

Bürgerrat Demokratie

1. Die Idee

Inspiziert von den guten Erfahrungen mit per Los zusammengestellten Bürgerversammlungen in Irland organisieren Mehr Demokratie und die Schöpflin Stiftung gemeinsam mit den unabhängigen Prozessbegleitungs-Instituten nexus und IFOK im Jahr 2019 einen „Bürgerrat Demokratie“. Mit diesem auf Bundesebene bisher einmaligen Modell-Projekt wollen wir in enger Anbindung an die Politik Vorschläge zur Stärkung und Weiterentwicklung unserer Demokratie erarbeiten.

Die Empfehlungen des Bürgerrates sollen an die Expertenkommission zur Demokratie und an den Bundestag zur Beratung übergeben werden.

2. Hintergrund

Immer mehr Bürgerinnen und Bürger in den westlichen Demokratien verlieren den Glauben an das System. In einer repräsentativen Erhebung gaben im Jahr 2018 nur rund zwei Drittel der Wahlberechtigten in Deutschland an, die Demokratie für die beste Staatsform zu halten. In Ostdeutschland sinkt die Zufriedenheit mit dieser Staatsform auf nur 42 Prozent der Befragten. Deutliche Unterschiede gibt es beim Systemvertrauen zwischen den Anhängern von CDU/CSU, SPD und Grünen (78% - 85% Zufriedenheit) und den anderen Parteien (Linke 65%, FDP 52% und AfD 30%).

Besonders kritisch ist der Vertrauensverlust in der jüngeren Generation. Die Demokratiemüdigkeit betrifft nicht nur sozial benachteiligte oder niedriger gebildete Menschen.

Wie kann nun die Unzufriedenheit mit Politik und Demokratie in Deutschland überwunden werden, wie entsteht wieder mehr Systemvertrauen? Die Bundesregierung greift diesen Gedanken im Koalitionsvertrag auf:

„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.“

Unserer Überzeugung nach müssen bei der Beantwortung dieser Fragen auch die Bürgerinnen und Bürger beteiligt werden. Daher soll parallel zur Expertenkommission ein Bürgerrat Empfehlungen zur Ergänzung der parlamentarisch-repräsentativen Demokratie erarbeiten und damit Vorschläge zur Stärkung der Demokratie entwickeln. Die Ergebnisse werden der Expertenkommission sowie dem Bundestag als Empfehlung übergeben.

3. Vorbild Irland

In Irland werden seit 2012 gesellschaftliche Konfliktthemen in per Los bestimmten Bürgerversammlungen behandelt. Im Auftrag des Parlamentes wurden im jüngsten Verfahren 99 Bürgerinnen und Bürger zufällig ausgewählt, die die Wahlbevölkerung u.a. bzgl. Alter, Region und Geschlecht repräsentierten.

Eines der schwierigsten Themen, das unlängst diskutiert wurde, war die Reform des restriktiven Abtreibungsrechts im katholischen Irland. An fünf Wochenenden wurde – unterstützt durch professionelle Moderation und informiert durch Rechtsexperten, Betroffenenberichte, Stellungnahmen von Kirche und Ethikprofessoren – eine Fristenlösung erarbeitet. Das Parlament übernahm die Vorschläge und beschloss, die Verfassung entsprechend zu verändern. Im folgenden Referendum, ohne das eine Verfassungsänderung nicht in Kraft treten kann, wurde der Vorschlag zur Liberalisierung des Abtreibungsrechtes bei einer Beteiligung von 64 Prozent mit einer Mehrheit von 66 Prozent der Bevölkerung angenommen. So konnte ein jahrzehntelanger Streit durch die konstruktive Zusammenarbeit von Bürgerversammlung und Parlament überwunden werden. Irland hat mit diesem Verfahren weltweite Aufmerksamkeit erzielt. Die zentralen Erfolgsfaktoren des Verfahrens sind der öffentliche, faktenbasierte, moderierte Diskurs einer gesellschaftlich repräsentativen Versammlung und deren Anbindung an das Parlament. In gleicher Weise wurden Themen wie Klimaschutz, gleichgeschlechtliche Ehe oder das Wahlrecht bearbeitet.

