

# Bürgerräte in Deutschland

Entwicklung und Vielfalt  
losbasierter Beteiligung



Institut für Demokratie- und  
Partizipationsforschung (IDPF)  
Forschungsstelle Bürgerbeteiligung



BERGISCHE  
UNIVERSITÄT  
WUPPERTAL



MEHR  
DEMOKRATIE

## IMPRESSUM

### Herausgeber

Mehr Demokratie e.V.  
Greifswalder Straße 4  
10405 Berlin  
info@mehr-demokratie.de  
www.mehr-demokratie.de

Bergische Universität Wuppertal  
Institut für Demokratie- und  
Partizipationsforschung  
Gaußstraße 20  
42119 Wuppertal  
detlef.sack@uni-wuppertal.de  
www.idpf.eu

1. Auflage

### Projektleitung

Prof. Dr. Detlef Sack  
Susanne Socher

### Autoren

Dr. Florian Wieczorek  
Anna Nora Freier  
Daniel Oppold

### Datenpflege und Aufbereitung

Jannos Karabotsos-Galonski  
Lea-Marie Kurb

### Lektorat

Anja Schuller

### Layout

Liane Haug

### Fotos

Robert Boden

### Kontakt

datenbank-br@idpf.eu

### Gender-Hinweis

Zur besseren Lesbarkeit wird bei bestimmten Akteursgruppen und deren Aufzählung das generische Maskulinum verwendet. Die dort verwendeten Personenbezeichnungen beziehen sich auf alle Geschlechter.

## MEHR DEMOKRATIE E. V.

Seit mehr als 35 Jahren setzt Mehr Demokratie sich für Demokratieentwicklung ein, wir arbeiten für direkte Demokratie, ein faires Wahlrecht, Transparenz und wirksame Bürgerbeteiligung wie z. B. losbasierte Bürgerräte auf allen politischen Ebenen. Indem wir auf die notwendigen Instrumente und Rahmenbedingungen hinarbeiten, entwickeln wir die demokratische Struktur weiter. Indem wir auf die Qualität des Austauschs, der Debatte und der Entscheidungsfindung achten, verbessern wir die demokratische Kultur. Zugleich wenden wir uns gegen den Abbau demokratischer Rechte, benennen Schwachpunkte im politischen System und verstehen uns als demokratisches Gewissen.

Seit 2019 arbeiten wir zur losbasierten Beteiligung. Mit der Initiierung der Bürgerräte Demokratie und Deutschlands Rolle in der Welt haben wir entscheidenden Anteil daran gehabt, dass die Nutzung von Bürgerräten in Deutschland sich etabliert hat. 2023 wurde Mehr Demokratie als Teil einer Bietergemeinschaft beauftragt, den ersten Bürgerrat des Bundestags durchzuführen.

**Geschäftsführender Bundesvorstand:** Roman Huber

www.mehr-demokratie.de

## INSTITUT FÜR DEMOKRATIE- UND PARTIZIPATIONSFORSCHUNG DER BERGISCHEN UNIVERSITÄT WUPPERTAL

Das Institut für Demokratie- und Partizipationsforschung (IDPF) ist an der Bergischen Universität Wuppertal (BUW) angesiedelt und existiert als Forschungsstelle Bürgerbeteiligung seit den 1970er-Jahren. Kernbereich des IDPF ist die Erforschung, Anwendung und Evaluation losbasierter Bürgerbeteiligung auf kommunaler, regionaler und nationaler Ebene.

Mit quantitativen und qualitativen Erhebungen, Analysen und Evaluationen forscht das IDPF regelmäßig in transdisziplinären Verbundprojekten zu Fragen der Governance, Partizipation und Selbstverwaltung. Die Anwendung losbasierter Beteiligungsverfahren (Bürgerräte, Planungszellen, Reallabore) in den Bereichen Umwelt, Klima, Digitalisierung, Mobilität und Infrastruktur stehen regelmäßig im Mittelpunkt der Arbeiten. Einen weiteren Schwerpunkt des IDPF bildet die Schaffung und Bereitstellung öffentlich zugänglicher Datensammlungen. Die Open-Access-Datenbanken des IDPF, die es in Zusammenarbeit mit Mehr Demokratie betreibt, bieten eine bundesweit einzigartige empirische Bestandsaufnahme zu direktdemokratischen Verfahren. Sie dienen als valide Ausgangsbasis zur Gestaltung von Bürgerbeteiligungsverfahren und für weiterführende wissenschaftliche Analysen.

**Leitung:** Prof. Dr. Detlef Sack

**Stellvertretende Leitung:** M.A. Nora Freier

www.idpf.eu

### Über Daniel Oppold, Autor von Kapitel 5:

#### Ungewöhnliche Bürgerräte - Hybridverfahren:

Daniel Oppold ist Referent an der Servicestelle Dialogische Bürgerbeteiligung des Landes Baden-Württemberg. Zuvor hat er als wissenschaftlicher Mitarbeiter am Forschungsinstitut für Nachhaltigkeit (RIFS) in Potsdam Bürgerräte erforscht und zahlreiche Beteiligungsprozesse mitkonzipiert und beraten. Er ist Politik- und Verwaltungswissenschaftler (M.A.) und verfügt über Berufserfahrung als Moderator und Prozessbegleiter. Auch an der Entwicklung der neuen Bürgerrat-Datenbank war er beteiligt.



## Inhalt

1.	<b>Einleitung</b> .....	4
	Was sind Bügerräte? .....	4
	Grundlage des Berichts: Die Datenbank Bügerräte .....	4
	Bitte um Mitarbeit: Einträge neuer Verfahren .....	5
	Nutzung der Datenbank: Überblick zu Einzelfällen und Trends.....	5
	Danksagung .....	6
2.	<b>Kurzübersicht</b> .....	7
	Datenbank und Bericht .....	7
	Anzahl und Häufigkeit.....	7
	Regionale und kommunale Schwerpunkte.....	7
	Formate und Benennungen losbasierter Bürgerbeteiligung .....	7
	Strukturierung und Ablauf.....	8
	Institutionalisierung.....	8
	Ungewöhnliche Bügerräte .....	8
	Wirkung .....	9
3.	<b>Auswertung</b> .....	10
	Anzahl und Häufigkeit losbasierter Beteiligung .....	10
	Regionale Verteilung.....	11
	Formate und Benennungen losbasierter Bürgerbeteiligung .....	13
	Auswahlverfahren losbasierter Beteiligung .....	15
	Die Themen losbasierter Bürgerbeteiligung .....	17
	Dauer der Verfahren.....	18
	Die Anzahl der Teilnehmenden.....	19
	Art der Sitzungen .....	19
	Die durchführenden Akteure von losbasierter Bürgerbeteiligung .....	20
4.	<b>Institutionalisierung: Regelungen, Verstetigung und Funktionen</b> .....	24
	Formale Regelungen.....	24
	Verstetigte Bügerräte.....	25
	Funktionen.....	26
	Zusammenfassende Betrachtung .....	27
5.	<b>Ungewöhnliche Bügerräte - Hybridverfahren</b> .....	28
	Passgenauer Bügerrat oder Hybridverfahren? Versuch einer Einordnung .....	28
	Eine erste Analyse: Hybridverfahren in der Datenbank Bügerräte.....	29
	Beobachtungen aus der Analyse .....	30
	Hybridverfahren als Chance und Risiko.....	33
	Ausblick .....	35
6.	<b>Wirkung</b> .....	36
	Interne Wirkung .....	36
	Wirkung auf die Öffentlichkeit .....	37
	Politische Wirkung.....	38
	Zusammenfassende Betrachtung .....	39
7.	<b>Aktuelle Entwicklungen und Ausblick</b> .....	40
	<b>Literatur</b> .....	41

## 1. Einleitung

Seit über 50 Jahren werden geloste Bürgergremien in Deutschland genutzt. Nun legen Mehr Demokratie e.V. und das Institut für Demokratie- und Partizipationsforschung (IDPF) an der Bergischen Universität Wuppertal den ersten Bericht vor. Bisher wurden Verfahren der informellen, losbasierten Bürgerbeteiligung nicht zentral und einheitlich erfasst und dokumentiert (Dienel et al., 2023). Dieser Bericht gibt erstmals einen systematischen Überblick über die losbasierte Beteiligungspraxis in Deutschland. Der Fokus liegt dabei auf dem Zeitraum vom Jahr 2000 bis heute (Stichtag für die Auswertung: 31.05.2024). Die Grafiken erfassen den Zeitraum bis 31.12.2023.

Unser Ziel ist es, eine umfassende Wissensgrundlage für Politik, Verwaltung, Medien, Forschung, Praxis und interessierte Öffentlichkeit zu bieten.

### Was sind Bürgerräte?

Wir verwenden Bürgerrat als weit gefassten Oberbegriff für eine Vielzahl losbasierter Formate und etablierter Verfahren wie zum Beispiel *Planungszellen*, *Bürgerforen*, *Bürgerdialoge*, *Bürgerkonferenzen* oder *Bürgerjürys*. Ungeachtet der verschiedenen Begrifflichkeiten sind diese Verfahren durch vier Dinge gekennzeichnet:

- (1) Zufallsauswahl der teilnehmenden Bürgerinnen und Bürger
- (2) Verhandlung eines politischen Themas
- (3) Strukturierte Gruppendiskussionen („Deliberation“)
- (4) Inhaltliche Ergebnisse (in der Regel Empfehlungen)

In der internationalen Fachliteratur werden diese Verfahren zumeist als *Mini-Publics* bezeichnet. Als Alltagssprachlicher Oberbegriff setzt sich im Englischen zunehmend *Citizens' Assembly* durch.

In Deutschland beginnt die Praxis der Bürgerräte mit der von Peter Dienel an der Forschungsstelle Bürgerbeteiligung in Wuppertal entwickelten Planungszelle. Dieses Verfahren wird seit den 1970er-Jahren auf kommunaler Ebene eingesetzt. Später folgten auch Verfahren auf Landes- und Bundesebene durch die Kombination mehrerer Planungszellen an verschiedenen Orten. Seit den 2010er-Jahren lässt sich ein deutlicher Anstieg von Bürgerräten in Deutschland beobachten. In diesen Zeitrahmen fallen sowohl der Aufbau der „dialogischen“ Bürgerbeteiligung in Baden-Württemberg als auch weithin bekannte, nationale Verfahren in Irland und Frankreich sowie der Trend zu Zukunfts- und Klimabürgerräten auf allen politischen Ebenen. Insgesamt ist die Entwicklung in Deutschland nicht isoliert zu betrachten, sondern vielmehr als Teil einer internationalen „deliberativen Welle“ (OECD 2020; Mejia 2023) zu verstehen.

### Grundlage des Berichts: Die Datenbank Bürgerräte

Die wissenschaftliche Grundlage für diesen Bericht liefert die neue Datenbank Bürgerräte<sup>1</sup>. Basierend auf den Erfahrungen mit der Datenbank Bürgerbegehren erfassen hier Mehr Demokratie und das IDPF kontinuierlich Fälle von losbasierter Bürgerbeteiligung in Deutschland. Entscheidend für die Aufnahme eines Verfahrens in die Datenbank ist die Nutzung eines Losverfahrens zur Auswahl der Teilnehmenden sowie die Behandlung eines politischen Themas im weitesten Sinne: ein Thema von öffentlichem Interesse. Wir nehmen diese breite Perspektive ein, da Bürgerräte in sehr unterschiedlichen Formen und Kontexten stattfinden. So gibt es politisch beauf-

<sup>1</sup> <https://www.datenbank-buergerraete.info/>

tragte und auf konkrete Vorhaben ausgerichtete Verfahren. Dem gegenüber stehen etwa zivilgesellschaftliche und wissenschaftliche Verfahren ohne unmittelbare politische Anbindung. Das Anliegen beim Aufbau der Datenbank ist, zunächst das dynamische Feld der Bürgerrat-Praxis in seiner ganzen Vielfalt abzubilden. Da oftmals keine externe Evaluation der internen Beratungen (Qualität der Deliberation) und des Gesamtprozesses Bürgerrat erfolgte, ist die Qualität und Güte der einzelnen Verfahren nicht ausschlaggebend für ihre Aufnahme in die Datenbank.

Bürgerräte sind eine informelle Art der Bürgerbeteiligung und werden nicht in behördlichen Statistiken erfasst. Daher stützt sich die Erhebung auf bestehende, zeitlich und räumlich begrenzte Datensammlungen sowie eine kontinuierliche Web-Recherche des Datenbank-Teams.<sup>2</sup> Daraus ergeben sich einige Herausforderungen für die Erhebung. So sind etwa ältere Fälle, die nicht online dokumentiert wurden und auch nicht in bisherigen Datensammlungen auftauchen, nur schwer zu ermitteln. Obwohl die Datenbank auch ältere Fälle bis zur ersten Planungszelle 1972 abdeckt, begrenzen wir daher die Auswertung in diesem Bericht auf Fälle seit dem Jahr 2000. Außerdem wurden insbesondere in Baden-Württemberg in den letzten 13 Jahren viele deliberative Verfahren mit gelosten Bürgerinnen und Bürgern angestoßen, aber nicht systematisch dokumentiert. Hinzu kommt, dass losbasierte Beteiligung unter vielen verschiedenen Bezeichnungen praktiziert wird und oft neben anderen Formaten in komplexe Beteiligungsprozesse eingebettet ist.

#### **Bitte um Mitarbeit: Einträge neuer Verfahren**

Insgesamt stellt die Erhebung eine deutliche Verbesserung der aktuellen Datenlage dar (die OECD 2023 erfasst für Deutschland insgesamt nur 81 Fälle). Dennoch bestehen aus den genannten Gründen weiterhin einige Lücken. Um eine möglichst vollständige und aktuelle Datensammlung zu gewährleisten, sind wir auf die Unterstützung der interessierten Öffentlichkeit und Beteiligungspraxis angewiesen. Zu diesem Zweck haben wir die Datenbank Bürgerräte so eingerichtet, dass jede und jeder dort Informationen rund um Bürgerräte einfach eingeben kann. Die entsprechenden Einträge werden vom Datenbank-Team überprüft und für alle veröffentlicht. Unser Ziel: eine nahezu vollständige und detaillierte Erhebung gemeinsam und dauerhaft zu etablieren.

#### **Nutzung der Datenbank: Überblick zu Einzelfällen und Trends**

Neben der Möglichkeit, neue Fälle einzugeben, bietet die Datenbank Bürgerräte allen Interessierten Zugriff auf aktuelle Daten. Hier können Sie sich jederzeit einen Überblick verschaffen: Wann und wo haben Bürgerräte zu welchen Themen unter welchen besonderen Bedingungen (etwa Personenanzahl, Auswahlkriterien) stattgefunden, bzw. wo gibt es laufende Verfahren und wo sind weitere Verfahren geplant? Komplette Datensätze für wissenschaftliche Zwecke stellen wir gerne auf Anfrage zur Verfügung. Auch Anfragen zu bestimmten Zusammenhängen oder Auswertungen für Pressearbeit oder sonstige fachliche Zwecke kommen wir gerne nach. Schreiben Sie uns an: [datenbank-br@idpf.eu](mailto:datenbank-br@idpf.eu)

<sup>2</sup> Näheres zu den genutzten Datenquellen sowie zur Methodik der Erhebung finden Sie auf unserer Website unter <https://www.datenbank-buergerraete.info/pages/methods>.

**Danksagung**

Unser besonderer Dank gilt den Mitarbeitenden des Instituts für Demokratie- und Partizipationsforschung an der Bergischen Universität Wuppertal sowie den Kolleginnen und Kollegen von Mehr Demokratie, die die Datenbank gepflegt und weiterentwickelt haben. Weiterer Dank gilt Daniel Oppold, Volkan Sayman, Hans J. Lietzmann, Simon Basten und Janosch Pfeffer, die an verschiedenen Stellen das Projekt unterstützt haben, sowie der Open Society Foundation für die Anstoßfinanzierung der Datenbank.



## 2. Kurzübersicht

### Datenbank und Bericht

- Die Datenbank Bürgerräte erfasst insgesamt 298 Verfahren losbasierter Bürgerbeteiligung (Stand: 30.09.2024), die in Deutschland im Zeitraum 1972 bis September 2024 auf kommunaler, Landes- und Bundesebene praktiziert wurden.
- Die erfassten Beteiligungsverfahren – für die wir den Oberbegriff Bürgerrat verwenden – orientieren sich an vier Kriterien:
  - (1) Die Zufallsauswahl der teilnehmenden Bürgerinnen und Bürger,
  - (2) die Verhandlung eines politischen Themas und
  - (3) dessen Beratung in Gruppendiskussionen („Deliberation“),
  - (4) die zu inhaltlichen Ergebnissen (in der Regel Empfehlungen) führen.
 Eine Aussage über die Qualität der einzelnen Verfahren ist mit der Erfassung nicht verbunden.
- Der erste Bürgerratsbericht präsentiert die Datenlage für Bürgerräte in Deutschland im Zeitraum 2000 bis einschließlich 2023. Auf diese Weise können sowohl aktuelle Entwicklungen und Trends aufgezeigt, als auch eine hohe Datenqualität und -quantität durch die zunehmend recherchierbare Online-Dokumentation der Fälle gewährleistet werden.

### Anzahl und Häufigkeit

- Im Zeitraum 2000 bis 2023 fanden insgesamt 190 Verfahren losbasierter Beteiligung statt.
- Vor 2019 wurde losbasierte Beteiligung zwar kontinuierlich, aber noch in vergleichsweise niedriger Anzahl praktiziert. Die Fallzahlen variieren zwischen 0 und 8 Fällen pro Jahr. Ab 2021 und insbesondere im Jahr 2022 lässt sich ein deutlicher Anstieg von Fällen beobachten.
- Die überwiegende Mehrheit der losbasierten Bürgerbeteiligungsverfahren findet mit rund 80 Prozent auf kommunaler Ebene statt.

