



# BÜRGERRÄTE – EINE GUTE IDEE AUCH FÜR VERBÄNDE?

Was sind Bürgerräte und wem nutzen sie? Diesen Fragen ist Henning von Vieregge im Interview mit einem Befürworter dieses Instruments nachgegangen. Der Ökologe Hans-Peter Meister ist Pionier von Bürgerbeteiligung, Dialogen und gesellschaftlicher Kooperation. Als Gründer des deutschen Marktführers ifok entwickelte er das Unternehmen vom Start-up zum internationalen Kompetenzzentrum für nachhaltige Entwicklung. Heute leitet er das von ihm gegründete gemeinnützige Bürgernetzwerk für systematische Bürgerbeteiligung. Sind Bürgerräte eine Konkurrenz herkömmlicher Lobbyarbeit, wie manche Kritiker befürchten? Könnten sie für Verbände auch eine Chance sein?



**Verbändereport:** Bürgerräte werden zufallsbasiert durch Auslosen zusammengesetzt und umfassen zwischen 40 und 200 Bürger, die sich einem Thema widmen. Ist das eine zutreffende Definition?

**Hans-Peter Meister:** Ja, so ungefähr kommt das hin. Jedenfalls in der aktuellen Debatte. Es verbergen sich viele unterschiedliche Varianten unter dem Oberbegriff „Bürgerrat“, sie unterscheiden sich in Größe, Ziel, Zusammensetzung oder auch dem Ablauf.

**Ich wundere mich, dass eine Idee, die in den 90er Jahren recht bekannt und auch erprobt unter „Planungszelle“ gelaufen ist, dann offenbar in Vergessenheit geriet und jetzt wieder aufgetaucht ist. Haben Sie eine Erklärung?**

Ich glaube einfach, die Zeit ist jetzt reif. Wir erkennen zunehmend, dass wir die großen gesellschaftlichen Probleme nur im Miteinander der verschiedenen gesellschaftlichen Bereiche erörtern und lösen können. Deswegen ist die Politik auf den Bürgerrat als eines von vielen anderen möglichen Modellen gekommen.

**Ist die Kluft zwischen Bürgern und Politik möglicherweise größer geworden? Geht es um Vertrauen?**

Ja, gegenseitiges Vertrauen ist ein großes Thema. Ich denke, dass es bei der Komplexität der heutigen Probleme vielen Menschen nicht mehr ausreicht, alle vier oder fünf Jahre ein Kreuzchen zu machen und damit der Politik eine Carte Blanche zu geben für alles, was sie in der Wahlperiode macht. Da fehlt das Vertrauen, das funktioniert heute nicht mehr. Es liest doch niemand die Wahlprogramme der Parteien. Und abgesehen davon wird im Laufe einer Wahlperiode sehr viel entschieden, was gar nicht in den Wahlprogrammen stand. Also muss es zwischen den Wahlen auch irgendwie Möglichkeiten geben, der Politik zu spiegeln, was ihre Wählerschaft zu einem bestimmten Thema wirklich denkt. Dafür sind Umfragen wenig geeignet, aber Bürgerräte schon eher, weil hier gemeinsam diskutiert und Lösungsvorschläge erarbeitet werden.

**Es gibt drei Einwände gegenüber Bürgerräten: Anhänger einer repräsentativen Demokratie fürchten, dass die-**



Am Ende wird abgestimmt und ein gemeinsames Votum des Bürgerrats entsteht. © Mehr Demokratie

se Schaden nimmt. Zweitens von Lobbyisten, die die Meinungsbildung der Politik gestört sehen. Und drittens von denen, die für mehr Demokratie sind und befürchten, dass die Instrumente gegeneinander ausgespielt werden. Zunächst zum ersten Einwand: Die repräsentative Demokratie wird nicht gestärkt, sondern durch Bürgerräte geschwächt und ist infrage gestellt. Was sagen Sie dazu?

Das kann man eigentlich nur behaupten, wenn man nicht weiß, was ein Bürgerrat ist. Bürgerräte treffen ja keine Entscheidung, sie nehmen keinem Parlament irgendeine Entscheidung ab. Sie sind eher

eine spezifische und besonders effiziente Art der Anhörung. Warum aber in aller Welt sollten sich Politikerinnen und Politiker dagegen sperren, ihrer Wählerschaft zwischendrin zuzuhören? Ist das die Einstellung „Lasst mich in Ruhe, ich will machen, was ich will“? Das wäre ein merkwürdiges Verständnis von Repräsentation.

