

Hans Sendler

Bürger*innenräte und Zivilgesellschaft

Zusammenfassung

Zur Ergänzung der repräsentativen Demokratie findet das Format »Bürger*innenräte« auf allen Ebenen bis hin zu Koalitionsverträgen zunehmend Aufmerksamkeit. Sie wecken großes Interesse, auch wenn sie keine Patentrezepte zur Lösung aller drängenden Demokratie-Probleme bieten, sogar neue erzeugen können. Deshalb werden Prinzipien zu ihrem Einsatz unter Diskursbegleitung entwickelt. Dabei tauchen, je nach Einsatzgebiet, immer neue Aspekte auf.

Bürger*innenräte sind nicht mit der Zivilgesellschaft gleichzusetzen und die Zivilgesellschaft nicht mit der Bevölkerung im Lichte dieser Räte. Beide haben unterschiedliche Rollen in der Gesellschaft. Beide bieten aber themenbezogenes Potenzial in problembezogenen Meinungsbildungsprozessen.

Denn in der Zivilgesellschaft findet sich Expertise zu fast allen für die Behandlung durch Bürger*innenräte in Betracht kommenden Themen, mit oft außergewöhnlicher Erfahrung und Bewältigungskompetenz. Es verwundert deshalb bei dort bundesweit ca. 30 Millionen Engagierten, dass die Beteiligung und Verzahnung der Zivilgesellschaft mit dem Format der Bürger*innenräte im bisherigen Diskurs und bei den einschlägigen, immer mehr in die Breite gehenden Realisierungserprobungen, nahezu keine Rolle spielt. Dies droht angesichts der kulturellen Tradition des selbstlosen Engagements in Deutschland die Gesellschaft ein weiteres Mal zu spalten, ausgerechnet auf dem Weg zu mehr Partizipation.

Diese Abhandlung konzentriert sich aus dem breiten Spektrum der Diskussion zu diesem Räte-Format auf die Frage, wie eine solche Spaltung unter Beachtung der Besonderheiten beider Wirkungskreise vermieden werden kann.

Zur besseren Verzahnung liegen adäquate Ergänzungen des noch in der Entwicklung befindlichen Formats Bürger*innenrat nahe. Aus den verschiedenen denkbaren Arten der Verzahnung ist zumindest eine Lösung zu finden, die den spezifischen Besonderheiten der Bürger*innenräte einerseits und der Zivilgesellschaft andererseits Rechnung trägt.

Hier wird für den Aufbau eines Format-Modells für diese Räte vorgeschlagen, durch verbindliche Verfahrenskonventionen

- ein Initiativrecht der Zivilgesellschaft für die Themen, die Einrichtung von diesen Räten und die Vorabfestlegung des Verfahrens zur Verwendung daraus resultierender Empfehlungen,

- eine generelle Verankerung der gesetzten Beteiligung der Zivilgesellschaft in den die Beratungen und Empfehlungsbeschlüsse dieser Räte notwendig begleitenden Informationsverfahren.
- dies für alle differenzierten Arten von Bürger*innenräten festzulegen

Allerdings hat dem die intern in der Zivilgesellschaft und auch in deren eigener Regie erforderliche Klärung voranzugehen, in welchem Verfahren und nach welchen Entscheidungskriterien mit Akzeptanz in der Zivilgesellschaft und dadurch Legitimität nach außen die Benennung solcher Initiativen, Themen und Experten stattfinden soll - nicht nur aus der Zivilgesellschaft, sondern auch für deren Gesamtheit. Dafür können z.B. umfassende, für alle offene Netzwerke in Betracht kommen. Auch dies gilt für alle denkbaren Ebenen, bis auf Weiteres also Kommunen, Länder, Bund und auch EU. Und nach außen sollten sich die legitimen Vertretungen der Zivilgesellschaft unverzüglich und wirksam dafür einsetzen, diese Verfahrensergänzung herbeizuführen.

Eine ebenfalls zunächst erwogene quotierte Benennung zu berufender Ratsmitglieder durch Instanzen der Zivilgesellschaft im Rahmen der aleatorischen Besetzung der deliberativen Gremien wird mit näherer Begründung nicht weiterverfolgt.

1. Zur Entwicklung

Neben ihren großen Stärken hat die repräsentative Demokratie unbestreitbar auch Schwächen. Und versäulte Bearbeitungs- und Entscheidungsmechanismen schränken das Erkenntnisspektrum und damit die Tragweite gewählter Lösungen zusehends ein. Ohnehin wird kaum noch jemand für sich behaupten können, alles Relevante zu überschauen und deshalb auf den achtsamen Umgang mit der Kompetenz anderer verzichten zu können. Ohne radikale Verhaltensänderung wird die Komplexität der kumulierten Problemhaushalte auch die Lösungskompetenz der Verantwortlichen immer stärker überfordern.