### Regionale und kommunale Schwerpunkte

- Im Bundesländervergleich bilden Nordrhein-Westfalen und Baden-Württemberg mit 25,3 Prozent (NW) und 23 Prozent (BW) die Hochburgen losbasierter Bürgerbeteiligung. Auch Bayern weist mit rund 16,9 Prozent der Verfahren eine relativ hohe Fallzahl auf.
- Darauf folgt ein breites Mittelfeld mit den Bundesländern Berlin, Brandenburg, Niedersachsen, Sachsen und Hessen.
- Eher selten finden Verfahren in Mecklenburg-Vorpommern, Rheinland-Pfalz und Thüringen mit rund 1,7 Prozent sowie Bremen, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein mit jeweils 1,12 Prozent statt.
- Das Schlusslicht im Ländervergleich bilden der Stadtstaat Hamburg und das Saarland, der kleinste Flächenstaat. Bemerkenswerterweise wurden für beide Länder im Untersuchungszeitraum gar keine Verfahren erfasst.
- Zu den Kommunen<sup>3</sup>, in denen besonders häufig losbasierte Verfahren praktiziert werden, zählen Bochum (6), Münster (6), München (5), Aachen (4) sowie mit je drei Verfahren Bonn, Frankfurt am Main, Konstanz und Wuppertal.

### Formate und Benennungen losbasierter Bürgerbeteiligung

- Seit 2019 wird losbasierte Beteiligung vor allem unter dem Begriff Bürgerrat (43,6 Prozent aller Verfahren) praktiziert. Auch die sogenannten Bürgerforen in Baden-Württemberg ver-

<sup>3</sup> Spitzenreiter mit 15 Verfahren bildet die Gebietskörperschaft Berlin. Allerdings wurden aufgrund der Besonderheit, die Berlin als Stadtstaat aufweist, diese Verfahren in der Auswertung ausgeklammert.

zeichnen seit 2021 einen deutlichen Zuwachs. Etabliert zeigt sich hingegen das Verfahren der „Planungszelle“, das mit rund 24 Prozent seit Jahrzehnten angewendet wird.

### Strukturierung und Ablauf

- Beim Auswahlverfahren zeichnet sich vor allem ab 2018 erkennbar ein Trend zur *Stratifizierung* ab. Mit einem Anteil von rund 76 Prozent dominiert dieses Verfahren, das die einfache Zufallsauswahl mit einer gezielten Rekrutierung der Teilnehmenden nach bestimmten Merkmalen (etwa Altersgruppen oder Wohnort) kombiniert.
- Bei der losbasierten Beteiligung dominieren meist kommunale Themen wie Stadtplanung, Infrastruktur, Nachhaltigkeit, Soziales, Umwelt, Bau. Aber auch Bürgerbeteiligung, Klima und Verkehr sind besonders häufig Gegenstand von Beteiligung. Auffallend selten stehen hingegen die Themen Haushalt und Steuern zur Diskussion.
- Die Dauer von Verfahren reicht von einem bis zu 15 Sitzungstagen. Auf kommunaler Ebene sind die Verfahren mit durchschnittlich drei Sitzungstagen tendenziell eher kürzer. Auf Länder- und Bundesebene hängt die Verfahrensdauer stark vom Einzelfall ab.
- Ähnliches gilt auch für die Anzahl der Teilnehmenden. Hier zeigt sich zwischen verschiedenen Formaten sowie auch zwischen einzelnen Verfahren eine deutliche Spannweite, die im Extremfall von acht bis zu 10.000 Teilnehmenden reicht.
- Vor 2019 fanden fast alle Verfahren ausschließlich in Präsenz, als physische Treffen vor Ort statt. Ab 2020 und insbesondere in Zeiten der pandemischen Einschränkungen zeigt sich ein deutlicher Anstieg von Online-Veranstaltungen. Seit 2022 kombinieren viele Verfahren digitale und physische Treffen.

### Institutionalisierung

- Bürgerräte finden zunehmend nicht nur als einmalige Projekte sondern institutionalisiert statt. Als *Institutionalisierung* wird die formale Regelung, Verstetigung und Zuweisung von bestimmten Funktionen geloster Bürgergremien bezeichnet.
- Regelungen: Seit 2018 verzeichnen wir 15 spezifische Regelungen zu Losbeteiligung auf Bundes-, Landes- und Kommunalebene.
- Verstetigung: Seit 2014 zählen wir 30 Fälle von verstetigten Bürgerräten. Dabei handelt es sich entweder um dauerhafte Bürgerräte in Form von stehenden Gremien oder um wiederkehrende Bürgerräte, die in regelmäßigen Abständen wiederholt werden.
- Auch bei verstetigten Bürgerräten zeigt sich eine Vielfalt an Ansätzen gemäß unterschiedlicher Kontexte, Ziele und Funktionen: So wie es nicht den *Bürgerrat* gibt, gibt es auch nicht das Modell für institutionalisierte Bürgerräte.

### Ungewöhnliche Bürgerräte

- Seit 2009 sind 41 Fälle von *Hybrid-Bürgerräten* bekannt, bei denen auch nicht-geloste Teilnehmende wie etwa Expertinnen und Experten aus Wissenschaft und Verwaltung, Interessenvertreterinnen und -vertreter, spezielle Zielgruppen oder die breite Bevölkerung sowie die Politik im Bürgerrat mitarbeiten.
- Solche Hybrid-Bürgerräte sind vielversprechend in Hinblick auf die Qualität und Umsetzung der Ergebnisse. Zugleich bestehen aber auch zusätzliche Aufwände und Risiken in Bezug auf die Trennung zwischen Interessen, Positionen der Expertinnen und Experten sowie der unabhängigen Beratung der Bürgerinnen und Bürger.



**Wirkung**

- Bürgerräte haben eine starke Wirkung auf die vom Verfahren direkt betroffenen Menschen. Die Teilnehmenden werden politisch aktiviert, motiviert und diskutieren konstruktiv anspruchsvolle Themen auf hohem Niveau und nehmen im Laufe des Prozesses eine Gemeinwohl-Perspektive ein.
- Das Format Bürgerrat ist zunehmend auch in der Gesamtgesellschaft bekannt und wird eher positiv eingeschätzt.
- Eine politische Wirkung besteht eher bei offiziell beauftragten und politisch eingebetteten Verfahren. Wobei insbesondere bei einmaligen Bürgerräten auch der Umgang mit Bürgerrat-Empfehlungen letztlich stark von den Positionen und Mehrheiten in den bestehenden Entscheidungsgremien abhängt.



### 3. Auswertung

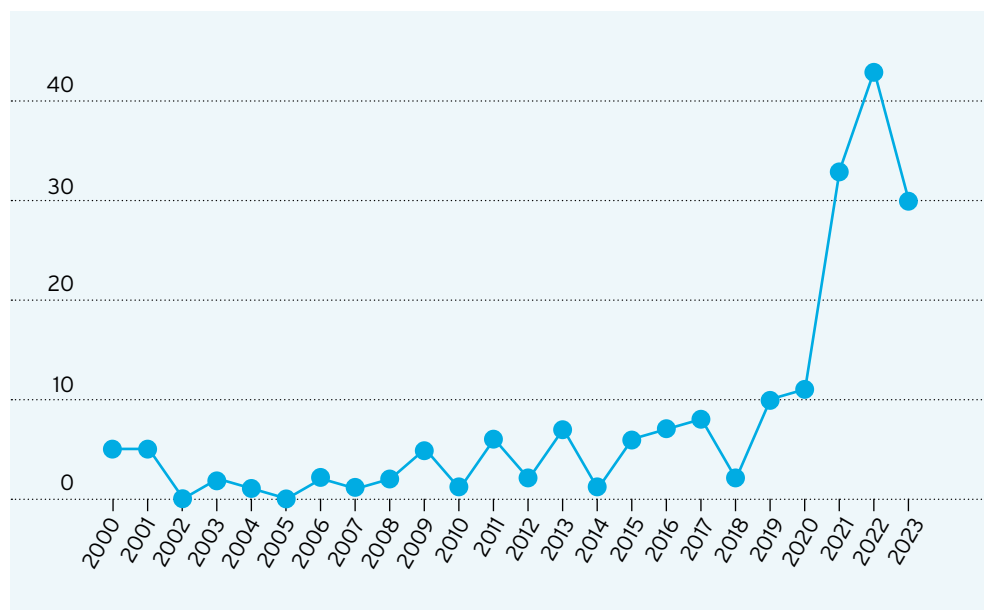
Der folgende Überblick präsentiert die wichtigsten Ergebnisse der Datenbankauswertung zu Anzahl und Häufigkeit, räumlicher Verteilung, Themen und Strukturen losbasierter Bürgerbeteiligung in Deutschland. Datenbasis der Auswertung sind insgesamt **190 Verfahren**, die für den **Zeitraum von 2000 bis Ende 2023** in der Datenbank erfasst sind<sup>4</sup>. Dieser Betrachtungszeitraum bietet wesentliche Vorteile: eine hohe Relevanz der Daten zur Abbildung aktueller Entwicklungen und Trends mit einer hinreichend langfristigen Perspektive sowie eine Erhöhung der Datenqualität und -quantität durch die verstärkte Online-Dokumentation der Verfahren. Um einen verständlichen und nachvollziehbaren Überblick zu bieten, sind die Ergebnisse der Auswertung in Form von Abbildungen (grafisch oder tabellarisch) dargestellt und erläutert.

#### Anzahl und Häufigkeit losbasierter Beteiligung

Abbildung 1 zeigt die Gesamtanzahl und Anwendungshäufigkeit der Verfahren losbasierter Bürgerbeteiligung für den Zeitraum **2000 bis 2023** auf. Zum konkreten Nachvollzug der Anwendungshäufigkeit listet der tabellarische Überblick die absoluten Fallzahlen für die einzelnen Jahre auf.

Die Auswertungsergebnisse zeigen, dass bis 2019 die Anwendungshäufigkeit von Verfahren zwischen 0 und 8 Fällen pro Jahr variiert. Die Anzahl der Verfahren ist dabei insgesamt noch vergleichsweise moderat. **Ab 2021** lässt sich dagegen ein **deutlicher und stetiger Anstieg** beobachten. Ob es sich um einen dauerhaften Anstieg oder eine einmalige Spitze handelt (die Häufigkeit 2021 entsprach der von 2023), bleibt abzuwarten. Auf Basis der Daten kann aber festgehalten werden, dass deliberative Verfahren seit 2019 deutlich häufiger durchgeführt werden als in den Jahrzehnten zuvor.

**Abbildung 1: Anzahl losbasierter Bürgerräte in Deutschland 2000-2023 (N=190), Datenbank Bürgerräte**

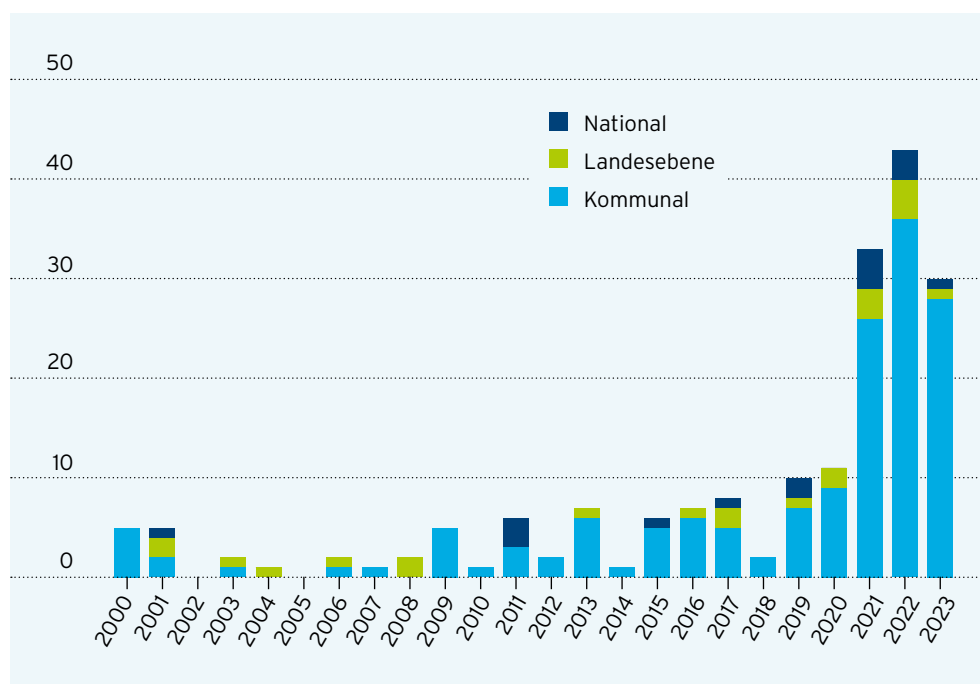


<sup>4</sup> Die Datenbank Bürgerräte dokumentiert Verfahren bis zurück ins Jahr 1972. Insgesamt konnten 34 dokumentierte Fälle losbasierter Bürgerbeteiligung bis zum Jahr 2000 in der Datenbank erfasst werden, zu denen Interessierte nähere Informationen online abrufen können.

Losbasierte Beteiligung wird in Deutschland auf der **Bundes-, Landes- und Kommunalebene** praktiziert<sup>5</sup>. Aufschlussreich ist, wie sich die Anwendungspraxis der Verfahren auf die unterschiedlichen politischen Ebenen verteilt. Abbildung 2 zeigt, dass die überwiegende Mehrheit der 190 losbasierten Bürgerbeteiligungsverfahren **mit 80 Prozent** (152 Verfahren) auf der **kommunalen Ebene** stattfand. Dabei lässt sich ab dem Jahr 2020 ein deutlicher Anstieg der lokalen Verfahren beobachten, mit einem Höchstwert von 36 Verfahren im Jahr 2022. Dieser lokale Trend scheint sich fortzusetzen, so weist auch das Jahr 2023 eine hohe Zahl von lokalen Verfahren (28) auf.

Auch wenn **landes- und bundesweite Verfahren weniger häufig** umgesetzt werden, bilden sie mit einem **Anteil von 20 Prozent** einen beachtenswerten Bestandteil der losbasierten Beteiligungslandschaft. Auf Landesebene wurden für den Betrachtungszeitraum insgesamt 22 Verfahren erfasst. Auch hier zeigt das Jahr 2022 einen Spitzenwert, aber insgesamt gibt es auf Landesebene weniger zeitliche Schwankungen und eine eher stabile Anzahl an Verfahren. Ähnlich konstant verteilt sind auch die Verfahren auf nationaler Ebene. Hier fanden über die Jahre bereits 16 Verfahren und somit knapp acht Prozent der losbasierten Beteiligung statt.

**Abbildung 2: Die politischen Ebenen: Anzahl losbasierter Bürgerräte in Deutschland nach 2000-2023 (N=190), Datenbank Bürgerräte**



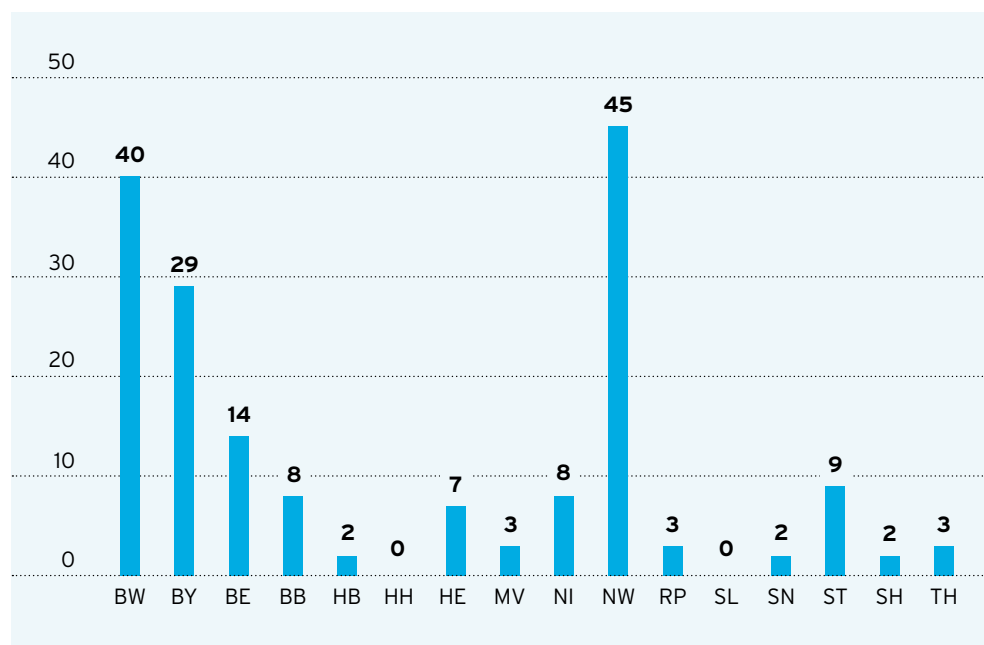
### Regionale Verteilung

Wie sich die Verfahren losbasierter Bürgerbeteiligung räumlich verteilen, ist von besonderem Interesse. Gerade der **Bundesländervergleich** (siehe Abbildung 3) zeigt deutlich Hochburgen der losbasierten Bürgerbeteiligung auf: **Nordrhein-Westfalen** (45) und **Baden-Württemberg** (40) verzeichnen mit 25,3 Prozent (NW) bzw. rund 23 Prozent (BW) aller erfassten Fälle (175) die höchste

<sup>5</sup> Die Datenbank Bürgerräte erfasst auch europaweite Verfahren, die in Deutschland veranstaltet werden. Aufgrund ihrer Besonderheit sind diese Fälle jedoch nicht in dieser Auswertung berücksichtigt.