Einwand zwei bezieht sich auf die Lobbygruppen. Olaf Zimmermann, Geschäftsführer des Kulturrats, spricht von einem „Frontalangriff auf die organisierte Zivilgesellschaft durch Bürgerräte“. Er sagt, Politik versuche, die eingefahrene und grundgesetzlich fest-

gelegte Form der Meinungsbildung zu unterlaufen. Ein professionelles Auftreten auf Augenhöhe mit den Regierungs- und Parlamentsvertretern sei notwendig. Mit Bürgerräten gaukele man mehr Demokratie nur vor.

Also die Annahme, dass Bürgerinnen und Bürger in einer Demokratie zwischen den Wahlterminen nichts mehr zu melden hätten, weil die etablierte Zivilgesellschaft, und das heißt ja die Lobbygruppen, schon die Vertretung der Bürgerschaft übernehmen würden, erweist sich in der Praxis nicht als funktionsfähig. Lobbygruppen vertreten eigene Interessen, auch zivilgesellschaftliche Lob-

„Bei einem Großteil der Themen lassen sich grob geschätzt 80 Prozent der sogenannten Konflikte leicht auflösen, wenn man die Leute, also Wähler und Wählerinnen, miteinander reden lässt.“

bygruppen, und sie haben eine wichtige Funktion. Aber sie repräsentieren nicht die Bürgerinnen und Bürger. Sie stehen für einen asymmetrischen Pluralismus. Das heißt, wer Macht hat, kann seine Interessen überdurchschnittlich vertreten. Hier können Bürgerräte ausgleichen.

**Und wenn die Bürgerräte bei ihren Beratungen zu ganz anderen Ergebnissen kommen als Politik, Verwaltung und Lobbygruppen?**

Dann müssen die eben damit leben können. Das wäre auch für alle eine wichtige Erkenntnis. Aber das eigentliche Problem liegt meist woanders: Bei einem Großteil der Themen lassen sich grob geschätzt 80 Prozent der sogenannten Konflikte leicht auflösen, wenn man die Leute, also Wählerinnen und Wähler, miteinander reden lässt. Das Problem ist oft, dass Lobbygruppen auf die verbleibenden 20 Prozent fixiert sind, weil sie eigenen Interessen entsprechen. Dann versuchen sie, den gesamten Entscheidungsprozess zu blockieren. Ein Bürgerrat dagegen konzentriert sich auf das, was Konsens ist, und könnte der Politik

helfen, wenigstens mal diese 80 Prozent anzugehen, statt auf die hundertprozentige Lösung zu warten.

**Kritiker wie Zimmermann fürchten, dass ein Bürgerrat zum Beispiel bei Themen wie Kultur, Migration oder Klima „volkstümlich“ rät, zugespitzt extremistisch. Ist diese Sorge nicht nachvollziehbar?**

Genau das Gegenteil ist der Fall. Bei einer Bürgerbeteiligung setzt sich nicht der extremistische oder der populistische Teil der Teilnehmerinnen und Teilnehmer durch, sondern eher das, was man den gesunden Menschenverstand nennen könnte. Ich habe jedenfalls in mehr als 20 Jahren bei Hunderten von Prozessen persönlich nie erlebt, dass sich Extrempositionen durchgesetzt haben, sondern immer sachgerechte Lösungen, die breit akzeptiert wurden.

**Letzter Punkt zu den Bedenken. Bürger, die für mehr Demokratie sind, wie beispielsweise Mehr Demokratie e. V., fordern einen Ausbau des Instruments Volksabstimmungen in all ihren Va-**

**rianten: bundesweit sowie auf Landes- und Lokalebene. SPD, Grüne und FDP, die bisher für Volksabstimmungen auf Bundesebene plädierten, haben diese Forderung fallen gelassen und sind nun für Bürgerräte. Das heißt, da wird möglicherweise ein Instrument der politischen Bürgerpartizipation gegen das andere ausgespielt.**

Ich halte Bürgerabstimmungen, so wie sie jetzt zum Beispiel in Hessen etabliert wurden, bei denen man zu höchst komplexen Themen nur Ja oder Nein sagen kann, für oft nicht geeignet, um zu wirklich guten Entscheidungen zu kommen. Es sei denn, man macht vorher einen Partizipations- und Dialogprozess, zum Beispiel durch einen Bürgerrat, sodass eine gemeinsame Faktenklärung zur Verfügung steht. Die Instrumente stehen also nicht unbedingt gegeneinander, sondern können oder sollten sich sogar ergänzen.

