

Gute Fragestellungen für Bürger:innenräte festlegen

10 Leitprinzipien

Janosch Pfeffer¹, Balthasar Klingenhage², Amélie Schenavsky³

- ✓ **Umfang.** Es besteht ausreichend Zeit, um Empfehlungen zu entwickeln, Konsequenzen zu verstehen und Begründungen zu formulieren.
- ✓ **Zuständigkeit.** Auftraggebende haben ausreichende Macht, die Empfehlungen zum Thema umzusetzen.
- ✓ **Politische Relevanz.** Politiker:innen sehen einen Handlungsbedarf beim Thema.
- ✓ **Empfänglichkeit.** Politiker:innen begrüßen Empfehlungen von Bürger:innen zum Thema.
- ✓ **Gesellschaftliche Relevanz.** Das Thema ist für Bürger:innen wichtig.
- ✓ **Timing.** Es gibt eine Gelegenheit, Veränderung herbeizuführen.
- ✓ **Dilemmata.** Es müssen Abwägungen zwischen Werten oder Interessen getroffen werden.
- ✓ **Legitimität.** Die Fragestellung wird von den meisten Akteuren als legitim wahrgenommen.
- ✓ **Offenheit.** Bürger:innen werden durch die Fragestellung nicht unrechtmäßig eingeschränkt.
- ✓ **Ressourceneffizienz.** Der gesellschaftliche Nutzen übertrifft die investierten Ressourcen.



KLIMAMITBESTIMMUNG

Mit Bürger:innenräten für Demokratie,
Nachhaltigkeit und Zusammenhalt

¹ Leuphana Universität Lüneburg, Klimamitbestimmung e.V.

² Humboldt Universität zu Berlin, Klimamitbestimmung e.V.

³ Freie Universität Berlin, Klimamitbestimmung e.V.

Bürger:innenräte werden als neue Form der Bürger:innenbeteiligung immer beliebter. Besonders wichtig für den Erfolg von Bürger:innenräten ist die Auswahl der Themen, die diskutiert werden sollen. Oft sind es gewählte Abgeordnete oder Regierungsvertreter:innen, die die Fragestellung für einen Bürger:innenrat festlegen, aber es können auch zivilgesellschaftliche Akteure, zufällig ausgeloste Bürger:innen selbst oder Expert:innen- bzw. Stakeholderbeiräte sein. Wer auch immer es ist, sie alle sind mit derselben Frage konfrontiert: *Ist die Fragestellung, die auf dem Tisch liegt, gut geeignet, um sie an einen Bürger:innenrat zu geben?*

Die Kriterien in diesem für das Knowledge Network on Climate Assemblies (KNOCA) erstellten Bericht können als Leitprinzipien verstanden werden, um eine Antwort auf diese Frage zu finden. Sie sind allerdings kein Patentrezept.

Der geeignete Umfang für einen Bürger:innenrat ist beispielsweise abhängig von vielen weiteren Kontextbedingungen und Faktoren des Prozessdesigns: welche Funktion der Rat erfüllen soll; wieviel Zeit und Geld zur Verfügung stehen; die Anzahl und Komplexität der Unterthemen; die Art der Moderation; die gewünschte Art der Ergebnisse, usw. Wir verstehen die Kriterien in diesem Bericht als Checkliste von Faktoren, die beim Festlegen der Fragestellung beachtet werden sollten – dabei geht es sowohl um Aspekte, die vermieden werden sollten, als auch Aspekte, die gut funktionieren.

Die ‚richtige‘ Fragestellung festzulegen ist keine Garantie für einen erfolgreichen Bürger:innenrat. Doch ohne eine wohlüberlegte Fragestellung wird ein Bürger:innenrat mit vielen Schwierigkeiten konfrontiert sein und wird wahrscheinlich ein unwirksames Mittel für einen guten öffentlichen Diskurs. Unser Ziel ist es, Orientierung für diejenigen zu geben, die sich mit der komplexen Frage herumschlagen, mit welchen Fragestellungen sie Bürger:innenräte beauftragen sollen.

