



Berlin Institut  
für Partizipation



# DER BÜRGERRAT PLUS

## EIN BÜRGERRAT MIT UMSETZUNGSBEGLEITUNG

Autor\*innen: Marina Leibfried,  
Dr. Carsten Berg, Dr. Peter Behrendt

## DIE AUTOR\*INNEN



**MARINA LEIBFRIED** ist Prozessbegleiterin, Moderatorin, Mediatorin und Trainerin und moderiert seit 2010 mit viel Herzblut und Methodenkompetenz kommunale Beteiligungsprozesse und andere große und kleine Dialogveranstaltungen. Insbesondere für konfliktreiche Bürger\*innen- und Stakeholderbeteiligung hat sie sich als Gründerin des Freiburger Büros **Leibfried Prozessbegleitung** einen Namen gemacht. Marina Leibfried hat in der Region Freiburg den ersten interkommunalen Bürgerrat Deutschlands konzeptionell geleitet und hauptmoderiert. Das Projekt wurde 2023 u.a. mit dem Preis für „Gute Bürgerbeteiligung“ des Kompetenzzentrums Bürgerbeteiligung ausgezeichnet. Mit dem „Bürgerrat PLUS“ und den innovativen Formaten des von ihr hauptverantwortlich konzipierten Freiburger Bürgerratsmodells unterstützt sie Kommunen darin, Bürgerräte so umzusetzen, dass sie möglichst wirksam werden. Marina begleitet mit Klarheit, Feingefühl und Begeisterung partizipative Zukunftsgestaltung. Sie hat dabei stets einen frischen wie analytischen Blick auf komplexe Zusammenhänge.



**DR. CARSTEN BERG** ist promovierter Politikwissenschaftler. Er hat an verschiedenen Stellen im In- und Ausland zu den Themen Bürgerbeteiligung und Demokratiereform geforscht und praktisch gearbeitet. Von 2002 bis 2003 arbeitete Carsten Berg für Mehr Demokratie e.V. im Konvent zur Zukunft Europas und trug dort erfolgreich zur Einführung der Europäischen Bürgerinitiative (EBI) in das EU-Recht bei. Seitdem berät er als Geschäftsführer des EBI e.V. laufende EBIs und arbeitet zudem am Europäischen Hochschulinstitut in Florenz an einem Modell für europäische losbasierte Bürgerräte, das im Herbst 2024 experimentell umgesetzt wird. Darüber hinaus ist er im Vorstand des Freiburger Vereins **AllWeDo e.V.**. AllWeDo hat 2022 den von einer Bürgerinitiative initiierten Klima-Bürger:innenrat der Region Freiburg für die Stadt Freiburg und 15 Umlandkommunen durchgeführt und setzt sich auch weiterhin für die Umsetzungsbegleitung ein.



**DR. PETER BEHRENDT** engagiert sich seit der Gründung als Vorstand des Vereins **AllWeDo e.V.** für die Stärkung der Transformationsfähigkeit unserer Demokratie. Dafür inspiriert und co-kreiert er mehrere preisgekrönte neue Formate für demokratischen Dialog zu gesellschaftlichen Kernthemen und demokratische Transformation in gesellschaftlichen Innovation Communities. Hauptberuflich ist Peter als Innovationstreiber und Vordenker der Mastermind des **Freiburg Instituts**. Er hat das Freiburg Institut im Jahr 2012 gegründet und seitdem mit seiner Innovationskraft und einem guten Gespür für wichtige Themen und die richtigen unternehmerischen Entscheidungen vorangebracht. Als leidenschaftlicher Netzwerker ist er zudem Mitbegründer des **Coachingzentrum Freiburg**, welches Coaches und Unternehmen der Region zusammenbringt, die sich für die Zukunftsfähigkeit von Organisationen engagieren. Wenn er sich in seiner Freizeit nicht für AllWeDo engagiert, verbringt er diese mit seiner fünf-köpfigen Familie.