Nach jüngeren demoskopischen Erkenntnissen ist wachsender Vertrauensverlust gegenüber Regierungen und Parlamenten unverkennbar. Gleichwohl scheuen viele Handlungs- und Amtsträger in allen Sektoren der Politik, der Verwaltungen, der Wirtschaft und auch der Zivilgesellschaft noch den Nutzen der Koproduktion. Ausnahmen bestätigen auch hier die Regel. Und wo dieser Nutzen vielleicht erkannt wird, bleibt gleichwohl konsequentes gemeinsames Handeln sehr oft aus.

Die Formate der Bürger*innenräte können in diesem Zusammenhang schlicht als eine Chance begriffen werden. Ist das Format jedoch nur als ein weiterer Beitrag zur unverbindlichen Kommunikation zu betrachten, die ohnehin Konjunktur hat (so Roth 2020 S. 6)?

Allerdings bleibt zu beobachten, inwieweit die mit Partizipationsprozessen verbundene Erwartung verbesserter Legitimation und größerer Akzeptanz damit ohne direkte Beteiligung erfüllt werden kann (skeptisch Roth 2020 S. 6). Den politisch und exekutiv Amtsverantwortlichen

würde vermutlich die gefühlte Teilung der Last legitimer und erfolgreicher Entscheidungen ebenso wie erforderlicher Handlungsschritte eher erleichtern.

Jedenfalls ist angesichts der unreifen und doch weitverbreiten Neigung öffentlicher Funktionsträger*innen, die eher ungewohnte Zusammenarbeit mit anderen, auch mit mündigen Bürger*innen, als störend zu begreifen, noch viel Luft nach oben.

Zugleich wachsen die Wünsche, ja berechtigten Forderungen aus der Bevölkerung, nicht mehr einfach zusehen zu müssen, wie inakzeptable Entscheidungen mit oft breiten und einschneidenden Folgen für die gesamte Gesellschaft zustandekommen. Eine neuere Umfrage bestätigte, dass mehr Beteiligung und direkte Demokratie gegen Politikverdrossenheit helfen kann¹. Die Konturen der Meinungen und der Beteiligungserwartungen hierzu sind zwar unscharf. Jedenfalls ist aber die Erwartung und Initiative aus der bewusster werdenden Bevölkerung verständlich, ihre Vorstellungen lebendig und jeweils aktuell einbringen zu können.

Die Liste der Entwicklungsschritte in Richtung Partizipation² im weiteren Sinne ist lang. Patentrezepte für alles haben sich längst als Illusion erwiesen. Doch je nach konkreten Themen, Entscheidungssituationen und Handlungsbedarf haben sich bestimmte Verfahren als bereichernd herausgebildet. Auf der Haben-Seite stehen z.B. formatierte Beteiligungen in Planungsverfahren, die Möglichkeit von Volksentscheiden sowie nicht zuletzt das Engagement von ca. 30 Millionen Engagierten und über 615.000 gemeinnützigen Organisationen in der Zivilgesellschaft (siehe vor diesem Hintergrund Klein 2020).

Und die Suche nach geeigneten Bewältigungsformaten geht weiter. So gelingt aus nachvollziehbaren, aber vermeidbaren bzw. zu beseitigenden Gründen die trisektorale Abstimmung und Kooperation zwischen den Verwaltungen, der Wirtschaft und der Zivilgesellschaft als einer selbstverständlichen Methode der Handlungskultur für Deutschland bisher nur unzureichend³.

¹ Auf jeden Fall: 44.4%; eher ja: 25,9%; unentschieden 11.3%; eher nein: 12,2%; nein, auf keinen Fall: 6,2%, Nachweis vom 5.6.22 bei <https://www.buergerrat.de/aktuelles/umfrage-bestaetigt-mehr-beteiligung-und-direkte-demokratie-helfen-gegen-politikverdrossenheit/>.

² Roth 2020 S. 2 und 6, stellt die deliberativen Bürger*innenräte der Entscheidungs-Partizipation in aller Breite gegenüber.

³ zu den Perspektiven der Synergie zwischen Wirtschaft und Zivilgesellschaft auch unter Einschluss der Politik und der Verwaltungen z.B. BBE/OM 2019; Sandler 2019; Cernavin et al 2023.