4. Prinzipien des Beteiligungsprozesses

Losverfahren

Die Wahlbeteiligung sinkt seit Jahren. Vor allem einkommensschwache, bildungsferne Bürgerinnen und Bürger nehmen vermehrt ihr Wahlrecht nicht wahr. Diese Bevölkerungsschichten sind auch nicht repräsentativ im Parlament vertreten. Mehr Gleichberechtigung bietet das Losverfahren, das manche Partizipationsverfahren kennzeichnet. Die Zufallsauswahl sorgt für mehr Beteiligung von ansonsten unterrepräsentierten Gruppen, da zur Teilnahme persönlich und unabhängig von Geschlecht, Bildung, Berufsstand oder auch Zugehörigkeit zu Organisationen eingeladen wird. So werden Menschen erreicht, die zuvor noch nie an politischen Aktivitäten teilgenommen haben und zugleich wird auf diese Weise zuverlässig eine repräsentative Vielfalt der Bürgerschaft aktiviert.

Ergebnisoffener Prozess: Bürgerinnen und Bürger bestimmen die Agenda

Das Verfahren ist ergebnisoffen. Dies wird durch das Prozessdesign sichergestellt. Zu den einzelnen Themen werden jeweils herausragende Expertinnen und Experten konsultiert. Durch einige wenige Vorgaben wird sichergestellt, dass Reformvorschläge dem Gemeinwohl dienen, verfassungskonform und umsetzbar sind, sowie die parlamentarische Demokratie stärken.

Abgeordnete sind Teil des Verfahrens

Im Bürgerbeteiligungsprozess erfahren Abgeordnete, ohne in eine konfrontative Diskussion mit Bürgerinnen und Bürgern zu geraten, wo das heutige System Unzufriedenheit produziert. Umgekehrt können sie Bürgerinnen und Bürgern darüber Auskunft geben, wie Abstimmungsprozesse in Parteien, Fraktionen und dem Parlament laufen und was die Pluspunkte der parlamentarischen Demokratie sind. Durch den direkten Austausch wächst Verständnis füreinander. Die Abgeordneten sind von Anfang an eingebunden, denn Änderungen oder Ergänzungen des repräsentativen Systems nur durch sie erfolgen können. Damit wird auch sichergestellt, dass die Bürgerinnen und Bürger einen klaren Adressaten für die Ergebnisse des Bürgerrates haben.

Einbindung von Bundestag und Bundesministerien

Die Bundestagsfraktionen, der Bundestagspräsident und die zuständigen Bundesministerien (BMI/BMJV) sind über das Projekt informiert und werden auf jeweils geeignete Weise beteiligt. Von den Regierungsfractionen wurde von Andrea Nahles und Ralph Brinkhaus Unterstützung zugesagt. Bundestagspräsident Dr. Schäuble hat ein Grußwort verfasst.



5. Phasen des Verfahrens

1. Regionalkonferenzen zur Vorbereitung des Bürgerrats auf Bundesebene:

Zunächst werden auf Regionalkonferenzen Fragestellungen und Themen aufgenommen (Agenda Setting), die im Bürgerrat behandelt werden sollen. Auf sechs dreistündigen Abendveranstaltungen erarbeiten je 50 Bürgerinnen und Bürger und 15 Vertreterinnen und Vertreter der Politik Vorschläge für die Agenda des Bürgerrats auf Bundesebene.

Abgeordnete sind in ihrer Rolle als Repräsentantinnen und Repräsentanten grundsätzlich von allen

Änderungsvorschlägen im politischen System betroffen. Sie können darüber Auskunft geben, wie Abstimmungsprozesse in Parteien, Fraktionen und dem Parlament in der Praxis ablaufen, und deren Stärken und Schwächen erläutern. Die Regionalkonferenzen bieten eine Plattform, auf der Abgeordnete, ohne in konfrontative Diskussionen zu geraten, aufnehmen können, wo und wie das politische System Unzufriedenheit bei den Bürgerinnen und Bürgern produziert. Durch den direkten Austausch wächst Verständnis füreinander.