Marina Leibfried, Dr. Carsten Berg, Dr. Peter Behrendt

## DER BÜRGERRAT PLUS – EIN BÜRGERRAT MIT UMSETZUNGSBEGLEITUNG

*Bürgerräte sind in den letzten Jahren zu einem Kernelement der Beteiligungskultur in Deutschland avanciert. Durch die Untersuchung dieses zunehmend verwendeten Ansatzes argumentieren wir, dass traditionelle Bürgerräte nicht ausreichen, um die demokratische Handlungsfähigkeit angesichts kritischer gesellschaftlicher Herausforderungen zu stärken. Das Format des Bürgerrates bedarf einer Erweiterung, um die Umsetzungsphase zu begleiten, die entscheidenden Akteur\*innen einzubeziehen und zu vernetzen sowie die unterschiedlichen Säulen der Demokratie zu verzahnen: Den Bürgerrat PLUS.*

### BÜRGERRÄTE GEMEINSAM WEITERDENKEN

Demokratie steht im globalen Wettbewerb der Systeme. Wie kann sie sich behaupten? Eine lebendige Demokratie braucht demokratische **Dialogfähigkeit**, demokratische **Entscheidungsfähigkeit** und demokratische **Handlungsfähigkeit** – verbunden mit demokratischer **Lernfähigkeit** (...und einer ausreichenden Portion Anstrengungsbereitschaft der Demokrat\*innen). Das bedeutet auch: Demokratie braucht demokratische Innovationen, um lebendig zu bleiben. Geloste Bürgerräte stellen eine aktuell weltweit kontrovers diskutierte demokratische Innovation dar (vgl. OECD 2020). Am Beispiel dieses immer häufiger genutzten Ansatzes zeigen wir auf: Klassische Bürgerräte reichen für eine lebendige Demokratie nicht aus – um demokratische Handlungsfähigkeit angesichts der kritischen gesellschaftlichen Herausforderungen zu stärken, braucht es eine bewusste Umsetzungsbegleitung und einen Einbezug aller wesentlichen Akteursebenen.

Wir stellen ein Modell vor, das dazu dient, die Beteiligungsprozesse adäquat zu designen und dabei die entscheidenden Akteur\*innen einzubeziehen und zu vernetzen. Wie können die un-

terschiedlichen Säulen der Demokratie (elektoral-repräsentativ, dialogisch-deliberativ, direkt; vgl. Allianz für vielfältige Demokratie 2017) besser verzahnt werden? Für welche gesellschaftlichen Herausforderungen ist welcher Prozess zielführend? Welche Akteur\*innen haben darin welche Wirkmöglichkeiten? Und wie kommen wir ins Handeln? Das Modell „Bürgerrat PLUS – ein Bürgerrat mit Umsetzungsbegleitung“ gibt durch strukturell-konzeptionelle Überlegungen und Anwendungsbeispiele erste Antworten auf diese Fragen. Wir laden alle interessierten Beteiligungsakteur\*innen und -expert\*innen ein, das Modell mit uns weiterzuentwickeln und mit Leben zu füllen. Unser Ziel: Eine **kollaborative Online-Plattform mit erfolgreichen Umsetzungsbeispielen** auf der Dialog-, Entscheidungs- und Handlungsebene als gesellschaftliche Inspirationsquelle und Designtool für wirksame Beteiligungsprozesse, offen für alle.

### BÜRGERRÄTE ZUR WIRKUNG BRINGEN

Gesellschaftliche Herausforderungen erfordern gesellschaftliche Aushandlungsprozesse. Bürgerräte sind eine vielversprechende Möglichkeit, gesellschaftlich akzeptierte Lösungen zu entwickeln. Durch das Losverfahren wird eine möglichst diverse Zusammensetzung erreicht,

die die Breite und Vielfalt der Gesellschaft wesentlich besser abbildet als bei anderen Beteiligungsverfahren oder in klassisch elektoral-demokratischen Gremien (vgl. OECD 2020, Berg, Chwallisz, Nicolaidis, Sintomer 2023). In einem moderierten Prozess erhalten die Beteiligten fundierte Informationen, es wird konstruktiv gestritten und es werden gemeinsam getragene Lösungsvorschläge entwickelt.

Das Verfahren ist bewährt und knüpft an das urdemokratische Prinzip Alt-Griechenlands an (vgl. Sintomer 2023). In Irland wurden im letzten Jahrzehnt hoch kontroverse Fragen wie Abtreibungsrecht und Ehe für Alle durch Bürgerräte erfolgreich gelöst (vgl. Courant 2021). Seitdem wurden in Europa zahlreiche Bürgerräte durchgeführt. Das Format erfährt weiterhin großen Aufschwung. In Deutschland fanden seit 2019 sieben nationale Bürgerräte statt (vgl. Bürgerrat 2023) und im Jahr 2023 hat der Bundestag erstmals selbst Bürgerräte als quasikonstitutionalisiertes Format auf den Weg gebracht (vgl. Deutscher Bundestag 2023).

