

BÜRGERGUTACHTEN DEMOKRATIE

Die Empfehlungen des
Bürgerrats in Leipzig

13./14. und 27./28. September 2019



BÜRGERRAT
Demokratie



Aus den grün markierten Orten wurden zufällig ausgewählte Bürgerinnen und Bürger zur Teilnahme am Bürgerrat eingeladen. Die dunklen Punkte kennzeichnen Gemeinden, die zwar ausgewählt waren, aus denen aber keine Stichproben zur Verfügung gestellt wurden. Unterstrichen sind die Orte der Regionalkonferenzen, des Bürgerrats und der Übergabe.

Danksagung

Der Bürgerrat in Leipzig, dessen Empfehlungen zur Belebung der Demokratie in diesem Bürgergutachten vorgestellt werden, wäre nicht möglich gewesen, wenn nicht Dr. Wolfgang Schäuble, Präsident des Deutschen Bundestages, dieses Verfahren durch ein Empfehlungsschreiben gefördert hätte. Dafür und auch dafür, dass er, der zweithöchste Repräsentant des Staates, das Bürgergutachten am 15.11.2019 entgegennimmt, sei ihm herzlich gedankt.

Von Beginn an hat die Schöpflin-Stiftung die Entwicklung des Bürgerrat-Projektes wohlwollend begleitet und großzügig gefördert. Auch die Stiftung Mercator hat den Bürgerrat finanziell unterstützt. Schließlich erhielt Mehr Demokratie e.V. zweckgebundene Spenden für den Bürgerrat, insbesondere von der Stiftung Lagom der GLS-Treuhand. Für all diese Förderungen wollen wir uns herzlich bedanken.

Ohne die Initiative von Mehr Demokratie e.V. und die Beharrlichkeit, mit der insbesondere Claudine Nierth und Roman Huber daran gearbeitet haben, dass aus der Idee eines losbasierten Bürgerrats Wirklichkeit werden konnte, hätte es den Bürgerrat Demokratie nicht gegeben. Vielen Dank dafür.

Dankbar sind wir auch, dass Dr. Günther Beckstein den Vorsitz des Bürgerrats übernommen hat und die Ergebnisse des Bürgerrats engagiert in die Öffentlichkeit und in die Politik trägt.

Zu allergrößtem Dank sind wir den Bürgerinnen und Bürgern verpflichtet, die teilgenommen haben. Ohne ihre Bereitschaft, ein umfangreiches Arbeitsprogramm und zu großen Teilen auch lange Anfahrten auf sich zu nehmen, hätte es keinen Bürgerrat und kein Bürgergutachten gegeben. Wir danken:

Katharina Adam, Luckenwalde
 Niklas Albrecht, Vogelsang
 Monika Albrecht, Ober-Olm
 Belal Al-Bsharie, Berlin
 Kerstin Ambach, Ober-Olm
 Armin Amrhein, Kümmersbruck
 Lars Olaf Anderssen, Norderstedt
 Maik Apelt, Muldestausee
 Johanna Arend, Ober-Olm
 Barış Manuel Arévalo Zuñiga, Bremen
 Adelina Arnold, Trier
 Fjodors Arons, Lübeck
 Thalin Marius Bartscherer, Bremen
 Mariola Bozena Bechtloff, Paderborn
 Klaus Behrhof, Hamburg
 Michael Beiser, Friesenheim
 Christian Birkner, Bitterfeld-Wolfen
 Dirk Birnbaum, Bad Rappenau

Michael Blanck, Buxtehude
 Sonja Block, Bitterfeld-Wolfen
 Ulrike Bollmeyer, Lübeck
 Jürgen Brandenburger, Luckenwalde
 Markus Josef Breit, Saarbrücken
 Thomas Briemle, Kümmersbruck
 Maria Brill, Erlangen
 Birgit Broda, Buxtehude
 Martin Coordes, Müden (Aller)
 Maret-Philine Dehnke, Bispingen
 Susanne Dirkner, Dortmund
 Peter Dirschedl, Friesenheim
 Lisa Dittmar, Stadtallendorf
 Sylvia Dittrich, Friesenheim
 Clara Donaiski, Berlin
 Ottfried Döring, Dresden
 Anna Sofia Drews, Norderstedt
 Kathrin Drews, Vogelsang

Gudrun Dribusch, Paderborn
 Verena Dumas, Eggstädt
 Rüdiger Ehrler, Friesenheim
 Jörg Engelmann, Belau
 Hildegard Fischer, Buxtehude
 Manfred Fischer, Eggstädt
 Franka Fischer, Luckenwalde
 Fabian Freitag, Steinhagen
 Hans-Peter Gauger, Eggstädt
 Lutz Gehrman, Berlin
 Lara Gercken, Bremen
 Nadja Gerdes, Steinhagen
 Marvin Giehl, Dortmund
 Brigitte Glomb, Cottbus
 Julian Göbel, Trier
 Klaus Görg, Weiden
 Kai Granaß, Hamburg
 Veronika Groß, Speyer
 Dorothea Grünwald, Wellendingen
 Jan Felix Grützmacher, Hamburg
 Fridjof Gutendorf, Hamburg
 Stefan Herbrechtsmeier, Steinhagen
 Sebastian Daniel Heßler, Saarbrücken
 Andrea Hoepfner, Norderstedt
 Klaus Horsch, Kümmerbruck
 Liane Huber, Karlsruhe
 Josef Hugelmann, Friesenheim
 Rene Uwe Hutmacher, Bad Rappenau
 Andrea Hüttlinger, Nürnberg
 Silke Janoth, Buseck
 Diane Jansing, Buxtehude
 Peter John, Bitterfeld-Wolfen
 Reinhard Karl, Berlin
 Anton Kirchner, Hamburg
 Josefin Kissmann, Berlin
 Bernhard Knoth, Ruppach-Goldhausen
 Lisa Koch, Jena
 Christina Kolbe, Luckenwalde
 Birgit Kölle, Berlin
 Christa Kölling, Hamburg
 Petra Koronowski, Dortmund
 Christine Kotulla, Dresden
 Riján Kovács, Hamburg
 Birgit Krahe, Bremen
 Richard Kuhlmann, Berlin
 Marcel Kühn, Stadtallendorf
 Kerstin Laubvogel, Bremen
 Gerd Lautenschläger, Luckenwalde
 Jürgen Leiser, Friesenheim
 Marvin Lenk, Buseck
 Johannes Leuschke, Dresden
 Georg Lindemann, Ruppach-Goldhausen
 Katrin Linke, Monzelfeld
 Alexander Lomborg, Jena
 Detlef Lübke, Berlin
 Susann Lüders, Bremen
 Maxi Maria Lüken, Osnabrück
 Birgit Lutz, Muldestausee
 Janet Martens, Hamburg
 Klaus-Dieter Meyer, Bremen
 Theresa Mießlang, Wellendingen
 Nicolas Miller, Jena
 Ines Natzscha, Meißen
 Claudia Neidig, Nürnberg
 Lisa Neumann, Kaufbeuren
 Marius Niederaastroth, Steinhagen
 Marie-Theres Niquet, Buxtehude
 Hartmut Pabst, Wiesenthal
 Karl Paschek, Berlin
 Tino Paul, Berlin
 Anneli Pieper, Tessin
 Juline Pietzonke, Friesenheim
 Ulrike Plettau, Muldestausee
 Thomas Pogan, Bad Rappenau
 Rudolf Preißler, Buseck
 Angelika Preuß, Nürnberg
 Wiebke Marie Ramme, Müden (Aller)
 Antje Rattensperger, Bitterfeld-Wolfen
 Lara Reich, Saarbrücken
 Caroline Reiner, Paderborn
 Ute Richter, Luckenwalde
 Bernd Riemann, Bitterfeld-Wolfen
 Gerda Riepshoff, Bisingen
 Nergiz Rißmann, Trier
 Hans-Engelbert Rosehnal, Lübeck
 Peter Saal, Erlangen
 Kathrin Sabbione, Speyer
 Corinna Sadel, Magdeburg
 Klaudia Scheuring, Riedbach-Kleinmünster
 Christa Schick, Stadtallendorf
 Heinz Schillinger, Friesenheim
 Sarah Schimmel, Friesenheim
 Veronika Schneider, Schönenberg-Kübelberg
 Gerlinde Scholz, Hollingstedt
 Holger-Bernd Schröder, Bisingen
 Kerstin Schröder, Berlin
 Christiane Schulte, Steinhagen
 Paul Schumacher, Dresden
 Birgitt Schwarz, Lübeck
 Angelika Schweigert, Steinhagen
 Lena Senn, Paderborn
 Marie Sieb, Bisingen
 Detlev Smarsly, Hamburg
 Stefan Sommer, Plau am See
 Lisa Speichert, Muldestausee
 Urte Stahl, Friesenheim
 Lennart Steiger, Paderborn
 Stefan Stellmann, Hannover
 Philipp Sträche, Meißen
 Monika Strobl, Nürnberg
 Johannes Julius Struck, Paderborn
 Sabrina Stumpf, Norderstedt
 Detlef Trotnow, Hannover
 Niklas Ullrich, Jena
 Bianca Voigt, Bergen an der Dumme
 Jörg-Rainer Voigt, Magdeburg
 Karlheinz Volk, Buseck
 Sieglinde Wartenberg, Dresden
 Ursula Wedemann, Bisingen
 Moritz Weigel, Dresden
 Tim Weyrauch, Hamburg
 Tobias Wickenbrock, Steinhagen
 Verena Wiebach, Norderstedt
 Reinhard Wirtz, Bremen
 Birgit Witzenhuisen, Norderstedt
 Pawel Wolf, Groß Pankow
 Tala Ziad, Berlin

