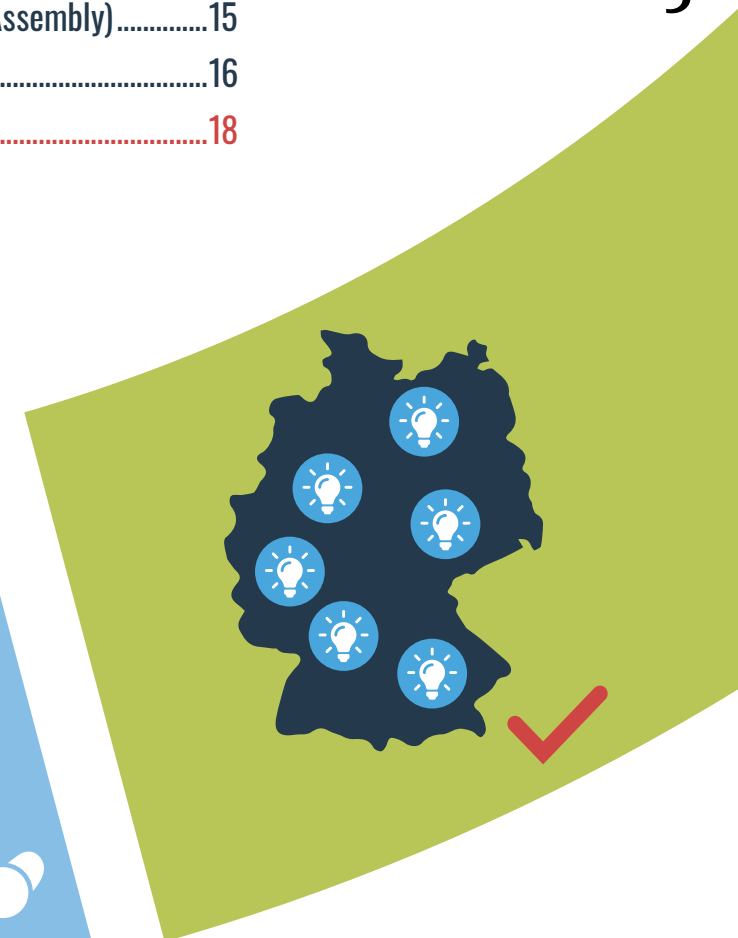
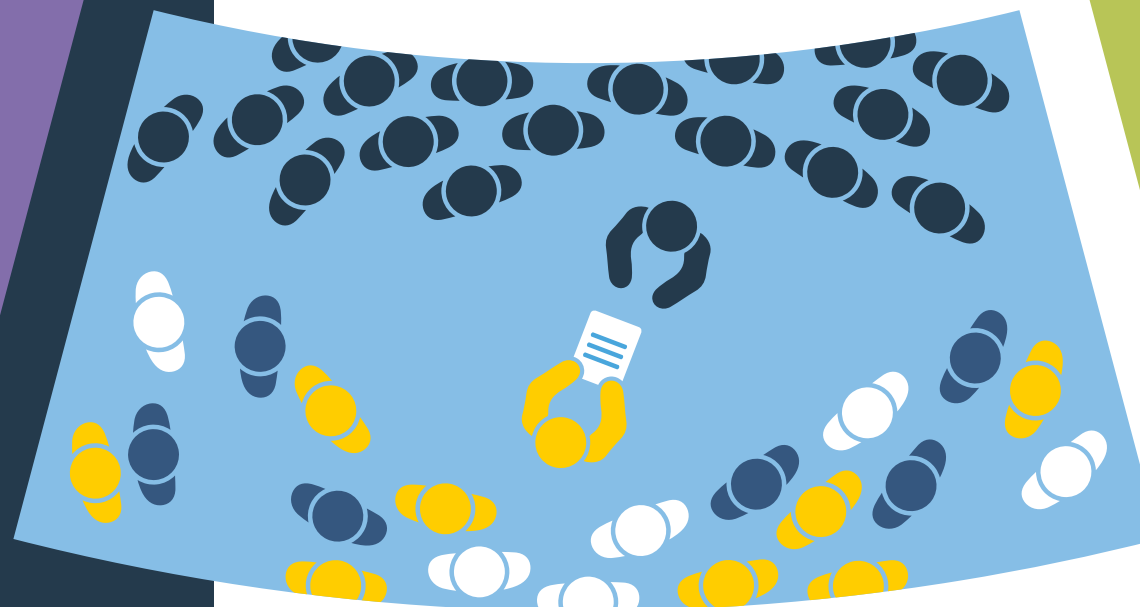
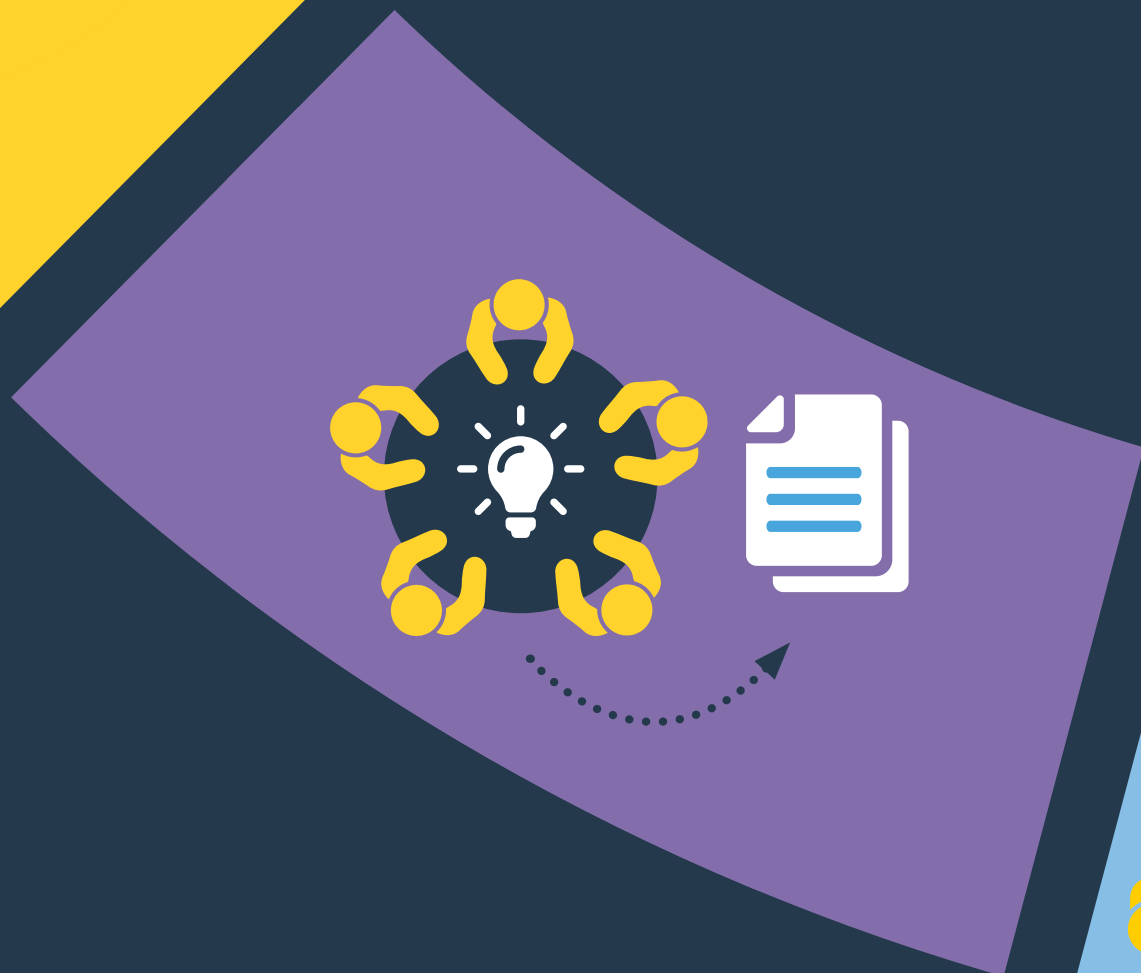