Doch Bürgerräte zu komplexen Herausforderungen (insb. Klima-Bürgerräte) haben noch nicht zum großen Durchbruch geführt (vgl. Tyers, Huckins, Boswell 2020). Aus diesem Grund werden Bürgerräte immer häufiger kritisiert, bzw. es wächst die Einsicht in die Notwendigkeit, sich verstärkt und systematisch mit der Umsetzung der Empfehlungen von Bürgerräten zu befassen (vgl. Langkjær & Smith 2023, Wilson & Mellier 2023).

Wir stehen an einem Scheidepunkt: Entsteht der Eindruck, Bürgerräte würden „nichts bringen“, kann Beteiligung als Ganzes in Misskredit geraten. Wir müssen Bürgerräte also weiterdenken, wenn sie dazu beitragen sollen, die demokratische Handlungsfähigkeit und unsere lebendige Demokratie im globalen Systemwettbewerb zu stärken.

## DIE QUALITÄT DER HERAUSFORDERUNG IST ENTSCHEIDEND

Wie kann demokratische Handlungsfähigkeit gestärkt werden? Individuelle und kollektive Handlungstheorien unterscheiden die folgenden wesentlichen Phasen erfolgreichen Handelns (vgl. Behrendt, Matz, Göritz 2017) nach der Initiierung des Prozesses: In diesen geht es darum, das Verständnis der Situation und vorhandener Veränderungsmöglichkeiten zu vertiefen, konkrete Ziele abzuwägen, auszuwählen und zu entscheiden und in der Planungs- und Handlungsphase diese dann umzusetzen. Kurz gesagt müssen wir (1) einen Prozess initiieren, (2) kollektiv unser Verständnis vertiefen, (3) entscheiden und (4) umsetzen.

Nun haben gesellschaftliche Herausforderungen unterschiedliche Qualitäten. Die Qualität der Herausforderung ist entscheidend für den Prozess, der zur Lösung der Herausforderung benötigt wird.

- Handelt es sich um ein **Verständnisproblem**, d. h. fehlt es ausschließlich an Wissenserwerb, gesellschaftlichem Dialog, Verständnis unterschiedlicher Sichtweisen und Austausch? Dann empfiehlt sich ein gut durchgeführter Dialogprozess (2).
- Handelt es sich vorrangig um ein **Entscheidungsproblem**, z. B. eine mit ja/nein zu beantwortende Frage, die in Recht gegossen oder einfach umgesetzt werden kann? Dann braucht es nach dem Deliberations- und Aushandlungsprozess eine demokratisch getroffene Entscheidung (3).
- Handelt es sich jedoch um ein **Umsetzungsproblem**, wie z. B. in den aktuellen großen Transformationsfragen bei Klimaschutz und Klimaanpassung? Dann ist eine demokratische Aushandlung und Ent-

scheidung nicht ausreichend, sondern es braucht anschließend einen kollektiven Umsetzungsprozess (4).

Werden Prozessabläufe gewählt, die nicht zu den Herausforderungen passen, kann Handlungsfähigkeit nicht gestärkt werden und der fehlende Erfolg führt zu Frustration bei allen Beteiligten: so z. B., wenn bei gelosten Bürgerräten, die Entscheidungs- oder Umsetzungsprobleme adressieren, danach die demokratische Entscheidung und Umsetzung ausbleibt. Daher ist es essentiell, bereits mit der Initiierung eines Beteiligungsprozesses die Bereitschaft zu sichern, alle nötigen Phasen adäquat zu adressieren und den Weg bis zum Ende zu gehen. Wenn es sich also um ein komplexes Umsetzungsproblem handelt, sollten die Entscheidungs- und Umsetzungsphasen von Anfang an mit konzipiert und finanziell angemessen eingeplant werden. Um diese Phasen zu designen, braucht es ein klares Verständnis der wesentlichen Akteur\*innen.