Dankenswerterweise haben sich Expertinnen und Experten in den Dienst des Bürgerrats gestellt:

AE 4: Lobbyismus und Transparenz

Imke Dierßen (LobbyControl)

Andrea Verpoorten (Gesamtverband der Deutschen Versicherungswirtschaft e.V.)

AE 5: Repräsentativität

Dr. Benjamin Höhne (Institut für Parlamentarismusforschung)

Prof. Dr. Astrid Lorenz (Universität Leipzig, Institut für Politikwissenschaften)

AE 6: Talkrunde Bürgerbeteiligung

Stefan Heinig (Stadtplanungsamt Leipzig)

Fabian Reidinger (Stabsstelle Bürgerbeteiligung Baden-Württemberg)

Mark Schwalm (Universität Wuppertal, Forschungsstelle Bürgerbeteiligung)

AE7: Online-Beteiligung

Gereon Rahnfeld (Liquid Democracy e.V.)

Fabian Reidinger (Stabsstelle Bürgerbeteiligung Baden-Württemberg)

AE 8: Direkte Demokratie Beispiele: Brexit und Schweiz

Prof. Dr. Marc Bühlmann (Universität Bern)

Dr. Volker Mittendorf (Universität Wuppertal, Forschungsstelle Bürgerbeteiligung)

AE 9: Talkrunde pro und contra Volksentscheid

Ralf-Uwe Beck (Mehr Demokratie e.V.)

Prof. Dr. Marc Bühlmann (Universität Bern)

Dr. Volker Mittendorf (Universität Wuppertal, Forschungsstelle Bürgerbeteiligung)

Laszlo Trankovits (Journalist und Autor)

AE 10: Kombination von Volksentscheiden und Bürgerbeteiligung

Dr. Andreas Paust (Allianz vielfältige Demokratie, Bertelsmann Stiftung)

AE 10: Kombination von Volksentscheiden und Bürgerbeteiligung: Das Beispiel Irland

Dr. Rachael Walsh (Trinity College, Dublin, Beiratsmitglied der irischen Citizens Assembly)

Kommentierung des Ergebnisses nach der Abstimmung

Gisela Erler (Staatsrätin für Zivilgesellschaft und Bürgerbeteiligung, Baden-Württemberg)

Die neutrale Prozessbegleitung lag in den Händen der IFOK GmbH und des nexus Institut e.V., die Presse- und Öffentlichkeitsarbeit bei Mehr Demokratie. Danke an das Team!

Johannes Alber, Redaktion
Nicolas Bach, Moderation
Kathrin Bimesdörfer, Moderation
Jacob Birkenhäger, Hauptmoderation
Thomas Blanchet, Moderation
Christine von Blanckenburg, Hauptmoderation und Redaktion
Robert Boden, Fotos und Shuttleservice
Melissa Bog, Assistenz
Birgit Böhm, Moderation
Silvia Böhme, Assistenz
Viola Braunmüller, Assistenz
Ferdinand Brehm, Assistenz
Carina Brumme, Moderation und Redaktion
Jenna Büchy, Moderation
Anne Dänner, Presseteam
Elisabeth Dienel, Assistenz
Simon Bieling, Moderation
Eric Ebel, Assistenz
Lena-Marie Erdt, Moderation
Moritz Fehrle, Assistenz
Hendrik Fiedler, Assistenz
Kerstin Franzl, Moderation
Marco Geue, Assistenz
Philipp Greunke, Moderation
Philipp Hartwig, Assistenz
Leonie Hasselberg, Assistenz und Redaktion
Antje Heera, Organisation
Tamara Heinrich, Organisation
Carsten Herzberg, Moderation
Alexandra Huber, Assistenz
Stefanie Jäger, Assistenz
Angela Jain, Moderation
Katharina Jakobi, Moderation
Steffy Kämmerer, Moderation
Aline Köppen, Presseteam
Sophie Kopsch, Assistenz

Christian Kusch, Redaktion
Anna-Lena Laub, Moderation
Hendrik Lorenz, Assistenz
Nora Lucaciu, Moderation
Anton Marchel, Assistenz
Josef Merk, Moderation
Ina Metzner, Redaktion
Frederik Meyer, Moderation
Wencke Mons, Moderation
Veronika Mücke-Sprügl, Assistenz
Silas Mücke, Assistenz
Julian Nardmann, Assistenz
Mackenzie Nelson, Moderation
Irene Neumann, Moderation
Jana Peters, Moderation
Simon Raulf, Moderation
Anselm Renn, Presseteam
Jennifer Rübel, Moderation
André Schaffrin, Moderation
Maurice Schneider, Organisation
Alice Schnitzler, Assistenz
Sabine Schröder, Moderation
Nathalie Schüler, Assistenz
David Schulze, Assistenz
Paul Schwabe, Assistenz
Eva Shepherd, Moderation
Luca Spinelli, Moderation
Thorsten Sterk, Presseteam
Valentina Tagliente, Organisation
Marco Wedel, Moderation
Max Westbrock, Moderation
Karde Wirtz, Assistenz
Achim Wölfel, Assistenz
Oliver Wolff, Moderation
Eva Wollmann, Assistenz
Dominik Zahrnt, Moderation
Uta Zetek, Organisation

Christine von Blanckenburg (nexus) und Jacob Birkenhäger (IFOK)
Berlin im Oktober 2019

Inhalt

1. Das Wichtigste in Kürze	8
2. Alle Empfehlungen des Bürgerrats Demokratie im Überblick	9
3. Ergänzung der bewährten repräsentativen Demokratie	11
4. Bürgerbeteiligung und losbasierte Bürgerräte	14
4.1 Bürgerräte	14
4.2 Umgang mit Ergebnissen von Bürgerbeteiligung	15
4.3 Gleiche Chancen zur Einflussnahme für alle	15
4.4 Online-Beteiligung	16
5. Bundesweite Volksentscheide	17
5.1 Funktionen von Volksentscheiden	17
5.2 Verfahren bei Volksentscheiden	17
5.3 Gleiche Chancen zur Einflussnahme für alle	19
6. Unabhängige Stabsstelle für Bürgerbeteiligung	20
7. Lobby-Register	21
8. Informationen zum Bürgerrat in Leipzig	24
8.1 Der Bürgerrat als zentrale Veranstaltung eines Prozesses	24
8.2 Zufallsauswahl der Teilnehmerinnen und Teilnehmer	26
Zufallsauswahl von Gemeinden	26
Zufallsauswahl aus dem Einwohnermelderegister	26
Zusammenstellung der Teilnehmenden des Bürgerrats nach Kriterien ..	26
8.3 Das Arbeitsprogramm	29
8.4 Meinungsbildung im Bürgerrat	30
Austausch an den Tischen und Fragen und Antworten im Plenum	30
Gesamtübersicht über alle Tische	31
Konsensorientierung	31
9. Fazit	33
Impressum	34