# WARUM UND WIE BÜRGERRÄTE MIT LOSVERFAHREN FUNKTIONIEREN



**BÜRGERRAT**  
Demokratie



## INHALT

1. POLITIK MIT DEN MENSCHEN GESTALTEN? YES WE CAN!.....	4
Kennzeichen von gelosten Bürgerräten.....	4
Vorteile von gelosten Bürgerräten.....	5
2. WO GIBT ES BEREITS ERFAHRUNGEN? – EIN LÄNDERÜBERBLICK.....	6
3. WER IST BETEILIGT? – ROLLEN UND AUFGABEN .....	8
4. WAS PASSIERT WANN? – PLANUNG UND ABLAUF .....	10
5. ANWENDUNGSBEISPIEL: CITIZENS' ASSEMBLY IN IRLAND.....	12
Entstehungsgeschichte .....	12
Politik als Auftraggeber .....	12
Ablauf.....	13
Ergebnisse (Constitutional Convention und Citizens' Assembly).....	15
Besonders umstrittenen Fragen .....	16
6. STUDIEN BELEGEN: ES FUNKTIONIERT .....	18

# 1. POLITIK MIT DEN MENSCHEN<sup>1</sup> GESTALTEN? YES WE CAN!

Wie finden wir als Gesellschaft Wege aus der Demokratiekrise, der Klimakrise, der Finanzkrise? Wie können wir unsere Zukunft gestalten, wie kommen wir zu fairer Ressourcenverteilung, zu Generationengerechtigkeit...? Wir brauchen neue Formen der Ideenfindung, der Kooperation im politischen Feld und des Zusammenarbeitens. In vielen Ländern werden bereits erfolgreich losbasierte Bürgergremien, auch bekannt als Bürgerräten oder Citizens' Assemblies eingesetzt..<sup>2</sup>

## KENNZEICHEN VON GELOSTEN BÜRGERRÄTEN

- „Ganz normale Leute“ werden durch **Zufallsauswahl (per Losverfahren)** bestimmt. Sie entwickeln **konkrete Vorschläge** zu vorher festgelegten Fragestellungen oder sie setzen Themen für eine weitergehende Debatte.
- Jeder Mensch hat die Chance, Teil einer solchen Versammlung zu werden. Dadurch treffen **Personen aus verschiedenen Informationsblasen** aufeinander.
- Die Gruppe ist überschaubar groß (oft sind es nicht mehr als 150 Personen), aber so zusammengesetzt, dass sie die Gesellschaft abbildet.<sup>3</sup>
- Die Versammlungen werden **professionell organisiert** und von einem geschulten Moderationsteam **inhaltlich neutral begleitet**.
- Die Teilnehmenden müssen keine besonderen Vorkenntnisse haben. Eine professionelle Diskussionsleitung und **verständlich aufbereitete Informationen durch Expertinnen** stellen sicher, dass auch komplexe Sachverhalte bearbeitet werden können.
- Möglichst alle **Interessengruppen** (bezogen auf das jeweils bearbeitete Thema) **werden angehört**, z.B. Umwelt- oder Wirtschaftsverbände, Kirchen, Wissenschaftler oder Verbraucherschützerinnen.
- Die Öffentlichkeit, die klassischen und gerade auch die sozialen Medien werden eingebunden – die Beratungen der gelosten Gruppe finden aber in einem geschützten Raum statt.
- Die Vorschläge werden vom Auftraggeber, also zum Beispiel dem Parlament, der Regierung oder einem Ministerium, entgegengenommen und **münden idealerweise in einen Entscheidungsprozess**. Sie können auch inhaltliche Grundlage von Volksbegehren oder Referenden sein.