Anzahl an losbasierten Beteiligungsverfahren. Ebenfalls weist **Bayern** mit rund 16,9 Prozent der Verfahren eine relativ hohe Fallzahl (29) auf. Es folgen **Berlin** (14) und **Brandenburg** (8) mit einem Anteil von jeweils 7,9 Prozent bzw. 5,1 Prozent der Verfahren. Eine eher geringe Anzahl an Verfahren weisen dagegen Mecklenburg-Vorpommern, Rheinland-Pfalz und Thüringen mit rund 1,7 Prozent sowie **Bremen**, **Sachsen-Anhalt** und **Schleswig-Holstein** mit jeweils 1,2 Prozent auf. Weder der Stadtstaat **Hamburg** noch das **Saarland**, der kleinste deutsche Flächenstaat, können für den Untersuchungszeitraum losbasierte Beteiligungsverfahren verzeichnen.

**Abbildung 3: Die politischen Ebenen: Anzahl losbasierter Bürgerräte in Deutschland nach 2000-2023 (N=190<sup>6</sup>), Datenbank Bürgerräte**



Für einen kommunalen Vergleich können weniger aussagekräftige Schlussfolgerungen gezogen werden. 152 der insgesamt 190 erfassten Fälle losbasierter Beteiligung fanden auf kommunaler Ebene statt. Mit rund 80 Prozent ist losbasierte Beteiligung insofern grundlegend auf lokaler Ebene verankert. Bei näherer Betrachtung der Anwendungshäufigkeit zeigen sich dabei einige Kommunen etwas aktiver als andere. Zu den Kommunen<sup>7</sup>, die vergleichsweise häufig losbasierte Verfahren praktizierten, zählen **Bochum** (6), **Münster** (6), **München** (5) und **Aachen** (4) sowie mit je drei Verfahren **Bonn**, **Frankfurt am Main**, **Konstanz** und **Wuppertal**. Welche kontextspezifischen Bedingungen den häufigeren Einsatz der Verfahren begünstigten, ist noch in weiteren vergleichenden Analysen zu klären.

<sup>6</sup> 16 der insgesamt 190 Fälle sind bundesweite Verfahren.

<sup>7</sup> Spitzenreiter mit 15 Verfahren bildet die Gebietskörperschaft Berlin. Aufgrund der Besonderheit, die Berlin als Stadt und Bundesland zugleich aufweist, sind diese Verfahren nicht in dieser Betrachtung berücksichtigt.



**Tabelle 1: Die kommunalen Spitzenreiter losbasierter Bürgerräte in Deutschland 2000-2023 (N=152), Datenbank Bürgerräte**

#### Die kommunalen Spitzenreiter

Bochum	6
Münster	6
München	5
Aachen	4
Bonn	3
Frankfurt a.M.	3
Konstanz	3
Wuppertal	3

#### Formate und Benennungen losbasierter Bürgerbeteiligung

Bei der Gesamtbetrachtung der 190 erfassten Fälle wird deutlich, dass losbasierte Beteiligung in Deutschland unter vielen verschiedenen Bezeichnungen praktiziert wird.<sup>8</sup> Auch wenn die nähere Betrachtung zeigt, dass es sich meist nicht um klar abgrenzbare Formate handelt, haben wir den Versuch unternommen, die enorme Vielfalt an Verfahrensbezeichnungen in Bezug auf ihre Zielsetzung, Methodik, Dauer und Abläufe systematisch zu bündeln. Aus unserer Sicht bietet eine solche (Semi-)Strukturierung den Vorteil, verfahrensspezifische Schlussfolgerungen über Anzahl, Anwendungshäufigkeit, Themen, Ergebnisse und Wirkungen im Rahmen der Auswertung treffen und vergleichende Rückschlüsse ziehen zu können.

Die folgende Tabelle 2 listet die insgesamt 14 vom Datenbank-Team klassifizierten Verfahrensbezeichnungen<sup>9</sup> nach ihrer Anwendungshäufigkeit auf. Abbildung 4 liefert zudem Informationen über die zeitliche Anwendungspraxis der am häufigsten genutzten Formate.

Insgesamt geht aus den Daten deutlich hervor, dass Beteiligung unter dem Begriff **Bürger-rat** mit 43,6 Prozent die inzwischen am **häufigsten genutzte Bezeichnung** losbasierter Beteiligung darstellt. Besonders ab 2019 zeigt sich ein starker Anstieg, der auf die zunehmende Beliebtheit und Anerkennung der Verfahrensbezeichnung hindeutet (siehe Abbildung 4). **Konstant über die Jahre** spielt im Kontext losbasierter Beteiligung auch das Beteiligungsformat der **Planungszelle** mit 23,6 Prozent, mit Spitzen in den frühen 2000ern und erneut in 2016 und 2017, eine herausragende Rolle. Das **Bürgerforum** bildet mit 10,8 Prozent eine weitere, besonders in Baden-Württemberg **prominente Bezeichnung** und verzeichnet in der Anwendungspraxis ab 2021 ebenfalls eine Zunahme. Wenn auch weniger häufig kommen ebenfalls die Formate der Bürger-

<sup>8</sup> Losbasierte Beteiligung wird unter vielen verschiedenen Bezeichnungen praktiziert. In der Datenbank Bürgerräte finden sich insgesamt folgende Verfahrensbezeichnungen: Planungszelle, Bürgerdialog, Zukunftsdialog, Citizens' Jury, Bürgergutachten, Bürgerforum, Zukunftsforum, Youth Citizens' Jury, Gesellschafts-Forum, Bürgerjury, Bürgerrat, Bürgerrat Vorarlberger Modell, Bürgerschaftsrat, Bürgergruppe, Bürgerausschuss, Jugend-Bürgerrat, Jugendrat, Workshop, Online-Beteiligungsplattform, Stadtgremium, Bürgerbeirat.

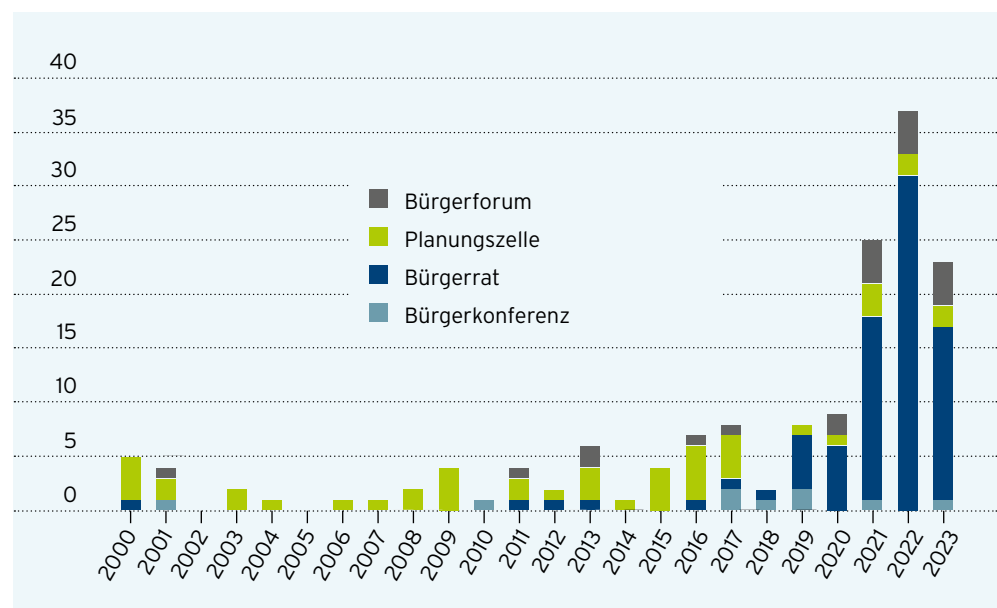
<sup>9</sup> Die Zuordnung dieser Spannbreite von Verfahren zu Formatbezeichnungen erfolgt durch das Datenbank-Team in analytischer Einzelfallbetrachtung und in enger Orientierung an den gängigen Beteiligungstypologien, siehe etwa Diemel et al. 2023 und Nanz und Fritsche 2012. Danach wurde folgende heuristische Zuordnung vom Datenbank-Team vorgenommen: Verfahren Zukunftsforum zum Format Zukunftsdialog, Verfahren Bürgergutachten zum Format Planungszelle, Verfahren Gesellschafts-Forum zum Format Bürgerdialog, Verfahren Bürgerräte nach dem Vorarlberger Modell sowie Jugend-Bürgerräte zum Format Bürgerrat, Bürgergruppen und Workshops zum Format Arbeitsgruppe, die Verfahren Bürgerschaftsrat, Jugendrat, Stadtgremium und Bürgerbeirat zum Format Kommunales Gremium.

konferenz, des Bürgerdialogs, der Citizens' Jury und das Kommunale Gremium vermehrt zum Einsatz. Eher kontextspezifisch und weitaus seltener werden in Deutschland die Formate Demokratiekonvent, Bürgerwerkstatt, Zukunftsdialog, Ständiger Bürgerrat, Arbeitsgruppe, Quartiersprojekt und Klimaforum praktiziert.

**Tabelle 2: Verfahrensbezeichnungen (N=190), Datenbank Bürgerräte**

Formatbezeichnungen losbasierter Beteiligung	Anzahl der Verfahren
Bürgerrat	82
Planungszelle	46
Bürgerforum	20
Bürgerkonferenz	9
Bürgerdialog	9
Citizens' Jury	6
Kommunales Gremium	5
Demokratiekonvent	3
Bürgerwerkstatt	2
Zukunftsdialog	2
Ständiger Bürgerrat	2
Arbeitsgruppe	2
Quartiersprojekt	1
Klimaforum	1
<b>Summe</b>	<b>190</b>

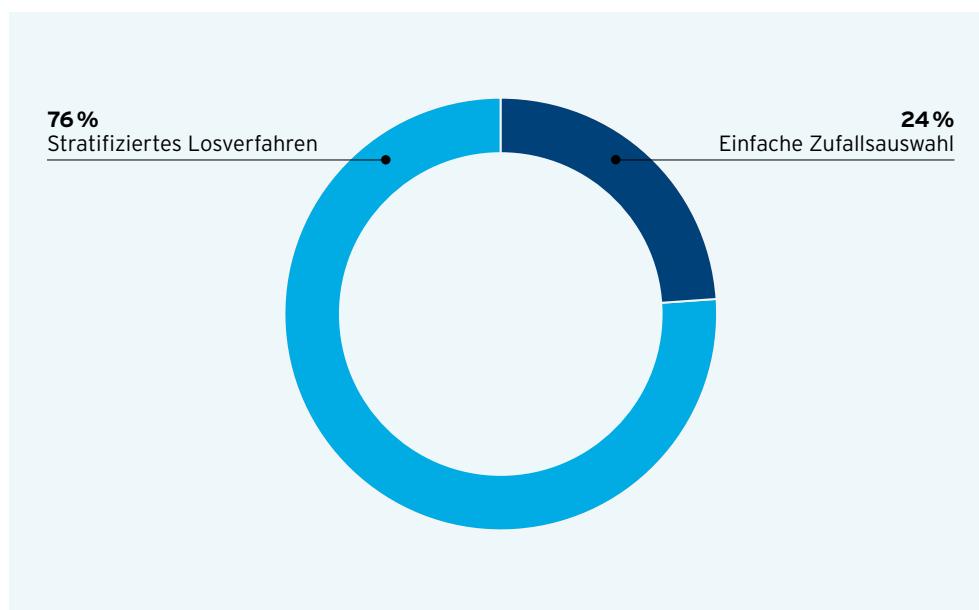
**Abbildung 4: „Die 5 häufigsten Formate im Zeitverlauf“ (N=166), Datenbank Bürgerräte**



### Auswahlverfahren losbasierter Beteiligung

Alle Fälle der Datenbank Bürgerräte eint, dass die Teilnehmenden (mindestens auch) losbasiert, also im Zufallsverfahren ausgewählt wurden. Die Auswahlverfahren können weiter danach unterschieden werden, ob über die Zufallsauswahl hinaus auch eine sogenannte Stratifikation, also eine Berücksichtigung weiterer sozialer Merkmale, erfolgt ist.

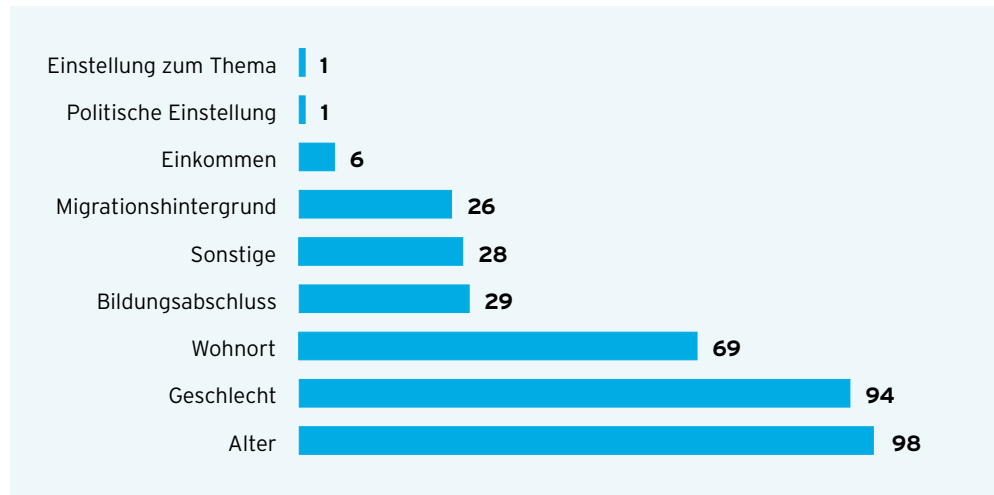
**Abbildung 5: „Auswahlverfahren Bürgerräte“ (N=180), Datenbank Bürgerräte**



Die Auswertung von 180 Fällen, zu denen entsprechende Informationen vorliegen, zeigt (siehe Abbildung 5), dass eine reine Zufallsauswahl bei 44 Verfahren – also bei rund einem Viertel der gesamten Verfahren – zum Einsatz kam. Mit einem Anteil von **rund 76 Prozent** dominiert aber deutlich das sogenannte **stratifizierte Losverfahren**, welches die einfache Zufallsauswahl mit einer gezielten Rekrutierung von Bevölkerungsgruppen nach bestimmten sozialen oder geographischen Merkmalen kombiniert.

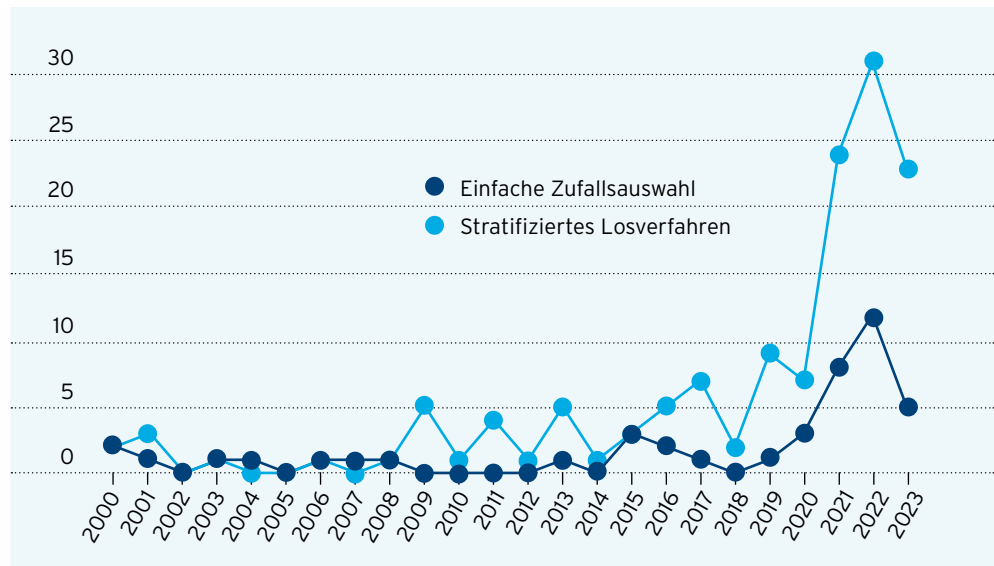
Informationen zu den **Auswahlkriterien** des stratifizierten Losverfahrens liegen für 124 Fälle vor. Wie Abbildung 6 aufzeigt, sind das Alter mit rund 80 Prozent und das Geschlecht mit rund 76 Prozent die **zentralen Stratifikationsmerkmale** in der Praxis. Auch bildet der **Wohnort** ein wichtiges Kriterium; er wurde in knapp 55 Prozent der Verfahren berücksichtigt. Wenn auch seltener praktiziert, werden bei rund einem Viertel bzw. Fünftel aller Fälle der **Bildungsabschluss** und der **Migrationshintergrund** berücksichtigt. Wichtige sozioökonomische, politische Merkmale wie **Einkommen**, **Einstellung zum Thema** und **politische Einstellung** werden dagegen bislang nur in einem kleinen Prozentsatz der Verfahren im Rahmen des Auswahlverfahrens berücksichtigt, was mutmaßlich mit der schwierigen Erfassung dieser Merkmale zusammenhängt (etwa aufgrund fehlender Datensätze).

**Abbildung 6: „Stratifikationsmerkmale“ (N=124), Datenbank Bürgerräte**



Mit Blick auf den zeitlichen Verlauf (siehe Abbildung 7) zeigt sich, dass das stratifizierte Losverfahren ab 2018 einen klaren Anstieg, mit einem Spitzenwert in 2022, verzeichnet, während der Einsatz der einfachen Zufallsauswahl über den Betrachtungszeitraum stabiler, mit sporadischen Spitzen, erfolgte.