1. Das Wichtigste in Kürze

An zwei Wochenenden im September 2019 diskutierten 163 zufällig ausgewählte Teilnehmerinnen und Teilnehmer aus ganz Deutschland gemeinsam eine Frage aus dem aktuellen Koalitionsvertrag, in dem es heißt: „Wir werden eine Expertenkommission einsetzen, die Vorschläge erarbeiten soll, ob und in welcher Form unsere bewährte parlamentarisch-repräsentative Demokratie durch weitere Elemente der Bürgerbeteiligung und direkter Demokratie ergänzt werden kann. Zudem sollen Vorschläge zur Stärkung demokratischer Prozesse erarbeitet werden.“¹

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

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

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

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

Um die Fragestellung des Koalitionsvertrages beantworten zu können, erhielten die Bürgerinnen und Bürger vielfältige Informationen aus unterschiedlichen Perspektiven und tauschten Argumente und Meinungen aus. Nach dreieinhalb Tagen der Diskussion formulierten sie schließlich am vierten Tag in Kleingruppen insgesamt 108 Empfehlungen für die Abstimmung. Auf der Grundlage einer thematischen Vorsortierung durch das Redaktionsteam verdichtete eine Redaktionsgruppe, die aus sieben aus dem Plenum für diese Aufgabe gewählten teilnehmenden Bürgerinnen und Bürgern bestand, diese Vorschläge und wählte 22 Empfehlungen aus, die im Plenum von 157 Personen abgestimmt wurden.

¹ Zeilen 7730 bis 7734

2. Alle Empfehlungen des Bürgerrats Demokratie im Überblick

Im Bürgergutachten werden die abgestimmten Empfehlungen zunächst in einer tabellarischen Übersicht vorgestellt und dann im Einzelnen erläutert. Zur besseren Übersicht sind die Empfehlungen im Hauptteil thematisch sortiert worden. Im Kapitel „Bürgerbeteiligung“ werden z.B. alle Empfehlungen zu Bürgerbeteiligung und Bürgerräten aufgeführt.

Die Erläuterungen wurden auf Grundlage der Arbeitsergebnisse an den Tischen formuliert. Das Bürgergutachten ist von Mitgliedern des Bürgerrats, die dazu ausgewählt wurden, auf eine inhaltlich korrekte Darstellung geprüft worden. Sie finden alle Ergebnisübersichten unter www.buergerrat.de/buergerrat/buergerrat-auf-bundesebene/ergebnisse/.

Die Teilnehmerinnen und Teilnehmer werden im Bürgergutachten auch als Bürgerrätinnen und Bürgerräte oder auch Mitglieder des Bürgerrats bezeichnet.

Alle Empfehlungen sind mindestens von einer Zweidrittelmehrheit verabschiedet worden. Bei 17 von 22 Empfehlungen liegt die Zustimmung sogar bei 90 Prozent und mehr. Die hohen Zustimmungswerten sind darauf zurückzuführen, dass die Teilnehmenden von vornherein eher Empfehlungen zur Abstimmung vorgeschlagen haben, von denen sie annahmen, dass sie auch eine Mehrheit erhalten würden. Aus diesen Vorschlägen haben die Bürgerrätinnen und Bürgerräte eine Auswahl getroffen bzw. Empfehlungen zusammengefasst und verdichtet und damit die Chancen zur Zustimmung noch einmal erhöht. Die Abstimmungsergebnisse zeugen nicht von einer einheitlichen Meinung im Bürgerrat. Es wurde durchaus kontrovers diskutiert. Sie sind eher Zeichen einer Konsensorientierung, die für dialogische Verfahren typisch ist (vgl. Kapitel 8.4, S. 19).

NR.	EMPFEHLUNG	JA	NEIN
1	Unsere bewährte parlamentarisch-repräsentative Demokratie soll durch weitere Elemente der Bürgerbeteiligung und direkten Demokratie ergänzt werden.	156	1
2	Unsere bewährte parlamentarisch-repräsentative Demokratie soll durch weitere Elemente der Bürgerbeteiligung ergänzt werden.	148	9
3	Unsere bewährte parlamentarisch-repräsentative Demokratie soll durch weitere Elemente der direkten Demokratie ergänzt werden.	113	44
4	Unsere bewährte parlamentarisch-repräsentative Demokratie soll durch die Kombination von Bürgerbeteiligung und direkter Demokratie ergänzt werden.	155	2
5	Gesetzliche Verankerung eines bundesweiten Bürgerrats.	152	5
6	Bundesweite Bürgerräte werden durch Bevölkerung und/oder das Parlament und/oder die Regierung einberufen.	153	4

„*Ich sehe es als Verpflichtung, nicht nur in einer Demokratie zu leben und zu fordern und zu nehmen, sondern auch zu geben.*“

Angelika Preuss

10

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

Tabelle 1: Alle Abstimmungsergebnisse des Bürgerrats in der Formulierung und Reihenfolge, in der sie abgestimmt wurden

3. Ergänzung der bewährten parlamentarisch-repräsentativen Demokratie

„Soll unsere bewährte parlamentarisch-repräsentative Demokratie durch weitere Elemente der Bürgerbeteiligung und direkter Demokratie ergänzt werden?“, diese Frage wurde im Koalitionsvertrag formuliert und ihre Beantwortung einer einzusetzenden Expertenkommission zugewiesen. Diese Expertenkommission ist bislang noch nicht berufen worden, doch mit dem Bürgerrat Demokratie haben zufällig ausgewählte Bürgerinnen und Bürger aus ganz Deutschland als Expertinnen und Experten in eigener Sache nach reiflicher Überlegung auf Grundlage vielfältiger Informationen eine deutliche Antwort gegeben:

Ja, unsere bewährte parlamentarisch-repräsentative Demokratie soll durch Elemente der Bürgerbeteiligung und der direkten Demokratie ergänzt werden, und zwar am besten durch eine Kombination von Bürgerbeteiligungsverfahren mit Volksentscheiden.

NR.	EMPFEHLUNG	JA	NEIN
1	Unsere bewährte parlamentarisch-repräsentative Demokratie soll durch weitere Elemente der Bürgerbeteiligung und direkter Demokratie ergänzt werden?	156	1
2	Unsere bewährte parlamentarisch-repräsentative Demokratie soll durch weitere Elemente der Bürgerbeteiligung ergänzt werden?	148	9
3	Unsere bewährte parlamentarisch-repräsentative Demokratie soll durch weitere Elemente der direkten Demokratie ergänzt werden?	113	44
4	Unsere bewährte parlamentarisch-repräsentative Demokratie soll durch die Kombination von Bürgerbeteiligung und direkte Demokratie ergänzt werden?	155	2

Tabelle 2: Empfehlungen zur Ergänzung der repräsentativen Demokratie

Die Empfehlung zur Ergänzung der parlamentarisch-repräsentativen Demokratie wurde fast einhellig getroffen. Die in der Fragestellung vorgegebenen Möglichkeiten erhielten einzeln zwar immer noch eine weitgehende Zustimmung, doch reichen die Werte nicht an die Empfehlung einer Kombination von direkter Demokratie und Bürgerbeteiligung heran. Bürgerbeteiligungsverfahren mit ihrem empfehlenden Charakter erreichten 94 Prozent der Stimmen. Die Zustimmung zur Einführung von bundesweiten Volksentscheiden fiel am geringsten aus, liegt aber immer noch bei 71,9 Prozent der abgegebenen Stimmen. In der Kombination mit einem Bürgerbeteiligungsverfahren ist die Forderung nach Einführung eines bundesweiten Volksentscheides unumstritten.



12 **”** *Ich bin fasziniert davon, wie viele Menschen hier zusammengekommen sind und wirklich über das Thema ‚Wie kann ich die Demokratie selber mitgestalten‘ und auch über die Zukunft mitbestimmen. Ja, ich bin ganz begeistert.“*

Katharina Adam





13



4. Bürgerbeteiligung und losbasierte Bürgerräte

4.1 BÜRGERRÄTE

Die Bürgerrätinnen und Bürgerräte haben sich bei der Beantwortung der Grundfrage mit großer Mehrheit für eine Ergänzung der parlamentarisch-repräsentativen Demokratie durch Elemente der Bürgerbeteiligung ausgesprochen. Dass unter den möglichen Verfahren nur Bürgerräte in den Empfehlungen genannt werden, ist sicher auch darauf zurückzuführen, dass die Teilnehmenden das Format aus eigener Anschauung kennengelernt haben.