## VORTEILE VON GELOSTEN BÜRGERRÄTEN

- **Raum und Zeit für echte Debatten:** Bürgerräte ermöglichen einen umfassenden Diskurs über die sozialen, wirtschaftlichen und gesamtgesellschaftlichen Folgen von Maßnahmen. Moderation und Experten sorgen dafür, dass Fakten und Sachargumente im Mittelpunkt stehen. In der direkten Begegnung haben hate speech und fake news kaum eine Chance.
- **Aufbau von Vertrauen:** Die Teilnehmenden verstehen die Arbeit der Politik besser. Bürger kommen mit Politikerinnen und untereinander jenseits von Informationsblasen und Echokammern in Kontakt.
- **Klarheit:** Die Politik nimmt die Bevölkerung besser wahr und weiß bei konkreten Maßnahmen genau, bis wohin die Bürgerinnen mitgehen können und wollen.
- **Mehr als Meinungsumfragen:** Bürgerräte ermöglichen fachlich fundierte Vertiefung und persönlichen Austausch. Statt einer Momentaufnahme liefern sie durchdachte Ergebnisse.
- **Einbindung aller:** Das Phänomen der „Sozialen Exklusion“ bei politischen Prozessen wird vermindert, vor allem durch das Losverfahren, aber z.B. auch durch Zahlung von Verdienstausschlag, Unterstützung bei Kinderbetreuung, Pflege von Angehörigen, Übersetzung, verständliche Sprache.
- **Lobbykontrolle:** Das Verfahren ist **transparent und wenig anfällig für Lobbyeinflüsse**.
- Die Ergebnisse spiegeln einen **„common sense“** wider und werden in der Öffentlichkeit als fair wahrgenommen. Sie sind **mehrheitsfähig** und **unterstützen das Parlament** bei Entscheidungsprozessen.

Können wir „mit dem Losverfahren die Demokratie retten?“, wie die FAZ titelte<sup>4</sup>? Politikerinnen und Bürger anderer Länder würden antworten: „Yes, we can!“. Weltweit werden auf Deliberation (Beratschlagung) basierende Versammlungen erfolgreich angewandt. Oft finden sie auf der lokalen oder regionalen Ebene, zunehmend aber auch in größeren Zusammenhängen statt.<sup>5</sup> Das bekannteste Beispiel dafür, wie durch losbasierte Bürgerbeteiligung Parlamentsentscheidungen und direktdemokratische Entscheidungen erfolgreich verknüpft wurden, finden wir in Irland.

<sup>1</sup> Generell sprechen wir alle Menschen an, unabhängig von Geschlecht und Herkunft. Aus Gründen der Textlänge und des Leseflusses verwenden wir im Folgenden die weibliche und die männliche Form im Wechsel, wobei alle, die sich nicht-binär definieren, immer mitgedacht sind.

<sup>2</sup> Wir nutzen hier überwiegend den Begriff Bürgerrat. Er macht erstens deutlich, dass es sich nicht um eine Veranstaltung handelt, sondern um einen Prozess. Und er ist begrifflich an bereits bestehende Institutionen wie den Ältestenrat des Bundestags, den Klimarat, den Rat der Wirtschaftsweisen... angelehnt.

<sup>3</sup> Mehr zur Zufallsauswahl in Kapitel 4, Schritt 9.

<sup>4</sup> Sebastian Scheffel: Mit dem Losverfahren die Demokratie retten? In: FAZ online, 8.7.19. Abrufbar unter: <https://www.faz.net/aktuell/politik/inland/buergerbeteiligung-mit-dem-losverfahren-die-demokratie-retten-16268760.html>

<sup>5</sup> Einen Eindruck bietet z.B. <https://participedia.net/>

## 2. WO GIBT ES BEREITS ERFAHRUNGEN? – EIN LÄNDERÜBERBLICK

Gerade in Krisenzeiten öffnen sich Menschen und Gesellschaften offenbar für neue Wege. In Irland war es die schwierige Lage nach der Finanzkrise, die den Citizens' Assemblies den Weg bereitete (mehr in Kapitel 5). In **Großbritannien** ist eine vom Parlament beschlossene Citizens' Convention zur Stärkung der Demokratie in Vorbereitung.<sup>6</sup> In **Deutschland** läuft seit Juni der erste bundesweite losbasierte Bürgerrat, um Wege aus der Demokratiekrise zu finden.<sup>7</sup>

Besonders die **Klimakrise** schreit förmlich nach neuen Formen der Beteiligung. Es ist kein Zufall, dass Extinction Rebellion – die angesichts von Klimakrise und Artensterben entstandene Bewegung zivilen Ungehorsams – als eine von drei Forderungen Bürgerräte zum Klimathema nennt<sup>8</sup> und einen eigenen Leitfaden<sup>9</sup> dazu veröffentlicht hat. **Großbritannien** hat mittlerweile reagiert: Sechs Ausschüsse des britischen Parlaments haben eine losbasierte **Versammlung zum Klimaschutz** für den Herbst 2019 angekündigt. Auch auf regionaler Ebene laufen in Großbritannien gleich mehrere Bürgerräte zum Klimathema.

In **Frankreich** rief Staatspräsident Emmanuel Macron im Juni 2019 einen **nationalen Klima-Bürgerrat** ins Leben, der bis Januar 2020 tagen soll. 150 per Los gewählte Teilnehmende sollen an sechs langen Wochenenden innerhalb von vier Monaten Maßnahmen zur Eindämmung der Klimakrise vorschlagen. **Diese Vorschläge sollen laut Macron weitestgehend umgesetzt, eventuell sogar zur Abstimmung gestellt werden.** Gemeinsam ist all diesen Verfahren, dass sie auf das direkte Gespräch mit und zwischen Bürgerinnen und Bürgern als Wegweiser aus einer Krise setzen.