Kein Wunder also, dass sich in aktuelleren Umfragen große Teile der Politik⁴, wohl auch zum Abbau des Legitimationsdrucks, und der Bevölkerung⁵ für Bürger*innenräte aussprechen. Absolute Gründe, die Idee dieser Bürger*innenräte schlechthin zu verwerfen, sind bisher nicht ersichtlich. Die Wirksamkeit von Bürger*innenräten wird allerdings von vielen als begrenzt betrachtet⁶. Die Einbindung der sich vielfältig selbstorganisierenden Zivilgesellschaft ist noch erforderlich. Das neue Format »darf und kann ... die fachpolitischen Beteiligungsbedarfe, die Infrastrukturen und Netzwerke einer vielfältig organisierten Zivilgesellschaft in der Demokratiepolitik nicht ersetzen«⁷. Jedenfalls müssten die Ansätze der Politik weitgehend ohne nachhaltigen Erfolg bleiben, wenn das Verhältnis zur Zivilgesellschaft nicht klar umrissen ausgeleuchtet und befriedigend geklärt würde. Allerdings ist inzwischen damit zu rechnen, dass grundsätzlicher Widerstand dagegen oder gar Gegenwehr nicht mehr erfolgreich wäre, auch weil der übergreifende Grundgedanke der Partizipation zugleich ein wesentlicher Bestandteil der Forderungen der Zivilgesellschaft selbst ist.

Dieses Format ist allerdings auch noch jung, noch nicht in jeder Hinsicht ausgereift, vielmehr noch im Diskurs für eine breitere Entwicklung, welcher die hier erwogenen und erforderlichen Ergänzungen einbeziehen kann.

Unter Bürger*innenräten werden im Folgenden von staatlichen und kommunalen Funktionsträger*innen unter Losentscheid aus der Bevölkerung besetzte Beratungs- und Empfehlungsgremien zu definierten Themenbereichen verstanden, quasi eine Form der Kollektiv-Anhörung, ggfls. mit Appell- und Forderungscharakter.

Dazu müssen für deren Funktionieren allerdings eine Reihe von Voraussetzungen erfüllt sein. Zum unbesehenen Selbstläufer, Patentrezept der Demokratiebelebung oder gar deren Königsweg eignen sich solche Räte bisher nicht (z.B. Klein 2020; Roth 2020). Es gilt vielmehr zum Für und Wider und den Fragezeichen genau hinzusehen, wofür sie mit welchen Verfahren und unter welchen Rahmenbedingungen mit akzeptablem Kalkül eingesetzt werden sollten.

4 siehe Parteienumfrage Bericht 16.9.21, <https://www.buergerrat.de/aktuelles/parteien-fuer-buergerraete/>, Abruf 4.6.22; internationaler Überblick bei OECD 2020 und Geißel/Jung 2020 S. 2; allgemeiner in den Tendenzen auch Koalitionsvertrag der Ampel auf Bundesebene vom Dezember 21, <https://www.bundesregierung.de/breg-de/service/gesetzesvorhaben/koalitionsvertrag-2021->, z.B. Randziffern 150, 211, 220 169

5 siehe z.B. Bericht zu breiter Umfrage in der Bevölkerung vom 4.8.21, <https://www.buergerrat.de/aktuelles/umfrage-mehrheit-fuer-buergerraete>; Bürgerrat, Argumente dafür und dagegen, https://www.buergerrat.de/fileadmin/downloads/argumente_pro_kontra.pdf; Bürgerrat, Losbasierte Bürgerräte in Deutschland, <https://www.buergerrat.de/fileadmin/downloads/losbasierte-buergerraete-deutschland.pdf>; Es geht los, 10 gute Gründe, wieso geloste Bürger*innenräte die Zukunft der Demokratie sind, <https://www.esgehtlos.org/geloste-burger-rate/warum-geloste-burger-rate>; Kramer/Erhardt 2020 S. 3 am Beispiel des Klimaschutzes

⁶ z.B. <https://www.kas.de/de/einzeltitel/-content/buergerraete-als-zukunft>

⁷ Klein 2020 S. 2 f; in vielen Punkten eher skeptisch auch Roth 2020 S. 6 m.w.N.

2. Zum Für, Wider, Erfolgsbedingungen und Fragezeichen bei Bürger*innenräten

Zu begrüßen ist, dass die in manchen anderen demokratischen Ländern schon eher erprobte Form, die Bevölkerung einzubeziehen, seit einiger Zeit auch für Deutschland wissenschaftlich mit systematischer Einordnung in das Gesamtgefüge demokratischer Akteure unter Begleitforschung zu den Für- und Gegenargumenten sorgfältig beobachtet wird⁸.

Die Konturen des Für und Wider einschließlich der mit diesem Instrument und seinen konstruktiven Wirkungsbedingungen verbundenen Erfolgsbedingungen und Fragezeichen werden deshalb immer besser erkennbar. Diese sollen hier zwar nicht erschöpfend behandelt werden, zumal der Entwicklungsprozess noch im Fluss ist. Vor allem zu den hier interessierenden Aspekten gibt es jedoch ernstzunehmende Erkenntnisse.

