

Vertrauen und Verantwortung

Grundlagen einer Gesellschaftsanalyse

Teil III: Staatswesen

Christoph Noebel

6.4 Außerparlamentarische Politikgestaltung

6.4.3 Bürgerräte: Neue Wege

Nachdem einige Aspekte politischer Bürgerinitiativen erörtert wurden, widmen wir uns der praktischen Frage, ob in liberalen Demokratien die Bürgerbeteiligung an politischen *Entscheidungsprozessen* über das Wahlrecht hinaus erweitert werden könnte. Im Vorhergegangenen sind Bürgerproteste und zivile Initiativen als Bestandteil des politischen *Einflussspiels* bezeichnet worden. Lassen sich demzufolge neue Ansätze nennen, die Bürger an wichtigen Entscheidungen auf direkte Weise mitwirken lassen? Da etwa das Konzept der *Postdemokratie* auf der Kritik beruht, die repräsentative Demokratie scheitere auf Grund geringer Teilhabe der Bürger [K5.6], erscheint es sinnvoll, sich abschließend mit innovativen Ideen zu befassen, die durch eine entsprechend breitere Mitsprache zur Belebung der Demokratie beitragen könnten.

Im Vorfeld wurde bereits das *Referendum* oder die *Bürgerbefragung* als Teil der Bürgerpartizipation genannt [K6.1]. Dieses Instrument der direkten Bürgerbeteiligung an demokratischen Entscheidungen hat sich auf lokaler Ebene bewährt, auf einer höheren gesellschaftspolitischen Ebene ist es jedoch umstritten. In Deutschland finden Bürgerbefragungen daher auf Länderbasis selten statt und auf Bundesebene gar nicht. Obwohl die direkte Mitbestimmung dem Gedanken einer liberalen Demokratie entspricht, belegen Referenden im Ausland, dass ihr Einsatz unterschiedliche Wirkung haben kann. Österreich und die Schweiz machten damit bisher gute Erfahrungen, es lassen sich jedoch auch entgegengesetzte Beispiele nennen.

Die in Griechenland durchgeführte Volksabstimmung zur Bestätigung des Reform- und Rettungspakets der EU in 2015 ergab zunächst eine Ablehnung, um dann wegen der Gefahr einer Staatspleite von der Regierung ignoriert zu werden. Auch das Brexit-Referendum von 2016 in Großbritannien mit der Entscheidung die EU zu verlassen, warf kritische Fragen der Sinnhaftigkeit von Bürgerbefragungen auf. Wie im Portrait des *Homo suffragatus* erörtert [K5.5], muss die Annahme der Rationalität des Wählers angezweifelt werden. Der Einsatz *alternativer Fakten* durch Demagogen, Populisten und die Boulevardpresse kann dazu führen, dass in Referenden gesellschaftspolitisch fragwürdige Entscheidungen zustande kommen. Wenn bei Volksabstimmungen verzerrte Argumente, Unwissenheit und Emotionalität eine Gefahr für die Gesellschaft darstellen, wirkt dies die Frage auf, ob nicht alternative Konzepte direkter Bürgerbeteiligung das Problem umgehen könnten.

Der belgische Historiker David Van Reybrouck (2016) gab mit seinem kontroversen Buch „Gegen Wahlen“ den Anstoß zu einer interessanten Debatte, wie alternative Entscheidungsprozesse mit direkter Bürgerbeteiligung als Gegenentwurf der repräsentativen Demokratie aussehen könnten. Er griff zunächst auf eine Praxis des antiken Griechenlands zurück. Dabei handelt es sich um das Modell der *Demarchie*, das auf einem *Losverfahren* beruht. Die Grundlage dieses Demokratiemodells beruht auf dem Gedanken, dass Volksvertreter durch das Zufallsprinzip zu bestimmen seien, wobei diese der soziokulturellen Zusammensetzung der Bevölkerung zu entsprechen haben. Im Vergleich zu den gängigen Regierungswahlen und Referenden bedeutet dieses Auswahl-