### WEITERE ERFOLGSBEISPIELE:

**Kanada/British Columbia:** 2004 fand eine Citizens' Assembly zur **Wahlrechtsreform** in der kanadischen Provinz British Columbia statt. Dies war eine der ersten Bürgerräte und Vorbild für andere Prozesse.<sup>10</sup> 160 Menschen, davon mindestens eine Frau und ein Mann aus jedem Wahlbezirk, trafen sich über zehn Monate hinweg ungefähr jedes zweite Wochenende. Das Wahlsystem, das sie entwickelten, wurde von 93 Prozent der Teilnehmenden und von der Mehrheit der Bevölkerung für gut befunden.

<sup>6</sup> Citizens' Convention in UK Democracy. A User's Manual. Draft for consultation.

<sup>7</sup> [www.buergerrat.de](https://www.buergerrat.de)

<sup>8</sup> Die anderen beiden Forderungen (schonungslose Offenheit und sofortiges Handeln der Politik) sollen durch eine Bürgerversammlung vorangetrieben werden. Siehe z.B. <https://rebellion.earth/the-truth/demands/>

<sup>9</sup> The Extinction Rebellion Guide to Citizens' Assemblies.

<sup>10</sup> <https://citizensassembly.arts.ubc.ca/>

„Die Mitglieder des Bürgerrates haben gezeigt, wie außergewöhnlich normale Bürger sind, wenn sie eine wichtige Aufgabe übertragen bekommen und die Mittel und Unabhängigkeit erhalten, um es richtig zu machen.“

Jack Blaney, Vorsitzender des Bürgerrates von British Columbia zur Wahlreform

**Belgien/Ostbelgien:** Nach der Wahl 2010 war Belgien in Folge der zersplitterten Parteienlandschaft eineinhalb Jahre ohne Regierung. Aus der Zivilgesellschaft heraus entstand als **Reaktion auf die Parteienkrise** die Initiative G1000. Sie bestand aus einer öffentlichen Online-Konsultation, einer eintägigen Versammlung von 704 Personen und einer kleineren über mehrere Wochenenden tagenden Versammlung von 32 Personen. Beide Gremien bildeten einen Querschnitt der Bevölkerung ab. G 1000 verhalf der deliberativen Demokratie in Belgien zum Durchbruch und mündete u.a. in den dauerhaften Bürgerrat in der Region Ostbelgien, der 2020 seine Arbeit aufnimmt. Die Mitglieder werden per Los bestimmt, sind für 18 Monate aktiv, setzen politische Themen und sorgen dafür, dass Empfehlungen ans Parlament gegeben werden.

„Ich war in der Nacht im Parlament dabei, als Abgeordnete aller sechs Parteien ihre ideologischen Differenzen überwand, um den Gesetzentwurf zu billigen. Es war ein mutiger Schritt, ein Zeichen für andere Politiker, die ihre Wähler eher als Bedrohung denn als Ressource sehen, dass man den Bürgern vertrauen und sie nicht fürchten sollte.“

David Van Reybrouck, Mitorganisator des Bürgerrates in der deutschen Gemeinschaft in Ostbelgien

„Wenn wir der Logik von Big Brother folgen würden, würden wir allmählich die Leute eliminieren, die uns auf die Nerven gingen. Aber hier tun wir es nicht. Wir müssen zusammenhalten und zeigen, dass man Dinge erreichen kann, wenn man zusammenarbeitet.“

Pierre, Mitglied des Bürgerrates, Belgien

**Australien:** 2016 fanden zwei Bürgerräte über einen Vorschlag einer Regierungskommission zur **Lagerung und Entsorgung von radioaktiven Abfällen** aus anderen Ländern statt. Die erste „Jury“ umfasste 50 Teilnehmende und bereitete eine zweite 350 Personen starke Versammlung vor. Beide Gremien wurden an Hand des Adressverzeichnisses der australischen Post ausgelost und spiegelten die Zusammensetzung der Bevölkerung nach Altersgruppen, Geschlecht, Wohnort und Landbesitz wider. Die zweite Jury erstellte einen Report – die ökonomischen Überlegungen hinter dem Vorschlag der Regierungskommission wurden darin als wenig überzeugend bewertet und der Vorschlag daher abgelehnt.



### 3. WER IST BETEILIGT? – ROLLEN UND AUFGABEN<sup>11</sup>

Vorab: Ein Bürgerrat ist eine organisatorische Herausforderung und braucht vor allem auf Landes- oder Bundesebene finanzielle und personelle Ressourcen. Neutrale Prozessbegleiter, die Erfahrung mit Organisation, Strukturierung und Moderation haben, sollten eine zentrale Rolle haben. Unabhängig davon, zu welchem Thema und in welchem Umfeld der Prozess stattfindet, gibt es einige grundlegende Elemente:

- **Ausgeloste Teilnehmende:** Anders als in der Athenischen Demokratie, auf die die Grundidee des Losverfahrens zurückgeht, haben wir heute den Anspruch, die Gesellschaft als Ganzes abzubilden. Die Teilnehmenden werden deshalb möglichst repräsentativ zusammengestellt. Wichtig ist, dass die Teilnahme auch für sonst eher politikferne Menschen möglich und attraktiv wird. (Mehr dazu in Kapitel 4).
- **Koordinierungs-Team:** Diese Gruppe setzt sich zusammen aus dem Initiatorinnen-Kreis sowie neutralen Prozesssteuerungs-Instituten. Sie bindet Experten und möglichst alle relevanten Interessengruppen ein. Das Koordinierungs-Team kann durch Zufallsbürgerinnen ergänzt werden.
- **Initiatoren und Geldgeber:** Teils werden Bürgerräte von der Politik direkt angeregt und auch von der öffentlichen Hand finanziert. Teils greift die Politik die Idee eines Bürgerrates erst später auf. So gab in Irland z.B. die Initiative “We the citizens” (mehr siehe unten) den Anstoß für die folgenden Citizens’ Assemblies. Die Anschubfinanzierung kann in solchen Fällen aus der Zivilgesellschaft kommen, z.B. über Spenden oder Zuwendungen an die initiiierenden Organisationen. Die Initiatoren-Gruppe sollte von Anfang an eine enge Anbindung an die Politik suchen, sonst haben die Empfehlungen der Bürgerinnen keinen Empfänger. Eine spätere Beteiligung der öffentlichen Hand an der Finanzierung ist denkbar und wünschenswert.
- **Prozessbegleitungs-Team:** Dieses Team entwickelt das konkrete Durchführungskonzept und Prozess-Design für den Bürgerrat. Es führt die Zufallsauswahl durch. Professionelle Moderatorinnen sind Teil jedes Bürgerrates. Sie sorgen dafür, dass alle zu Wort kommen, dass die Diskussion fair und in angemessenem Ton verläuft, dass der Zeitrahmen eingehalten wird und greifbare Ergebnisse produziert werden. Die Moderatoren verhalten sich inhaltlich neutral.
- **Expertinnen-Runde:** Eine Mischung von Experten und Vertreterinnen von Interessengruppen vermittelt der Versammlung Wissen aus ihrer jeweiligen Perspektive. Sie werden vom Koordinations-Team eingeladen. Beiträge können z.B. als Rede, im Rahmen einer Diskussionsrunde, als Film-/Audioaufnahme erfolgen. Die Teilnehmenden haben die Möglichkeit für Rückfragen und Diskussionen.
- **Beirat (optional):** Der Beirat berät bei der Auswahl der Expertinnen und stellt sicher, dass den Bürgern ausgewogene und umfassende Hintergrundinformationen zur Verfügung

<sup>11</sup> Die folgenden zwei Kapitel orientieren sich stark an „The Extinction Rebellion Guide to Citizens’ Assemblies“. Wir bedanken uns für diese wertvolle Zusammenstellung.



stehen. Er besteht zum Beispiel aus Wissenschaftlerinnen, ergänzt durch Personen, die zu einem Thema spezielles Wissen haben oder Vertretern zivilgesellschaftlicher Organisationen. Der Beirat achtet darauf, dass der Bürgerrat überparteilich ist. Er soll für Verbreitung in den eigenen Netzwerken sorgen und die Umsetzung der Empfehlungen vorantreiben.

- **Evaluations-Gruppe (optional):** Diese Gruppe beobachtet den Prozess, ohne selbst involviert zu sein. Denkbar ist eine Universität mit der Evaluation zu beauftragen. Die Gruppe kann aber auch vielfältig zusammengesetzt sein z.B. aus Bürgern, Regierungsvertreterinnen, Interessengruppen-Vertretern, Wissenschaftlerinnen und Praktikern.



## 4. WAS PASSIERT WANN? – PLANUNG UND ABLAUF

Wenn Politik oder Verwaltung Bürgerräte starten, findet meist eine Ausschreibung statt. Wenn Bürgerräte aus der Zivilgesellschaft heraus initiiert werden, sind die folgenden Schritte sinnvoll.

- **Schritt 1: Koordinierungs-Team bilden.** Der mögliche Einfluss der Initiatorinnen sollte durch neutrale Prozesssteuerer ausgeglichen werden.
- **Schritt 2: Auftraggeber und Finanzierung klären.** Es ist sinnvoll, dass die Initiatorinnen dabei z.B. die politische Vertretung und Mandatsträger, Industrieverbände, Umweltverbände einbeziehen.
- **Schritt 3: Thema aufbereiten oder mit Hilfe der Bürgerinnen setzen lassen.** Die Fragestellung wird in der Regel durch die Initiatoren in Kooperation mit den Auftraggeberinnen festgelegt. Oft wird es notwendig sein, Vorabrecherchen anzustellen, um die politischen Rahmenbedingungen, den Stand der Forschung und Praxiserfahrungen zusammenzutragen und die Experten und Stakeholder (Interessengruppen) in diesem Themenfeld zu finden.
- **Schritt 4: Faktenlage strukturieren.** Das Koordinierungs-Team bereitet zusammen mit Expertinnen und eventuell mit dem Beirat die Faktenlage auf. Ziel ist es, festzulegen, über welche Einzelfragen die gelosten Bürger diskutieren und entscheiden sollen und welche Informationen sie dazu brauchen. So kann es zum Beispiel Sinn machen, ein großes Thema (Klimakrise) in Unterthemen (Energie, Wärme, Verkehr, Landwirtschaft...) aufzuteilen und hierzu einzelne Fragestellungen zu entwickeln.
- **Schritt 5: Evaluations-Gruppe zusammenstellen.**
- **Schritt 6: Prozess-Design.** Das Design erfolgt in erster Linie durch das Prozessbegleitungs-Team. Diese Komponenten sind dabei wichtig:
  - **Formate definieren:** Das Team entwickelt das Feinkonzept und definiert Eckpunkte, wie Anzahl der Teilnehmenden, Dauer, Moderationsmethodik, Art und Weise wie die Fragestellung bearbeitet wird etc.
  - **Lernen/Informiert werden:** Die Teilnehmenden erhalten grundlegende Informationen zum Thema.
  - **Konsultieren:** Die Teilnehmenden bekommen Informationen von Expertinnen und Vertreter von Interessengruppen.
  - **Deliberation/Beratschlagung:** Diskussion und Beratung in kleinen Gruppen und im Plenum (alle gelosten Bürgerinnen und Bürger gemeinsam).
  - **Entscheidung:** Schrittweise Abstimmung und Verdichtung des Besprochenen. Entwicklung von Empfehlungen und Erstellung eines Reports.
- **Schritt 7: Zufallsauswahl der Teilnehmenden.** In Deutschland bieten sich hierfür die Einwohnermelderegister an. Die Auswahl der Gemeinden und Ziehung aus deren Einwohnermelderegistern erfolgen computergestützt. Das Koordinierungs-Team schreibt die Ausgelosten an, erklärt den Prozess und die Rahmenbedingungen (z.B. Übernahme von Kosten). Diejenigen, die teilnehmen wollen, füllen ein Anmeldeformular aus, in dem auch