Die Empfehlung für eine gesetzliche Verankerung von bundesweiten Bürgerräten beruht aber auch darauf, dass die Teilnehmenden erlebt haben, wie es ist, wenn ganz normale Bürgerinnen und Bürger das Für und Wider politischer Entscheidungen miteinander diskutieren. Die Repräsentation der Gesellschaft im Bürgerrat war allen wichtig. Die Empfehlung, dass die Mitglieder eines Bürgerrats zufällig ausgewählt werden und so die Gesellschaft möglichst repräsentativ widerspiegeln sollen, wurde einstimmig verabschiedet.

Dieses Ergebnis steht in Beziehung zur kritischen Diskussion über eine Schwäche unseres im Prinzip bewährten parlamentarischen Systems: der Kluft zwischen Regierung/Parlament und der Bevölkerung. Durch die bewusste Einbeziehung der breiten Bevölkerung in die politische Meinungsbildung werden Brücken geschlagen zwischen den Regierenden und den Regierten. Erweitert auf alle Beteiligungsformate fordern die Bürgerinnen und Bürger bundesweit gleiche und geeignete Zugangsmöglichkeiten.

Die Mitglieder des Bürgerrats empfehlen ferner, dass Bürgerräte bei der Bereitstellung von Informationen und der Formulierung der Abstimmungsfrage von Volksentscheiden eingebunden werden sollen.

Eine weitere Forderung zur Kombination von Volksentscheiden und Bürgerbeteiligung orientierte sich am Beispiel der irischen Citizens Assembly mit anschließendem Referendum.

NR.	EMPFEHLUNG	JA	NEIN
5	Gesetzliche Verankerung eines bundesweiten Bürgerrats.	152	5
6	Bundesweite Bürgerräte werden durch Bevölkerung und/oder das Parlament und/oder die Regierung einberufen.	153	4
7	Mitglieder eines Bürgerrats sollen zufällig ausgewählt werden und die Gesellschaft möglichst repräsentativ widerspiegeln.	157	0
19	Bürgerbeteiligung und direkte Demokratie erfordern bundesweit gleiche und geeignete Zugangsmöglichkeiten.	154	3
21	Volksentscheiden soll immer ein Bürgerrat vorgeschaltet sein, um die Fragestellungen vorzubereiten und Informationen zusammenzutragen.	140	17

Tabelle 3: Empfehlungen zu Bürgerräten

4.2 UMGANG MIT ERGEBNISSEN VON BÜRGERBETEILIGUNG

Eine Ergänzung der repräsentativen Demokratie durch empfehlende Bürgerbeteiligungsverfahren, bei denen Menschen miteinander reden und sich so eine Meinung bilden können, wurde von den Mitgliedern des Bürgerrats mit großer Mehrheit gewünscht.

Eine grundlegende Schwäche empfehlender Verfahren ist den Bürgerrätinnen und Bürgerräten dabei nur zu bewusst gewesen: Die Umsetzung von Empfehlungen ist ungewiss. Am Ende des Bürgerrats forderten sie daher: Die Regierung muss sich zu Empfehlungen der Bürgerbeteiligung verpflichtend äußern. Damit wird eine Regel guter Beteiligungspraxis auf der kommunalen Ebene auf die Bundesebene gehoben.

Bemerkenswert ist, dass die Bürgerrätinnen und Bürgerräte festhalten, dass Empfehlungen aus Bürgerbeteiligungsverfahren nicht unantastbar sind, sondern dass sie grundsätzlich auch rückgängig gemacht werden können.

NR.	EMPFEHLUNG	JA	NEIN
8	Die Regierung muss sich zu Empfehlungen der Bürgerbeteiligung verpflichtend äußern.	155	2
20	Ergebnisse von Bürgerbeteiligung und direkter Demokratie sollen grundsätzlich rückgängig gemacht werden können.	144	13

Tabelle 4: Empfehlungen zum Umgang mit den Ergebnissen von Bürgerbeteiligung

4.3 GLEICHE CHANCEN ZUR EINFLUSSNAHME FÜR ALLE

Die Beeinflussung von Entscheidungen durch finanzstarke Interessengruppen wurde im Bürger- rat sowohl für die repräsentative wie auch die direkte oder empfehlenden Demokratie als Gefahr diskutiert. Aus diesen Überlegungen heraus sind vier Abstimmungsvorschläge entstanden: Die Mitglieder des Bürgerrats sehen den besten Schutz vor intransparenter Einflussnahme, wenn Bürgerbeteiligungsverfahren und direktdemokratische Verfahren staatlich finanziert werden. Eine Finanzierung mit nicht-staatlichen Mitteln trägt immer noch eine große Mehrheit mit, wenn sie transparent gemacht wird.

Dass sich sowohl im parlamentarisch-repräsentativen System als auch bei Volksentscheiden und Bürgerbeteiligungsverfahren die höher gebildeten und besser verdienenden Menschen mehr beteiligen und damit (möglicherweise) auch stärker ihre Interessen durchsetzen können, wurde im Bürgerrat in verschiedenen Arbeitseinheiten diskutiert. Die Forderung nach gleichen Zugangsmöglichkeiten erfordert in diesem Zusammenhang nicht nur formale Gleichheit, die dadurch gegeben ist, dass alle Wahlberechtigten abstimmen dürfen, sondern ein aktives Bemühen gerade um diejenigen, die sich wenig und selten beteiligen.

Ergänzt werden die Empfehlungen zum Schutz vor intransparenter Einflussnahme und zu gleichen Zugangsmöglichkeiten durch eine Empfehlung, die bei den persönlichen Voraussetzungen der Bürgerinnen und Bürger ansetzt: Politische Bildung, deren Ausbau gefordert wird, kann dazu beitragen, dass Menschen weniger leicht beeinflussbar und aufgeschlossener für eine aktive Beteiligung am politischen Leben sind.

NR.	EMPFEHLUNG	JA	NEIN
16	Eine staatliche Finanzierung von Bürgerbeteiligung und direkter Demokratie muss gewährleistet sein.	156	1
17	Eine ergänzende Drittfinanzierung von Bürgerbeteiligung und direkter Demokratie ist möglich und muss transparent sein.	118	39
19	Bürgerbeteiligung und direkte Demokratie erfordern bundesweit gleiche und geeignete Zugangsmöglichkeiten.	154	3
15	Intensivierung der politischen Bildung, insbesondere zur demokratischen Teilhabe.	152	5

Tabelle 5: Empfehlungen für gleiche Chancen zur Einflussnahme

4.4 ONLINE-BETEILIGUNG

Die letzte Empfehlung zum Themenfeld Bürgerbeteiligung betrifft die Online-Beteiligung. Die Digitalisierung ist einer der großen Zukunftstrends und betrifft auch die Demokratie. Die Bürgerinnen und Bürger sehen durch die Online-Beteiligung eine Chance für mehr Beteiligung und wünschen sich ein Online-Beteiligungsportal nach dem Vorbild Baden-Württembergs.

NR.	EMPFEHLUNG	JA	NEIN
12	Es soll ein Online-Beteiligungsportal nach dem Vorbild von Baden-Württemberg geben.	135	22

Tabelle 6: Empfehlungen zur Online-Beteiligung

„*Ich erhoffe mir natürlich, dass das was wir hier besprechen auch Anklang findet und nicht in einer Schublade verschwindet.*“

Veronika Schneider

5. Bundesweite Volksentscheide

5.1 FUNKTIONEN VON VOLKSENTSCHEIDEN

Die Mitglieder des Bürgerrats haben sich klar für die Einführung von bundesweiten Volksentscheiden ausgesprochen. Volksentscheide sollen durch eine Initiative aus der Bevölkerung angestoßen werden können.