prinzip, dass sowohl die Beteiligung vieler uninformatierter und irrationaler Wähler wegfallen würde, als auch die durch den politischen Wettbewerb geschürte Polarisierung und Egoismen der zur Wahl stehenden Politiker. Ersetzt würde der klassische Wahlprozess der Demokratie durch die Einrichtung von *Bürgerräten*, die sich aus wenigen Abgeordneten mit repräsentativer Verteilung zusammensetzen. Die Ratsmitglieder zeichneten sich dadurch aus, dass ihre begrenzte Teilnahme durch Uneigennützigkeit geprägt wäre, da sie sich keine Sorge um öffentliche Aufmerksamkeit und die nächsten Wahlen zu machen haben. Auf Grund der Auswahlkriterien sind sie nicht nur repräsentativer, sondern womöglich auch informierter, weniger dogmatisch und konsensbereiter. Obwohl van Reybroucks Kritik an den bestehenden Wahlprinzipien berechtigt ist, muss bezweifelt werden, ob die Einführung einer Demarchie auf Bundesebene aus verfassungsrechtlichen Gründen realisierbar wäre und tatsächlich mehr Vorteile brächte. Trotzdem bietet das Konzept der Bürgerräte oder Bürgerversammlungen einen originellen Weg, die Demokratie dadurch zu beleben, dass sie nicht nur mehr direkte Beteiligung der Bürger erlaubt, sondern auch repräsentativere und qualitativ höhere Entscheidungen herbeiführen könnte. Angewandt auf vereinzelte Gesellschaftskonflikte und Entscheidungen auf lokaler Ebene bietet die Demarchie durchaus ein konstruktives Mittel, um die Idee einer direkten Demokratie mit Inhalt zu füllen.

Seit einigen Jahren finden bereits konkrete Anwendungen der Bürgerräte statt. Um deren Erfolg zu beschreiben, lässt sich ein Beispiel heranziehen, das 2016 in Irland für Aufmerksamkeit sorgte. Die damalige Regierung erkannte, dass jahrzehntelange Reformversuche zur Lösung des kontroversen Themas der Abtreibung über den parlamentarischen Weg gescheitert waren. Daher setzte sie eine *Citizen Assembly* ein, die sich aus 99 per Los ausgewählten Personen aus allen Gesellschaftsschichten und Lebenslagen zusammensetzte. Über fünf Wochenenden hinweg trafen sich die Bürgerratsmitglieder in einem Hotel der Küstenstadt Malahide, um über die langjährig ungeklärte Frage des Rechts auf Abtreibung zu verhandeln. Mit hoher Mehrheit schlugen sie eine Verfassungsänderung vor. Da die Gruppe nicht rechtskräftige Beschlüsse fällen konnte, beschloss die Regierung, ein Referendum abzuhalten, das letztlich zu einer entsprechenden Verfassungsänderung führte. Wie dieses Beispiel in Irland zeigte, wurde der Bürgerversammlung eine Beraterfunktion mit hohem Symbolwert eingeräumt, um dadurch eine konsensfähige Grundlage zu schaffen, politische Engpässe auf ungewöhnliche Weise zu lösen.

Bürgerräte sind deutlich mit dem Konzept der *deliberativen Demokratie* verbunden. Dieses Demokratiemodell beruht auf dem Vertrauen in die Fähigkeiten der Bürger, an öffentlichen Beratungen und Debatten formell teilnehmen zu können, um offizielle Entscheidungsprozesse zu ergänzen und mit Initiativen zu unterstützen. Die Idee der Bürgerräte geht somit davon aus, dass der Bürger über ein erforderliches Maß an Allgemein- oder Fachwissen verfügt, um in konstruktiven Debatten teilnehmen und informiert über Entscheidung abstimmen zu können. Diese Ausgangsposition mag optimistisch sein, sie kann jedoch nicht verworfen werden. Schließlich beruht das Konzept des *Schöffengerichters* nicht nur auf dem Zufallsprinzip, sondern auch auf der Grundlage, die meisten Menschen besäßen die Fähigkeit, sich mit Rechts- und Gerechtigkeitsfragen ernsthaft auseinanderzusetzen, um dann vernünftige Urteile fällen zu können.