soziodemografische Kriterien abgefragt werden. An Hand dieser Informationen überprüft das Prozessbegleitungs-Team nochmals die ausgewogene Zusammensetzung der Angemeldeten in Bezug auf Geschlecht, regionale Herkunft, Migrationshintergrund, Alter und Bildungsgrad. Falls nötig, werden weitere Ausgeloste angeschrieben, bis die Teilnehmenden die Gesellschaft gut abbilden. Es müssen deutlich mehr Menschen angesprochen werden als letztlich teilnehmen (beim Bürgerrat Demokratie wurden mehr als 4.000 Menschen kontaktiert, um eine Gruppe von 160 zusammenzustellen).

- **Schritt 8: Expertinnen und Vertreter von Interessengruppen einladen.**
- **Schritt 9: Infomaterial erstellen.**
- **Schritt 10: Durchführen der Versammlung.** Die Ausgelosten treffen sich in der Regel mehrmals über mehrere Tage an einem gut erreichbaren Ort, teilweise auch über längere Zeiträume hinweg. Die Versammlungen haben einen festen Start- und Endpunkt und die Zusammensetzung der Teilnehmenden bleibt gleich. Präsentationen/Reden aus der Informations- und Konsultationsphase werden veröffentlicht (evtl. auch Live-Streaming). Die Medien begleiten den Prozess. Die Diskussion in den Kleingruppen findet im geschützten Raum statt, also ohne Medien, Stakeholder usw. Die Ergebnisse werden vom Prozessbegleitungs-Team in einem Report aufbereitet.
- **Schritt 11: Übergabe der Empfehlungen an die zuständigen politischen Stellen.** Im Idealfall steht schon vor dem Prozess fest, wie und wann die Regierung/das Parlament/die zuständige Stelle auf die Empfehlungen reagiert. Zu klären ist z.B.: Gibt es eine Parlaments-Debatte oder sogar ein Referendum zu den Vorschlägen des Bürgerrates? In welchem Zeitrahmen reagiert die Politik auf die Vorschläge? Muss die Annahme/Ablehnung begründet werden?





## 5. ANWENDUNGSBEISPIEL: CITIZENS' ASSEMBLY IN IRLAND

Als Vorbereitung für den Bürgerrat Demokratie in Deutschland hat Anfang 2019 eine Gruppe von Demokratie-Aktivisten, Politikerinnen und Beteiligungsexperten eine Studienreise nach Irland unternommen, um den ehemaligen Premierminister, Abgeordnete und Menschen aus der Wissenschaft, von Nichtregierungsorganisationen und natürlich aus der Bürgerschaft zu treffen. Dies sind die wichtigsten Erkenntnisse:

### ENTSTEHUNGSGESCHICHTE

Am Anfang stand die zivilgesellschaftliche Initiative „**We the citizens**“, die auf die mit der Finanz- und Wirtschaftskrise einhergehende Politikverdrossenheit reagierte: In einer 2011 selbst organisierten Citizens' Assembly diskutierten ausgeloste Teilnehmende wichtige politische Fragen. Mit Erfolg: Die an der Assembly Beteiligten zeigten danach mehr politisches Interesse, größere Bereitschaft zu diskutieren und sich politisch zu engagieren – und ihr Vertrauen in den eigenen politischen Einflussmöglichkeiten war gewachsen.<sup>12</sup> Das überzeugte die Regierung, das Instrument des Bürgerrates auf „offiziell“ zu nutzen.

„Wenn [...] es ein Problem gibt, das für deine Gesellschaft im Allgemeinen brennend ist – berufe einen Bürgerrat ein.“

David Keogh, Mitglied der Bürgerversammlung  
über Abtreibung, Irland

Der komplett aus Bürgerinnen und Bürgern bestehenden **Citizens' Assembly** von 2016 ging eine von der Politik eingesetzte **Constitutional convention** voraus, die von 2012 bis 2014 tagte. Sie bestand aus 66 Menschen aus der Bevölkerung sowie 33 Menschen aus der Politik. Es wurden zehn Themenkomplexe behandelt. Für die meisten war jeweils ein Wochenende vorgesehen, für umstrittenere wie die Ehe für alle zwei. Die Teilnehmenden erarbeiteten mehr als 40 Empfehlungen und übergaben diese dem Parlament. Es ging dabei um Fragen wie die Rolle der Frau oder die Herabsetzung des Wahlalters. Dadurch war das Vertrauen der Politik soweit gewachsen, dass ab 2016 nur noch geloste Menschen dem Gremium angehörten, was sich auch im Namen „Citizens' Assembly“ widerspiegelt.