Die besondere Funktion von Volksentscheiden sehen die Bürgerrätinnen und Bürgerräte neben dem Einbringen eigener Anliegen in einem Vetorecht der Bevölkerung im Gesetzgebungsprozess. Dass Volksentscheide von der Bevölkerung auch dazu genutzt werden können, gegen parlamentarisch beschlossene Gesetze Einspruch einzulegen, haben die Teilnehmenden am Bürgerrat in Leipzig durch einen Vortrag über die direkte Demokratie in der Schweiz erfahren.

Dass Gesetze in der Schweiz durch Volksentscheide dann tatsächlich wieder aufgehoben werden, kommt in der Praxis nur selten vor. Allein die Möglichkeit dazu führt jedoch schon im Vorfeld zum Abwägen, ob Gesetze von der Bevölkerung mitgetragen werden, und im Zweifelsfall auch zu Anpassungen der Gesetzesvorschläge.

NR.	EMPFEHLUNG	JA	NEIN
9	Ein bundesweiter Volksentscheid soll durch eine Initiative aus der Bevölkerung initiiert werden können.	148	9
10	Es soll ein Vetorecht durch Volksentscheide im Gesetzgebungsprozess auf Bundesebene geben.	133	24

Tabelle 7: Empfehlungen zu Funktionen von Volksentscheiden

5.2 VERFAHREN BEI VOLKSENTSCHEIDEN

Auch in der direkten Demokratie wollen die Teilnehmenden des Bürgerrats die Möglichkeiten der modernen Kommunikationstechnologie nutzen: Sie fordern, dass auch online abgestimmt werden kann.

Eine gewisse Skepsis der Teilnehmenden des Bürgerrats gegenüber der Einführung eines bundesweiten Volksentscheids äußerte sich in dem Abstimmungsergebnis für die direkte Demokratie als Ergänzung der repräsentativen Demokratie. In Kombination mit einem Bürgerbeteiligungsverfahren gelten Volksentscheide den Bürgerrätinnen und Bürgerräten jedoch als ausgesprochen empfehlenswert. Mit dem Vorschlag, dass Volksentscheiden immer ein Bürgerrat vorgeschaltet sein soll, um die Fragestellungen vorzubereiten und Informationen zusammenzutragen, wird diese Empfehlung konkretisiert.

Die Bedeutung der Informationen wird in einer weiteren Empfehlung noch einmal aufgenommen. Um den Einfluss von Interessengruppen auf die Abstimmung einzudämmen, soll es auf verschiedenen Kanälen Zugang zu neutralen, verständlich formulierten Informationen geben.

Den Bürgerrätinnen und Bürgerräten ist bei dieser Empfehlung eine Ausgestaltung unserer Demokratie nach dem Prinzip der Inklusivität wichtig.

Unterschiedliche Arten von Quoren, also der Mindestanzahl von Stimmen bzw. Teilnehmenden bei einer Abstimmung, wurden den Teilnehmenden des Bürgerrats vorgestellt. Dazu wurden auch mehrere Abstimmungsvorschläge eingebracht. Den Mitgliedern des Bürgerrats war es wichtig, dass sich in Volksentscheiden nicht eine Minderheit gegenüber einer Mehrheit durchsetzen kann. Andererseits sollten Quoren auch nicht so hoch angesetzt werden, dass Volksinitiativen kaum zur Abstimmung gebracht werden können. Die sieben Vertreterinnen und Vertreter des Bürgerrats, die die Liste mit Empfehlungsvorschlägen zusammengestellt haben, entschieden sich daher für die Formulierung „angemessenes“ Quorum.

Grundsätzlich soll auch die Möglichkeit bestehen, Ergebnisse von Bürgerbeteiligung und direkter Demokratie wieder rückgängig zu machen. Von Bürgerinnen und Bürgern initiierte oder beschlossene Gesetze haben also keinen höheren Legitimitätsgrad. Es wird auch kein „Verfallsdatum“ für Volksentscheide gefordert, sondern grundlegender reflektiert, dass alle politischen Meinungen und Mehrheiten sich ändern können und dass die Regularien entsprechende Flexibilität erfordern.

NR.	EMPFEHLUNG	JA	NEIN
11	Es soll die Möglichkeit der zusätzlichen Online-Abstimmung bei Volksentscheiden geben.	107	50
20	Ergebnisse von Bürgerbeteiligung und direkter Demokratie sollen grundsätzlich rückgängig gemacht werden können.	144	13
21	Volksentscheiden soll immer ein Bürgerrat vorgeschaltet sein, um die Fragestellungen vorzubereiten und Informationen zusammenzutragen.	140	17
18	Es müssen verständliche und neutrale Informationen auf verschiedenen Kanälen verfügbar gemacht werden.	156	1
22	Es soll ein angemessenes Quorum bei Volksentscheiden geben.	141	15

Tabelle 8: Empfehlungen zu Verfahren bei Volksentscheiden

5.3 GLEICHE CHANCEN ZUR EINFLUSSNAHME FÜR ALLE

Die Empfehlungen, die die gleichen Chancen zur Einflussnahme und den Schutz vor intransparenter Beeinflussung durch Interessengruppen zum Inhalt haben, gelten gleichermaßen für die empfehlende Bürgerbeteiligung wie für die direkte Demokratie. Die Ausführungen zu den Empfehlungen 15, 16, 17 und 19 finden Sie in Kapitel 4.3.

NR.	EMPFEHLUNG	JA	NEIN
16	Eine staatliche Finanzierung von Bürgerbeteiligung und direkter Demokratie muss gewährleistet sein.	156	1
17	Eine ergänzende Drittfinanzierung von Bürgerbeteiligung und direkter Demokratie ist möglich und muss transparent sein.	118	39
19	Bürgerbeteiligung und direkte Demokratie erfordern bundesweit gleiche und geeignete Zugangsmöglichkeiten.	154	3
15	Intensivierung der politischen Bildung, insbesondere zur demokratischen Teilhabe.	152	5

Tabelle 9: Empfehlungen für gleiche Chancen zur Einflussnahme

„*Ich möchte gern Gleichgesinnte treffen beziehungsweise andere Meinungen hören – was Demokratie für andere ausmacht.*“

Gerd Lautenschläger

„*Die Veranstaltung hat mich politisiert. Ich interessiere mich wieder mehr für Politik, jetzt wo ich ein Teil davon bin. [...] Das hier motiviert mich total. [...] Ich kann nur hoffen, dass unsere Ergebnisse von vielen aufgenommen werden und die auch verstehen, dass das repräsentativ ist. Hier stehen 160 Leute, die wurden intensiv aufgeklärt und befragt, die haben diese Ergebnisse vorgeschlagen. Ich kann mir vorstellen, dass es dann auch Rückhalt in der Bevölkerung hat. [...] Und denke, das ist eine großartige Möglichkeit mit parlamentarischer Politik zusammenzuarbeiten und zusammen zu entscheiden.*“

Tim Weyrauch

6. Unabhängige Stabsstelle für Bürgerbeteiligung

Mit der Schaffung einer staatlich finanzierten, politisch unabhängigen Stelle, die bundesweit Bürgerbeteiligung und direktdemokratische Verfahren koordiniert, durchführt und dazu informiert, soll die Durchführung von Teilnahmeverfahren auf einem hohen Qualitätsniveau gesichert werden.

Durch die staatliche Finanzierung kann sich eine solche Stelle die Unabhängigkeit gegenüber Interessengruppen bewahren. Die Bürgerrätinnen und Bürgerräte stellen mit dieser Empfehlung eine Forderung auf, die an den Staat gerichtet ist, zugleich aber auch auf die Bevölkerung zielt. Denn durch die kontinuierliche Tätigkeit einer Stabsstelle soll die Bereitschaft zum politischen Engagement gesteigert werden. Die Stabsstelle soll Beteiligungsmöglichkeiten bekannt machen, Informationen vermitteln und so die Voraussetzungen zur Partizipation verbessern.

Eine Bürgergesellschaft, in der sich möglichst alle, unabhängig von Alter, Einkommen, Bildungsgrad etc. an Meinungsbildungsprozessen und Entscheidungen beteiligen sollen, braucht nach Ansicht der Bürgerrätinnen und Bürgerräte ein breites und solides Fundament politischer Bildung. Politische Bildung, so hoffen sie, befähigt die Menschen, sich selbstbestimmt mit anderen Meinungen auseinanderzusetzen und macht sie weniger anfällig für die Einflussnahme von Interessengruppen.