**Abbildung 7: „Auswahlverfahren Bürgerräte im zeitlichen Verlauf“ (N=180), Datenbank Bürgerräte**



In der Regel bildet die Zufallsauswahl aus der Gesamtbevölkerung den ersten Schritt bei der Auswahl der Teilnehmenden. In rund 85 Prozent der Fälle (N=118), zu denen die entsprechenden Informationen vorliegen, wurden hierbei Melderegister-Daten für die Zufallsauswahl genutzt. In 6 Prozent der Fälle wurden die Teilnehmenden hingegen telefonisch rekrutiert. Außerdem wurde in Einzelfällen (wie etwa beim Bürgerrat Oberhaus, beim Beteiligungsrat Potsdam und in der Marktgemeinde Glonn) zunächst eine Gruppe von selbst rekrutierten, interessierten Bürgerinnen und Bürgern gebildet, um daraus die finalen Teilnehmenden zu losen.



### Die Themen losbasierter Bürgerbeteiligung

Die immense Themenvielfalt und -breite der losbasierten Bürgerbeteiligung zeigt die nachfolgende Abbildung 8. Sie verdeutlicht grafisch die relative Häufigkeit der verhandelten Themenfelder der 190 erfassten Fälle.

**Abbildung 8: „Themen losbasierter Beteiligung“ (N=190), Datenbank Bürgerräte**



Der grafische Überblick verdeutlicht das Themenspektrum und die vielfältigen Schwerpunkte von losbasierter Bürgerbeteiligung. Die Daten zeigen deutlich, dass am häufigsten über das

<sup>10</sup> Das im Freifeld benannte Themenspektrum der Beteiligung reicht zudem von Cybersicherheit und NATO über die bayerische Landespolitik, Kirche und Religion hin zu Sozialen Medien und Künstlicher Intelligenz.

**Thema Stadtplanung** (103) verhandelt wird. Angesichts der Dominanz von losbasierten Verfahren mit rund 80 Prozent auf lokaler Ebene (s. o.) verwundert dies wenig, da das Thema einerseits in die kommunale Zuständigkeit fällt, und andererseits die Gestaltung des eigenen Lebensumfeldes eine besonders hohe Relevanz und Greifbarkeit für die Bürgerinnen und Bürger aufweist.

Es zeigt sich zudem aber auch ein **breites Spektrum** von weiteren Themen, die ebenfalls sehr häufig im Kontext losbasierter Beteiligung verhandelt werden. Dazu zählen **Infrastruktur** (65), **Nachhaltigkeit** (63), **Soziales** (56), **Umwelt** (54), **Bau** (54), **Bürgerbeteiligung** (51), **Klima** (47) und **Verkehr** (43). Auch hier erscheint die hohe Frequenz vor dem Hintergrund der breiten kommunalen Verankerung von Bürgerräten sowie dem allgemeinen gesellschaftlichen Interesse an Umwelt- und Klimathemen plausibel<sup>11</sup>. Auffällig wenig behandelt wurden dagegen die Themen **Haushalt** und **Steuern**. Eine mögliche Ursache hierfür könnte sein, dass mit dem sogenannten Bürgerhaushalt ein spezifisches Beteiligungsformat existiert, mit dem gezielt Fragen rund um die Verwendung von öffentlichen Geldern in den Mittelpunkt gestellt werden können. Eine hinreichende Erklärung liefert dies jedoch nicht, und bedarf insofern weiterer Forschung für erklärungs-fähige Aussagen.

#### **Dauer der Verfahren**

Die Spannweite an Sitzungstagen liegt zwischen eintägigen Formaten und Verfahren von bis zu 16 Sitzungstagen. Die durchschnittliche Dauer der Verfahren im Beobachtungszeitraum beträgt 3,5 Sitzungstage (N=175).

Die nachfolgende Tabelle 3 zeigt die durchschnittliche Dauer der Verfahren in Sitzungstagen auf verschiedenen politischen Ebenen. Daraus geht für Verfahren auf kommunaler Ebene hervor, dass diese durchschnittlich drei Sitzungstage und damit die vergleichsweise kürzeste Verfahrensdauer aufweisen. Im Rahmen weiterer Analysen ist zu klären, ob diese vergleichsweise niedrige Verfahrensdauer mit dem lokal spezifischen Themenzuschnitt, den zur Verfügung stehenden finanziellen Mitteln, der Anzahl der Teilnehmenden oder dem Organisationsaufwand (etwa An- und Abreise) zu erklären ist.

Die Verfahren auf Landesebene weisen mit rund vier Sitzungstagen tendenziell eine minimal längere Dauer auf. Dies könnte damit zusammenhängen, dass die Themen tendenziell komplexer sind und mehr Zeit zur Diskussion erfordern. Tendenziell die längste Dauer haben Verfahren auf nationaler Ebene, zugleich weisen sie eine größere Variabilität auf. Die höheren Mittelwerte im Vergleich zu den Medianwerten auf der Kommunal- und Landesebene weisen aber darauf hin, dass es einige Verfahren gibt, die eine besonders hohe Anzahl von Sitzungstagen haben und so den Durchschnitt nach oben ziehen.

<sup>11</sup> Siehe etwa UBA 2022.

**Tabelle 3: Anzahl der Sitzungstage nach politischer Ebene (N=175)<sup>12</sup>,  
Datenbank Bürgerräte**

Politische Ebene	Fallzahl	Median	Mittelwert
Kommunal	141	3	3,3
Landesebene	20	4	4,8
National	14	7	6,6

### Die Anzahl der Teilnehmenden

Die Datenbank gibt ebenfalls Auskunft über die Anzahl der Menschen, die an den verschiedenen Formaten und Modellen losbasierter Beteiligung regulär teilnehmen. Auch hier zeigt sich eine große Spannweite. Diese erklärt sich etwa dadurch, dass in großen Verfahren mit 400 und mehr Teilnehmenden mehrere Losgremien miteinander kombiniert werden und sich zu keinem Zeitpunkt alle Teilnehmenden versammeln. Ein Extrembeispiel ist das bundesweite *Bürgerforum: Zukunft braucht Zusammenhalt. Vielfalt schafft Chancen.* (2011), bei dem die hohe Teilnehmerzahl durch 25 regionale Foren mit je rund 400 Teilnehmenden erreicht wurde. Teilnehmerzahlen von unter zehn kommen hingegen nur in Sonderformaten vor, wie etwa im *Bürgerforum Bad Säckingen*, bei dem es sich um einen kommunalen Beirat mit sechs gelosten Teilnehmenden handelt.

Wenn wir auf die Medianwerte schauen und damit von den Ausreißern nach unten und oben absehen, zeigt sich eine zu erwartende Größenordnung von kleineren Verfahren mit rund 30 Teilnehmenden auf kommunaler Ebene, mittleren Verfahren mit rund 60 Teilnehmenden auf Landesebene und größeren Verfahren mit 160 Teilnehmenden auf Bundesebene.

**Tabelle 4: Anzahl der Teilnehmenden nach politischer Ebene (N=187),  
Datenbank Bürgerräte**

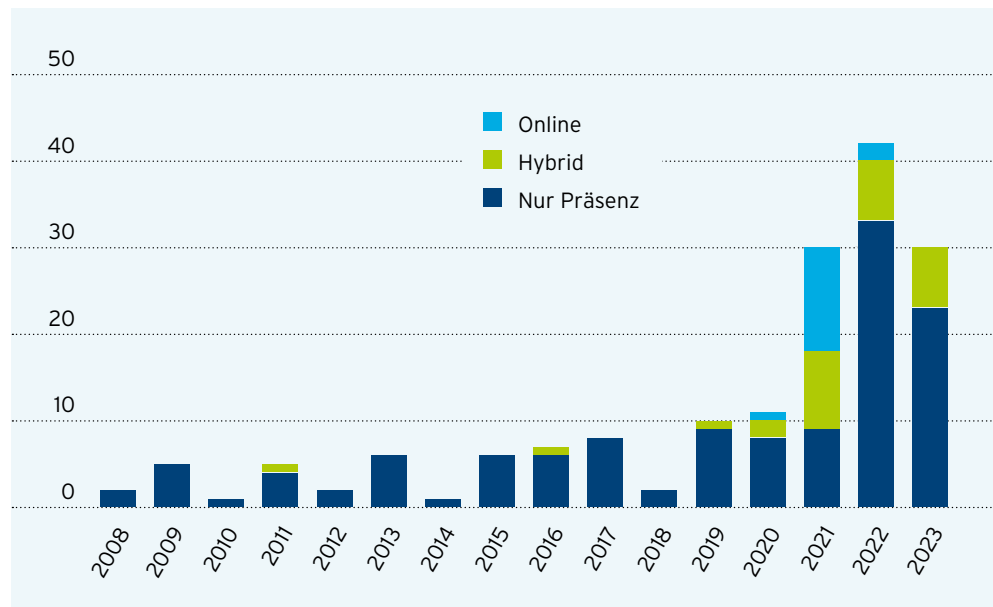
	Minimum	Maximum	Mittelwert	Median	Fallzahl
Kommunal	6	382	59,4	33	149
Landesebene	27	418	116	62	22
National	19	10000	895,1	160	16

### Art der Sitzungen

Ob die Sitzungen der jeweiligen Verfahren ausschließlich in Präsenz oder als Online-Veranstaltung stattfanden oder beides miteinander kombinieren, wird auch in der Datenbank erfasst. Abbildung 9 gibt einen Überblick über die insgesamt 168 Verfahren, zu denen die entsprechenden Informationen dokumentiert sind.

<sup>12</sup> Von den insgesamt 190 erfassten Fällen sind 14 Fälle ohne entsprechende Angabe dazu.

**Abbildung 9: Art der Sitzungen aufgeschlüsselt nach Präsenz, Kombination (Präsenz und Online), Online-Verfahren (N=168), Datenbank Bürgerräte**



In Betrachtung der Daten überrascht kaum, dass bis 2019 fast alle Verfahren ausschließlich in Präsenz, mit physischen Sitzungen durchgeführt wurden. Ab 2020 zeigt sich ein deutlicher Anstieg von reinen Online-Veranstaltungen. Vor allem die hohe Zahl im Jahr 2021 ist auf die Corona-Pandemie zurückzuführen, die Präsenztreffen entweder unmöglich machte oder stark einschränkte und digitale Lösungen erforderte. Zwar lässt sich auch in den Folgejahren ein Anstieg digitaler Verfahren feststellen, aber die Daten in 2022 und 2023 zeigen, dass verstärkt (wieder) Präsenzveranstaltungen bzw. Face-to-Face-Interaktionen zum Einsatz kommen. Mutmaßlich ist aber von einer Diversifizierung der Sitzungsarten gegenüber dem Zeitraum vor 2019 zugunsten einer Kombination von Präsenz- und Online-Veranstaltungen auszugehen.

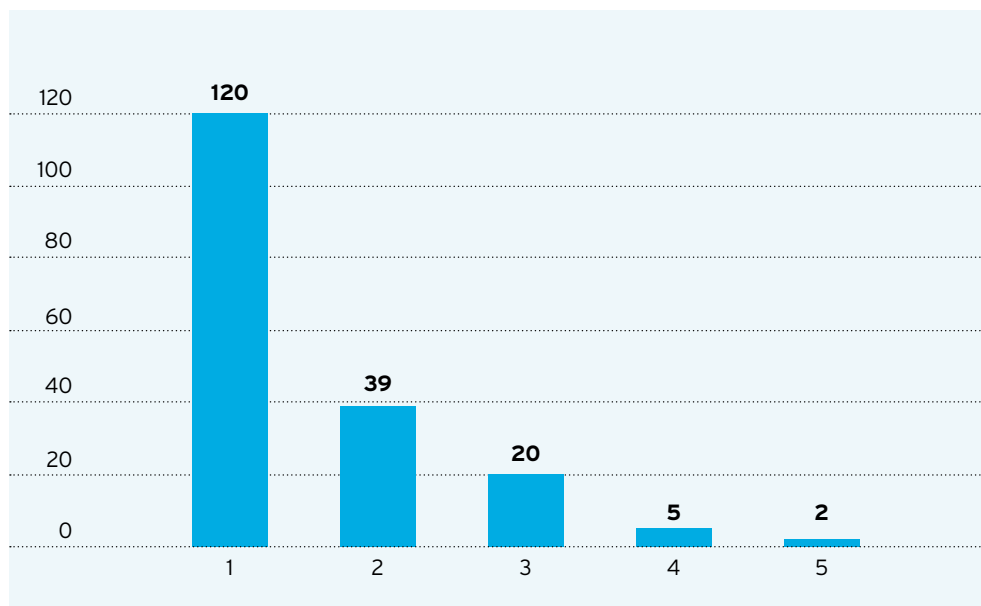
#### **Die durchführenden Akteure von losbasierter Bürgerbeteiligung**

Die Datenbank erfasst auch die Anzahl der durchführenden Akteure losbasierter Beteiligung. Wir haben dieses Merkmal im Rahmen der Datenerhebung relativ weit gefasst und verstehen darunter sowohl eine Einzelperson, eine Gruppe, etwa einen zivilgesellschaftlichen Verein, als auch eine öffentlich-rechtliche oder privatwirtschaftliche Organisation. Entscheidend für die Zuordnung zum durchführenden Akteur ist, dass dieser eine tragende Rolle bei der Durchführung eines Beteiligungsprozesses übernimmt, indem er den Prozess organisiert, moderiert und sicherstellt, dass die Beteiligung strukturiert im vorgesehenen Rahmen durchgeführt wird. Die Abbildung 14 zeigt die Anzahl der Verfahren aufgeschlüsselt nach der Anzahl der durchführenden Akteure auf. Hier haben wir die Größe der Akteure (noch) nicht genauer bestimmen können. Es kann sich also um Organisationen unterschiedlicher Größenordnung (d. h. Anzahl der Mitarbeiter:innen) handeln. Insgesamt zeigt diese Gesamtbetrachtung auf, dass die meisten Verfahren (64 Prozent) von einem einzelnen Akteur durchgeführt werden. Dies scheint vor dem Hintergrund der kommunalen Verankerung der Verfahren und ihrer vergleichsweise relativ kurzen Verfahrensdauer (s. o.) plausibel. Die Verteilung zeigt aber auch, dass eine kollaborative Durchführung keine Seltenheit ist. Gerade das Zusammenwirken von zwei durchführenden Akteuren ist mit rund 21 Prozent durchaus üblich. Mehr-Akteurs-Kooperationen sind dagegen selte-



ner: Insbesondere vier Akteure arbeiten nur bei rund drei Prozent der betrachteten 186 Fälle, zu denen die entsprechenden Informationen vorlagen, zusammen.

**Abbildung 10: Anzahl der durchführenden Akteure aufgeschlüsselt nach Anzahl der Verfahren (N=186), Datenbank Bürgerräte**



Die durchführenden Akteure werden in der Datenbank auch weiter danach klassifiziert, ob sie ein privatwirtschaftliches Interesse verfolgen oder beispielsweise ein öffentlich-rechtlicher Akteur die Beteiligung nicht gewinnorientiert umgesetzt hat. Diese Klassifikation ist allerdings eher heuristischer Natur, da eine eindeutige Zuordnung der Akteure zu den genannten Typen nicht immer klar zu ziehen ist.

Tabelle 5, die nachfolgend die verschiedenen Typen von Akteuren nach absteigender Häufigkeit der von ihnen durchgeführten Verfahren auflistet, zeigt insofern mehr eine allgemeine Richtung auf. Danach zeigt sich, dass nicht-gewinnorientierte Akteure (NGOs, Stiftungen, gemeinnützige Organisationen, Behörden, Wissenschaft) mit einem Anteil von rund 37 Prozent losbasierter Beteiligung eine große Rolle spielen. Aber auch privatwirtschaftliche Akteure spielen mit einem Anteil von rund 30 Prozent durchaus eine zentrale Rolle.

**Tabelle 5: Art der durchführenden Akteure aufgeschlüsselt nach Anzahl der Verfahren (N=186<sup>13</sup>), Datenbank Bürgerräte**

Art der durchführenden Akteure	Anzahl der Verfahren
Nicht-gewinnorientiert	99
Öffentlich-rechtlich	85
Privatwirtschaftlich	83

<sup>13</sup> Eine Mehrfachzuordnung der 186 Fälle zu den drei verschiedenen Akteurstypen war möglich.







#### 4. Institutionalisierung: Regelungen, Verstetigung und Funktionen

88 Prozent (N=190) der Bürgerräte im Beobachtungszeitraum wurden als einmaliges Projekt durchgeführt. Charakteristisch für solche *Ad-hoc-Bürgerräte* ist, dass sie eine klar begrenzte Laufzeit haben und nicht auf Grundlage spezifischer Regelungen, wie zum Beispiel Beteiligungs-satzungen zu Stande gekommen sind. Ebenfalls werden Bürgerräte in Deutschland zunehmend institutionalisiert. *Institutionalisierung* meint die

- (1) formale Regelung, etwa durch Gesetze, Richtlinien oder Beschlüsse,
- (2) Verstetigung von gelosten Gremien und ihrer Strukturen, sowie die
- (3) Einbettung in das bestehende politische System durch Zuweisung einer bestimmten Funktion.