**Bestimmt nicht folgendes Spannungsverhältnis die Arbeit der Bürgerräte: Einerseits werden demokratisch gewählte Gremien und Lobbygruppen ausgehebelt und Bürgerrats-Ergeb-**

nisse 1:1 von der Exekutive übernommen, weil es die von ihr erwünschten Ergebnisse sind. Auf der anderen Seite können die Resultate der Bürgerräte vollkommen unberücksichtigt bleiben und am Ende machen Verwaltung und gewählte Repräsentanten doch, was sie wollen. So wird guter Wille verbrannt und das Ziel, nämlich mehr Vertrauen in und mehr Freude an Demokratie zu schaffen, verfehlt. Wie geht man mit diesem Dilemma um?

Ja, das ist wirklich ein kritischer Punkt. Denn man kann Bürgerräte durchaus so einsetzen, wie Sie beschreiben, als eine reine PR-Show, bei der die Beteiligten für die Tonne arbeiten. Deswegen besagt die Einberufung eines Bürgerrates noch gar nichts über die wirklichen Absichten der Politik. Vielmehr kommt es darauf an, wie der Prozess abläuft und ob, wie und in welchem Umfang die Ergebnisse des

Bürgerrats in die Entscheidung des Parlaments einfließen. Und wann und wie gibt es Rückmeldungen an die Teilnehmerinnen und Teilnehmer, die sich zusammengefunden und engagiert hatten?

### **Ist das einer der Beweggründe zur Gründung des Bürgernetzwerks?**

Das ist richtig. Wir haben ein Bürgernetzwerk aufgebaut, um Bürgerinnen und Bürgern auch zwischen den Wahlterminen eine Stimme zu geben – unter dem Motto „Mitreden, Mitdenken, Mitgestalten“. Dieses Netzwerk bietet der Teilnehmerschaft der Bürgerräte an, eine Art „Lobbygruppe“ für ihre eigenen Ergebnisse zu sein. Gemeinsam in einem Netzwerk kann man viel besser auftreten und Politik und Verwaltung sagen: Wir haben jetzt lange diskutiert und gearbeitet, jetzt wollen wir auch gerne von euch wissen, wie ihr mit den Ergebnissen umgeht, was

ihr umsetzt und warum ihr anderes nicht umsetzt. Das kann die Gefahr des Missbrauchs als PR-Veranstaltung deutlich reduzieren.

### **Mich würde ein Beispiel einer gelungenen Arbeit interessieren.**

Oje, da will ich aus der ungeheuren Fülle nichts auswählen müssen. Es gibt so viele gute Beispiele, wo die Arbeit von Bürger- und Zivilgesellschaft gemeinsam gute Lösungen hervorgebracht hat und diese dann auch umgesetzt wurden. Auch wenn das in der Vergangenheit meist nicht „Bürgerrat“ genannt wurde, aber ein vergleichbares Verfahren war. Das reicht von der Erarbeitung kommunaler Klima- oder Verkehrsprojekte über die Umsetzung von Infrastrukturprojekten wie Industrie- oder Wohngebieten, Straßen, Bahnstrecken oder Flughäfen bis hin zu der Mitwirkung an Forschungs- oder Förderprogrammen für Bundes- oder Landesregierungen.

### **Was unterscheidet einen erfolgreichen von einem nicht erfolgreichen Bürgerrat?**

Gelingt es, den Teilnehmerinnen und Teilnehmern und der beobachtenden Öffentlichkeit das Vertrauen zu vermitteln, dass es den Entscheidern wirklich um eine gute Zusammenarbeit und ein gutes Zuhören geht? Werden die angesprochenen Probleme wirklich gelöst? Entscheidend dafür ist die Spitze der Verwaltung. Dilemma und Chance zugleich bestehen darin, dass der oberste Entscheider zum Beispiel in einer Kommune es in der Hand hält, ob der Bürgerratsprozess eine gute Sache wird oder ob es nur Fake ist. Dilemma, weil eine einzige Person so viel Einfluss hat, eine gute Sache kaputtzumachen. Aber auch eine Chance, weil diese eine Person einfach einen Bürgerrat einberufen und optimal nutzen kann, ohne dass erst ein Gesetz erlassen, eine Bürokratie bewegt oder anderweitig schwierige Entscheidungsprozesse in Gang gesetzt werden müssen. Man kann es einfach machen.