Umfang

Es besteht ausreichend Zeit, um Empfehlungen zu entwickeln, Konsequenzen zu verstehen und Begründungen zu formulieren.

Der geeignete Umfang für einen Bürger:innenrat ist abhängig vom spezifischen Kontext. Es gibt Vor- und Nachteile bei sowohl weiteren als auch engeren Umfängen.

Ein engerer Umfang kann zu Empfehlungen führen, die leichter umsetzbar und besser einklagbar sind und somit eher von Entscheidungsträger:innen übernommen werden. Doch je enger der Umfang, desto

- größer das Risiko, dass Teilnehmende ‚Ownership‘ verlieren, oder unrechtmäßig eingeschränkt werden;
- weniger wahrscheinlich ist es, dass strukturelle und systemische Veränderungen in Erwägung gezogen werden;
- weniger wahrscheinlich ist es, dass Themen gemeinsam, d.h. über (sektorale) Silos hinaus betrachtet werden.

Ein weiterer Umfang gibt den Bürger:innen mehr Raum für das, was ihnen wichtig ist und könnte eher zu neuen oder unkonventionellen Ideen führen. Doch je weiter der Umfang, desto

- weniger Zeit haben Teilnehmende, um bei Themen in die Tiefe zu gehen;
- einfacher ist es infrage zu stellen, ob die meisten Teilnehmenden umfassend verstanden haben, was sie empfehlen;
- mehr Empfehlungen werden produziert und umso wahrscheinlicher ist ‚Rosinenpickerei‘ – dass Auftraggebende nur solche Empfehlungen umsetzen, die sowieso schon auf ihrer Agenda waren und Kontroverses ignorieren.

Viele Beteiligungsexpert:innen sind der Ansicht, dass der zu weite Umfang einiger vergangener Bürger:innenräte zu negativen Folgeeffekten führte. Viele sind kritisch gegenüber der Praktik, den Bürger:innenrat in permanente Untergruppen einzuteilen, um eine größere Menge an Unterthemen abdecken zu können, weil dies zu einer großen Anzahl an Empfehlungen führt und die Teilnehmenden viele der Empfehlungen, an denen sie nicht gearbeitet haben, nicht umfassend verstehen.

Zuständigkeit

Auftraggebende haben ausreichende Macht, die Empfehlungen zum Thema umzusetzen.

Ein Bürger:innenrat sollte sich hauptsächlich auf Themen fokussieren, bei denen die Auftraggebenden bzw. Empfänger:innen der Empfehlungen ausreichende (formelle oder informelle) Macht haben, um zu handeln. Es erscheint beispielsweise nicht sinnvoll, einen Bürger:innenrat auf Bundesebene zu einem Thema abzuhalten, über das beinahe ausschließlich auf EU- oder Länderebene entschieden wird. Dieses Kriterium kann in der Anwendung schwierig sein. Häufig sind Entscheidungshoheiten über mehrere Ebenen und Ministerien hinweg verteilt. In solchen Fällen wird der Einfluss von Bürger:innenräten wahrscheinlich erhöht, wenn die verschiedenen zuständigen Stellen in den Prozess einbezogen werden.

Politische Relevanz

Politiker:innen sehen einen Handlungsbedarf beim Thema.

Der Einfluss eines Bürger:innenrates auf politische Entscheidungen ist höher, wenn Entscheidungsträger:innen einen generellen Reformbedarf beim Thema sehen. Bürger:innenräte sind besonders dort geeignet, wo konventionelle Entscheidungsstrukturen bisher nicht effektiv auf Probleme reagieren konnten. Dies sind zum Beispiel Themen, die politisch festgefahren sind, „heiße Eisen“, die politische Risiken bürden oder Bereiche, bei denen Entscheidungsträger:innen in Interessenskonflikte geraten könnten.

Empfänglichkeit

Politiker:innen begrüßen Empfehlungen von Bürger:innen zum Thema.