##### Formale Regelungen

Ad-hoc-Bürgerräte sind typischerweise nicht spezifisch reguliert. Dennoch unterliegt ihre Durchführung bestehenden Regularien, wie zum Beispiel den Regeln zur Gruppenauskunft im Bundesmeldegesetz (§ 46) und zum Datenschutz. Darüber hinaus gibt es bei politisch beauftragten Bürgerräten in der Regel offizielle Einsetzungsbeschlüsse des jeweils zuständigen politischen Gremiums. Insofern Dienstleister mit der Umsetzung des Bürgerrats beauftragt werden, ergibt sich der formale Rahmen für Ad-hoc-Bürgerräte weiterhin aus den Verträgen zwischen Initiierenden und Umsetzenden.

Seit 2018 sind außerdem eine Reihe von formalen Regelungen zu Bürgerräten erlassen worden. Die folgende Tabelle bietet einen Überblick.

**Tabelle 6: Formale Regelungen zu losbasierter Bürgerbeteiligung in Deutschland (Stand: 30.09.2024)**

Nr.	Name	Datum	Form	Politische Ebene
1	Leitlinien zur informellen Einwohnerbeteiligung in <b>Falkensee</b>	14.06.2018	Leitlinie	Kommunalebene
2	Bürgerbudget der Stadt <b>Konstanz</b>	01.01.2019	Richtlinie	Kommunalebene
3	Gesetz über die dialogische Bürgerbeteiligung - <b>Baden-Württemberg</b>	16.02.2021	Gesetz	Landesebene
4	Einwohnerbeteiligungssatzung <b>Herzberg</b>	24.02.2022	Satzung	Kommunalebene
5	Einrichtung eines Bürger*innenrates für <b>Aachen</b>	30.03.2022	Ratsbeschluss	Kommunalebene
6	Satzung über die Durchführung von Bürger*innenräten als „Zukunftsforen Göttingen“ in der Stadt <b>Göttingen</b>	06.12.2022	Satzung	Kommunalebene
7	Grundsatzbeschluss Bürgerbeteiligung in <b>Bad Säckingen</b> : Einrichtung des „Bürgerforums“ und Auflösung bisheriger Beiräte	12.06.2023	Ratsbeschluss	Kommunalebene
8	Einführung von Bürger*innenräten in <b>Dinslaken</b>	26.09.2023	Ratsbeschluss	Kommunalebene
9	Gute Bürgerbeteiligung: Leitlinien für Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des <b>BMUV</b>	11.2023	Leitlinie	Bundesebene



10	Satzung über Einwohnerbeteiligungsverfahren (Einwohnerbeteiligungssatzung) - <b>Leipzig</b>	13.12.2023	Satzung	Kommunalebene
11	Richtlinie für Erweiterte Bürgerbeteiligung in und Leitlinie der Stadt <b>Warendorf</b>	21.03.2024	Richtlinie u. Leitfaden	Kommunalebene
12	Leitlinien zur Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern in <b>Kaiserslautern</b>	09.04.2024	Leitlinie	Kommunalebene
13	Erprobungsrichtlinien BürgerInnenräte für <b>Konstanz</b>	16.05.2024	Richtlinie	Kommunalebene
14	Gesetz zur datenschutzkonformen Nutzung von Meldedaten von Einwohnerinnen und Einwohnern für Zufallsbeteiligungen - <b>Hamburg</b>	10.07.2024	Gesetz	Landesebene
15	Bürger:innenräte für <b>Lüneburg</b>	19.09.2024	Ratsbeschluss	Kommunalebene

Mit der Ausnahme der Gesetze in Baden-Württemberg und Hamburg sind alle Regelungen kommunal verortet. Die Regelungen gliedern sich in Einsetzungsbeschlüsse für *verstetigte Bürgerräte* (Konstanz 2019, Aachen, Göttingen und Bad Säckingen) einerseits und Rahmenbestimmungen für *optionale Bürgerräte* (Falkensee, Baden-Württemberg, Herzberg, Dinslaken, Warendorf, Kaiserslautern, Konstanz 2024, Hamburg) andererseits. Analog zur formalen Bürgerbeteiligung wäre auch eine Regelung zu *obligatorischen Bürgerräten* etwa zu bestimmten Themen oder in Kombination mit bestimmten Verfahren vorstellbar.<sup>14</sup> Solche Regelungen sind bisher in Deutschland nicht bekannt.

### Verstetigte Bürgerräte

In 12 Prozent (N=190) der Fälle im Beobachtungszeitraum wurden Bürgerräte verstetigt. Hierbei lassen sich wiederum dauerhafte sowie wiederkehrende Losgremien unterscheiden (aufgelistet in Tabelle 7). *Dauerhafte Bürgerräte* wie der *Bürgerrat Oberhausen* sind ein stehendes Gremium mit derselben Funktion. Dieses behandelt wechselnde Themen und kann teilweise oder komplett neu besetzt werden (neues Losverfahren), wobei der Wechsel des Themas und der Teilnehmenden unabhängig voneinander erfolgen. *Wiederkehrende Bürgerräte* wie etwa der *Demokratiekonvent Frankfurt* werden hingegen in regelmäßigen Abständen (z.B. ein Tag oder Wochenende pro Jahr) mit derselben Funktion wiederholt. Wobei für jede Wiederholung die Teilnehmenden für die Bearbeitung eines Themas neu ausgelost werden und danach wieder auseinandergehen. Zusammengekommen ergeben sich aktuell insgesamt 30 Fälle von verstetigten, kommunalen Bürgerräten in der Datenbank (Stand 30.9.2024).<sup>15</sup>

<sup>14</sup> Die OECD (2021) verweist hier etwa auf die obligatorische Bürgerbeteiligung beim französischen Bioethikgesetz und die Kombination von Referenden mit Bürgergutachten (Citizens' Initiative Review).

<sup>15</sup> Die einzelnen Wiederholungen der wiederkehrenden Bürgerräte (z.B. Bürgerkonferenz Bochum 2017, 2018, ...) werden einzeln gezählt. Für Aachen werden sowohl die dauerhafte Institution als auch die einzelnen Themenbürgerräte (zuletzt zum Thema Attraktives Einkaufsziel Aachen) einzeln in der Datenbank erfasst.



**Tabelle 7: Verstetigte Losgremien in Deutschland (Stand 30.9.2024)**

**Dauerhaft**

Beteiligungsrat Potsdam (seit 2014)
Bürgerrat Oberhausen (seit 2016)
StadtUmlandBahn (seit 2017)
Dresdener MOBdialog 2035+ (seit 2021)
Bürgerrat Regional-Stadtbahn Neckar-Alb (seit 2021)
Dialoggruppe Altdorfer Wald (seit 2023)
Bürgerforum Bad Säckingen (seit 2023)
Bürger*innenrat Aachen - Bürgerforum und Begleitgremium (seit 2024)

**Wiederkehrende**

Bürgerkonferenz Bochum (2017, 2018, 2019, 2021, 2023)
Demokratiekonvent Frankfurt a.M. (2019, 2021, 2023)
BürgerInnenrat zum Bürgerbudget Konstanz (2019, 2020, 2021, 2022, 2023)
Hansa-Konvent Münster (2019, 2020, 2022, 2023)
Zukunftsrat Werder (2020, 2022)
INSEL-Rat Berlin-Charlottenburg-Wilmersdorf (2023, 2024)
Bürger*innenrat Aachen - Themenbürgerräte ( 2023)

**Funktionen**

Bürgerräte können eine Reihe von verschiedenen Funktionen einnehmen. In Bezug auf das politische System können sie im Prinzip an jeder Stelle des Politikzyklus (Problem(re)definition - Agendasetting - Politikformulierung - Implementierung - Evaluation) genutzt werden (Geißel & Jung 2019). Generell setzen die bisher verstetigten Verfahren (Tabelle 7) bei den ersten drei Schritten des Zyklus an: Bürgerräte liefern aus Sicht der Bürgerinnen und Bürger Themen, Fragestellungen und Einschätzungen über deren Wichtigkeit sowie Lösungsansätze, welche dann von den zuständigen Organen aufgegriffen und umgesetzt werden können.

**Tabelle 8: Funktionen verstetigter Bürgerräte in Deutschland**

Funktion	Beispiel	Erläuterung
Förderempfehlung	BürgerInnenrat zum Bürgerbudget Konstanz	Der Bürgerrat empfiehlt dem Gemeinderat, welche Projekte gefördert werden sollten.
Förderentscheidung	Hansa-Konvent Münster	Der Hansa-Konvent entscheidet über die Vergabe von Projektmittel des Trägers im Hansa-Viertel.
Unterstützung der Wahlentscheidung	Zukunftsrat Werder	Der Zukunftshaushalt Werde wird durch eine Wahl vergeben. Der geloste Rat bereitet die Wahl vor und nach.
Problemdefinition, Agendasetting	Bürger*innenrat Aachen	Bürgerforum und gelostes Begleitgremium wählen ein Thema für den nächste Themen-Bürgerrat aus.
Politikformulierung (Empfehlungen)	Dresdener MOBdialog 2035+	Der MOBdialog erarbeitet Empfehlungen für den Stadtrat

Gerade im Hinblick auf die verstetigten Bürgerräte lassen sich in einigen Fällen spezifische Funktionen feststellen (Tabelle 8). Dies betrifft primär Fälle, in denen der Bürgerrat im Kontext der Vergabe eines bestimmten Budgets genutzt wird. Sonderfall ist hier zum einen der *Bürger\*innenrat Aachen*, welcher in Anlehnung an den permanenten *Bürgerdialog in Ostbelgien* einen eigenen, institutionalisierten Rahmen für politische Initiativen der Bürgerinnen und Bürger darstellt. Außerdem sticht der rein zivilgesellschaftliche *Hansa-Konvent* als einziger Bürgerrat mit autonomer Entscheidungsfunktion heraus.

### **Zusammenfassende Betrachtung**

Die Phase der reinen Ad-hoc-Erprobung ist auf kommunaler Ebene beendet. Hier werden geloste Bürgergremien ebenfalls institutionalisiert genutzt. Wenn wir die Rahmengesetzgebung zum Losverfahren in Baden-Württemberg und Hamburg mit in den Blick nehmen, ist auch auf Landesebene eine beginnende Institutionalisierung von Bürgerräten zu beobachten. Dabei sind die einzelnen Bürgerräte in Bezug auf ihre Regelung, Verstetigung und Funktion – die drei Dimensionen der Institutionalisierung – sehr unterschiedlich ausgeprägt. Der *Bürger\*innenrat Aachen* etwa ist dauerhaft, detailliert in einem Ratsbeschluss geregelt und hat klare Funktionen. Der Bürgerrat in Oberhausen ist auch dauerhaft, aber nicht formal geregelt und hat keine spezifische Funktion. Außerdem gibt es einmalige Ad-hoc-Bürgerräte, die aber im Kontext einer Rahmengesetzgebung stattfinden, wie etwa die Bürgerforen in Baden-Württemberg.

Somit zeigt sich auch im Bereich institutionalisierter Bürgerräte eine Vielfalt an Formaten und Ansätzen ab. Dahinter stehen jeweils unterschiedliche Ziele und Funktionen. Wie bei der Nutzung von Bürgerräten allgemein werden Institutionalisierungsmodelle gemäß lokalen Kontexten und Anforderungen angepasst: So wie es nicht *den* Bürgerrat gibt, gibt es auch nicht *das* Modell für institutionalisierte Bürgerräte.

## 5. Ungewöhnliche Bürgerräte - Hybridverfahren

Bürgerräte haben sich in den zurückliegenden Jahren eindrucksvoll in Deutschlands Beteiligungslandschaft etabliert. Die neue Datenbank Bürgerräte schafft einen breiten Blick auf die Nutzung dialogischer Formen der Bürgerbeteiligung, in deren Kern zufällig geloste Bürgerinnen und Bürger stehen. Die bereits zusammengetragenen Daten machen die beeindruckende Vielfalt deutlich, die im Feld der Losbeteiligung vorzufinden ist. Die treffendste Beschreibung von Bürgerräten bleibt die, dass Bürgerrat nicht gleich Bürgerrat ist.

Tatsächlich ist die Variabilität und Adaptivität ein Kernmerkmal qualitativ hochwertiger Bürgerrat-Prozesse. Es gibt nicht die eine, richtige Art, einen Bürgerrat durchzuführen. Schließlich steht in jedem Fall eine andere Fragestellung im Mittelpunkt des Verfahrens, die ihre eigene Vorgeschichte hat und kontextspezifisch zu betrachten ist. Diese Eigenheiten müssen bei der methodisch-inhaltlichen Konzipierung der einzelnen Elemente eines Bürgerrat-Prozesses berücksichtigt werden. Allerdings sind der Gesamtrahmen, das sogenannte Gesamtprozessdesign, und die Kernmerkmale bei den meisten Bürgerrat-Prozessen sehr ähnlich (hierzu: Farrell et al. 2019): Immer steht eine Gruppe von zufällig ausgelosten Menschen im Zentrum des Verfahrens, die in professionell moderierten Sitzungen Empfehlungen erarbeiten. Die Auftraggeber und zugleich Empfänger dieser Empfehlungen kommen meist aus der Politik und bestimmen die Frage, zu der sie den Rat der Bürgerinnen und Bürger erbitten. Je nachdem, welchem Leitmodell gefolgt wird, sind beispielsweise Bürgerräte nach dem Vorarlberger Modell, Bürgerräte nach dem Citizens' Assembly-Modell oder die Bürgerforen in Baden-Württemberg in hohem Maße vergleichbar und wiederholbar. Diese Standardisierung ist wichtig, um Vertrauen und Verlässlichkeit in Bürgerrat-Prozesse zu steigern, Kosten zu senken und ihre Wirksamkeit gut planen zu können. Außerdem ist sie die Grundlage für notwendige Institutionalisierungsschritte, mit denen sie in eine häufigere und verbreitete Nutzung kommen können.

### **Passgenauer Bürgerrat oder Hybridverfahren? Versuch einer Einordnung.**

Die Entwicklung der „Bürgerrat-Leitmodelle“ und die Entwicklung von Standard-Varianten ist allerdings noch keineswegs abgeschlossen. Immer wieder werden neue Varianten entwickelt und umgesetzt, die sich nicht auf bereits Erprobtes beschränken. Besonders spannend sind dabei integrierte Prozesse, in denen die Prozesslogik eines Bürgerrats so mit den Prozesslogiken anderer Beteiligungsprozesse verschränkt wird, dass nicht mehr nur die Kernmerkmale eines Bürgerrats zur Anwendung kommen. So können zum Beispiel zusätzlich zur Gruppe der Zufallsbürger auch Stakeholder oder Personen aus Verwaltung und Wissenschaft im deliberativen Kernprozess des Verfahrens beteiligt werden. Entweder direkt gemischt mit den Zufallsbürgern oder in gleichrangigen separaten Gremien, die dann verzahnt miteinander zusammenarbeiten. Solche Varianten von Bürgerräten werden in der Literatur als *Hybridverfahren* oder auch als *integrierte Beteiligungsprozesse* bezeichnet (Curato et al. 2021 S.19f; Oppold & Renn 2023). Dabei fällt die Abgrenzung eines Hybridverfahrens von klassischen Bürgerräten nicht leicht. Denn Schnittstellen mit anderen Zielgruppen wie Stakeholdern, Betroffenen, Politik oder Wissenschaft sind in den Gesamtprozessdesigns der „klassischen“ Bürgerrat-Modelle ebenfalls vorgesehen. Sie erfolgen insbesondere durch Anhörungen von Experten, Betroffenen oder Positionen durch das Zufallsgremium. Auch bestehen selbstverständlich Rückkopplungen mit politischen Gremien, die im Regelfall Auftraggeber und Empfänger der Empfehlungen des Bürgerrats sind. Aber auch weitere vor- und nachgelagerte Schritte des Gesamtprozessdesigns von Bürgerräten, wie etwa ein „Beteiligungsscoping“ im Baden-Württemberger Modell, Online-Beteiligungen oder die Abschlussveranstaltungen zur Ergebnisübergabe rahmen die Arbeit des Zufallsgremiums ein und schaffen Gelegenheiten

für Stakeholder, Experten, die breite Bevölkerung und die Auftraggeber, um mit dem Prozess zu interagieren.

In Hybridverfahren ist der Stellenwert der Einbindung dieser weiteren Beteiligungsgruppen jedoch deutlich stärker und mit einem höheren Anspruch versehen. So sollen etwa Stakeholder im Prozessverlauf ebenfalls deliberativ miteinander und mit den Zufallsbürgern zusammenarbeiten. Das bedeutet, dass ihre Einbindung nicht nur auf das Abliefern von Stellungnahmen und vordefinierten Positionen beschränkt bleiben soll. Vielmehr sollen auch sie sich mit den Sichtweisen anderer auseinandersetzen und im Verlauf des Verfahrens ihre eigenen Positionen reflektieren. In vielen Hybrid-Fällen ist die Beteiligung dieser weiteren Gruppen im Gesamtprozess damit gleichrangig mit der Beteiligung der Gelosten – wenn die Gruppen nicht sogar direkt gemischt werden. Hybridverfahren sollen aufgrund dieser Voraussetzungen befähigt werden, auch andere Ergebnisformen zu erarbeiten, die sich von den üblichen Empfehlungen bzw. Bürgergutachten eines Bürgerrats unterscheiden. So können zum Beispiel detaillierte Strategie-Entwicklungen, Co-Entscheidungen oder die Aktivierung von freiwilligem Engagement Ziel des Verfahrens sein. Im Rahmen von Hybridverfahren kann somit die Nutzung geloster Gremien auch für Zwecke eingesetzt werden, die über das hinausreichen, was Bürgerräte klassischerweise liefern. Jedoch zum Preis, dass für die Prozesslegitimation und Begleitkommunikation meist keine Verweise auf vergleichbare andere Verfahren möglich sind, die bereits andernorts erfolgreich umgesetzt worden sind. Das erhöht das Risiko, zu scheitern oder die angestrebten Ziele nicht zu erreichen. Denn Hybridverfahren sind meist Prozesse, die nur einmalig in ihrer jeweiligen Form umgesetzt werden – außer sie etablieren sich zu einem neuen, eigenständigen Beteiligungsmodell.