#### **Das Bürgernetzwerk e. V.**

Viel Unzufriedenheit mit der Politik entsteht bei Bürgerinnen und Bürgern, weil sie nur alle vier Jahre einmal wählen können. Dazwischen sehen sie keine guten, regelmäßigen und wirkungsvollen Gelegenheiten, konstruktiv die eigene Stimme in Debatten einzubringen, ohne sich gleich langfristig an eine einzige politische Partei zu binden. Zudem können in der komplexen Welt von heute viele gesellschaftliche Probleme nicht mehr von Politik und Verwaltung allein oder sogar über die Köpfe der Betroffenen hinweg entschieden und gelöst werden.

Das Bürgernetzwerk steht für systematische Bürgerbeteiligung und Kooperation aller gesellschaftlichen Kräfte, damit

- die Politik weiß, was in der Gesellschaft zu konkreten Themen gedacht wird,
- alle Betroffenen zusammenkommen und darüber reden, was in der täglichen Praxis der Gesellschaft wirklich gebraucht wird,
- gemeinsam gute Lösungsvorschläge erarbeitet und diese auch gemeinsam umgesetzt werden.

Das gemeinnützige Bürgernetzwerk arbeitet in lokalen, selbstständigen Einheiten zu zahlreichen Themen und kooperiert dabei eng mit Mehr Demokratie e. V.

Mehr Informationen unter [www.buergernetzwerk.de](http://www.buergernetzwerk.de).



Unerlässlich: eine professionelle Moderation und Prozessbegleitung. © ifok GmbH

**Lokal sind auf der Homepage „Bürgerrat.de“ an die 100 Einzelfälle aufgeführt, die laufen oder abgeschlossen sind. Aber Sie plädieren dafür, dass noch sehr viel breiter angesetzt wird.**

Guter Klimaschutz ist ein Beispiel dafür, dass es sachlich gar nicht anders geht als auf diesem Weg der Bürgereinbeziehung. Klimaneutralität bis 2035 kann man nicht von oben verordnen. In unserer modernen Gesellschaft geht das schon gar nicht. Der Staat braucht auf allen seinen Ebenen die Akzeptanz und die Mitwirkung von Bürgern und Zivilgesellschaft. Ja, und deshalb plädiere ich für eine flächendeckende Ausweitung von Bürgerräten oder Bürgerbeteiligung.

**Damit sind wir wieder beim Bürgernetzwerk.**

Ja, denn das Bürgernetzwerk ist ein Angebot an alle, denen es um die Lösung ge-

sellschaftlicher Probleme geht – um ein fruchtbares Miteinander von Politik, Verwaltung, Bürgern und Zivilgesellschaft. Die Teilnehmerinnen und Teilnehmer wählen die Themen selbst. Das reicht von Klimaschutz über Innenstadtentwicklung, generationenübergreifende Wohnkonzepte und Nachbarschaftshilfe bis hin zu Digitalisierung für Senioren im ländlichen Raum, um nur eine Auswahl zu benennen. Das Bürgernetzwerk ist keine Bürgerinitiative für eines dieser Themen, sondern das Dach, unter dem sich Interessierte an einer Problemlösung zusammenfinden können.

**Wie wichtig ist die professionelle Moderation? Ist sie nicht eine weitere entscheidende Größe?**

Ja, absolut. Wobei Moderation zu wenig ist. Eine gut moderierte Veranstaltung ist eigentlich völlig ohne Risiko für

irgendjemand. Dabei kommen immer gute Ergebnisse raus. Die entscheidende Frage ist nachher: Was mache ich damit, was macht der Entscheider, wie geht die Gruppe weiter damit um? Wie wird der ganze Prozess aufgesetzt? Da braucht man ein vielfältiges Handwerkszeug. Und wie schon gesagt: Bürgerräte sind nur eines von vielen guten Modellen der Bürgerbeteiligung.