Wenn Entscheidungsträger:innen die Beteiligung der Bürger:innen nicht unterstützen, ist der politische Einfluss eines Rates wahrscheinlich gering. Die Situation könnte eine andere sein, falls konkrete Regeln hinsichtlich des Umgangs mit Empfehlungen festgelegt wurden oder falls der Bürger:innenrat eine hohe Medienaufmerksamkeit und öffentlichen Druck auslöst (bisher jedoch die Ausnahme). Zudem werden Entscheidungsträger:innen und Beamt:innen ohne vorherige Erfahrungen mit Bürger:innenräten häufig unterstützender und weniger misstrauisch, wenn sie die Gelegenheit bekommen, den Prozess direkt mitzuerleben und Teilnehmende zu treffen.

Gesellschaftliche Relevanz

Das Thema ist für Bürger:innen wichtig.

Es geht natürlich nicht nur um die Entscheidungsträger:innen. Ein Bürger:innenrat soll schließlich Themen diskutieren, die bei Bürger:innen resonieren. Daher sollte das Thema den Bürger:innen wichtig sein oder wichtig für sie werden, wenn sie über das Ausmaß des Problems informiert werden. Zur Frage, was gesellschaftlich relevant ist, können verschiedene Perspektiven beachtet werden. Eine Möglichkeit ist, unterschiedliche politische und gesellschaftliche Gruppen an einen Tisch zu holen, um gemeinsam über eine potenzielle Fragestellung für einen Bürger:innenrat zu diskutieren.

Timing

Es gibt eine Gelegenheit, Veränderung zu bewirken.

Es sollte erwogen werden, wie das Timing den Erfolg des Bürger:innenrats beeinflussen könnte, beispielsweise durch jüngste oder anstehende Gesetzgebungsprozesse, Wahlen, Nachrichtenzyklen oder andere vorhersehbare Zeitfaktoren. Es sollte auf jeden Fall verhindert werden, einen Beteiligungsprozess zu organisieren, wenn Entscheidungen zum Thema bereits getroffen wurden. Je nach Funktion, den der Bürger:innenrat erfüllen soll (z.B. spezifischen Gesetzgebungsprozess unterstützen), kann es wichtig sein, dass der Prozess reibungslos in den Politikzyklus passt. Wenn ein Bürger:innenrat durch die Regierung initiiert wurde (und keine starke Unterstützung vonseiten der Opposition erhält), dann ist es besser, wenn zwischenzeitlich keine Wahlen stattfinden, weil eine neue Regierung die Empfehlungen missachten könnte.

Dilemmata

Es müssen Abwägungen zwischen Werten oder Interessen getroffen werden.

Das Thema sollte hinsichtlich seiner moralischen Dimensionen gerahmt werden, sodass umsetzbare und einklagbare Empfehlungen entstehen. Besondere Aufmerksamkeit sollte dabei auf Themenaspekte gelegt werden, bei denen gesellschaftliche oder ökonomische Zielkonflikte auftreten könnten. Kein politisches Problem ist zu technisch für einen Bürger:innenrat. Der Wert von Bürger:innenempfehlungen ist jedoch davon abhängig, wozu genau sie Empfehlungen abgeben sollen. Manche Menschen mögen sagen: ‚Ich will nicht in einem Flugzeug fliegen, das von Bürger:innen entwickelt wurde.‘ Doch auch hier kommt es darauf an, wonach die Bürger:innen gefragt wurden. Sollen sie die optimale Form und Position der Triebwerke zu entwickeln oder abwägen, ob ihnen Komfort oder Treibstoffverbrauch bei dieser Frage wichtiger ist und wieviel wichtiger – oder sollen sie allgemeinere Fragen zum Flugverkehr vor dem Hintergrund schädlicher Klimaeffekte diskutieren?⁴ Man benötigt keine Beratung durch Bürger:innen zu höchsttechnischen Fragen, auf die eine diverse Gruppe von Wissenschaftler:innen und Ingenieur:innen legitimerweise bessere Antworten geben kann, sondern vielmehr dann wenn es darum geht Optionen zu identifizieren, bei denen Werte und Interessen wichtig sind und ausbalanciert werden müssen. Bürger:innenräte können mit komplexen und technischen Informationen umgehen, doch sie sollten darauf abzielen, umsetzbare und einklagbare Empfehlungen zu Problemen zu erarbeiten, bei denen die Gesellschaft vor schwierigen Handlungsdilemmata steht.