Grundlage für eine sachorientierte Meinungsbildung bleibt aber, dass es verständliche und neutrale Informationen gibt, die über verschiedene Kanäle verfügbar gemacht werden, damit möglichst viele Menschen sie auch aufnehmen können.

NR.	EMPFEHLUNG	JA	NEIN
14	Schaffung einer staatlich finanzierten, politisch unabhängigen Stelle, die bundesweit Bürgerbeteiligung und direktdemokratische Verfahren koordiniert, durchführt und dazu informiert.	153	4
15	Intensivierung der politischen Bildung, insbesondere zur demokratischen Teilhabe.	152	5
18	Es müssen verständliche und neutrale Informationen auf verschiedenen Kanälen verfügbar gemacht werden.	156	1

Tabelle 10: Empfehlungen zu einer unabhängigen Stabsstelle

7. Lobby-Register

Der Passus im Koalitionsvertrag, zu dem die Teilnehmenden des Bürgerrats die Empfehlungen des Gutachtens erarbeitet haben, fragte nicht nur nach einer Ergänzung der parlamentarisch-repräsentativen Demokratie durch Bürgerbeteiligung und direkte Demokratie, sondern auch noch nach weiteren „Vorschläge(n) zur Stärkung demokratischer Prozesse“. Der Schwerpunkt der Diskussionen im Bürgerrat lag auf der Meinungsbildung zu Bürgerbeteiligungsverfahren und Volksentscheiden auf Bundesebene.

Einen zeitlichen Freiraum, der für die Entwicklung weiterer Vorschläge hätte genutzt werden können, gab es kaum, dennoch sind insgesamt 27 weitere Ideen entstanden. Sie richteten sich an Parteien, Abgeordnete, Regierung und Verwaltung. Zu einer Weiterentwicklung der Ideen bis zur Abstimmungsreife ist es nicht gekommen – mit einer Ausnahme, der Einrichtung eines Lobby-Registers. Hintergrund für die Forderung über ein solches Register war ein Vorschlag, den die Vertreterin von LobbyControl e.V. im Informationsteil der Arbeitseinheit 4 eingebracht hat.

NR.	EMPFEHLUNG	JA	NEIN
13	Es soll zur Schaffung von mehr Transparenz ein Lobby-Register auf Bundesebene geben.	153	4

Tabelle 11: Empfehlung eines Lobby-Registers

„*Bei Entscheidungen, die Menschen in ihrem Leben einschränken, sollte auf jeden Fall eine Bürgermeinung eingeholt werden. Wenn ich der Politik was sagen dürfte, wäre es, die Entscheidung immer dahingehend zu treffen, was dem Volkswohl dient und was Leben erhält.*“

Petra Koronowski

„*Aus meiner Sicht ist es wichtig für mich, für meine Familie, für meine Enkel, dass sie weiter in Demokratie und Freiheit leben können. Deshalb ist es auch wichtig, dass wir uns überlegen, wie können wir die Demokratie den Leuten wieder begreifbar machen [...] und wie können wir die Leute wieder mehr von ihrem Sessel hochholen?*“

Achim Amrhein



„ Ich war in jeder Tischrunde mit anderen Menschen zusammen [...]. Das war für mich, die ich aus dem Südwesen komme, ein gesamtdeutsches Erlebnis. Ich habe sehr viele Menschen aus den neuen Bundesländern getroffen und mich mit denen austauschen können. Das war für mich wirklich sehr wertvoll.“

Dorothea Grünewald



22





„ Ich finde, dass Bürger sich mehr an der Politik beteiligen sollten, denn Meckern kann man, aber man muss auch was machen.“

23

Katrin Linke



8. Informationen zum Bürgerrat in Leipzig

8.1 DER BÜRGERRAT ALS ZENTRALE VERANSTALTUNG EINES PROZESSES

Der Bürgerrat wurde initiiert von Mehr Demokratie e.V. sowie der Schöpflin Stiftung. Mehr Demokratie arbeitet zu den Themen direkte Demokratie, Wahlrecht, Transparenz und Bürgerbeteiligung. Die Schöpflin Stiftung setzt sich für Selbstbestimmung und eine zukunftsorientierte Gesellschaft ein. Eine finanzielle Förderung erhielt das Projekt auch von der Stiftung Mercator. Das Projekt hat insgesamt 1,4 Millionen € gekostet. Davon hat die Schöpflin Stiftung 250.000 €, die Mercator Stiftung 150.000 € und Mehr Demokratie 1.000.000 € aufgebracht. Mit der Durchführung des Bürgerrats waren die unabhängigen Institute nexus und IFOK betraut.

Der Gesamtprozess des Bürgerrats Demokratie besteht aus den folgenden vier Phasen:

Abbildung 1: Gesamtprozess Bürgerrat Demokratie



In der **ersten Phase** des Bürgerrats Demokratie wurden deutschlandweit sechs Regionalkonferenzen durchgeführt, zu denen öffentlich eingeladen wurde. Neben Bürgerinnen und Bürgern nahmen auch Abgeordnete aller im Bundestag vertretenen Fraktionen sowie der Landtage teil. Die Teilnehmenden diskutierten Stärken und Herausforderungen der Demokratie sowie direkte Demokratie und Bürgerbeteiligung als mögliche Ergänzung der parlamentarisch-repräsentativen Demokratie. Die wichtigsten Anliegen der Regionalkonferenzen wurden in das Arbeitsprogramm des Bürgerrats aufgenommen.

Die **zweite Phase**: Der Bürgerrat in Leipzig war das Kernstück des Projektes und namensgebend für den gesamten Prozess. Zufällig ausgewählte Teilnehmerinnen und Teilnehmer haben die Empfehlungen dieses Bürgergutachtens erarbeitet und mit großer Mehrheit verabschiedet.



25



In der **dritten Phase** wird das Bürgergutachten am 15. November 2019 an den Bundestagspräsidenten Dr. Wolfgang Schäuble sowie Vertreterinnen und Vertreter aller Fraktionen im Deutschen Bundestag übergeben. Zu diesem Tag für die Demokratie sind Teilnehmende der Regionalkonferenzen und des Bürgerrats sowie Vertreterinnen und Vertreter aus Zivilgesellschaft und Politik eingeladen.

In der **vierten Phase** wird die Umsetzung der Empfehlungen durch weitere Dialogverfahren begleitet werden.

8.2 ZUFALLSAUSWAHL DER TEILNEHMERINNEN UND TEILNEHMER

Alle Menschen mit deutscher Staatsangehörigkeit ab einem Alter von 16 Jahren sollten eine Chance haben am Bürgerrat teilzunehmen. Außerdem sollte die Zusammensetzung des Bürgerrats Deutschland im Kleinen abbilden. Um das zu gewährleisten, wurde eine gestaffelte Zufallsauswahl durchgeführt und anschließend nach statistischen Kriterien unter allen Ausgelosten, die teilnehmen wollten, eine Auswahl getroffen.

Zufallsauswahl von Gemeinden

Aus dem amtlichen Gemeindeverzeichnis der Bundesrepublik Deutschland wurden Gemeinden aus allen Bundesländern und in fünf Größenklassen ausgewählt. In einigen Bundesländern mussten bei den Dörfern aufgrund der geringen Einwohnerzahl der Orte mehrere Gemeinden ausgewählt werden. Insgesamt wurden 98 Gemeinden ausgewählt.

Zufallsauswahl aus dem Einwohnermelderegister

Die 98 ausgewählten Gemeinden wurden gebeten, aus ihren Einwohnermelderegistern eine Zufallsauswahl zu ziehen. Dabei galten die Kriterien: Alter von mindestens 16 Jahren, deutsche Staatsbürgerschaft und zur Hälfte Frauen und Männer. Die Anzahl der erbetenen Datensätze richtete sich nach dem Anteil, den die jeweilige Gemeindegrößenklasse an der Bevölkerung des Bundeslandes hat.

Von den angeschriebenen 98 Gemeinden haben 75 Adressdaten zugeschickt. Insgesamt wurden 4.352 Einladungen versandt.