Jedenfalls ist die Einbettung in das Gesamtgefüge gesellschaftlicher Partizipation mit Fokus auf die Bürger*innenräte zu klären⁹.

3. Zur Zivilgesellschaft

Und hier nimmt die Zivilgesellschaft eine herausragende Rolle ein. Ausweislich inzwischen vergleichsweise gut etablierter turnusmäßiger Erhebungen¹⁰ macht diese Zivilgesellschaft, deren Grenzen freilich je nach Betrachtungswinkel unscharf sind, zwischen 30 und 40 Prozent der Bevölkerung aus. Sie befasst sich mit den meisten der für Bürger*rinnenräte in Betracht kommenden Themen – selektiver oder umfassender – teilweise schon sehr lange und mit unverzichtbarer Qualität.

Bürger*innenräte sind nicht Teil dieser Zivilgesellschaft, weil ihre Themensetzung nicht Ausdruck der für die Zivilgesellschaft in Eigengestaltung typischen Auswahl und Bearbeitung ist. Sie sollen grundsätzlich auch nicht in erster Linie die persönlichen Meinungen der einzelnen Mitglieder vertreten, weil im Fall der Betroffenheit Lobbyistenneigung nicht auszuschließen ist (Rieg 2022 S. 2), sondern nach guter und vollständiger Information und nicht manipulierter Beratung vorgegebener Lösungsvorschläge¹¹ mit ihren Empfehlungen für die Gesamtbevölkerung stehen.

⁸ z.B. Bürgerrat, Argumente dafür und dagegen, https://buergerrat.de/fileadmin/downloads/argumente_pro_kontra.pdf; Roth 2020; Klein 2020

⁹ Siehe z.B. Geißel/Jung 2020,; Kramer/Erhardt 2020; Rieg 2022; Übersicht <http://www.aleatorische-demokratie.de/buergerrat-buergerparlament-und-andere-begriffe-aleatorischer-demokratie/>

¹⁰ insbesondere Deutscher Freiwilligen-Survey , siehe näher z.B. <https://www.bmfsfj.de/themen>freiwilligensurveys>

¹¹ Siehe <http://www.aleatorische-demokratie.de/buergerrat-buergerparlament-und-andere-begriffe-aleatorischer-demokratie/>, S. 2, eine erkenntnistheoretisch so allerdings wahrscheinlich zu scharfe Restriktion, offener

Umgekehrt kann die Zivilgesellschaft wegen ihrer eigensinnigen Wirkungsweise nicht den Anspruch erheben, die gesamte Bevölkerung zu repräsentieren¹². Sie macht aber neben der Wirtschaft und Wissenschaft den wesentlichen aktiven Teil der gesellschaftlichen Kräfte aus, ohne den viele Handlungsergebnisse von Politik, Verwaltung und Wirtschaft notleidend werden müssen. Sinnvolle Lösungen in den bewegenden Gestaltungsfragen unserer Gesellschaft kommen oft überhaupt nur bei entsprechendem Zusammenspiel zustande. Entsprechende Synergie-Defizite tragen dagegen bisher wesentlich zum Vertrauens- und Legitimitätsverlust bei. Sie sind auch ein entscheidender Impuls, die synergetische Kooperation und Koproduktion zwischen den gesellschaftlichen Sektoren durch adäquate Infrastruktur zu erleichtern (näher Cernavin et al. 2023 m.w.N).

Bürger*innenräte und Zivilgesellschaft dürfen aber auch nicht isoliert bzw. unabgestimmt nebeneinander betrachtet werden. Ein Schuh wird vielmehr daraus, wenn beide Handlungsstränge mit ihren positiven Elementen zu gemeinsamer Wirkung miteinander verbunden werden. Für eine Lösung sind zugleich die Besonderheiten beider Handlungsstränge zu berücksichtigen. Die guten Zwecke beider Felder können für beste Lösungen synergetisch wirken und eine Spaltung der Gesellschaft wegen mangelnder Sensibilität der Gestalter*innen ausgerechnet bei diesem wichtigen Schritt zur Partizipation vermeiden. Die dazu anzustrebende Verzahnung zwischen Bürger*innenräten und Zivilgesellschaft ist nicht nur möglich, sondern auch dringend notwendig.

Die Zivilgesellschaft ist, wie die Idee der Bürger*innenräte, Teil der politisch und gesellschaftlich partizipatorischen Prozesse. Die Stimmen und Kompetenzen einer sich vielfältig selbstorganisierenden und vernetzten Zivilgesellschaft dürfen deshalb nicht systematisch marginalisiert werden (Klein 2020 S. 3). Die Prinzipien der notwendigen sektorübergreifenden Zusammenarbeit zwischen Politik, Verwaltung und Zivilgesellschaft, in deren Formatgruppen letztlich auch die Bürger*innenräte fallen, sind zu berücksichtigen.