## ALLE AKTEURSEBENEN MITNEHMEN FÜR DIE LÖSUNG KOMPLEXER UMSETZUNGSPROBLEME

Die Annahme, komplexe gesellschaftliche Herausforderungen ließen sich alleine durch eine politisch-institutionelle Entscheidung lösen, ist genauso ein Trugschluss wie der Gedanke, dass die Umsetzung nach dem Dialog (oder der Entscheidung) zum Selbstläufer wird. Die Theorie der Transformatik (vgl. Müller 2023) unterscheidet vier wesentliche Wirkmechanismen für weitreichende gesellschaftliche Innovation und Transformation, die parallel ablaufen und sich gegenseitig bestärken: (A) Herstellen von Verbindlichkeit durch neue Gesetze und Regeln insbesondere durch politische Akteur\*innen, (B) Bestärkung/Empowerment insbesondere von Vorreiter\*innen in der Bevölkerung, den

sogenannten innovativen „Early Adopters“, (C) Bewusstseinsbildung über die Herausforderung, deren Bedeutung, Lösungsmöglichkeiten und konkreter eigener Beiträge, und (D) Design neuer Produkte und Dienstleistungen insbesondere durch gesellschaftliche Akteur\*innen der Wirtschaft und Wissenschaft.

Um demokratische Handlungsfähigkeit bei komplexen gesellschaftlichen Herausforderungen effektiv zu stärken, sollten daher möglichst alle vier wesentlichen Akteursebenen adressiert und aktiviert werden: (A) Politik und Verwaltung, (B) Vorreiter\*innen und „Early Adopters“ in der Bevölkerung, (C) möglichst viele Bürger\*innen und (D) wesentliche gesellschaftliche Akteur\*innen (Wirtschaft, Wissenschaft, Zivilgesellschaft), Medien u. v. m. An jedem Schritt im Prozess haben alle Akteursebenen unterschiedliche Wirkmöglichkeiten. Nur eine Verbindung und Verzahnung aller Ebenen kann zum transformativen Erfolg führen.

## DIE UMSETZUNG BEGLEITEN (ZWISCHENFAZIT)

In den bisherigen Bürgerratsmodellen ist die Umsetzungsbegleitung meist nicht vorgesehen. Damit fehlt ein Instrument, um die von einem Querschnitt der Gesellschaft ausgehandelten Lösungen gesamtgesellschaftlich und kollektiv anzugehen. Bürgerräte zu komplexen Umsetzungsproblemen machen nur mit der durch politisch-institutionelle Beschlüsse oder direktdemokratische Verfahren demokratisch legitimierten Umsetzung ihrer Empfehlungen Sinn. Bisherige Bürgerräte leiden häufig unter dem Konstruktionsfehler, dass die Entscheidungs- und die Umsetzungsphase nicht ausreichend konzeptionell mitgedacht werden. Außerdem richten sich die Ergebnisse von bisherigen Bürgerräten vornehmlich an die Politik – die große Chance der Aktivierung

und Miteinbeziehung aller gesellschaftlichen Akteursebenen wird nicht genutzt. Gute Ideen, die nicht durch formelle politische Entscheidungen lösbar sind, fallen unter den Tisch, weil wesentliche Akteur\*innen nicht angesprochen werden. Die Realität zeigt, dass komplexe gesellschaftliche Herausforderungen einen vielschichtigen Ansatz benötigen.

Um die Chancen des vielversprechenden Beteiligungsansatzes geloster Bürgerräte besser auszuschöpfen, wurde das Modell „Bürgerrat PLUS – ein Bürgerrat mit Umsetzungsbegleitung“ aufbauend auf bewährten Ansätzen wie dem Vorarlberger Bürgerratsmodell (Vorarlberg 2023) entwickelt. Es wird aktuell in der Region Freiburg pilotiert. Die Beschreibung der Formate des Freiburger Bürgerratsmodells findet sich auf der Webseite [buergerrat-plus.eu](http://buergerrat-plus.eu).

Der Bürgerrat PLUS legt den Fokus auf die kollektive Umsetzungsbegleitung auf mehreren Ebenen – Politik und Verwaltung, Bürgerschaft, Akteur\*innen, Medien – nach der Verabschiedung der Empfehlungen des Bürgerrats.

Die wesentlichen Elemente des Bürgerrats PLUS sind:

1. Die **Umsetzungsbegleitung** sorgt dafür, dass die Ergebnisse des Bürgerrats demokratisch und transparent weiterverfolgt werden.
2. Es findet eine weitreichende **Aktivierung unterschiedlicher Akteursebenen** für die kollektive Umsetzung statt: Politik, Verwaltung, Bürgerschaft, Wirtschaft, Wissenschaft, organisierte Zivilgesellschaft und weitere Institutionen ziehen an einem Strang.