In diesem Beitrag soll ein Blick auf diese Hybridverfahren als besondere Gattung von Bürgerat-Prozessen gelegt werden, die von der neuen Datenbank Bürgerräte erfasst werden. Dabei soll insbesondere den Fragen nachgegangen werden, was Hybridverfahren im Kern auszeichnet, was sich aus ihnen lernen lässt, und welche Chancen und Risiken sich in diesen Beteiligungsprozessen und für die Entwicklung von Bürgerräten insgesamt ergeben.

### **Eine erste Analyse: Hybridverfahren in der Datenbank Bürgerräte**

Die Datenbank erfasst unterschiedlichste „Bürgerräte“, wobei die Schwelle zur Aufnahme eines Falles in die Datenbank bewusst niedrig angesetzt wurde: Es sollen alle Fälle erfasst werden, in denen das Zufallsprinzip zur Auswahl (eines Anteils) der Beteiligten eine Rolle spielt. In der Datenbank wurden Fälle, die Abweichungen vom bereits etablierten Bürgerrat-Modell aufweisen, als *Hybridverfahren* kodiert. Für die nachfolgende Übersicht wurden alle 41 Fälle aus der Datenbank exportiert, auf welche diese Beschreibung zutrifft.

Der Doppelausspruch der Datenbank Bürgerräte, zugleich möglichst viele Fälle und möglichst viele qualitative Details zu erfassen, ist eine große Aufgabe. Für ihre Verwirklichung muss in den nächsten Jahren noch viel Recherchearbeit erfolgen. Für eine Analyse der speziellen Untergruppe der Hybridverfahren ist das eine Herausforderung, denn während für einzelne Fälle bereits recht viele Informationen vorliegen und Besonderheiten bzw. Begründungen für die Einordnung als Hybridverfahren erfasst wurden, sind andere Fälle bislang nur rudimentär beschrieben. Dennoch ist die Datenbasis bereits aussagekräftig genug für die hier beabsichtigte Grobanalyse. Tiefergehende Analysen müssten die Hybrid-Fälle zunächst in Eigenrecherche genauer betrachten und neben der Datenbank weitere Informationen, möglichst aus erster Hand (etwa durch Interviews mit Verantwortlichen sowie Involvierten vor Ort) heranziehen.

Um die vorrangigen Abweichungen der Hybridverfahren von bekannten Bürgerrat-Modellen zu analysieren, wurden in Anlehnung an Curato et al. (2021 S.19) zwei Kategorien herangezogen:

1. Die Einbindung weiterer Beteiligungsgruppen durch Kombination des Zufallsgremiums mit (1a) Stakeholder, (1b) Experten, (1c) Politikern, (1d) speziellen Zielgruppen inkl. Betroffenen und (1d) der breiten Bevölkerung inkl. Online-Beteiligung.
2. Die Zielsetzung bzw. Ergebnisform, die im Verfahren erarbeitet werden soll.

Mit Hilfe dieser Vorgehensweise gelingt es, einen ersten groben Überblick zur Varianz der Hybridverfahren zu gewinnen. Die Abweichung von klassischen Bürgerrat-Modellen wird erkennbar. Tabelle 9 zeigt die Hybridverfahren in der Übersicht.

### **Beobachtungen aus der Analyse**

Das Bild der Hybridverfahren, das sich aus der Übersicht in Tabelle 9 ergibt, ist aufschlussreich: Mehr als die Hälfte (20) der erfassten Hybridverfahren lässt sich durch die zusätzliche Beteiligung von Experten kennzeichnen. In diesen Prozessen wurde das Zufallsgremium mit Personen zum Beispiel aus der Wissenschaft oder Verwaltung erweitert, die im deliberativen Prozess teilnahmen. So zum Beispiel in den regelmäßig stattfindenden Bochumer Bürgerkonferenzen, wo Zufallsbürger gemeinsam mit Experten aus der Verwaltung über Themen wie Familienfreundlichkeit, Stadtteilentwicklung oder digitales Leben gesprochen haben. In diesem Bochumer Modell sind die Experten die Tischgastgeberinnen und -gastgeber innerhalb der Bürgerkonferenz und arbeiten an ihren Thementischen direkt mit den Zufallsbürgern zusammen. Die Einbindung von Stakeholdern (23) erfolgte noch öfter. Spezielle Zielgruppen (10), die breite Bevölkerung (8) oder Politiker (13) wurden dagegen etwas seltener in den deliberativen Kern des Prozesses eingebunden. Ein viel beachtetes Beispiel für ein Hybridverfahren, in dem das Zufallsprinzip mit der gezielten Einbindung von speziellen Zielgruppen verbunden wurde, sind die Demokratiekonvente in Frankfurt. Nur ein Teil des Gremiums wurde dort mit gelosten Personen besetzt. Der andere Teil wurde mittels aufsuchender Strategien aus unterrepräsentierten oder benachteiligten Gesellschaftsbereichen rekrutiert. Auf diese Weise konnte zum Beispiel sichergestellt werden, dass auch Obdachlose teilnehmen, die als Gesellschaftsgruppe per Zufallsauswahl aus dem Melderegister nicht erreicht werden können.



Tabelle 9: Die Hybridverfahren aus der Datenbank Bürgerräte in der Übersicht (eigene Darstellung)

ID	Fall (alphabetisch nach Ort)	Kombination des Zufallsgremiums mit der Beteiligung von:					Summen	Zielsetzung bzw. Ergebnisform
		Stakeholdern	Experten	Politikern	Speziellen Zielgruppen (inkl. Betroffene)	Breiter Bevölkerung (inkl. Online)		
256	Aachen Bürger*innenrat Aachen	x		x			2	Themensetzung für Bürgerräte
168	Bad Säckingen Bürgerforum		x	x			2	Empfehlungen
475	Bad Säckingen Bürger-Forum A98.6	x					1	Empfehlungen
279	Baden-Württemberg Klimaschutzkonzept BW (IEKK)	x	x			x	3	Konsensfähiger Maßnahmenkatalog
462	Baiernfurt Dialoggruppe Altdorfer Wald	x		x			2	Prozessbegleitung
252	Berlin Bürgerjury	x					1	Aktivierung
173	Biesenthal Stadtwald		x			x	2	Empfehlungen
270	Bocholt Zukunftsstadt 2030+	x		x	x		3	Empfehlungen; Visionsentwicklung
14	Bocholt Bewegtes und atmendes Bocholt	x					1	Empfehlungen
176	Bochum Bürgerkonferenz 2017 „Die Bochum Strategie“	x	x				2	Strategieentwicklung
198	Bochum Bürgerkonferenz 2018 „Ideen für die Stadtviertel“		x				1	Empfehlungen; Projektentwicklung
206	Bochum Bürgerkonferenz 2021 „Smart City“		x				1	Empfehlungen; Projektentwicklung
207	Bochum Bürgerkonferenz 2023 „Familienfreundlichkeit“		x				1	Empfehlungen; Projektentwicklung
177	Bonn Klimaforen Bonn	x	x				2	Empfehlungen; Maßnahmenkatalog
281	Bremen Huckelriede - Unsere Zukunft				x		1	Empfehlungen
74	Bundesrepublik Deutschland Bürgerreport Hightech-Medizin		x			x	2	Empfehlungen
82	Bundesrepublik Deutschland Bürgerdialog Energietechnologien					x	1	Empfehlungen
266	Bundesrepublik Deutschland Bürgerdialog Nachhaltige Ernährung		x		x		2	Empfehlungen
263	Bundesrepublik Deutschland Bürgerdialog Klimaschutzplan 2050	x					1	Empfehlungen
394	Dresden MOBldialog 2035+	x	x	x			3	Empfehlungen
326	Düsseldorf Glaube in der Stadt				x		1	Empfehlungen

ID	Fall (alphabetisch nach Ort)	Kombination des Zufallsgremiums mit der Beteiligung von:					Summen	Zielsetzung bzw. Ergebnisform
		Stakeholdern	Experten	Politikern	Speziellen Zielgruppen (inkl. Betroffene)	Breiter Bevölkerung (inkl. Online)		
17	Erlangen Klima-Aufbruch	x	x				2	Stadtvertrag Klima; freiw. Selbstverpflichtungen
191	Frankfurt am Main Demokratiekonvent				x		1	Empfehlungen
296	Fürstentfeldbruck Bürgerrat FFB	x			x		2	ISEK
473	Heidelberg Verkehrsberuhigung Heidelberger Altstadt	x	x	x			3	Empfehlungen
467	Immenstaad am Bodensee B31 im Dialog	x					1	Prozessbegleitung
55	Köln Bürgergutachten Brustkrebs		x				1	Empfehlungen
213	Leipzig Beteiligungsrat Gemeinwohl				x		1	Empfehlungen
471	Limburg Masterplan Mobilität 2030	x		x			2	Prozessbegleitung
260	München Beteiligungsverfahren Landschaftspark	x			x		2	Empfehlungen
291	Münster 3. Hansa-Konvent		x	x		x	3	Empfehlungen
293	Münster 5. Hansa-Konvent		x	x		x	3	Empfehlungen
292	Münster 6. Hansa-Konvent		x	x		x	3	Empfehlungen
290	Münster 7. Hansa-Konvent		x	x		x	3	Empfehlungen
464	Nürnberg StadtUmlandBahn	x			x		2	Prozessbegleitung
235	Rietschen Zukunftsrat „Enkeltaugliche Zukunft“				x		1	Empfehlungen
476	Stuttgart Filder-Dialog S21	x	x	x			3	Empfehlungen
298	Weilheim an der Teck Gewerbeflächenentwicklung Rosenloh	x					1	Empfehlungen
469	Weinheim Zukunftswerkstatt Weinheim	x					1	Empfehlungen
468	Weinheim Dialoggruppe Wärmeversorgung	x		x			2	Empfehlungen
294	Wetzlar Planungswerkstätten Rahmenplan Altstadt	x	x				2	Leitlinien; Maßnahmenkatalog
<b>Summen</b>		<b>23</b>	<b>20</b>	<b>13</b>	<b>10</b>	<b>8</b>		

In 15 Fällen werden neben den Zufallsbürgern zwei, in neun Fällen sogar drei der Beteiligungsgruppen miteinbezogen. So etwa im Beteiligungsprozess *Bürgerreport Hightech-Medizin*, der 2011 im Auftrag des Bundesministeriums für Bildung und Forschung stattfand. Im Prozessverlauf waren nicht nur sechs Zufallsgremien eingeladen, um in regionalen Bürgerkonferenzen das Thema zu diskutieren. Vielmehr bestanden auch digitale Möglichkeiten der Beteiligung für die breite Bevölkerung. Außerdem war die Arbeit der Bürgerkonferenzen verzahnt mit der Arbeit von Fachleuten. Diese hatten Impulspapiere als Arbeitsgrundlage für die Zufallsbürger erstellt, die im Vorfeld im Wechselspiel mit der breiten Bevölkerung reflektiert und ergänzt worden waren.

Ein weiteres prominentes Beispiel für die Verzahnung besonders vieler Beteiligungsgruppen mit einem Zufallsgremium ist die Entwicklung des Klimaschutzkonzeptes in Baden-Württemberg in den Jahren 2012 und 2013. Auch hier war die Vorarbeit wissenschaftlicher Experten Ausgangspunkt des Prozesses. Die Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler erstellten zunächst einen Katalog möglicher Maßnahmen. Zusätzlich wurde allen Bürgerinnen und Bürger Baden-Württembergs die Möglichkeit gegeben, die insgesamt 110 Maßnahmenvorschläge einzeln im Rahmen einer Online-Beteiligung zu kommentieren und zu bewerten. Im nächsten Schritt wurden Stakeholder im Format eines Runden Tisches einbezogen, um den Maßnahmenkatalog zu ergänzen und auf Grundlage ihrer Erfahrungen anzureichern. Ein Gremium aus Zufallsbürgern bildete den nächsten Beteiligungsschritt. In insgesamt 29 Sitzungen erarbeiteten die 180 Zufallsbürger ein Dokument mit 1.082 Empfehlungen. Zu guter Letzt trafen sich Vertreterinnen und Vertreter aus der Wissenschaft, des Stakeholdergremiums, und Bürgerinnen und Bürger aus der Online-Beteiligung und dem Zufallsgremium zu einem gemeinsamen Workshop, in dessen Rahmen eine konsensuale Liste von Empfehlungen sowie eine Liste von umstrittenen Maßnahmen erstellt wurde.

Auch die zweite Kategorie, die für die Analyse der Hybridverfahren herangezogen wurde, schafft neue Erkenntnisse. Es fällt auf, dass die meisten Hybride gleich wie klassische Bürgerräte Empfehlungen erarbeiten. Jedoch lassen sich einige spezielle Zielsetzungen bzw. Ergebnisformen identifizieren. In diesen Fällen ist der Anspruch an die Beteiligungsprozesse teilweise breiter und ambitionierter. Es wurden in den Fällen zum Beispiel Strategien, Maßnahmenkataloge, Konzepte oder konkrete Projekte entwickelt. Aber auch freiwillige Selbstverpflichtungen wie etwa in Erlangen oder Zukunftsvisionen wie in Bocholt. In Berlin war die Aktivierung der Bevölkerung zu eigenständigem ehrenamtlichem Engagement erklärtes Ziel der dortigen Bürgerjury-Prozesse.

### **Hybridverfahren als Chance und Risiko**

Hybridverfahren eröffnen in konkreten Beteiligungsfällen vielversprechende neue Möglichkeiten. Auch für die Weiter- und Neuentwicklung von Bürgerrat-Modellen. Gleichzeitig sind sie aber nicht frei von Risiken.

Die Einbindung weiterer Beteiligungsgruppen in den deliberativen Kern des dialogischen Verfahrens zielt darauf ab, die Legitimation, Ergebnisqualität und Wirksamkeit eines Hybridverfahrens im Vergleich zu einem klassischen Bürgerrat zu steigern. Allerdings spielt für die praktische Verwirklichung dieser Ansprüche die methodisch-prozedurale Umsetzung eine wichtige Rolle. Aufgrund der unterschiedlichen Ausgangslagen von zum Beispiel Zufallsbürgern sowie Stakeholdern mit Blick auf ein spezielles Thema, muss den Bedürfnissen der involvierten Beteiligungsgruppen besondere Beachtung geschenkt werden. Prozesse, in denen die Gruppen getrennt voneinander in geschützten Räumen arbeiten können, haben dabei den Vorteil, dass diesen Bedürfnissen besonders gut begegnet werden kann und Wissensasymmetrien bzw. -hierarchien keine kontraproduktive Kraft auf die deliberative Qualität des Austausches der Teilnehmenden untereinander entwickeln können. Prozesse, in denen unterschiedliche Zielgruppen in gemischten

Gremien gemeinsam tagen, also zum Beispiel 50 Prozent Zufallsbürger sowie 50 Prozent Politiker, können dagegen erwünschte Lern- und Verständniseffekte für die Perspektive der jeweils anderen Gruppe ermöglichen. Sie laufen allerdings Gefahr, dass eine Gruppe den Diskurs dominiert oder das Potenzial der inhaltlichen Unvoreingenommenheit der Zufallsbürger seine Wirkung nicht voll entfalten kann. Zumindest sofern nicht entsprechende methodische Regeln gelten, ist diese Gefahr sehr groß und mit Blick auf die deliberative Qualität problematisch.

*Iterative Verfahren* bieten eine vielversprechende Möglichkeit, beide Vorgehensweisen zu kombinieren. In diesen Verfahren, die in mehreren Schleifen verlaufen, gibt es sowohl gemeinsame als auch getrennte Sitzungen der Beteiligungsgruppen. Durch geeignete kommunikative Verknüpfungen können beide Gruppen gemeinsam zum Beispiel an der Erarbeitung einer Strategie oder eines Maßnahmenplanes mitwirken, ohne dass unerwünschte Verzerrungen oder Dominanz-Effekte eintreten. Ein Beispiel für einen solchen iterativen Prozess, ist der Klimaaufbruch in Erlangen (siehe auch: Oppold & Renn 2023). Um einen tragfähigen, wissenschaftlich fundierten Maßnahmenkatalog zu entwickeln, mit dem die Stadt auf ihrem Gebiet das 1,5-Grad-Ziel einhalten kann, wurde 2020 unter Beteiligung zentraler Interessengruppen und zufällig geloster Bürgerinnen und Bürger ein umfangreicher und aufwändiger Deliberationsprozess gestartet. Nach einer gemeinsamen Auftaktsitzung arbeiteten die Zufallsbürger sowie Stakeholder in abwechselnder Reihenfolge am Entwurf eines Maßnahmenkatalogs, der von einem wissenschaftlichen Institut erstellt worden war. Dabei nahmen beide Gruppen jeweils Bezug auf den Arbeitsstand der anderen Gruppe und es konnte am Ende ein gemeinsames Ergebnis vorgelegt werden, das von beiden Gruppen gutgeheißen wurde. Hilfreich war dafür auch eine Sitzung, in der Stakeholder zu den Bürgerinnen und Bürgern dazugestoßen sind, um sich über ihre unterschiedlichen Ansichten auszutauschen. Der Prozess brachte neben dem Maßnahmenkatalog auch „freiwillige Selbstverpflichtungen“ hervor, die zum Teil über die gemeinsamen Empfehlungen hinausgehen und ohne die selbstkritische Reflexion, die das Verfahren beiden Beteiligungsgruppen abverlangt hat, sicher nicht entstanden wären.