Abgeordnete sind von Anfang an dabei, weil etwaige Änderungen des repräsentativen Systems nur durch die Repräsentierenden selbst erfolgen können. Das gemeinsame Ziel ist die Stärkung und Entlastung der parlamentarischen Institutionen durch die erarbeiteten neuen Vorschläge.

Bisherige Zusagen (Stand 7. Mai):

- Erfurt am 13.06.2019 mit Ministerpräsident **Bodo Ramelow**
- Schwerin am 13.06.2019 mit Fraktionsvorsitzendem **Dietmar Bartsch** (LINKE), Schwerins Oberbürgermeister Dr. Rico Badenschier und Ministerin Birgit Hesse
- Koblenz am 19.06.2019 mit Fraktionsvorsitzender **Andrea Nahles** (SPD)
- Gütersloh am 21.06.2019 mit Fraktionsvorsitzendem **Ralph Brinkhaus** (Union) und Fraktionsvorsitzender **Britta Haßelmann** (Grüne)
- Mannheim am 02.07.2019 mit Staatsrätin **Gisela Erler**
- München (Termin im Juli noch offen – Chef der CSU Landesgruppe **Alexander Dobrindt**)

Zusätzlich haben bislang bereits in etwa zehn weitere Bundestags- und Landtagsabgeordnete ihre Teilnahme an den Konferenzen zugesagt. Darüber hinaus nehmen Vertreter der Ministerien und Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter von Abgeordneten teil.

2. Bürgerrat Demokratie:

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

Zufallsauswahl und soziale Inklusivität

Bürgerbeteiligungsverfahren, die auf der Zufallsauswahl der Teilnehmerinnen und Teilnehmer beruhen, gelten als besonders inklusiv, da durch die Ziehung aus den Einwohnermelderegistern zuverlässig Personen gewählt werden, die sich nur zu einem sehr geringen Prozentsatz politisch

betätigen. Häufig reagieren die Ausgewählten mit Erstaunen, auf das Anschreiben und freuen sich „endlich einmal gefragt zu werden“. Aber auch Skepsis gegenüber der Politik oder sogar Misstrauen, ob das Verfahren nicht von einer (gefühlten) politischen und medialen Elite gesteuert wird, gehören zu den Reaktionen auf das Einladungsschreiben. Damit denjenigen, auf die das Los gefallen ist, die Teilnahme möglichst leichtfällt, erhalten alle Teilnehmenden eine Aufwandsentschädigung. Außerdem wird allen Personen eine besondere Unterstützung gewährt, deren Teilnahme durch besondere Umstände verhindert werden würde:

- Alle Teilnehmenden erhalten eine Aufwandsentschädigung in Höhe von 75 € / Tag.
- Den Teilnehmerinnen und Teilnehmern werden die Fahrtkosten erstattet.
- Menschen in besonderen Lebenslagen wird Unterstützung gewährt, damit sie teilnehmen können. Darunter fallen Kinderbetreuung, Betreuung zu pflegender Angehöriger, Dolmetscher u.ä.m.

3. Tag für die Demokratie:

Die Ergebnisse des Bürgerrats werden in einem Bürgergutachten zusammengefasst. Am Tag für die Demokratie (Phase 3), einer Großveranstaltung in Berlin, wird das Gutachten des Bürgerrats der Öffentlichkeit und der Politik vorgestellt, diskutiert und übergeben.

