von den Veranstaltern mit rund 1,85 Mio. Euro angegeben. In welchem Umfang zusätzlich ehrenamtlich erbrachte oder gesponserte Leistungen hinzugekommen sind, ist nicht bekannt. Die anfängliche Finanzplanung des Vereins, die noch von einer Durchführung als reine Präsenzveranstaltung ausging, sah demgegenüber ein voraussichtliches Gesamtbudget in Höhe von ca. 2,3 Mio. Euro vor.
- Bei zukünftigen bundesweiten Bürgerräten³² dürfte schon das gewählte Thema den Zeitbedarf für die Beratungen und die damit direkt verbundenen Kosten erheblich beeinflussen. Gleiches gilt für den Aufwand für die Gewinnung von Experten und Moderatoren. Zudem deuten die Erfahrungen an, dass eine Präsenzveranstaltung nicht zuletzt aufgrund der Reise- und Unterbringungskosten teurer als eine digitale Veranstaltung ist. Es wäre wohl davon auszugehen, dass ein zukünftiger bundesweiter Bürgerrat einen Kostenrahmen erforderte, der über einer Million Euro läge.

Grundsätzliche Verfahrensfragen:

- Die Rolle sowie das Maß an Mitsprache der Fraktionen des Bundestages wären frühzeitig abzustimmen. Insbesondere wäre zu entscheiden, wie die Fraktionen insgesamt nachhaltig in den Gestaltungsprozess mit eingebunden werden könnten, ohne den Planungs-, Entscheidungsfindungs- und Durchführungsprozess zu sehr zu überfrachten bzw. zeitlich herauszufordern.
- Es wäre abzustimmen, wie und durch wen bzw. durch welche Gremien zentrale Entscheidungen, wie die Wahl des Themas, die Wahl der oder des Vorsitzenden, die Wahl der Durchführungsart sowie die Wahl etwaiger Durchführungsinstitute erfolgen würden.
- Für die Mitglieder des Bürgerrats war von großer Bedeutung, wie mit seinen Ergebnissen und Empfehlungen im weiteren politischen Prozess umgegangen wird. Dieser Aspekt dürfte bei zukünftigen Bürgerräten darüber hinaus für die Gewinnung von Teilnehmenden eine Rolle spielen. Daher erscheint es wünschenswert, dass die Fraktionen bereits im Zuge der Themenauswahl deutlich machen, wie die Empfehlungen in die parlamentarischen Beratungen einfließen werden.

³² Die Erfahrungen mit Bürgerräten in Baden-Württemberg sind nicht direkt übertragbar, da es sich um deutlich weniger aufwändige Veranstaltungen handelt. Das Büro der Staatsrätin für Zivilgesellschaft und Bürgerbeteiligung umfasst 5,5 Vollzeitstellen für die organisatorische Begleitung.

Verwaltungsinterne Organisationsmaßnahmen:

- Angesichts des erheblichen Personal- und Ressourcenaufwandes, der mit der Durchführung des Bürgerrates durch den Verein verbunden war, wird empfohlen, etwaige zukünftige Bürgerräte aus Mitteln des Deutschen Bundestages durch einen externen Dienstleister als Generalveranstalter durchführen zu lassen. Eine wissenschaftliche Begleitung und Evaluation wäre wohl vor dem Hintergrund bestmöglicher Transparenz gesondert zu beauftragen.
- Auf Seiten der Verwaltung erscheint die Einrichtung einer Organisationseinheit erforderlich, die institutionelles Wissen zur Durchführung von Bürgerräten aufbaut. Eine solche Verwaltungseinheit könnte zum einen eine Schnittstellenfunktion zwischen den politischen Akteuren und den Veranstaltern übernehmen. Zum anderen bedarf es einer mittelverwaltenden Stelle, die zunächst das Konzept der Durchführung erstellt, den voraussichtlichen Finanzbedarf ermittelt und in Folge unter anderem als Bedarfsträger die Leistungsbeschreibung formuliert, die Erfüllung der in der Leistungsbeschreibung definierten Meilensteine der Veranstaltungsdurchführung kontrolliert und diese Meilensteine für Folgeprojekte weiterentwickelt. Ein entsprechender Personalaufwand der Verwaltung wäre frühzeitig zu berücksichtigen.
- Für die Vergabe an einen externen Dienstleister wäre vor dem Hintergrund der voraussichtlichen Kosten eine europaweite Ausschreibung notwendig. Ein solches Ausschreibungsverfahren würde unter Berücksichtigung der vorbereitenden Arbeiten durch den Bedarfsträger voraussichtlich mindestens sechs bis neun Monate beanspruchen. Die eigentliche Durchführung des Bürgerrats könnte erst nach Abschluss des Vergabeverfahrens beginnen.

- Begleitgruppe Bürgerrat -

* * *