### POLITIK ALS AUFTRAGGEBER

Einer der Erfolgsfaktoren der irischen Versammlungen war ihre Anbindung an die Politik: Nachdem die Citizens' Assembly bereits im Wahlkampf 2016 Thema war, einigte sich die neue Regierung auf die Einberufung und beide Parlamentskammern stimmten zu. Vereinbarungen des Parlaments für die Citizens' Assembly:

- Die Assembly bearbeitet die folgenden verfassungsrelevanten Themen: Schwangerschaftsabbruch („Eighth Amendment“), die Herausforderung einer alternden Gesellschaft, der Ablauf von Referenden, Amtszeitbegrenzung von Parlamentarierinnen, Strategien zum Umgang mit dem Klimawandel.
- 99 Teilnehmende werden zufällig ausgewählt und sollen ein repräsentatives Abbild der irischen Gesellschaft ergeben.
- Die Regierung ernennt den Vorsitz (chair person).
- Die Assembly gibt sich selbst Regeln, nach denen sie tagen will.
- Die Assembly gibt innerhalb eines Jahres nach der ersten Zusammenkunft Empfehlungen an das Parlament ab.
- Eine Gruppe von Expertinnen steht der Assembly bei der Informationsbeschaffung und Beratung zur Seite.
- Die Assembly erarbeitet Empfehlungen, legt sie beiden Parlamentskammern vor und diese setzen ein Komitee ein, das die Empfehlungen zur Debatte im Parlament aufbereitet.
- Die Assembly kann auf Wunsch Stellungnahmen von Interessengruppen und/oder Experten einholen.
- Die einfache Mehrheit der Stimmen aller auf der Versammlung Anwesenden entscheidet. In einer Patt-Situation entscheidet der Vorsitz.
- Die Regierung gibt den Parlamentskammern Rückmeldung zu jeder Empfehlung der Assembly. Wird eine Empfehlung angenommen, legt die Regierung den Zeitrahmen fest, in dem ein Referendum darüber angesetzt werden muss.

### ABLAUF

Die Auswahl der teilnehmenden Bürgerinnen wurde von einem Umfrageinstitut vorgenommen. Um Menschen von der Teilnahme zu überzeugen, reisten Mitglieder des Organisationsteams durchs Land, um persönlich Menschen für die Citizens' Assembly anzusprechen. Innerhalb eines Jahres kamen an zwölf Wochenenden 100 Ausgeloste aus allen Winkeln des Landes zusammen. Im Tagungsort, dem Grandhotel eines Küstenstädtchens, 20 Kilometer nördlich von Dublin, wurden sie von Expertinnen und Wissenschaftlern umfassend über die zu behandelnden Themen informiert. Im Falle der Abtreibungsfrage kamen zum Beispiel betroffene Frauen, Ärzte, Vertreterinnen der katholischen Kirche und Mitarbeiter von NGOs zu Wort. Der „Input“ wurde online übertragen, so dass die ganze Bevölkerung nachvollziehen konnte, auf welcher Grundlage die Citizens' Assembly diskutierte.

<sup>12</sup> Konzept und Ergebnisse des Projekts „We the citizens“ <http://www.wethecitizens.ie/>





Die Teilnehmenden saßen jeweils zu sechst an runden Tischen. Die Beratungen selbst fanden ohne Medienbegleitung statt. Pro Tisch gab es eine Person, die moderierte und eine, die Protokoll führte. Am Ende der Diskussion wurden die zu entscheidenden Fragen gemeinsam im Plenum formuliert und geheim abgestimmt.

„**Es ist nicht nur eine bestimmte Art von Menschen, die aufs College gegangen sind. Man hört, was die gewöhnlichen Menschen, die Menschen, die es vor Ort betrifft, über etwas denken – was sie daran ändern möchten.**“

Noreen O'Flynn, Mitglied des Bürgerrates zu Abtreibungen, Irland

40 politische Empfehlungen, davon 18 Verfassungsänderungen, hat die irische Citizens' Assembly an Parlament und Regierung übermittelt. Die Regierung kündigte zu drei Themen Referenden an, neben den oben erwähnten zur „Ehe für alle und zu Schwangerschaftsabbrüchen wurde mittlerweile auch der sogenannte „Blasphemie-Paragraph“ per Abstimmung behandelt – und abgeschafft. Die Regierung entschied, über welche Vorschläge der Versammlung abgestimmt wird – wenn Verfassungsänderungen anstehen, muss in Irland in jedem Fall abgestimmt werden.

„**[Bürgerversammlungen sind] eine neue Ebene der Demokratie. Wir haben wahrscheinlich ein paar hundert Stunden Gesamtzeit investiert; [...] wir sind im Moment wahrscheinlich die am besten informierten Amateure im Land zu diesem Thema.**“

John Long, Mitglied des Bürgerrates zu Abtreibungen, Irland

„**Unsere Bürger sagen zur Verfassung: Das ist unser Buch. Weil sie über jede Änderung abgestimmt haben.**“

Enda Kenny, ehemaliger Premierminister Irlands.



ERGEBNISSE (CONSTITUTIONAL CONVENTION UND CITIZENS' ASSEMBLY)  
(Stand August 2019)

THEMA	ZAHL DER EMPFEHLUNGEN	REAKTION DER REGIERUNG	UMSETZUNG
Reduzierung der Amtszeit des Präsidenten von 7 auf 5 Jahre	3	Regierung übernahm zwei Vorschläge und lehnte eine Empfehlung ab.	Vorschlag im Mai 2015 im Referendum abgelehnt.
Absenkung des Wahlalters	1	Regierung übernahm den Vorschlag.	Referendum war für 2015 versprochen; in den nächsten 18 Monaten vorgesehen.
Rolle der Frau in Heim und öffentlichem Leben	2	Ministerielle Arbeitsgruppe überlegt Optionen. Regierung will den Verfassungsartikel einfach entfernen.	Referendum steht noch aus.
Mehr Teilhabe von Frauen in Politik	3	Ministerielle Arbeitsgruppe um das Thema weiter zu beraten wurde eingesetzt.	offen
Ehe für gleichgeschlechtliche Paare	2	Regierung stimmte einem Referendum zu und unterstützte den Vorschlag auch inhaltlich.	Im Mai 2015 per Referendum angenommen.
Wahlsystem	10	Fünf Empfehlungen wurden abgelehnt. Regierung versprach Einrichtung einer Wahlkommission, die die restlichen Vorschläge bearbeiten soll.	Beratungen über Wahlkommission laufen.
Wahlrecht für im Ausland lebende Iren bei der Präsidentschaftswahl	1	Ministerielle Arbeitsgruppe berät über Optionen.	Referendum innerhalb der nächsten 18 Monate versprochen.
Blasphemie-Paragraphen abschaffen	2	Regierung hat einem Referendum zugestimmt.	Per Referendum im Oktober 2018 angenommen.
Parlamentsreform	12	Keine formale Antwort der Regierung.	Der Großteil der Empfehlungen wurde im Juni 2016 umgesetzt.
Ökonomische, soziale und kulturelle Bürgerrechte	2	Regierung hat die Empfehlungen abgelehnt.	kein Ergebnis