Teilnehmende (ca. 500)

- alle Teilnehmenden des Bürgerrates und alle interessierten Teilnehmenden der Regionalkonferenzen (160 plus 6x 50 = 460, realistisch ca. 325)
- Mitglieder des Bundestags (30)
- Vertreter*innen des Bundespräsidialamts, der Bundesregierung und der Landesregierungen (30)
- Expertenkommission der Bundesregierung (20)
- Beiratsmitglieder, Initiatorinnen und Initiatoren (Mehr Demokratie, Schöpflin Stiftung, nexus, IFOK), Projektpartner (Evaluatoren, Filmteam etc.) (40)
- Vertreter*innen der Zivilgesellschaft, der Wirtschaft, der Wissenschaft, der Demokratie- und Beteiligungsszene (persönliche Einladung) (50)
- Medienvertreterinnen und –vertreter

Rahmendaten

- 15. November 2019
- eintägige Veranstaltung, ca. 13.00 bis 17.30 Uhr (An-/Abreise von den meisten Orten in Deutschland am selben Tag möglich); vorab: Pressekonferenz
- während einer Sitzungswoche
- Location: idealerweise im Paul-Löbe-Haus – Anfrage läuft über SPD-Fraktion. Das signalisiert die Wertschätzung der Fraktionen gegenüber der Bürgerschaft und der Arbeit des Bürgerrates.



Tag für die Demokratie – vorläufiges Programm (ohne Namensnennungen)

ab 11.30	Registrierung, Mittagsbuffet, Getränke; durchlaufende Videos der Bürgerstatements etc.
11.45	Pressekonferenz mit Initiatoren, Fraktionsvorsitzenden, Beiratsvorsitz, zwei Bürger*innen
13.00	Begrüßung durch die Initiatoren, kurzer Filmeinspieler (3 Minuten) zum Rückblick auf Regionalkonferenzen und Bürgerrat
13.10	Begrüßung durch je ein Mitglied des wissenschaftlichen und zivilgesellschaftlichen Beirats
13.25	Statements von Bürger*innen als Einspieler
13.30	Rede einer Vertreterin oder eines Vertreters des Bundestagspräsidiums
14.00	Vorstellung des Bürgergutachtens durch vier Bürger*innen
14.15	Bürger*innen im Gespräch zu ihren Erfahrungen und Erkenntnissen aus dem Dialogprozess und ihren Wünschen für die Umsetzung und Zukunft der Demokratie in Deutschland
14.25	„Markt der Demokratie“ zur Diskussion des Bürgergutachtens in wechselnden Kleingruppen aus Parlamentarier*innen, Bürger*innen und weiteren Teilnehmenden des Tags für die Demokratie
16.10	Blitzlichter aus dem „Markt der Demokratie“: Fünf Teilnehmende berichten von den Stationen (Vertreterin einer Landesregierung, Mitglied des Bundestags (Opposition), Expertenkommission, zwei Bürger*innen)
16.25	Übergabe des Bürgergutachtens an den Bundestag (und die Bundesregierung) mit Foto aller Teilnehmenden
16.30	Rede Vertreter*in Bundesinnenministerium
16.40	Rede Vertreter*in Bundesjustizministerium
16.50	Einspieler mit Statements von Bürger*innen zu den Erwartungen an die Umsetzung und Ausblick auf den Prozess der Umsetzung
17.00	Rede Vertreter*innen der Regierungsfaktionen
17.25	Abschluss, Dank an Teilnehmende
17.30	Ende des Tags für die Demokratie

4. Bürgerschaftliche Begleitung in der Umsetzungsphase

Nach der Übergabe der Ergebnisse des Bürgerrates an die Politik ist eine zivilgesellschaftliche Begleitung der Politik bei der Umsetzung der Empfehlungen geplant. Deliberative Bürgerbeteiligungsverfahren sehen sich mitunter der Kritik ausgesetzt, dass sie trotz guter und transparenter Verfahrensdurchführung letztlich eine Alibifunktion haben, weil ihnen die Gestaltungsmacht fehle. Dies wird als Umsetzungsschwäche wahrgenommen.

In der Phase nach der Übergabe des Bürgergutachtens findet ein weiterer intensiver Austausch zwischen Bürgerinnen und Bürgern und Abgeordneten statt. Die bürgerschaftliche Begleitung der

parlamentarischen Prozesse ist eine große Chance zu einem Dialog auf Augenhöhe, in dem sich Bürgerschaft und Politik begegnen und fruchtbar zusammenarbeiten können. Bürgerinnen und Bürger können berichten, was sie bewegt, was sie anders geregelt wissen wollen und erklären, auf welchen Argumenten die Empfehlungen des Bürgerrates beruhen. Die Abgeordneten können umgekehrt das Spektrum der politischen Reaktionen erklären, die Herausforderungen im Gesetzgebungsprozess und ihre Positionen erläutern. Gemeinsam können Ziele nachjustiert, Machbarkeit ausgelotet und ein gemeinsames Verständnis von der demokratischen Teilhabe in unserem Land entwickelt werden.