**Will man 100 Bürger für einen Bürgerrat gewinnen, der möglichst repräsentativ und auf jeden Fall divers ist, muss man bei wie vielen Bürgern die Bereitschaft zur Mitwirkung erfragen?**

Diese Vorphase ist zeit- und kostenaufwendig. Nach meiner Erfahrung muss man den Faktor 10 nach Zufallsprinzip suchen und kontaktieren. Also wenn man 100 Menschen zusammenbringen



Gemeinsame Arbeit im Bürgernetzwerk © Bürgernetzwerk

will, muss man etwa 1.000 Personen ansprechen, ob sie mitmachen möchten. Das gilt aber nur, wenn man die Idee einer möglichst optimalen Repräsentativität erreichen will. Der Bürgerrat soll in diesem Fall möglichst ähnlich zusammengesetzt sein wie die gesamte Bevölkerung. Meiner Meinung nach ist das nicht unbedingt nötig. Sobald ich 100 oder mehr Personen habe, spielt diese Frage in der Praxis keine Rolle mehr bei der Qualität der Ergebnisse. Das ist auch wissenschaftlich belegt. Aber wenn die Politik heute Bürgerräte beruft, legt sie auf diese meist pseudogene Repräsentativität großen Wert. Damit soll gezeigt werden, dass nicht nur Vertreterinnen und Vertreter bestimmter Meinungen zusammenkommen. Da spiegeln sich Unsicherheit und Angst in der Politik, aber auch in der Gesellschaft wieder, dass irgendwas gemau-schelt würde.

**Ist das denn wirklich kein Risiko? Wie sichert man ab, dass nicht nach dem vom Veranstalter gewünschten Ergebnis ausgesucht wird?**

Beim losbasierten Bürgerrat übernimmt die Ansprache der Teilnehmerinnen und Teilnehmer in der Regel eine Agentur

oder ein Universitätsinstitut. Das macht die Sache ja so langwierig, kompliziert und teuer. Das wäre der Supergau, wenn da manipuliert werden würde. Aber das ist mir persönlich noch nie passiert und in der Praxis auch nie begegnet. Ich habe ja schon ausgeführt, dass etwa ab 100 Personen die Gruppe in der Regel divers genug zusammengesetzt ist. Und dann gibt es ja noch die Moderation, die darauf achten muss, dass nicht einseitig diskutiert wird oder dass sich offensichtlich Minderheiten gegen die anderen durchsetzen. Ehrlich gesagt ist das aber einfach Standard bei einem professionellen, handwerklich korrekten Vorgehen.

**Welche anderen Möglichkeiten gibt es denn, Teilnehmerinnen und Teilnehmer für einen Bürgerrat zu gewinnen?**

Am einfachsten ist es, über die Medien einzuladen. Das funktioniert in der Regel auch. Man kann auch ein sogenanntes Konominationsverfahren anwenden: Da müssen alle möglichen Personen und Institutionen „normale“ Bürgerinnen und Bürger benennen. Die kommen in einen Lostopf und werden anschließend ausgelost. Also es gibt nicht nur die eine Form der Rekrutierung, sondern viele.

**Aber fallen nicht bestimmte Gruppen immer mehr oder weniger vollständig aus? Beispiel: öffentlicher Dienst? Ja. Unternehmer? Nein.**

Ja, das kann es durchaus einmal geben. Meistens sind es aber nicht die Unternehmer, die fehlen, sondern eher junge Familien mit Kindern oder Alleinerziehende, weil sie wenig Zeit haben. Oder Geflüchtete, Personen mit Migrationshintergrund und mangelnden deutschen Sprachkenntnissen oder sozial schwächer gestellte Menschen, weil sie sich nicht trauen. Oder vor allem Jugendliche wollen an solchen Veranstaltungen oft nicht teilnehmen. Das alles merkt aber ein professioneller Prozessmanager und kann gegensteuern. Typischerweise macht man für solche Gruppen extra Workshops und bringt ihre Ergebnisse dann in den Bürgerrat ein. Das ist nicht perfekt nach der Theorie, aber fast immer ausreichend in der Praxis.