Aus der wachsenden Anzahl varianter Formate direkterer Demokratie mit offenen Fragen sind die folgenden Erwägungen auf das Zusammenwirken von Politik und Bevölkerung einschließlich engagierter Zivilgesellschaft über Bürger*innenräte begrenzt.

Aus dem inzwischen angehäuften Für und Wider, den offenen Fragen und Erfolgsbedingungen zu den Bürger*innenräten ergeben sich sehr konkrete Ansatzpunkte, den Verfahren der Bürger*innenräte durch Verzahnung mit der Zivilgesellschaft bessere Legitimation zu sichern. Bei vielen Entscheidungen sind verschiedene Lösungsansätze gegeneinander abzuwägen. Dafür geht es zumeist um Beratungen und Empfehlungen einschließlich

zurecht Rieg 2022 S. 1. Wo soll denn der Impuls zur Auswahl herkommen, wenn nicht auch aus der subjektiven Exposition?

¹² Vor allem bei Hinweisen zur ausländischen Praxis, siehe z.B. Geißel/Jung 2020 S. 2, aber auch bei nationaler Betrachtung ist sorgfältig darauf zu achten, dass hier die Einordnung nicht verwischt wird.

- der Festlegung des Entscheidungsgegenstandes und -zwecks für dieses Format,
- der aleatorischen Einbeziehung der Bevölkerung insgesamt oder nur einzelner Gruppen,
- möglichst berechenbarer Repräsentativität bei der Besetzung,
- des in der Sache vollständigen Informations-Inputs (z.B. zu wissenschaftlich und praktischen Fakten, möglichen Sichtweisen, Interessen verschiedener in der Bevölkerung berührter Gruppen),
- geeigneter grundlegender Verfahrenskonventionen einschließlich von vornherein klarer Festlegungen zum Umgang der letztlich Verantwortlichen mit aus den Beratungen erwachsenden Empfehlungen (Geißel/Jung 2020 S. 3).

Im Verhältnis der Bürger*innenräte zur Zivilgesellschaft soll sich die Betrachtung auf angesichts der Kompetenz und Rolle der Zivilgesellschaft aus aktueller Sicht naheliegende Ansätze konzentrieren.

Abzuwägen ist in Vorbereitung politischer Umsetzungsforderungen, ob und unter welchen näheren Rahmenbedingungen der Zivilgesellschaft generell beim Aufbau eines Format-Modells eine spezifische Rolle für die nach Themen, Ziele, Handlungsebenen und Initiativen verschiedenen Arten der Bürger*innenräte im Rahmen der Verfahrenskonventionen eingeräumt werden sollte, insbesondere

- ein Initiativrecht für die Themen, die Einrichtung von diesen Räten und die Vorabfestlegung des Verfahrens zur Verwendung daraus resultierender Empfehlungen,
- ein Benennungsrecht der Zivilgesellschaft im Zusammenhang mit der Besetzung der Bürger*innenräte in Ergänzung des aleatorischen Verfahrens,
- eine generelle Verankerung der gesetzten Beteiligung der Zivilgesellschaft, in den die Beratungen und Empfehlungsbeschlüsse dieser Räte notwendig begleitenden Informationsverfahren vor ihrem Kompetenz- und Erfahrungshintergrund,

4. Generelle Verfahrenskonventionen

Eine grundsätzlich zu beachtende Verfahrenskonvention sollte die wesentlichen Anforderungen an die Initiativrechte, Vorbereitung, Durchführung und Umsetzung der Beratungen und Empfehlungen von Bürger*innenräten einschließlich der begleitenden Informationseinspeisung und der sich den Empfehlungen anschließenden Beratung durch rechtlich vorgesehene Gremien vorgeben (ähnlich Geißel/Jung 2020 S. 3, »Festgelegtes Design«, für die Bundesebene).

5. Initiativrecht

»Wenn ausschließlich die Regierung Beteiligungsverfahren einleiten kann, bleiben manche gesellschaftlich relevanten Themen außen vor«. In seiner Allgemeinheit spricht dies insbesondere auch für ein Initiativrecht der Zivilgesellschaft¹³.

6. Besetzung

Man könnte mit Blick auf die Rolle der Zivilgesellschaft ggfls. an ein Sonderbenennungsrecht der Zivilgesellschaft mit einer Quote von 35 Prozent (angesichts des Prozentanteils der Zivilgesellschaft an Gesamtbevölkerung) der zu berufenden Beiratsmitglieder denken.