Ein weiterer Vorteil von Hybridverfahren ist, dass ihre Prozessdesigns nicht nur einem bereits etablierten Schema folgen, ohne dessen Sinnhaftigkeit im jeweiligen Fall umfassend reflektiert zu haben. Stattdessen werden die kreativen Freiheiten und methodischen Möglichkeiten, die eine besondere Stärke informeller Beteiligungsverfahren sind, voll ausgeschöpft. Das Beteiligungsverfahren kann konsequent von den Zielen her konzipiert werden. Allerdings folgen daraus auch Nachteile, wie zum Beispiel der höhere Erklärungsbedarf und eine oftmals höhere Komplexität des Verfahrens, die es für Außenstehende im Vergleich zu einem standardisierten Verfahren schwerer nachvollziehbar macht. Das Vertrauen in den Prozess und damit seine wahrgenommene Legitimität können darunter leiden und somit zu einem Risiko für den Erfolg werden. Doch auch über den konkreten Einzelfall hinaus ist dieser Effekt problematisch. Wenn sowohl klassische Bürgerräte, die bereits mehr oder minder standardisiert ablaufen, als auch experimentelle Hybridverfahren als „Bürgerräte“ bezeichnet werden, verringert das die ohnehin bereits geringe Trennschärfe des Begriffs. Die Klarheit in der Bevölkerung darüber, was denn nun ein Bürgerrat ist und was nicht, kann so nur schwer wachsen. Für die angestrebte Verstetigung und Verankerung von Bürgerräten im politischen System ist das eine Hypothek. Im Land Baden-Württemberg, wo Bürgerräte bereits seit etlichen Jahren erfolgreich in Kommunen und auf Landesebene genutzt werden, wurde deshalb schon früh eine eigene Begrifflichkeit eingeführt, um zu verhindern, dass das eigene Modell mit Bürgerräten auf Bundesebene oder andernorts verwechselt wird. Beteiligungsprozesse mit Zufallsbürgern in ihrem Kern heißen in Baden-Württemberg deshalb Bürgerforen (dazu: Arndt 2022). Für die zukünftige Entwicklung von Bürgerräten wird es wegen der immer stärkeren Verbreitung noch wichtiger als bislang, dass Verantwortliche der Beteiligungsprozesse

diese Wechselwirkungen mit Prozessen andernorts berücksichtigen. Etwa indem eigenständige Prozessbezeichnungen gewählt werden, wie beispielsweise in Münster, wo das dortige Bürgerrat-Modell „Hansa-Konvent“ genannt wird, oder in Bochum, wo man die Bezeichnung „Bürgerkonferenz“ gewählt hat. In beiden Fällen konnten auf diese Weise eigenständige Modelle mit hohem Wiedererkennungswert etabliert werden.

### **Ausblick**

Bürgerräte haben sich in den letzten Jahren rasant verbreitet und wurden dabei zugleich konzeptionell immer wieder neu gedacht und weiterentwickelt. Auf diesem Weg haben sich einige Varianten als eigenständige Modelle etabliert. Andere Verfahren sind Einzelfälle geblieben. Der Blick auf die unkonventionellen Hybridverfahren unter den Einzelfällen ist dabei äußerst aufschlussreich. Er zeigt, dass in der Beteiligungspraxis der letzten Jahre offenbar immer wieder der Wunsch bestand, die Zielsetzungen und Wirkungen deliberativer Prozesse über den Rahmen klassischer Bürgerrat-Modelle hinaus zu denken. Die Analyse zeigt, dass dabei vorrangig auf die Strategie gesetzt wurde, weitere Zielgruppen mit in den deliberativen Kernprozess des Verfahrens einzubeziehen. Experten aus Wissenschaft und Verwaltung, Stakeholder, spezielle Zielgruppen oder die breite Bevölkerung sowie die Politik kommen in Hybridverfahren (un-)mittelbar mit zufällig gelosten Bürgerinnen und Bürgern in Kontakt und arbeiten gemeinsam an einer Fragestellung. Daraus ergeben sich im Einzelfall vielversprechende Möglichkeiten. Zugleich aber auch zusätzliche Aufwände, Herausforderungen und Risiken.

Die „Bürgerrat-Community“ aus Praxis und Wissenschaft sollte Hybridverfahren genau beobachten, analysieren und evaluieren. Denn in den meisten Fällen ist davon auszugehen, dass die Auftraggeber eine bewusste Entscheidung getroffen haben, um eine Hybridvariante und keinen „klassischen“ Bürgerrat durchzuführen. In vielen Fällen ist der Anspruch erkennbar, neue Wirkungsweisen zu erproben und eine möglichst solide Legitimität für den Gesamtbeteiligungsprozess zu erzielen. Beide Themen, die Wirksamkeit und die Legitimität der Verfahren, sind im Diskurs um Bürgerräte mit essentiellen Fragen verknüpft. Die Fallgruppe der Hybridverfahren bildet damit eine Art experimentelle Avantgarde mit großem Erkenntnispotenzial für die Bürgerrat-Praxis und -Forschung. Die neue Datenbank Bürgerräte ermöglicht, diese Fallgruppe gezielt in den Fokus zu rücken und kann damit zum Ausgangspunkt wichtiger neuer Erkenntnisse werden.



## 6. Wirkung

Bei der Wirkung von Bürgerräten lassen sich grob drei Arten unterscheiden. Erstens entfalten Bürgerräte zunächst eine *interne Wirkung* auf die direkt Beteiligten – also die teilnehmenden Bürgerinnen und Bürger –, sowie alle jene, die selbst Zeuge ihrer Arbeit werden (zum Beispiel Politik und Presse in einer beobachtenden Rolle). Zweitens wird oft angestrebt, dass Bürgerräte eine *öffentliche Wirkung* erzielen, also zumindest Teile der Gesamtbevölkerung erreichen. Drittens zielen Bürgerräte insofern auf eine *politische Wirkung* ab, als ihre Ergebnisse in politische Beratungen und Entscheidungen einfließen sollen.<sup>16</sup>

Bei der Bewertung einzelner Bürgerräte gilt es ebenfalls, die unterschiedlichen Ziele und Schwerpunkte der einzelnen Verfahren zu berücksichtigen (vgl. Krenzer & Socher, 2024, S.37 ff.). *Der virtuelle Bürgerrat zu künstlicher Intelligenz in der Arbeitswelt* der Universität Stuttgart (2022) etwa diene primär Zwecken der Forschung, Partizipation und Wissenschaftskommunikation. Die Empfehlungen des *Bürgerdialogs zur nationalen Sicherheitsstrategie* des Auswärtigen Amtes (2022) zielten hingegen auf ein konkretes politisches Vorhaben ab. Den Zielen entsprechend werden Bürgerräte sehr unterschiedlich geplant und umgesetzt. So wurde etwa beim *Bürgerrat Ernährung im Wandel* (2024) ein Teil der Zufallsauswahl als öffentliche Losziehung inszeniert. Das zeigt, dass es bei diesem und anderen Verfahren auch wesentlich darum ging, das Format an sich und die Arbeit des Bürgerrats einer möglichst breiten Öffentlichkeit zu kommunizieren.

Bei der Beurteilung der Wirkung von Bürgerräten lassen sich also nicht alle Verfahren über einen Kamm scheren. Grundsätzlich gilt, dass alle Verfahren eine starke interne Wirkung, also eine hohe Qualität der internen Diskussion und Arbeit der Teilnehmenden anstreben. In Bezug auf die öffentliche und politische Wirkung unterscheiden sich allerdings die Zielsetzungen und die entsprechende Ausgestaltung der einzelnen Bürgerräte stark.

Eine pauschale und abschließende Beurteilung der Wirksamkeit von Bürgerräten ist nicht möglich, da

1. unterschiedliche Ziele verfolgt werden und die Wirkung auf unterschiedlichen Dimensionen stattfindet,
2. viele Effekte eher langfristig erfolgen, aber Bürgerräte als vor allem in den letzten Jahren eingesetztes Verfahren noch nicht langfristig erforscht sind,
3. die eindeutige Zuschreibung von Wirkungen in der komplexen Politik schwierig ist, da es zu viele Wechselwirkungen und Randbedingungen gibt.

Im Folgenden kann daher die Wirkung von Bürgerräte nur in Bezug auf den jetzigen Forschungsstand sowie anhand von einzelnen Beispielen aufgezeigt werden.

### Interne Wirkung

Bürgerräte wurden von Sozialwissenschaftlerinnen und -wissenschaftlern (insbesondere Peter Diemel, Ned Crosby und James Fishkin) entwickelt, bedienen sich sozialwissenschaftlicher Methodik (Zufallsauswahl, Repräsentativitätsanspruch) und erfahren großes wissenschaftliches Interesse – insbesondere in den partizipativ-deliberativ orientierten Teilen der Politikwissenschaft. Daher ist die interne Wirkung von Bürgerräten relativ gut erforscht.

<sup>16</sup> Es gibt weitere Wirkungsbereiche, wie etwa die Wirkung von Bürgerräten auf die sie umgebene politische Kultur, sowie auf die Legitimitätsvorstellungen der Bürgerinnen und Bürger. Die hier gewählte Beschränkung orientiert sich an den Zielsetzungen, die häufig im Kontext von einzelnen Verfahren genannt werden.

Aus dieser Forschung und vielen einzelnen Erfahrungen wissen wir, dass Bürgerräte eine starke, interne Wirkung auf die Teilnehmenden erzielen können.<sup>17</sup> In Bürgerräten werden Menschen mit sehr unterschiedlichen Hintergründen und Erfahrungen in der Regel zu einer kooperativen, hoch motivierten und produktiven Gemeinschaft. Zum anderen hat sich gezeigt, dass „Deliberation“ in kleinen, diversen Gruppen unter Anleitung einer professionellen Moderation funktioniert: Tendenziell erweitern Menschen in Bürgerräten ihr Wissen, hören einander zu, nehmen eine gemeinwohlorientierte Perspektive ein, argumentieren, verändern ihre Meinung und kommen letztlich zu moderaten und gut begründeten Ergebnissen.

So bescheinigt auch der wissenschaftliche Evaluationsbericht des *Bürgerrates Ernährung im Wandel* (Sack et al. 2024) bei den Teilnehmenden einen Wissens- und Kompetenzerwerb, politische Aktivierung, sowie eine große Zufriedenheit mit dem Verfahren.

### **Wirkung auf die Öffentlichkeit**

Die Wirkung von Bürgerräten auf die Öffentlichkeit ist sehr unterschiedlich. Oft erzeugt das Format Bürgerrat – also die konstruktive Diskussion einer kleinen Gruppe zufällig ausgewählter Menschen – an sich kaum öffentliches Interesse. Um dieses herzustellen, muss entweder an ein bestehendes, öffentliches Interesse (an einer Person, einem Thema, einem Prozess oder einer Institution) angeknüpft werden oder gezielte Öffentlichkeitsarbeit stattfinden.

Lediglich in kleinen Kommunen bedürfen Bürgerräte oft weniger dezidiert Öffentlichkeitsarbeit, da hier die Anzahl der Ausgelosten im Verhältnis zur Gesamtbevölkerung relativ groß ist. Außerdem ist es wahrscheinlich, dass ein Thema behandelt wird, zu dem die meisten Menschen einen persönlichen Bezug haben. So war etwa beim gelosten *Bürgerforum in Bischweier* (2022) mit 34 Teilnehmenden und rund 3.200 Einwohnerinnen und Einwohnern laut dem Projektteam vor Ort keine Öffentlichkeitsarbeit zur Bekanntmachung des Gremiums und seiner Arbeit notwendig. Thema war dabei die Ansiedlung eines großen Produktionsstandortes nahe zweier Wohngebiete. Außerdem wurde die Empfehlung des Bürgerforums für den neuen Industriestandort im Nachgang durch ein Ratsreferendum allen Bürgerinnen und Bürgern zur Abstimmung vorgelegt.

Unter weniger günstigen Bedingungen bedarf es gezielter Maßnahmen, damit Bürgerräte öffentlich wirksam werden können. Wobei sich hier drei Stufen öffentlicher Wirksamkeit unterscheiden lassen.

Die erste Stufe ist die Bekanntheit des Verfahrens und des Formats: Wissen die Bürgerinnen und Bürger, dass ein Bürgerrat stattgefunden hat und was ein Bürgerrat ist? Ist dies der Fall, kann allein das Wissen um das Stattfinden eines Bürgerrats und dessen Zusammensetzung dazu führen, dass Menschen sich mit den ausgelosten Teilnehmenden identifizieren und ihre gefühlte politische Wirksamkeit steigt (Pow et al. 2020; Boulianne 2019).

Die zweite Stufe öffentlicher Wirksamkeit ist die Bekanntheit der Ergebnisse: Wissen die Bürgerinnen und Bürger, welche Ergebnisse warum vom Bürgerrat befürwortet werden? Sind beide Stufen erreicht, steigt die Wahrscheinlichkeit, dass Menschen außerhalb des Bürgerrats dazu bereit sind, dem Losgremium und seinen Ergebnissen zu vertrauen (Gastil et al. 2016).

Die dritte Stufe öffentlicher Wirksamkeit ist die Bekanntheit der Meinungsbildung im Bürgerrat: Wissen die Bürgerinnen und Bürger, welche zentralen Informationen, Argumente und Ideen im Bürgerrat zum Tragen gekommen sind? Insoweit auch diese dritte Stufe erreicht ist, wird es wahr-

<sup>17</sup> Einen Einblick in die einschlägige, internationale Literatur zur Wirkung von Bürgerräten finden Sie hier: <https://www.zotero.org/groups/mini-publics/tags/Effects/library>

scheinlicher, dass Menschen in und außerhalb des Bürgerrats ein gemeinsames Verständnis des jeweils relevanten Problems und möglicher Lösungen entwickeln und strategisch-manipulative Einwürfe von anderen Akteurinnen und Akteuren an Einfluss verlieren (Niemeyer 2011).

Die dritte Stufe ist bisher weitgehend unerreicht. Die Diskussionen in Bürgerräten werden nur dort ansatzweise weitergetragen, wo etwa Politikerinnen und Politiker mit den Teilnehmenden des Bürgerrats in direkten Austausch über das jeweilige Thema kommen – zum Beispiel in Ausschüssen oder Plenarsitzungen. In den Medien und der breiteren Öffentlichkeit findet eine Auseinandersetzung mit den Diskussionen in Bürgerräten bisher nicht statt. Auch die zweite Stufe, die öffentliche Wirkung der Bürgerrat-Empfehlungen, ist nur teilweise erreicht. Selbst in ausführlichen Medienberichten werden oft nur einzelne Empfehlungen und deren Begründungen aufgegriffen. Ein offener Brief<sup>18</sup> von 82 (Stand 11.07.2024) Organisationen zum Umgang mit den Empfehlungen des Bürgerrat Ernährung im Wandel legt nahe, dass sich Zivilgesellschaft und Fachöffentlichkeit mit den Ergebnissen von Bürgerräten beschäftigen, insoweit diese ihre jeweiligen Arbeitsfelder betreffen und politische bedeutsam sind.

Bei der ersten Stufe – Wissen über das Format und einzelne Verfahren – scheint eine gewisse Grundlage in Deutschland geschaffen worden zu sein. Veranschaulichen lässt sich diese Einschätzung an einer aktuellen Studie im Rahmen des Bürgerrat Ernährung (Sack et al. 2024). Demnach haben rund 76 Prozent der Deutschen schon einmal von Bürgerräten gehört. 36 Prozent geben weiterhin an, auch ungefähr zu wissen, worum es sich dabei handelt. Wiederum 46 Prozent sagen, sie hätten vom Bürgerrat des Deutschen Bundestages gehört. Wobei lediglich 15 Prozent das Thema „Ernährung im Wandel“ korrekt identifizierten konnten und weniger als 10 Prozent mit der Grundidee und Zusammensetzung des Bürgerrats vertraut waren. Wobei sich systematische Unterschiede bei den Befragten zeigen: Besser gebildete Menschen und Männer, die sich mutmaßlich mehr mit Politik beschäftigen, wissen mehr über Bürgerräte.

Es lässt sich insgesamt festhalten, dass einzelne, öffentlichkeitswirksame Bürgerräte und das Format an sich zunehmend in einer breiteren Öffentlichkeit in Deutschland wahrgenommen werden. Tiefergehendes Wissen über Bürgerräte und deren Inhalte erreichen jedoch bisher eher eine kleine Gruppe gebildeter und interessierter Bürgerinnen und Bürger. Entsprechend begrenzt sind vermutlich die oben genannten Effekte der öffentlichen Wirkung tatsächlich ausgeprägt. Dies gilt es in Deutschland vertieft zu erforschen.

### Politische Wirkung

Die politische Wirkung von Bürgerräten ist ebenfalls sehr unterschiedlich und kaum systematisch erforscht. Das liegt zum einen daran, dass die Informationen darüber, ob die Empfehlungen angenommen und umgesetzt wurden, selten veröffentlicht werden (kein *Monitoring* nach dem Bürgerrat) und selbst auf Anfrage schwer zu erhalten sind. Des Weiteren kommt eine methodische Schwierigkeit hinzu: Es lässt sich im Nachhinein oft nicht mit Sicherheit sagen, ob eine bestimmte politische Entscheidung durch den Bürgerrat oder vielleicht auch ohne ihn zustande gekommen wäre.

Diesem Zusammenhang von Bürgerrat-Empfehlungen und politischen Entscheidungen widmet sich eine Studie des Instituts für Nachhaltigkeitssteuerung der Leuphana Universität Lüneburg.<sup>19</sup> Die Forscherinnen und Forscher attestieren dem zivilgesellschaftlichen *Bürgerrat Klima* (2021) keinen nachweisbaren Einfluss, während der politische beauftragte *Berliner Klimabürger:innenrat* (2022) einen Einfluss auf einzelne politische Entscheidungen hatte.