**Also ist der Bürgerrat nun der Stein der Weisen oder nicht?**

Bürgerräte sind ein Schritt in die richtige Richtung, aber nicht der Stein der Weisen. Insbesondere aus folgenden drei Gründen sehe ich Nachbesserungsbe-

darf: Erstens macht dieser Fetisch Repräsentativität, also das zufällige Auslosen der Teilnehmerinnen und Teilnehmer, die ganze Sache sehr komplex, teuer und aufwendig. Der zweite Punkt ist das Problem, dass nach der Beratung die Bürgerräte einfach auseinanderfallen, die Teilnehmerinnen und Teilnehmer sich nicht mehr sehen und sich nicht mehr zusammen für die Umsetzung ihrer Ergebnisse einsetzen können. Drittens ist die Vorgabe des Themas oft kritisch: Es kann sehr eng vorgegeben werden und die Moderation muss dann vieles ausklammern, was aber ein Anliegen der Bürgerinnen und Bürger wäre und eigentlich auch zum Thema dazu gehört. Ein Beispiel: Ein Bürgermeister setzt einen Bürgerrat zum Thema Gestaltung des Marktplatzes ein. Aber die Teilnehmerinnen und Teilnehmer sind sich einig, dass das viel zu kurz gegriffen ist und man stattdessen über die gesamte Innenstadtentwicklung reden muss – was natürlich auch Sinn macht. Diese drei Punkte sind wesentliche Schwächen im Konstrukt Bürgerräte – jedenfalls in der Form, wie sie derzeit zumeist konzipiert werden.

**Zum Positiven: Was ist für Sie der entscheidende Vorzug dieser Entwicklung zu mehr Bürgerbeteiligung?**

Wir brauchen andere Formen des Zuhörens und der Vergewisserung, was eigentlich in der Gesellschaft gedacht wird. Die Politik sollte eigentlich dankbar sein, weil sie einen wunderbaren Spiegel vorgehalten bekommt. Fast immer werden die Teilnehmerinnen und Teilnehmer sehr konstruktiv und arbeiten gerne auch an der Umsetzung der erarbeiteten Lösungen mit.

**Wer kann eigentlich Bürgerräte initiieren? Bisher haben wir nur von staatlichen Stellen gesprochen. An anderer Stelle haben Sie ausgeführt, dass auch Servicegesellschaften wie Rotary, Kirchen oder Verbände diese Funktion**

**haben könnten. Wie stellen Sie sich das vor?**

Warum sollen denn staatliche Institutionen die Einzigsten sein, die Bürgerräte anstoßen und begleiten? Würde es nicht guter deutscher Ordnungspolitik entsprechen, wenn der Staat diese Aufgabe delegiert an andere Institutionen? Oder wenn ein Wettbewerb entsteht, wer das Instrument Bürgerrat besser, effizienter und vor allem wirksamer einsetzt? Um konkret zu werden: Serviceclubs wie

Rotary, eine Kirchengemeinde oder ein Verband können auch einen Bürgerrat initiieren und die Bürgerschaft einladen, gemeinsam gesellschaftliche Probleme anzugehen. Natürlich sollten dann auch Politik und Verwaltung einbezogen werden, denn am Ende geht es doch um die Kooperation. Gerade Verbände sollten sich diese Chance nicht entgehen lassen.

**Herr Meister, vielen Dank für das Gespräch. ■ (HvV)**



**Dr. Hans-Peter Meister** war Geschäftsführer des Instituts für Organisationskommunikation GmbH (ifok), das er 1995 gegründet hatte und dessen Beirat er nach seinem Ausscheiden bis 2023 angehörte. In den USA baute er die ifok-Tochter Meister Consultants Group auf. Von 2017 bis 2022 war er zudem Senior Vice President der Cadmus Group und der Cadmus Europe. Der Ökologe ist Experte für Nachhaltigkeit und deren Umsetzung durch Dialog-, Beteiligungs- und Kooperationsprozesse. In Darmstadt, Los Angeles, Lissabon und Würzburg studierte er Umweltwissenschaften und Biologie. Anschließend war er als Pressesprecher für Umweltpolitik im Bundesumweltministerium bei Minister Töpfer und als Leiter der Umfeldkommunikation der BASF tätig. Heute engagiert er sich bei Mehr Demokratie e. V. und baut in Kooperation für diesen Verein bundesweit Bürgernetzwerke auf.