Dafür:

- Die Zivilgesellschaft ist ein wesentlicher Träger des gesamten gesellschaftlichen Einschätzungsmechanismus.
- Die Zivilgesellschaft hat sich mit den meisten der für die Behandlung in Beiräten naheliegenden Themen vielfach – selektiver oder umfassender – schon sehr lange und mit unverzichtbarer Qualität befasst, als Teil der Bevölkerung und zugleich als Expertenpool.
- Schon bei den verschiedenen Stufen des Besetzungsverfahrens geht es um repräsentative Berücksichtigung wesentlicher Erkenntnisse und Erfahrungen aus der Bevölkerung zum jeweiligen Thema.
- Man könnte, wenn das Los so wichtig ist, auch quotiert unter den Engagierten der Zivilgesellschaft lösen.

Dagegen:

- Die engagierten Bürger*innen aus der Zivilgesellschaft können ohne Rücksicht auf ihre Zahl (ggfls. auch die ihrer Organisationen) schon beim Losentscheid berücksichtigt sein. Denn »Zufallsbürger sind gefragt und im Prinzip kann jede und jeder einmal dazugehören« (Roth 2020 S. 6).
- Auch weitere Gruppen aus der Bevölkerung könnten möglicherweise entsprechende Forderungen zur Sonderbehandlung erheben (so auch Rieg 2022 S. 2). Dies könnte das Repräsentationsprinzip aufheben und damit die Legitimität späterer Voten entscheidend schwächen.
- Intern für diesen Sektor setzt die verantwortbare Einbeziehung der Zivilgesellschaft in die Besetzung dort weitere Vorkehrungen voraus. Siehe dazu allerdings die Vorschläge unter Ziff. 9.

¹³ Geißel/Jung 2020 S. 3; SPD 22 nach Parteienumfrage <https://www.buergerrat.de/aktuelles/parteien-fuer-buergerraete/>, Abruf 4.6.22; die Grünen wollen der »Bevölkerung« ein Initiativrecht geben.

- Umgekehrt dürfen Losverfahren den Korridor für die auch politisch ausgerichteten Engagement- und Impulswege der Zivilgesellschaft nicht eingrenzen (Klein 2020).

Im Ergebnis dürfte der Verzahnungsweg über das quotierte Besetzungsverfahren deshalb ausscheiden (siehe auch Rieg 2022), wenn nicht neue förderliche Aspekte hinzukommen und zudem engagementintern die unter Ziff. 9 erwähnten Schritte getan werden.

7. Informationsverfahren

Die Beiratsmitglieder sollen grundsätzlich repräsentativ die rationalen Volksinteressen abwägen und vertreten, nicht aber eigene Interessen und Meinungen (siehe Ziff. 3). Und mit Blick auf die gewollten Loszufälle vor allem bei den vermutlich meist komplexen Abwägungsbedarfen kann in der Regel keine vollständige Expertise vorausgesetzt werden.

Deshalb kommt es für verantwortliche Beratungen und Empfehlungen auf eine präzise und von großer Expertise getragenen Information über die wissenschaftliche und operative Faktenlage, Lösungsalternativen, Meinungsunterschiede und Interessenlagen der dazu in der Bevölkerung gebildeten Gruppen an¹⁴. Ihre Präsentation ist bei Einleitung eines entsprechenden Ratsverfahrens auch hinreichend finanziell abzusichern. Betroffene, zu denen auch engagierte Expert*innen, u.U. auch mit zivilgesellschaftlichen Außenseiterideen (Rieg 2022 S. 3,) gehören können, kommen als solche Informationsgeber*innen in Betracht (Rieg 2022 S. 2).

Angesichts der

- Breite der in der Zivilgesellschaft vertretenen Themen,
- der oft über lange Zeit angesammelten hochspezialisierten Expertise zu Fakten und komplexen Betrachtungen
- des besonderen Engagements aus der Zivilgesellschaft dazu
- des hohen Prozent-Anteils der Engagierten an der Gesamtbevölkerung

sollten die Vertreter*innen der Zivilgesellschaft in den zu etablierenden Gestaltungskonventionen zum Verfahren der Bürger*innenräte auf die Liste obligatorisch zur vollständigen Information durch diese Räte Anzuhörender gesetzt werden.

Auch hier bleibt die Frage, wer für das jeweilige Thema aus der Zivilgesellschaft heraus solche anzuhörenden Expert*innen benennen darf. Diese Frage wird die Zivilgesellschaft entsprechend ihren Regeln der Freiwilligkeit und des Eigensinns in geeigneten Verfahren, z.B. über Netzwerklösungen, selbst zu klären haben. Dies ist für die durch jeweils einen Rat zu betrachtende geographische Region ad hoc zu entscheiden. Es empfiehlt sich jedoch, dafür intern möglichst im Vorhinein durchgängig akzeptierte Prinzipien und Verfahren zu vereinbaren. Wie

¹⁴ z.B. <http://www.aleatorische-demokratie.de/buergerrat-buergerparlament-und-andere-begriffe-aleatorischer-demokratie/>, S. 3

diese Vereinbarungen herbeigeführt werden, ist ebenfalls Angelegenheit der Zivilgesellschaft selbst (s. auch Ziff. 9).