Zusammenstellung der Teilnehmenden des Bürgerrats nach Kriterien (Sampling)

Der Bürgerrat sollte die Gesellschaft im Kleinen abbilden, was die Kriterien Geschlecht, Alter, Bildungsabschluss, Ortsgröße und Migrationshintergrund betrifft. Insgesamt ist dieses Ziel gut erreicht worden. Die in der Tabelle farblich markierten Werte weichen von der statistischen Bevölkerungsverteilung nennenswert ab:



Das bedeutet für mich eine große Verantwortung. Es ist einfach toll, über Demokratie mitbestimmen zu können [...] eine Empfehlung an die Politik zu geben, was man verbessern könnte an unserem politischen System.“

Anton Kirchner

KRITERIUM	IST (=TATSÄCHLICH IM BÜRGERRAT VERTRETEN)	SOLL (=STATISTISCHE VERTEILUNG IN BEVÖLKERUNG)
GESCHLECHT		
männlich	49%	48,8%
weiblich	50%	51,2%
divers	1%	0%
ALTERSGRUPPE		
16-25	16%	13%
26-40	23%	23%
41-65	41%	40%
65+	20%	24%
BILDUNGSABSCHLUSS		
Schüler	4%	4%
ohne Abschluss	1%	4%
Hauptschule	7%	30%
mittl. Bildungsabschluss	26%	30%
Fach/Hochschulreife	29%	14%
Hochschulabschluss	33%	18%
ORTSGRÖSSE		
unter 5.000	14%	14,0%
5000 - <20.000	18%	26,4%
20.000 - <100.000	27%	27,5%
100.000 - <500.000	15%	15,1%
über 500.000	26%	16,8%
MIGRATIONSHINTERGRUND		
ja	22%	12%
nein	78%	88%

Tabelle 12: Zusammensetzung des Bürgerrats: Soll und Ist nach ausgewählten Kriterien

Bei der Berechnung der Teilnehmendenzahlen pro Bundesland wurde nicht die statistische Verteilung der Bewohnerinnen und Bewohner zugrunde gelegt, sondern das Stimmverhältnis im Bundesrat. Auch hier sind die Zielvorgaben im Wesentlichen gut erreicht worden.

BUNDESLAND	IST (=TATSÄCHLICH IM BÜRGERRAT VERTRETEN)	SOLL (=STIMMVERHÄLTNIS IM BUNDES RAT)
Baden-Württemberg	10,4%	9%
Bayern	8,5%	9%
Berlin	7,3%	6%
Brandenburg	6,1%	6%
Bremen	4,9%	4%
Hamburg	6,1%	4%
Hessen	4,3%	7%
Mecklenburg-Vorpommern	1,2%	4%
Niedersachsen	9,8%	9%
Nordrhein-Westfalen	9,8%	9%
Rheinland-Pfalz	7,9%	6%
Saarland	1,8%	4%
Sachsen	4,9%	6%
Sachsen-Anhalt	6,7%	6%
Schleswig-Holstein	7,3%	6%
Thüringen	3,0%	6%

Tabelle 13: Zusammensetzung des Bürgerrats: Soll und Ist der Bundesländer

Schlussendlich kamen die Teilnehmenden aus 50 Orten.



Die Referenten waren außerordentlich gut [...] auch die Diskussionsrunden.“

Andrea Hüttinger

8.3 DAS ARBEITSPROGRAMM

Die Bürgerinnen und Bürger sollten auf einer guten Informationsgrundlage die Frage aus dem Koalitionsvertrag abstimmen können. Deswegen wurde im Programm des Bürgerrats ein inhaltlicher Bogen gespannt von den Stärken und gegenwärtigen Herausforderungen der parlamentarisch-repräsentativen Demokratie über die Beschreibung von Vorteilen, Nachteilen und Beispielen von Bürgerbeteiligung sowie direkter Demokratie bis hin zur Kombination von Bürgerbeteiligung und direkter Demokratie. Dazu wurden Expertinnen und Experten aus verschiedenen Bereichen eingeladen, die mit ihren Vorträgen verschiedene Perspektiven und ein breites Meinungsspektrum eingenommen haben.

FREITAG 13.9.

10:00 UHR – 18:00 UHR

10.00–11.00	Arbeitseinheit 1 Einführung, Vorstellung
11.00–11.40	Arbeitseinheit 2 Kennenlernen, Einstieg ins Thema
	Kaffeepause (20 Min.)
12.00–13.00	Arbeitseinheit 3 Herausforderungen der Demokratie
	Mittagspause (60 Min.)
14.00–15.40	Arbeitseinheit 4 Lobbyismus und Transparenz
	Kaffeepause (20 Min.)
16.00–17.20	Arbeitseinheit 5 Repräsentativität
17.20–18.00	Rekapitulation am Ende des Tages

SAMSTAG 14.9.

9:00 – 17:00 UHR

09.00–11.00	Arbeitseinheit 6 Talkrunde Bürgerbeteiligung
	Kaffeepause (20 Min.)
11.20–12.30	Arbeitseinheit 6 Bürgerbeteiligung (Fortsetzung)
	Mittagspause (60 Min.)
13.30–14.30	Arbeitseinheit 7 Onlinebeteiligung
	Kaffeepause (20 Min.)
14.50–15.40	Arbeitseinheit 7 Onlinebeteiligung (Fortsetzung)
15.40–17.00	Rückblick auf die erste Hälfte des Bürgerrates

Tabelle 14: Arbeitsprogramm des ersten Wochenendes

FREITAG 27.9.
10:00 UHR – 18:00 UHR

10.00-10.30	Begrüßung Organisatorisches Orientierung über direkte Demokratie und Bürger- beteiligung
10.30-11.40	Arbeitseinheit 8 Direkte Demokratie: Beispiel Schweiz
	Kaffeepause (20 Min)
12.00-13.00	Arbeitseinheit 8 Direkte Demokratie: Beispiel Brexit
	Mittagspause (60 Min.)
14.00-15.30	Arbeitseinheit 9 Talkrunde Pro und Contra Volksentscheid
	Kaffeepause (20 Min)
15.50-17.20	Arbeitseinheit 10 Kombination von Volkstent- scheiden und Bürgerbeteili- gung
17.20-18.00	Rückblick am Ende des dritten Tages

SAMSTAG 28.9.
9:00 – 17:00 UHR

09.00-10.30	Arbeitseinheit 11 Kombination von Bürgerrat und Volksentscheid: Das Beispiel Irland
	Kaffeepause (20 Min)
10.50 - 12.40	Arbeitseinheit 12 Empfehlungen
	Mittagspause (80 Min.) Parallel Redaktionsteam
14.00-15.20	Arbeitseinheit 12 Abstimmungen zu den Empfeh- lungen
	Kaffeepause (20 Min)
15.40-16.25	Arbeitseinheit 12 Abstimmung zu den Empfehlun- gen (Fortsetzung)
16.25-17.00	Abstimmungsergebnis, Zusam- menfassung, Organisatorisches, Ende des Bürgerrats Demokratie

Tabelle 15 Arbeitsprogramm des zweiten Wochenendes

8.4 MEINUNGSBILDUNG IM BÜRGERRAT
Austausch an den Tischen und Fragen und Antworten im Plenum

Im Bürgerrat haben Teilnehmende aus ganz Deutschland an zwei Wochenenden über die Vor- und Nachteile einer Ergänzung der parlamentarisch-repräsentativen Demokratie miteinander diskutiert. Für den Austausch im Anschluss an den Informationsinput im Plenum standen zwei Grundformen zur Verfügung: Austausch an den Tischen und Fragen und Antworten im Plenum. An jedem der 23 Tische saßen sieben Teilnehmerinnen und Teilnehmer sowie eine Moderatorin bzw. ein Moderator, die darauf achteten, dass alle zu Wort kamen und die Ergebnisse der Tischrunde durch eine Assistenz festgehalten werden konnten. Zum Einstieg in die Diskussion

standen Impulsfragen zur Verfügung. Vor den Talkrunden, die zu Bürgerbeteiligung sowie zum Pro und Contra von Volksentscheiden stattfanden, konnten die Tische Fragen entwickeln und später im Plenum an die Podiumsgäste stellen.