Denn: Komplexe gesellschaftliche Herausforderungen erfordern gesellschaftliche Aushandlungsprozesse – und die demokratisch legitimierte, kollektive Umsetzung gemeinsam getragener Lösungswege.

### Für zukünftige Bürgerräte empfehlen wir:

1. Der Prozess hört nicht mit dem Bürgergutachten auf: Die Entscheidung und Umsetzung müssen von Anfang an konzeptionell mitgedacht, aktiv begleitet und finanziert werden. Dafür sollen neue Formate entwickelt und erprobt werden.
2. Die Adressat\*innen der Empfehlungen sollten vielfältiger ausgewählt werden: Alle gesellschaftlichen Akteursebenen sollen für die Umsetzung transformativer Prozesse aktiviert werden.

## MODELLEINFÜHRUNG: DIE DREI SÄULEN DER DEMOKRATIE VERZAHNEN

Berg und Nicolaidis schlagen in ihrer Publikation “A Wholistic Approach to Citizens’ Assemblies: Combining Electoral, Direct and Deliberative Democracy” (2023) ein Modell vor, das

Prozessschritt \ Demokratieform	Initiieren (1)	Beraten & Ausformulieren (2)	Entscheiden (3)
Elektorale Demokratie (A)	A1	A2	A3
Deliberative Demokratie (B)	B1	B2	B3
Direkte Demokratie (C)	C1	C2	C3

Abbildung 1: Modell zur Typologie von Bürgerräten (vgl. Berg, Nicolaidis 2023)

Bürgerräte in verschiedene reale oder denkbare Wirkpfade einbettet und die drei Säulen der Demokratie gleichberechtigt aufführt (Abbildung 1).

Klassische demokratische Entscheidungsprozesse durchlaufen die drei Prozessphasen: (1) Initiieren, (2) Beraten und Ausformulieren (engl. „Deliberation and Authoring“) und (3) Entscheiden. Diese drei Phasen können mit allen drei Säulen der Demokratie verbunden werden: d.h. (A) elektoral-repräsentative, (B) dialogisch-deliberative und (C) direkte Demokratie. Das Modell ermöglicht einen schnellen Überblick und ein tiefgehendes Verständnis von Mitwirkungsmöglichkeiten und Machtverhältnissen in politischen Entscheidungsprozessen.

Es folgen einige Beispiele für mögliche Prozessabfolgen mit dem Fokus auf gelosten Bürgerräten (Abbildung 2, unvollständige Auswahl):

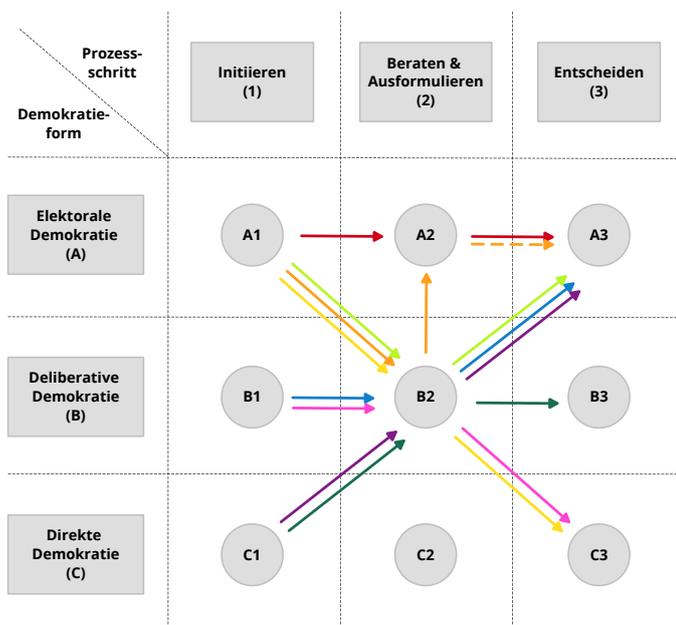


Abbildung 2: Mögliche Prozessabfolgen (Auswahl)

**A1-A2-A3** (rote Pfeile): Das klassische Entscheidungsverfahren in heutigen **parlamentarisch-repräsentativen Demokratien**. Die politischen Repräsentant\*innen initiieren,

verhandeln und entscheiden über parlamentarische Beschlüsse.