8. Generelle Regelung

Zur Vermeidung ständiger Missverständnisse und Unwuchten sollten die unter Ziff. 4, 5, 8 und 9 vorgeschlagenen Regelungen in den jeweiligen Verfahrenskonventionen dann für alle differenzierten Arten von Bürger*innenräten gelten, für die sich immer klarer einige Qualitätskriterien herausbilden (Übersicht z.B. Rieg 2022)

9. Logistische Voraussetzungen aus der Zivilgesellschaft

Andere Sektoren arbeiten, wo Passivität nicht als Alternative betrachtet wird, routiniert daran, ihre Interessen durchzusetzen. Dabei werden auf verschiedensten Themengebieten ständig schwierige und zum Teil sehr unscharfe Problemhaushalte mit Reduzierung der Komplexität unter teils konfliktärer Auseinandersetzung geregelt. Ständig aufs Neue wird insoweit Dynamik entschärft und Virulenz bewältigt. Die gilt z.B. für soziale Abfederungen ebenso wie für Steuer- und Wettbewerbsfragen bis hin zum Klimaschutz. Bei den Verwaltungen und der Wirtschaft sind tragfähige organisatorische Vorkehrungen für wenigstens geregelte oder leichter regelbare Konventions- und Meinungsbildung gerade auch im scharfen Wettbewerb erkennbar. Die Zivilgesellschaft tut sich als dritter Player insoweit schwer.

Unter diesem Gesichtspunkt sind die großen Stärken individuellen Engagements nicht nur für die Fragen der Bürger*innenräte letztlich auch mit Schwächen verbunden, die manche nur gemeinsam zu erzielenden Erfolge erschweren. Ohne Bewältigung der folgenden logistischen Anforderungen wird die Zivilgesellschaft den allgemeinen Bewegungen auch in Sachen Bürger*innenräte von der Außenlinie aus zusehen müssen.

Ausgangspunkt sind hier, ungeachtet des erwähnten großen Potenzials und des täglich segenreichen Wirkens der Zivilgesellschaft, einige durchgängig angebrachte Kardinalfragen.

- In welchen Aggregatzuständen befindet sich die vom Verfassungsrechtler Böckenförde mit seinem berühmten Diktum hochgelobte Zivilgesellschaft dabei in der täglichen Lebenswirklichkeit?
- Wo fängt sie als Summe individuellen selbstbestimmten und doch gemeinwohlorientierten Engagements thematisch an und wo hört sie auf?
- Zählen zu ihr im Zusammenhang mit Bürger*innenräten nur Individuen oder auch Organisationen?
- Sind sozial- und kommunalunternehmerische Handlungsziele einbezogen?
- Wer darf eigentlich für wen sprechen, wenn diese Zivilgesellschaft beim Abstecken externer Handlungsfelder in Kooperation und auch Interessenabgleich mit Verwaltungen und Wirtschaft nur als Ganzes erfolgreich sein kann?

- Wer soll je nach Ratstyp Ansprechpartner*in für die Intermediäre der Verwaltungen und der Wirtschaft sein – und zwar nicht lediglich aus der Zivilgesellschaft sprechend, sondern vielmehr als deren legitime Sektor-Vertretung insgesamt?
- In welchem internen Verfahren zur Meinungsbildung mit welchen akzeptierten Beteiligten werden nach außen zu vertretende Positionen festgelegt?
- Auf welcher qualitativen und quantitativen Transparenz- und Informationsbasis zu den einzelnen Engagierten, ihren Themen, Interessen und Organisationen sollen dazu legitimierte Klärungsverfahren eingeleitet, Entscheidungen und Forderungen nach außen vorbereitet werden?
- Sind die Akteure der Zivilgesellschaft bereit, dazu wie die anderen Sektoren Intermediäre (z.B. sprach- und vertretungsfähige Netzwerkrepräsentant*innen) in die Auseinandersetzung mit anderen Lobbyinteressen zu schicken?

In allen diesen Fragen stehen tragfähige Antworten in vieler Hinsicht aus, die auch zur Klärung beim hier behandelten Thema wirksam beitragen könnten. Es passiert zwar durch die einzelnen Engagierten und Organisationen unter teilweise großen Anstrengungen und mit erfreulichen Einzelerfolgen viel. Auch die Vernetzung nimmt zu. Aber reicht dieses schon aus, die als notwendig erkannten Vorkehrungen, auch am Beispiel der Partizipationsentwicklung durch Bürger*innenräte, effektiv zu treffen? Sind die in der Zivilgesellschaft wirkenden Kräfte bereit, den auf gemeinsamer Ebene verbleibenden Defiziten ins Auge zu sehen und adäquate Instrumente und Strukturen aufzubauen?