Gesamtübersicht über alle Tische

Die Arbeit in kleinen Tischgruppen erleichtert es den Teilnehmenden, selber aktiv an der Diskussion teilzunehmen. Damit die Teilnehmenden nicht nur auf die Argumente und Vorstellungen an einem Tisch beschränkt waren, wurden die Tischgruppen an jedem Tag neu per Los zusammengesetzt, so dass alle Teilnehmenden über die vier Tage des Bürgerrats mit 24 anderen Bürgerrätinnen und -räten in einen intensiveren Meinungsaustausch eintreten konnten.

Die Tischergebnisse wurden im Einvernehmen mit den Teilnehmenden am Ende jeder Arbeitseinheit fortlaufend nach dem Schema „Argumente dafür“, „Argumente dagegen“, „Empfehlungen“ sowie „Informationen“ erfasst – immer bezogen auf die Frage aus dem Koalitionsvertrag, „ob unsere bewährte parlamentarisch-repräsentative Demokratie durch weitere Elemente der Bürgerbeteiligung und der direkten Demokratie ergänzt werden kann“. Insgesamt entstanden so 1.500 Pro- und Contra-Argumente, Ideen und Einzelempfehlungen.

Um den Meinungsbildungsprozess des Bürgerrats über alle Tische hinweg zu ermöglichen, sortierte und clusterte ein Redaktionsteam diese Einzelergebnisse und erarbeitete über Nacht Poster, auf denen der Stand der Meinungsbildung des Bürgerrats dargestellt war.

Konsensorientierung

Die Teilnehmenden am Bürgerrat kamen aus ganz Deutschland, aus ländlichen Räumen und Städten, es waren alte und junge Menschen, mit und ohne Migrationserfahrung aus unterschiedlichen Berufen und mit unterschiedlichen Bildungsgeschichten. Natürlich kamen sie auch mit unterschiedlichen Erwartungen, politischen Orientierungen und Meinungen zu der Frage, ob, und wenn ja, wie unsere parlamentarisch-repräsentative Demokratie durch Bürgerbeteiligung und direkte Demokratie ergänzt werden kann.

Anders als bei Meinungsumfragen bieten dialogische Beteiligungsverfahren einen Raum, in dem die Beteiligten wahrnehmen können, dass es für andere Meinungen als die eigenen auch gute Gründe geben kann. Damit sind Konfliktpunkte noch nicht ausgeräumt, es ist aber eine Grundlage vorhanden, auf der konsensfähige Empfehlungen gefunden werden können. Auch beim Bürgerrat in Leipzig war zu beobachten, wie sich die Teilnehmenden aufeinander zubewegt haben.

Die Kleingruppen suchten von sich aus nach Ergebnissen, die alle mittragen konnten. Die Moderation hat zwar am Ende der Tischdiskussionen nach dem Ergebnis der Gruppe gefragt und damit eine Orientierung auf ein gemeinsames Ergebnis gegeben, doch keinen Konsensdruck ausgeübt. So sind immer wieder auch unterschiedliche Varianten und zum Teil sogar einander widersprechende Ergebnisse festgehalten worden.

Selbst erlebt zu haben, wie sich Meinungen im Dialog ändern und wie Kompromisse möglich werden, hat allen Teilnehmenden eine eigene Anschauung politischer Aushandlungsprozesse vermittelt. Der Bürgerrat ist damit auch ein Lernort gewesen, bei dem nicht nur Informationen zu bestimmten Themen, sondern auch praktische Erfahrungen mit demokratischer Meinungsbildung gesammelt wurden.

32



„*Der Abstand zwischen den Bürgern und den Berufspolitikern ist in den letzten Jahren größer geworden. Das Parlament ist in der Gefahr, sich ein Stück weit in einem eigenen Milieu zu entwickeln und den Kontakt zur Bevölkerung zu verlieren. Das wieder zusammen zu führen, dazu ist dieser Bürgerrat angetreten und ich denke, dass er zu Ergebnissen gekommen ist, die unser Land voranbringen können.*“

**Dr. Günter Beckstein,
Vorsitzender des Bürgerrats**

9. Fazit

Der Bürgerrat Demokratie in Leipzig hat gezeigt, dass losbasierte Bürgerbeteiligung auf Bundesebene nach dem Vorbild der irischen Citizens Assembly auch in Deutschland funktioniert. Die Bedenken, die im Vorfeld bestanden und zum Teil auch von den Teilnehmenden des Bürgerrats geteilt wurden, konnten ausgeräumt werden. Auch ein abstraktes Thema wie Demokratie kann mit zufällig ausgewählten Bürgerinnen und Bürgern, von denen sich viele zum ersten Mal mit dem Thema auseinandergesetzt haben, sachgerecht diskutiert werden.

Die Zufallsauswahl und das Bewusstsein, für Hunderttausende andere Bürgerinnen und Bürger zu stehen, auf die das Los nicht gefallen ist, verändert die Rolle, in der sich die Teilnehmenden sehen. Es entsteht ein Bewusstsein, dass es um das Gemeinwohl geht.

Im Bürgerrat waren viele politische Orientierungen vertreten. Die Befürchtungen, dass das Los plötzlich Anhänger extremer Meinungen und Parteien in die Versammlung spült,² die dann stellvertretend für alle Entscheidungen treffen, haben sich als unbegründet erwiesen. Das Los bildet die Bevölkerung ab. Extreme Meinungen waren vermutlich auch darunter, sie wurden aber durch das dialogische Verfahren aufgefangen. Bürgerräte suchen nicht das Extreme, sondern vernünftige Kompromisse.

Weil der Bürgerrat in seiner Zusammensetzung die Bevölkerung im Kleinen spiegelt, spiegelt sich in den Empfehlungen, die er nach reiflicher Überlegung mehrheitlich verabschiedet, auch das, was von einer Mehrheit der Bevölkerung akzeptiert würde. Bürgerräte stellen damit ein großes Potenzial dar, Probleme zu bearbeiten, bei denen die Bevölkerung die Entscheidungen mittragen muss.

Indem sie Einfluss auf politische Entscheidungen versprechen, verringern Bürgerräte die Kluft zwischen Politik und Bevölkerung, die von den Bürgerinnen und Bürgern als eine besondere Herausforderung der im Prinzip bewährten repräsentativen Demokratie der Gegenwart wahrgenommen wird. Damit sich diese positive Wirkung nicht ins Gegenteil verkehrt, muss es aber auch eine Reaktion der Politik auf die Empfehlungen geben.

Nicht zuletzt: Bürgerräte selbst beleben die Demokratie. So gut wie alle Teilnehmenden hatten vor dem Bürgerrat kaum etwas mit Politik zu tun. Auf dem Bürgerrat haben sie erlebt, dass es sich lohnt miteinander zu reden und gemeinsam nach Lösungen zu suchen. Diese guten Erfahrungen werden sie mit nach Hause nehmen und weitertragen. Etliche haben sich vorgenommen, sich künftig stärker zu engagieren.

Ohne Mehr Demokratie e.V., die das Interesse von Politikern für den Bürgerrat geweckt haben und mit einer aufwendigen Presse- und Öffentlichkeitsarbeit den gesamten Prozess begleitet haben, hätte der Bürgerrat nicht die Wirkung entfalten können, die er jetzt schon hat.

² Tagesspiegel vom 18.10.2019

Impressum

Auftraggeber

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

Redaktion

nexus Institut:
Christine von Blanckenburg, Nicolas Bach,
Leonie Hasselberg, Ina Metzner, Uta Zetek

Neutrale Durchführungsträger

IFOK GmbH
Berliner Ring 89
D-64625 Bensheim
Fon: +49 (0)6251 8416-0
info@ifok.de
www.ifok.de

nexus
Institut für Kooperationsmanagement
und interdisziplinäre Forschung e.V.
Willdenowstraße 38
D-12203 Berlin
Fon: +49 (0)30 31805463
mail@nexusinstitut.de
www.nexusinstitut.de

Fotos

Robert Boden, Jan Hagelstein, Hannah Katinka Beck

Gestaltung

www.lianehaug.de

Druck

Hahndruck Kranichfeld

Berlin, Oktober 2019





Mehr Demokratie e.V.
Haus der Demokratie und Menschenrechte
Greifswalder Str. 4
10405 Berlin