Obwohl die allgemeine Einführung entscheidungsfähiger Bürgerräte als Alternative zur klassischen Form der repräsentativen Demokratie nicht zu erwarten ist, bietet sie ein Konzept, um die Demokratie mit mehr direkter Bürgerbeteiligung zu stärken. Abgesehen davon, dass Bürgerräte bereits in anderen europäischen Ländern eingesetzt wurden, lassen sich auch in Deutschland Anwendungen nennen, die geplant oder umgesetzt worden sind, um über vereinzelte Gesellschaftsprobleme zu diskutieren und entspre-

chende Gutachten zu erstellen. Diesbezüglich konstituierte sich beispielsweise 2019 der erste *Bürgerrat Demokratie*, in dem 160 Mitglieder durch Losverfahren teilnahmen und über die Erweiterung demokratischer Entscheidungsprozesse debattierten. In ihrer Stellungnahme forderten die Ratsmitglieder eine Ergänzung der parlamentarischen Demokratie durch innovative Formen direkter Bürgerbeteiligung. Seitdem werden stetig mehr Initiativen gegründet, die sich für das Konzept der Bürgerräte auf lokaler und nationaler Ebene einsetzen.

Auch wenn die Bürgerteilnahme an Debatten über wichtige Gesellschaftsthemen begrüßenswert ist, bleibt noch ungeklärt, wie die offiziellen Entscheidungsträger mit den Beschlüssen der Räte umgehen. In Irland wurde insofern politisch reagiert, als das Bürgergutachten sofort durch ein Referendum bestätigt wurde. In Deutschland wäre eine derartige Vorgehensweise bestenfalls für lokale Themen denkbar, nicht jedoch auf Bundesebene. Dennoch ermöglichte die Empfehlung des *Bürgerrats Demokratie*, dass sich ihre Mitglieder direkt an Abgeordnete des Bundestags wenden konnten, um sie persönlich von der Empfehlung zu überzeugen. Ein wesentlicher Vorteil dieses Verfahrens besteht somit darin, dass mehr Bürgernähe zur offiziellen Politik zustande kommt.

Die Einführung der Bürgerräte stellt zwar eine neue Entwicklung in der Politiklandschaft dar, auf lokaler Ebene hat es jedoch schon zuvor ähnliche Diskussionsforen gegeben. Dazu zählen nicht nur online-Befragungen, sondern auch *Bürger- oder Stadtgespräche*, zu denen in der Regel die offiziellen Vertreter der Kommunen einladen. Sie dienen sowohl dem Gedanken der aktiven Teilhabe als auch der Entwicklung origineller Projekte und Lösung existierender Probleme. Ein wesentliches Merkmal dieser Verfahren besteht darin, dass auf den Fundus lokaler Fachkenntnisse und praktischer Erfahrungen der Bürger zurückgegriffen wird. Auch in diesem Zusammenhang ist es für die Bürgerschaft von kritischer Bedeutung, wie Politik und Verwaltung mit den ausgearbeiteten Ergebnissen umgehen. Werden die vorgeschlagenen Maßnahmen ignoriert oder für eigene Zwecke instrumentalisiert, sind Bürgergespräche eher kontraproduktiv, denn sie schüren oder verstärken Misstrauen gegenüber den offiziellen Staatsorganen. Daher wäre zu überlegen, ob und in welchem Maße Bürgerräte nicht nur über einen konsultativen Charakter verfügen sollten, sondern auch über eine gewisse Entscheidungshoheit. Egal, welches Format Bürgerräte in Zukunft einnehmen werden, ihre Effektivität beruht auf zwei wesentlichen Voraussetzungen. Es bedarf zunächst des Vertrauens der Politik in die Fähigkeiten und das Verantwortungsbewusstsein der Bürger. Umgekehrt müssen Bürger der Politik und öffentlichen Verwaltung genügend Vertrauen schenken und davon ausgehen, dass ihr zivilgesellschaftliches Engagement wahrgenommen und gewürdigt wird. Solange das gegenseitige Vertrauensverhältnis zwischen Bürgern, Politikern und Verwaltung beschädigt ist, bleiben die Konzepte einer direkten Bürgerbeteiligung und einer diskursiven Demokratie nicht mehr als eine spannende, aber illusorische Idee.

Literatur

Van Reybrouck, David (2016): „Gegen Wahlen: Warum Abstimmen nicht demokratisch ist“, Wallstein Verlag, 2016