<sup>18</sup> <https://www.offener-brief-buergerrat-ernaehrung.de/>

<sup>19</sup> Weber, Milena; Hoffmann, Kira; Pfeffer, Janosch; Newig, Jens (2024): The Policy Impact of European Climate Assemblies. Unpublished Data. Leuphana Universität Lüneburg.

Wenig überraschend erhöht eine offizielle politische Beauftragung zu einem konkreten Vorhaben und mit einer klaren Funktion die politische Wirksamkeit von Bürgerräten. Demgegenüber können Verfahren ohne Anbindung an die bestehenden politischen Entscheidungsgremien und deren Agenda kaum auf einen nachweisbaren Einfluss auf politische Entscheidungen hoffen. Hinzu kommt der Effekt der „Rosinenpickerei“ durch die politischen Entscheidungsträgerinnen und -träger. Diese greifen eher diejenigen Empfehlungen heraus, die ihnen politisch opportun erscheinen, während weniger genehme Empfehlungen aussortiert werden (Geißel & Jung 2019; Font 2018).

Gesondert zu betrachten sind an dieser Stelle institutionalisierte Bürgerräte mit einer klar definierten Funktion. So können etwa beim *BürgerInnenrat zum Bürgerbudget in Konstanz* oder beim *Hansa-Konvent in Münster* die gelosten Bürgerinnen und Bürger direkten Einfluss auf die zu vergebenden Gelder nehmen. Auch beim dauerhaften Bürgerrat in Aachen haben die Gelosten einen definierten Einfluss auf die Vorauswahl der Themen für den nächsten Bürgerrat. Daraus folgt, dass die politische Wirkung von Ad-hoc-Bürgerräten und ihren Empfehlungen im Vergleich zu institutionalisierten Bürgerräten mit einer klar definierten Funktion sehr unterschiedlich ausfallen und unabhängig untersucht werden sollten.<sup>20</sup>

### **Zusammenfassende Betrachtung**

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass Bürgerräte in Deutschland eine starke Wirkung auf die vom Verfahren direkt betroffenen Menschen entfalten. Diese Effekte übertragen sich teilweise auf eine begrenzte Öffentlichkeit eher gebildeter und interessierter Bürgerinnen und Bürger. Zumindest das Format Bürgerrat scheint zunehmend auch in der Gesamtgesellschaft bekannt zu werden. Eine politische Wirkung besteht eher bei offiziell beauftragten und politisch eingebetteten Verfahren. Wobei insbesondere bei Ad-hoc-Bürgerräten der Umgang mit Bürgerrat-Empfehlungen letztlich stark von den Positionen und Mehrheiten in den bestehenden Entscheidungsgremien abhängt.

Um genauere Aussagen über die Wirkung von Bürgerräten treffen zu können, braucht es allerdings ein flächendeckendes Monitoring<sup>21</sup> des Umgangs mit den Empfehlungen sowie Untersuchungen der Wirkung von dauerhaft politisch eingebetteten (also institutionalisierten) Formaten.

<sup>20</sup> Zur Unterscheidung von Ad-hoc- und institutionalisierten Bürgerräten siehe Kapitel 4: Verstetigung.

<sup>21</sup> Ein transparentes Monitoring erfolgt etwa beim Bürger\*innenrat Aachen: <https://buergerinnenrat.aachen.de/die-buergerinnengutachten/>

## 7. Aktuelle Entwicklungen und Ausblick

Die kommunale Ebene ist und bleibt ein dynamisches Labor für Bürgerräte. *Der dauerhafte Bürger\*innenrat Aachen* hat seinen ersten Durchlauf absolviert und startet in den zweiten Durchgang. In Bad Säckingen wurden zum ersten Mal in Deutschland geloste Beiräte als dauerhaftes Gremium erprobt, und es gilt nun zu entscheiden, ob das Experiment erfolgreich war und weitergeführt wird. Konstanz hat jüngst eine Erprobungsrichtlinie erlassen und ermöglicht damit erstmals den Bürgerinnen und Bürgern, einen Bürgerrat direkt per Unterschriftensammlung anzustoßen. In Köln und Berlin werden Bürgerräte zum verkehrspolitisch im Trend liegenden Thema Superblocks stattfinden. Mehr Demokratie und BürgerBegehren Klimaschutz e.V. erproben im gemeinsamen Projekt *Klima trifft Kommune* die Verknüpfung von Bürgerräten mit Ratsreferenden. Teilnehmende Kommunen sind (bislang) Osterburg in Sachsen-Anhalt, Flensburg und Pinnberg in Schleswig-Holstein.

Auch auf Landesebene etablieren sich Bürgerräte zunehmend. Der Koalitionsvertrag von SPD und Grünen in Niedersachsen sieht explizit die Nutzung von Bürgerräten zu „ausgewählten Themen“ vor. Nun wird sich zeigen, ob die Koalition ihre Ankündigung tatsächlich umsetzt. Ebenfalls in Baden-Württemberg sind weitere Neuerungen vorgesehen. Hierzu gehört die systematische Einbindung in die Arbeit der Exekutive bei „wichtigen“ Themen sowie die Ermöglichung von Bürgerräten von unten durch Unterschriftensammlungen der Bürgerinnen und Bürger. Der Landtag des Saarlandes plant aktuell für das dritte und vierte Quartal einen Bürgerrat zum Thema Klima und damit den ersten Bürgerrat im Saarland überhaupt. In Hamburg hat zuletzt die Bürgerschaft überparteilich (mit Ausnahme der AfD) ein Gesetz zur Ermöglichung von Losbeteiligung beschlossen, welches sich stark an dem Gesetz über die dialogische Bürgerbeteiligung aus Baden-Württemberg orientiert. Das ist umso bemerkenswerter, da uns bisher aus Hamburg kein einziger Bürgerrat bekannt ist.

Auf Bundesebene beobachten wir weiterhin das Experimentieren mit Bürgerräten seitens der Ministerien, des Bundestages sowie der Zivilgesellschaft. Beispiele sind zum einen der Bürgerrat *Forum gegen Fakes* des Bundesministerium des Innern und für Heimat und der Bertelsmann Stiftung. Das Verfahren ist so konzipiert, dass der Bürgerrat in mehreren Schritten mit einer breiteren Online-Beteiligung integriert wird. Zum anderen läuft der zivilgesellschaftliche *Bürgerrat Bildung und Lernen* nach jetzigem Planungsstand noch bis 2025 weiter. Bei diesem ungewöhnlichen Bürgerrat erarbeitet ein Pool aus mehreren hundert ausgelosten Bürgerinnen und Bürgern und einer kleineren Anzahl nicht-geloster Kinder und Jugendlicher seit 2021 in unterschiedlichen Konstellationen verschiedene Bürgergutachten. Neu hinzugekommen sind die Bürgerräte am Deutschen Bundestag. Die Arbeit und Empfehlungen des ersten Bürgerrates *Ernährung im Wandel* wurden vom Plenum weitgehend konstruktiv aufgenommen (Sitzung vom 14. März 2024) und werden nun in den Fachausschüssen weiter beraten. Dank der Arbeit der eigens eingerichteten Stabsstelle Bürgerräte am Bundestag ist der Umgang mit den Empfehlungen auf der Website des Bundestages zu verfolgen.<sup>22</sup>

<sup>22</sup> [https://www.bundestag.de/parlament/buergerraete/buergerrat\\_th1/umsetzung](https://www.bundestag.de/parlament/buergerraete/buergerrat_th1/umsetzung)



## Literatur

- Arndt, Ulrich. 2022. „Idealtypischer Ablauf eines Bürgerforums mit Zufallsbürgern in Baden-Württemberg“. In *Gehört werden: neue Wege der Bürgerbeteiligung*, herausgegeben von Thomas Hauser und Daniela Winkler, 1. Auflage, 64–67. Perspektiven auf Gesellschaft und Politik. Stuttgart: Verlag W. Kohlhammer.
- Boulianne, Shelley. 2019. „Building Faith in Democracy: Deliberative Events, Political Trust and Efficacy“. *Political Studies* 67 (1): 4–30. <https://doi.org/10.1177/0032321718761466>.
- Curato, Nicole. 2021. *Deliberative Mini-Publics: Core Design Features*. Bristol, UK: Bristol University Press. <https://doi.org/10.2307/j.ctv1sr6gw9>.
- Dienel, Hans-Liudger, Detlef Sack, und Florian Wieczorek. 2023. „Datenbanken zu deliberativen Verfahren – ein Datenbericht“. *dms – der moderne staat – Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management* 16 (1–2023): 160–65. <https://doi.org/10.3224/dms.v16i1.09>.
- Farrell, David M., Nicole Curato, John S. Dryzek, Brigitte Geißel, Kimmo Grönlund, Sofie Marrien, Simon Niemeyer, u. a. 2019. „Deliberative Mini-Publics: Core Design Features“. No. 2019/5. Working Paper Series. Canberra: Centre for Deliberative Democracy & Global Governance w.
- Gastil, John, Elizabeth Rosenzweig, Katherine R. Knobloch, und David Brinker. 2016. „Does the Public Want Mini-Publics? Voter Responses to the Citizens’ Initiative Review“. *Communication and the Public* 1 (2): 174–92. <https://doi.org/10.1177/2057047316648329>.
- Geißel, Brigitte, und Stefan Jung. 2019. „Mehr Mitsprache wagen. Ein Beteiligungsrat für die Bundesrepublik“. *Für Ein Besseres Morgen*. Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung. [https://cloud.mehr-demokratie.de/index.php/apps/files/?dir=/md/05%20Wissenschaft/05\\_Literatursammlung&openfile=1256066](https://cloud.mehr-demokratie.de/index.php/apps/files/?dir=/md/05%20Wissenschaft/05_Literatursammlung&openfile=1256066). <https://library.fes.de/pdf-files/fes/15848.pdf>.
- Krenzer, Steffen, und Susanne Socher. 2024. *Kommunale Bürgerräte organisieren. Handbuch für den Weg von der ersten Idee bis zur Verwendung der Empfehlungen*. Herausgegeben von Mehr Demokratie e. V., IDPF Wuppertal, und RIFS Potsdam. Berlin. [https://www.mehr-demokratie.de/fileadmin/pdf/2024/Leitfaden\\_Kommunale\\_Burgerraete\\_organisieren.pdf](https://www.mehr-demokratie.de/fileadmin/pdf/2024/Leitfaden_Kommunale_Burgerraete_organisieren.pdf).
- Mejia, Mauricio. 2023. „2023 Trends in Deliberative Democracy: OECD Database Update“. *Participo*: OECD. <https://medium.com/participo/2023-trends-in-deliberative-democracy-oecd-database-update-c8802935f116>.
- Nanz, Patrizia, und Miriam Fritsche. 2012. *Handbuch Bürgerbeteiligung: Verfahren und Akteure, Chancen und Grenzen*. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung.
- Niemeyer, Simon. 2011. „The Emancipatory Effect of Deliberation: Empirical Lessons from Mini-Publics“. *Politics & Society* 39 (1): 103–40. <https://doi.org/10.1177/0032329210395000>.
- OECD. 2020. *Innovative Citizen Participation and New Democratic Institutions: Catching the Deliberative Wave*. *Deliberative Democracy Toolbox*. Paris: OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/339306da-en>.
- . 2021. „Eight ways to institutionalise deliberative democracy“. *OECD Public Governance Policy Papers*. *Deliberative Democracy Toolbox*. Paris: OECD. <https://www.oecd-ilibrary.org/deliver/4fcf1da5-en.pdf?itemId=%2Fcontent%2Fpaper%2F4fcf1da5-en&mimeType=pdf>.
- . 2023. „OECD Database of Representative Deliberative Processes and Institutions“. Paris. <https://airtable.com/appP4czQ1AU1My2M3/shrX048tmQLl8yzdc/tblrttW98WGpdnX3Y/viwX5ZutDDGdDMEp?blocks=hide>.
- Oppold, Daniel, und Ortwin Renn. 2023. „Partizipative Klimapolitik: Wie die Integration von Stakeholder- und Bürger\*innenbeteiligung gelingen kann / Participatory Climate Policymaking: Conditions for a successful integration of stakeholder and citizen participation“. *dms – der moderne staat* 16 (1). <https://doi.org/10.3224/dms.vXiX.296485>.

- Pow, James, Lisa van Dijk, und Sofie Marien. 2020. „It’s Not Just the Taking Part That Counts: ‘Like Me’ Perceptions Connect the Wider Public to Minipublics“. *Journal of Deliberative Democracy* 16 (2). <https://doi.org/10.16997/jdd.368>.
- Sack, Detlef, Anna Nora Freier, Alan Marx, Hans J. Lietzmann, Emilia Blank, Marek Wunder, Elke Himmelsbach, Sophia McDonnel, und Vinzenz Margreiter. 2024. „Bürgerrat ‚Ernährung im Wandel‘ Wissenschaftliche Evaluation Abschlussbericht Teil 1“. Berlin: Deutscher Bundestag. [https://www.bundestag.de/resource/blob/1011230/eb482af5b878bbf-7948d609c69aaf18a/240625\\_br\\_evaluationsbericht\\_langfassung.pdf](https://www.bundestag.de/resource/blob/1011230/eb482af5b878bbf-7948d609c69aaf18a/240625_br_evaluationsbericht_langfassung.pdf).
- Vetter, Angelika, und Frank Brettschneider. 2023. „Direkt-demokratisch oder doch repräsentativ: Welche Entscheidungsmodi präferieren Bürger\*innen?“ *dms – der moderne staat – Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management* 16 (1): 40–71. <https://doi.org/10.3224/dms.v16i1.04>.



# Ihre Mitgliedschaft sichert unsere Unabhängigkeit!



## Ja, ich werde Mitglied bei Mehr Demokratie e.V.

Ich zahle einen jährlichen Beitrag von \_\_\_\_ EUR  
(Einzelbeitrag 78 EUR, ermäßigt 30 EUR)

Vorname, Nachname

Straße, Nr.

PLZ, Ort

Geburtsdatum

E-Mail

Telefon

Ja, ich bin damit einverstanden, dass Mehr Demokratie mich per E-Mail kontaktiert.

Ja, ich bin damit einverstanden, dass Mehr Demokratie mich per Telefon kontaktiert.

## Ja, ich erteile ein SEPA-Lastschriftmandat

Ich ermächtige Mehr Demokratie e.V. bis auf Widerruf, Zahlungen von meinem Konto mittels Lastschrift einzuziehen. Zugleich weise ich mein Kreditinstitut an, die von Mehr Demokratie e.V. auf mein Konto gezogenen Lastschriften einzulösen.  
Hinweis: Ich kann innerhalb von acht Wochen, beginnend mit dem Belastungsdatum, die Erstattung des belasteten Betrages verlangen. Es gelten dabei die mit meinem Kreditinstitut vereinbarten Bedingungen. Das SEPA-Lastschriftmandat gilt für wiederkehrende und einmalige Zahlungen. Für die Vorabinformation über den ersten Zahlungseinzug und die Übermittlung der Mandatsreferenznummer wird eine Frist von mindestens fünf Kalendertagen vor Fälligkeit vereinbart.

Anschrift: Mehr Demokratie e.V., Tempelhof 3, 74594 Kreßberg  
Gläubiger-ID: DE26ZZZ00000033645  
Mandatsreferenznummer: wird separat mitgeteilt

Mitgliedsbeiträge sind steuerlich absetzbar. Als Mitglied erhalten Sie vierteljährlich kostenlos unsere Mitgliederzeitschrift.

IBAN

Bank

Ort, Datum, Unterschrift

Bitte senden Sie die Antwortkarte im Umschlag und ausreichend frankiert an Mehr Demokratie e.V. Tempelhof 3, 74594 Kreßberg oder als Scan per E-Mail an [mitgliederservice@mehr-demokratie.de](mailto:mitgliederservice@mehr-demokratie.de)

## Datenschutzrechtliche Unterrichtung laut Art. 13 Abs. 1 und Abs. 2 DS-GVO

Verantwortlicher ist Mehr Demokratie e.V., Greifswalder Str. 4, 10405 Berlin. Datenschutzbeauftragte: Ramona Pump, [datenschutz@mehr-demokratie.de](mailto:datenschutz@mehr-demokratie.de)

Wir weisen gemäß Art. 13 Abs. 1 und Abs. 2 DS-GVO darauf hin, dass zum Zweck der Mitgliederverwaltung- und -betreuung folgende Daten der Mitglieder automatisiert verarbeitet werden: Namen, Anschrift, Telefonnummer, Geburtsdaten, Zahlungsdaten, Bankverbindung, E-Mail. Bei Einwilligung zur E-Mail nehmen wir Sie in den Newsletter auf. Rechtsgrundlage der Speicherung und Verarbeitung Ihrer Daten ist Ihre Einwilligung. Eine Weitergabe der Daten an Dritte findet nur statt, wenn wir mit einem Versanddienstleister oder Telefondienstleister zusammenarbeiten, der direkt nach Zweckerfüllung zur Löschung der Daten verpflichtet ist. Ihre Daten speichern wir nur über die Dauer der Zweckerfüllung bzw. nach gesetzlicher Vorgabe. Sie haben ein Recht auf Auskunft, Berichtigung, Löschung, Einschränkung der Verarbeitung und das Recht auf Widerspruch. Ein Widerruf der Einwilligung ist jederzeit formlos möglich, z.B. per Anruf oder Mail (030-42082370, [info@mehr-demokratie.de](mailto:info@mehr-demokratie.de)). Sie haben das Recht auf Beschwerde bei einer Aufsichtsbehörde, sollten Sie den Eindruck haben, Ihre Daten werden unrechtmäßig genutzt.



[www.datenbank-buergerraete.info](http://www.datenbank-buergerraete.info)