Die Bausteine der Umsetzungsphase werden nach der Übergabe der Empfehlungen des Bürgerrates ko-kreativ von den beteiligten Akteuren entwickelt. Die Budgetierung und Finanzierung kann somit erst im Anschluss an Phase 3 erfolgen.

6. Zeitplan

Phase 1	Regionalkonferenzen zur Vorbereitung des Bürgerrats	Juni 2019
Phase 2	Bürgerrat auf Bundesebene	September 2019
Phase 3	Tag für die Demokratie in Berlin	15. November 2019
Phase 4	Bürgerschaftliche Begleitung der Umsetzung	2020

7. Projektkoordination

Die Aufgabe der Koordinierungsgruppe besteht darin,

- ergebnisorientierte Arbeit zu befördern,
- darauf zu achten, dass Verfahrensfragen und nicht Sachfragen behandelt werden,
- dafür zu sorgen, dass die Verfahrenselemente sauber aufeinander aufbauen,
- zu kontrollieren, dass alle relevanten Gruppen im Prozess angemessen vorkommen.

In der Koordinierungsgruppe sind vertreten:

- Initiatoren des Verfahrens (Mehr Demokratie e.V.)
- Durchführende Institute/Prozessbegleitung (nexus Institut, IFOK)

Entscheidungen werden im Konsens getroffen. Bei Konflikten oder anderen wesentlichen Entscheidungen, wie die ausgewogene Auswahl von Expertinnen und Experten, wird der Beirat konsultiert. Letztverantwortung trägt Mehr Demokratie e.V.

8. Beirat / Evaluation

In einem Beirat sind herausragende Organisationen der Zivilgesellschaft vertreten. Die Mitglieder des Projektbeirats geben dem Verfahren gesellschaftliche Legitimation und Gewicht. Sie unterstützen die Kommunikation der Ergebnisse in den politischen Prozess und übernehmen Mitverantwortung, die politische Umsetzung zu unterstützen. Durch seine Zusammensetzung ist der Beirat ein Garant der

Neutralität der Initiatoren und Durchführenden und sichert die Qualität des Verfahrens. Im Beirat vertreten sind u.a. **Bundesarbeitsgemeinschaft der Senioren-Organisationen, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Bundesverband deutscher Stiftungen, Bündnis für Gemeinnützigkeit, Deutsche Städte- und Gemeindebund, Diakonie Deutschland, Deutscher Gewerkschaftsbund, Zentralkomitee der deutschen Katholiken.**

Der Prozess wird von der Forschungsstelle ‚Demokratische Innovationen‘ der Universität Frankfurt (Leitung: Prof. Dr. Brigitte Geißel) wissenschaftlich begleitet und evaluiert.

9. Öffentlichkeit

Das gesamte Projekt wird mit intensiver Öffentlichkeitsarbeit begleitet. Alle Ergebnisse der einzelnen Verfahrensschritte werden online veröffentlicht und das gesamte Verfahren transparent dargestellt.

Über diesen Beteiligungs-Prozess soll ein Dokumentarfilm entstehen. Aktuell laufen Anfragen und Gespräche mit verschiedenen Redaktionen öffentlicher Sender.

10. Kosten des Verfahrens

Die Kosten des Verfahrens in Höhe von 1,45 Mio € werden bislang durch Spenden von Bürgerinnen und Bürgern an Mehr Demokratie e.V. und die Förderung der Schöpflin Stiftung gedeckt.

11. Kontakt

Claudine Nierth, 0178-8 377 377, claudine.nierth@mehr-demokratie.de

Roman Huber, 0179-916 20 56, roman.huber@mehr-demokratie.de