Durch die Lösung der erwähnten Fragen kann die Handlungsfähigkeit auch der Zivilgesellschaft nach außen verbessert werden, wenn bei gemeinsamen Entscheidungen der unverzichtbare Mut zum Risiko und zur Lücke nach internem Diskurs besteht. Die Zivilgesellschaft würde insgesamt gestärkt, ohne das Einzelengagement zu schwächen. Zum Abbau vieler beklagter Defizite verschiedenster Art würde ihre Stimme deutlich hörbarer.

Ihre Instrumente könnten bei gutem Willen geschaffen werden. Ein erster Schritt könnte die konsequente Realisierung akzeptierter, weil im Rahmen der Zivilgesellschaft für alle Interessierten offener, zu legitimierten Entscheidungen fähiger Netzwerke sein. Realistische Konzepte dazu stehen durchaus bereits zur Verfügung. Und sie werden, wie der Fragenkatalog andeutet, ohnehin aus anderen, letztlich im Interesse jedes und jeder einzelnen Engagierten liegenden Gründen schon jetzt konkret und akut auch für die Stabilität und Vertretung weiterer Interessen der Zivilgesellschaft im trisektoralen Gefüge benötigt, z.B. für Bildung, Klimaschutz oder Migrationsanlässe.

10. Schlussbemerkung

Die Umsetzung der hier vorgestellten Überlegungen wird kein Selbstläufer sein, bedarf vielmehr des aktiven Einsatzes der Interessenvertretungen der Zivilgesellschaft als solcher nach

innen und außen. Die Zivilgesellschaft hat es in der Hand, dafür zu sorgen, dass ihr sehr bedeutsamer Sektor mit seinem seit Jahrhunderten aktuellen und tragfähigen, qualitativ und quantitativ lösungskompetenten Expertise-Gewicht aktiv gestaltender Akteur der Meinungsbildungsprozesse mit den anderen Sektoren sein kann, wie zu zahlreichen weiteren Handlungsanlässen auch hinsichtlich der Bürger*innenräte.

Autor:

Dr. Hans Sandler leitet die Konzeptagentur EUSENDOR und ist BBE-Themenpate im Themenfeld »Sektorübergreifende Kooperation und ihre Infrastruktur«.

Kontakt: h.sandler@eusendor.com

Literatur

BBE/OM 2019: Bundesnetzwerk Bürgerschaftliches Engagement/Offensive Mittelstand, Zusammenarbeit gemeinnütziger Organisationen mit kleinen und mittleren Unternehmen in der Region, Leitfaden zur Förderung der Synergien, Berlin und Heidelberg 2019,

Cernavin et al 2023: Oleg Cernavin/Serge Embacher/Hans Sandler, Infrastrukturen der Engagementförderung trisektoral entwickeln, Jahrbuch Engagementpolitik 2023 (in Vorbereitung)

Geißel/Jung 2020: Brigitte Geißel/Stefan Jung, Ein Beteiligungsrat für dauerhafte Bürgerbeteiligung auf Bundesebene, eNewsletter Netzwerk Bürgerbeteiligung 02/2020 vom 2.7.2020

Klein 2020: Ansgar Klein, Stellungnahme zu den Bürgerräten, Unterausschuss Bürgerschaftliches Engagements/Deutscher Bundestag 6.10. 20

Kramer/Erhardt 2020: Lorenz Kramer/Heiko Erhardt, Stillstand überwinden, Klimaschutz braucht Aushandlungsprozesse, eNewsletter Netzwerk Bürgerbeteiligung 02/2020 vom 2.7.2020

OECD 2020: OECD, Innovative Citizen Participation and New Democratic Institutions, <https://www.oecd.org/gov/innovative-citizen-participation-and-new-democratic-institutions-339306da-en.htm>

Rieg 2022: Timo Rieg, Einige Qualitätskriterien für ausgeloste Bürgerversammlungen, eNewsletter Wegweiser Bürgergesellschaft 3./2022 vom 29.3.22

Roth 2020: Roland Roth, Auf der deliberativen Welle reiten? Anmerkungen zur Karriere von Losverfahren in der Bürgerbeteiligung, eNewsletter Bürgerbeteiligung 02/2020 vom 2.7.2020

Sandler 2019: Hans Sandler, Synergie Unternehmen/Zivilgesellschaft, BBE-Arbeitspapier Nr. 9

BBE-Newsletter für Engagement und Partizipation in Deutschland
Bundesnetzwerk Bürgerschaftliches Engagement (BBE)
Michaelkirchstr. 17/18
10179 Berlin
Tel: +49 30 62980-115
newsletter@b-b-e.de
www.b-b-e.de