**A1-B2-A3** (hellgrüne Pfeile): **Modell „klassischer“ geloster Bürgerräte** (z. B. die bundeweiten Bürgerräte): Der Bürgerrat wird von politischer Ebene initiiert und thematisch festgelegt, im Bürgerrat wird deliberiert und werden die Empfehlungen erarbeitet. Über die Annahme der Empfehlungen entscheidet das Parlament, so etwa in Deutschland (vgl. Deutscher Bundestag 2023) oder, wie in Frankreich, die Regierung (vgl. Giraudet 2021).

**A1-B2-A2-(A3)** (orangene Pfeile): Bei näherer Betrachtung lässt sich feststellen, dass bei den meisten der großen gelosten Bürgerräte **in der Realität über die Empfehlungen nicht direkt entschieden wird**. Die Inhalte werden lediglich auf politischer Ebene entgegengenommen und beraten. In einigen Fällen bleibt der Prozess hier stehen und es kommt zu keiner expliziten Entscheidung des Gesetzgebers über die Annahme der Empfehlungen des Bürgerrats, wie sich am Beispiel des Bürgerrats der EU zeigt (vgl. Berg 2022).

**A1-B2-C3** (gelbe Pfeile): **Irisches Bürgerratsmodell**. Gewählte Autoritäten entscheiden über die Initiierung, die Beratung und Aushandlung findet in einem gelosten Bürgerrat statt. Die Empfehlungen werden anschließend in einem Referendum dem Volk zur Abstimmung vorgelegt (vgl. Farrell, Suiter 2019).

**B1-B2-A3** (blaue Pfeile): **Ostbelgien-Modell**. Ein gelostes Gremium entscheidet über das Thema des Bürgerrats. Nach der Deliberation in einem gesonderten Bürgerrat liegt die Entscheidung über die Empfehlungen bei den gewählten Repräsentant\*innen (vgl. Nissen, Min 2019).

**B1-B2-C3** (rosa Pfeile): **Neo-Athenisches Modell**. Die Initiierung und Vorbereitung eines Bürgerrats obliegt einem eigenständigen ge-

losten Gremium, während die Empfehlungen in einem gesonderten gelosten Gremium beraten und erstellt werden. Die Entscheidung über die Annahme der Empfehlungen liegt bei der gesamten Bürgerschaft in einem Bürgerentscheid. Dieses Modell findet heute bislang keine Anwendung (vgl. Berg, Nicolaidis 2023).

**C1-B2-A3** (lila Pfeile): **Vorarlberger Modell**. Der Bürgerrat kann durch die Bürgerschaft, d.h. durch eine Bürgerinitiative, initiiert werden. Die Entscheidung über die Empfehlungen liegt bei den gewählten Repräsentant\*innen (vgl. Vorarlberg 2023).

**C1-B2-B3** (dunkelgrüne Pfeile): **Danziger Modell**. Der Bürgerrat kann durch die Bürgerschaft, d.h. durch eine Bürgerinitiative, initiiert werden. Die Entscheidung über die Annahme der Empfehlungen liegt bei den gelosten Bürger\*innen des Bürgerrats selbst, sofern sie von 80% der Losbürger\*innen unterstützt werden (vgl. Carson, Gerwin 2019).

Für Dialog- oder Entscheidungsprobleme ist das hier vorgestellte Modell zur Typologie von Bürgerräten sehr gut geeignet, um bewusste Entscheidungen darüber zu treffen, an welcher Stelle Verfahren welcher Demokratieform genutzt und verzahnt werden sollen. Für die Aktivierung und das Empowerment der Bevölkerung lohnt es sich, über den Tellerrand des Modells "klassischer geloster Bürgerräte" zu blicken und weitere deliberative und direktdemokratische Elemente einzubinden (Berg, Nicolaidis 2023).

Für Umsetzungsprobleme kommt das Modell jedoch an seine Grenzen. Daher schlagen wir eine zweifache Erweiterung des Modells vor (Abbildung 3).