„Der Bürgerrat hat gezeigt, dass Menschen sehr oft ihre Positionen ändern, wenn man die Debatte um Informationen, Diskussionen, Fragen und Antworten herum strukturiert und es den Bürgern ermöglicht, die Dinge mit fachkundigem Rat wirklich auszudiskutieren.“

Sadhbh O'Neill, Experte beim Bürgerrat zum Klimawandel, Irland

Schwangerschafts- abbrüche	3	Regierung stimmte einem Referendum zu	Per Referendum angenommen im Mai 2018
-------------------------------	---	--	---

BESONDERS UMSTRITTENE FRAGEN

Von den durch die Constitutional Convention und Citizens' Assembly vorbereiteten Ergebnissen, gerade zu den hoch umstrittenen Themen, waren internationale Beobachterinnen ebenso positiv überrascht wie das irische Parlament selbst.

Die mit Abstand heißesten Themen waren die Ehe für gleichgeschlechtliche Paare und ein neues Abtreibungsrecht. Beide Empfehlungen der Versammlungen wurden zuerst vom Parlament übernommen und dann in Abstimmungen angenommen. Dass beide Themen eine Verfassungsänderung zur Folge haben würden, wertete das den Diskussionsprozess stark auf. Deutlich mehr Menschen nahmen Anteil, beteiligten sich an der Diskussion und machten Online-Eingaben.

Die Ergebnisse zeigten, dass alle Befürchtungen in Bezug auf die Rückwärtsgewandtheit der Bevölkerung sich nicht bewahrheiteten.

CONSTITUTIONAL CONVENTION	CITIZENS' ASSEMBLY
Thema Ehe für gleichgeschlechtliche Paare, Mai 2015	Thema Schwangerschaftsabbrüche, Mai 2018
Abstimmungsbeteiligung 60,5 %	Abstimmungsbeteiligung 64,1 %
Ja-Stimmen: 62,1 %	Ja-Stimmen: 66,4 %
Nein-Stimmen: 37,9 %	Nein-Stimmen: 33,6 %

Zuvor hatte Irland eine der rigidesten Abtreibungsregelungen der Welt; selbst nach einer Vergewaltigung war eine Abtreibung nicht erlaubt. Viele Schwangerschaftsabbrüche wurden daher „heimlich“ in England durchgeführt.

Umfragen zum Referendum über Schwangerschaftsabbrüche belegen, dass die vorausgegangenen Citizens' Assembly großen Einfluss auf die Abstimmungsergebnisse hatte: 66 Prozent der Abstimmenden wussten, dass die Referendumsfragen auf Vorschläge der Versammlung zurückging. 70 Prozent wussten von der Zufallsauswahl und 76 Prozent war bekannt, dass Expertinnen der Versammlung Information zur Verfügung gestellt hatten. Auf dieser Grundlage vertrauten offenbar die meisten Abstimmenden darauf, dass die Vorschläge der Bürgerversammlung im Sinne der Allgemeinheit waren.

„Kaum jemand in der Politik hatte hielt diese liberalen Vorschläge für mehrheitsfähig gehalten. Es zeigte sich, dass die Bevölkerung mutiger war. Ohne die Bürgerversammlungen wäre es gar nicht erst zu den Referenden gekommen, denn das Parlament hätte sich kaum einigen können.“

Roman Huber, Vorstand Mehr Demokratie,  
über die Erfahrungen der Irland-Reise



## 6. STUDIEN BELEGEN: ES FUNKTIONIERT

Deliberative Demokratie funktioniert und führt zu soliden und befriedenden politischen Ergebnissen – dies ist wissenschaftlich belegbar.<sup>13</sup>

Einige wichtige Erkenntnisse aus der Forschung zu deliberativen Verfahren sind:

- Gerade Menschen, die keinen Zugang zu Parteipolitik oder Verbänden haben, lassen sich mit Hilfe von Bürgerräten politisch einbinden.
- „Normale Leute“ sind durchaus fähig, qualifizierte Entscheidungen zu treffen, wenn ihnen ausgewogene Informationen und verständlich aufbereitetes Wissen zur Verfügung gestellt werden und der Prozess professionell begleitet wird.
- Der Einfluss von Eliten und Lobbygruppen kann im Rahmen solcher Beteiligungsverfahren erkannt und sogar eingedämmt werden.
- Deliberative Prozesse führen dazu, dass extreme Positionen ausgeglichen und im Idealfall sogar gesellschaftliche Gräben überwunden werden können.
- Deliberative Prozesse führen letztlich dazu, dass Entscheidungen wohlüberlegt, gut reflektiert und relativ widerspruchsfrei sind. Sie stehen damit im Gegensatz zu „populistischen“ Kontexten, wo es lediglich um das Durchsetzen der eigenen Position geht, die Begegnung und gemeinsame Lösungsfindung aber keine Rolle spielen.

18



19



<sup>13</sup> John S. Dryzek, André Bächtiger u.a.: The crisis of democracy and the science of deliberation. In: Science Magazine. Vol. 363. Issue 6432. 15 March 2019. Zusammenfassung hier: <https://science.sciencemag.org/content/363/6432/1144>





## Impressum

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