Legitimität

Die Fragestellung wird von den meisten Akteuren als legitim wahrgenommen.

Das vermutlich Schlimmste, das einem Bürger:innenrat passieren kann, ist, dass er als manipuliert wahrgenommen wird oder als bloßer Trick, um Unterstützung für Entscheidungen zu generieren, die vorher bereits feststanden. Daher ist es wünschenswert, dass eine große Bandbreite gesellschaftlicher Gruppen und Interessen den Prozess und seine Fragestellung von Beginn an akzeptiert oder sogar ausdrücklich unterstützt. Andererseits kann Angst vor negativer Berichterstattung auch dazu führen, dass Auftraggebende Fragestellungen wählen, die weniger relevant sind. Es gibt mindestens zwei Möglichkeiten, dem entgegenzuwirken. Die erste Möglichkeit ist, Entscheidungen möglichst transparent und mit überzeugenden Begründungen zu kommunizieren. Darüber hinaus kann die Legitimität erhöht werden, indem verschiedene Akteure mit unterschiedlichen Perspektiven an einen Tisch geholt werden, um über die Aufgabenstellung zu diskutieren.

Offenheit

Bürger:innen werden durch die Fragestellung nicht unrechtmäßig eingeschränkt.

Teilnehmende sollten nie ihr Gefühl von ‚Ownership‘ bezüglich des Prozesses und den Empfehlungen verlieren. Manchmal haben Auftraggebende gute Gründe dafür, die Aufgabenstellung einzuschränken. Transparenz und die Möglichkeit für Bürger:innen, die Fragestellung kritisch zu reflektieren, reduziert nicht nur das Risiko, dass Teilnehmende ihr Gefühl von ‚Ownership‘ verlieren, sondern ist auch demokratisch geboten.

Ressourceneffizienz

Der gesellschaftliche Nutzen übertrifft die investierten Ressourcen.

Einen erfolgreichen Bürger:innenrat durchzuführen kostet relativ viel Geld und viele Menschen, nicht zuletzt die Teilnehmenden, investieren einen großen Teil ihrer Zeit. Ein siebenwöchiger Prozess mit über 100 Teilnehmenden ist diesen Aufwand nicht bei jedem Thema wert. Es ist natürlich schwierig, alle Formen gesellschaftlichen Nutzens zu identifizieren (oder gar zu quantifizieren), die ein Bürger:innenrat liefern kann. Dieses Kriterium der ‚Ressourceneffizienz‘ ist eine Erinnerung daran, dass es auch andere, weniger ressourcenintensive demokratische Innovationen gibt (z.B. Bürger:innenkonferenzen).

⁴ Diese Analogie stammt von David Farrell, der seinerseits den Ursprung auf Ken Carty und den Flugzeugaspekt auf Oliver Escobar zurückführt.

Über diesen Bericht

Dieser Bericht wurde durch das Knowledge Network on Climate Assemblies (KNOCA) beauftragt und finanziert. Die Leitprinzipien wurden durch Interviews mit international führenden Expert:innen aus der praktischen Bürger:innenratsdurchführung entwickelt.

KNOCA ist ein europäisches Netzwerk, das darauf abzielt, die Beauftragung, das Design, die Durchführung, den Einfluss und die Evaluation von Klima-Bürger:innenräten durch Forschung, Wissensaustausch und Dialog zu verbessern. Mehr Informationen gibt es auf <https://knoca.eu/>

Autor:innen

Janosch Pfeffer, Balthasar Klingshage und Amélie Schenavsky waren an der Konzeptentwicklung beteiligt. Janosch Pfeffer setzte das Vorhaben um.