## MODELLERWEITERUNG: ALLE AKTEURSEBENEN UND DIE UMSETZUNG IN DEN BLICK NEHMEN

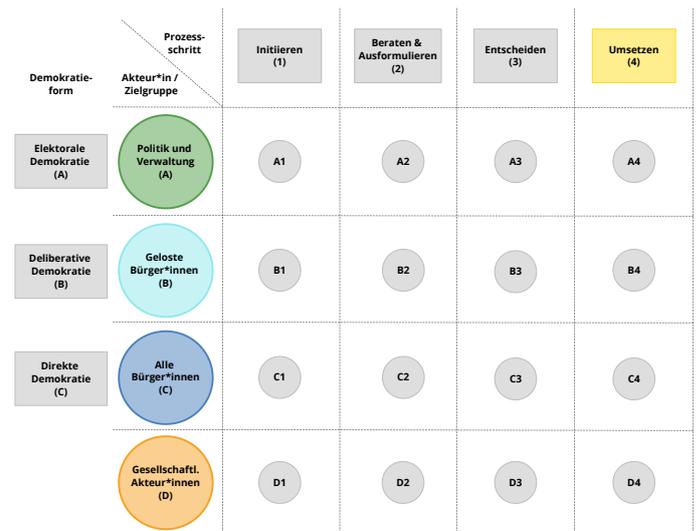


Abbildung 3: Modellerweiterung mit Akteursebenen und Umsetzungsphase

Um vollumfängliche demokratische Handlungsfähigkeit bei komplexen Herausforderungen zu gewährleisten, muss das Modell um (D) wesentliche gesellschaftliche Akteur\*innen und (4) die Umsetzungsphase ergänzt werden (Abbildung 3). Neben Politik und Verwaltung (Fokus in der elektoral-repräsentativen Demokratie), gelosten Bürgerräten o. ä. (Formate der deliberativen Demokratie) und allen Bürger\*innen (angesprochen durch die direkte Demokratie) rücken weitere gesellschaftliche Akteur\*innen in den Fokus: Wirtschaft, Wissenschaft, organisierte Zivilgesellschaft etc.. Auch diese Akteur\*innen können prinzipiell einen Aushandlungsprozess initiieren, in der fundierten Beratung bedeutend mitwirken und über bestimmte Lösungsmöglichkeiten (mit) entscheiden. Und sie sind – wie die anderen Akteursebenen auch – ein wichtiger Schlüssel für die Umsetzung.

Mit Bezug zur Theorie der Transformatik kann die Rolle der einzelnen Akteursebenen wie

folgt beschrieben werden: In der Umsetzungsphase wird die Umsetzung durch Politik und Verwaltung in Regeln, Gesetzen etc. verbindlich gemacht (A4). Die Teilnehmenden eines Bürgerrats können durch den Prozess für die Umsetzung als Early Adopters gewonnen und durch neues Wissen und Handlungsmöglichkeiten für Veränderung bestärkt bzw. empowert werden (B4). Die Bewusstseinsbildung in der Bevölkerung ist für die Umsetzung entscheidend, damit diese von möglichst vielen mitgetragen und breit verankert wird. Alle Bürger\*innen können selbst im Rahmen ihrer Möglichkeiten an der Umsetzung mitwirken (C4). Die weiteren gesellschaftlichen Akteur\*innen aus Wirtschaft, Wissenschaft und Zivilgesellschaft spielen für die nachhaltige Umsetzung z. B. durch die Entwicklung und Verbreitung neuer Angebote eine zentrale Rolle (D4) (vgl. Müller 2023).

Im der Umsetzungsbegleitung wird jede Akteursebene durch (Beteiligungs-) Formate unterstützt. Eingebettet sind diese Formate in einen Gesamtprozess, der im Folgenden mit dem gelosten Bürgerrat als zentralem Baustein vorgestellt wird (Bürgerrat PLUS, Abbildung 4).

## BÜRGERRAT PLUS: DEN PROZESS BIS ZUM ENDE DENKEN

Das Prozessschaubild (Abbildung 4) zeigt einen prototypischen Prozessverlauf des Bürgerrats PLUS. Deutlich wird: Das Ergebnis des Beratungs- bzw. Aushandlungsprozesses, z. B. das Bürgergutachten des Bürgerrats, ist nicht das Ende des Prozesses, sondern ein wichtiger Meilenstein in der Mitte. Der Prozess wird kontinuierlich evaluiert und bei Bedarf angepasst. Ein wesentliches Erfolgselement ist das transparente Sichtbarmachen der Entwicklungen und gemeinsame Feiern der Erfolge.

## GEMEINSAM EINE VIELFALT AN BETEILIGUNGSFORMATEN ENTWICKELN

Das Modell des Bürgerrats PLUS bietet den theoretischen Reflexionsrahmen für das Prozessdesign. Dieses kann in der konkreten Umsetzung durch unterschiedliche Formate realisiert werden. Die Ebene der Durchführung (Kommune, Land, Bund, EU...) spielt für die Auswahl der Formate eine wichtige Rolle.

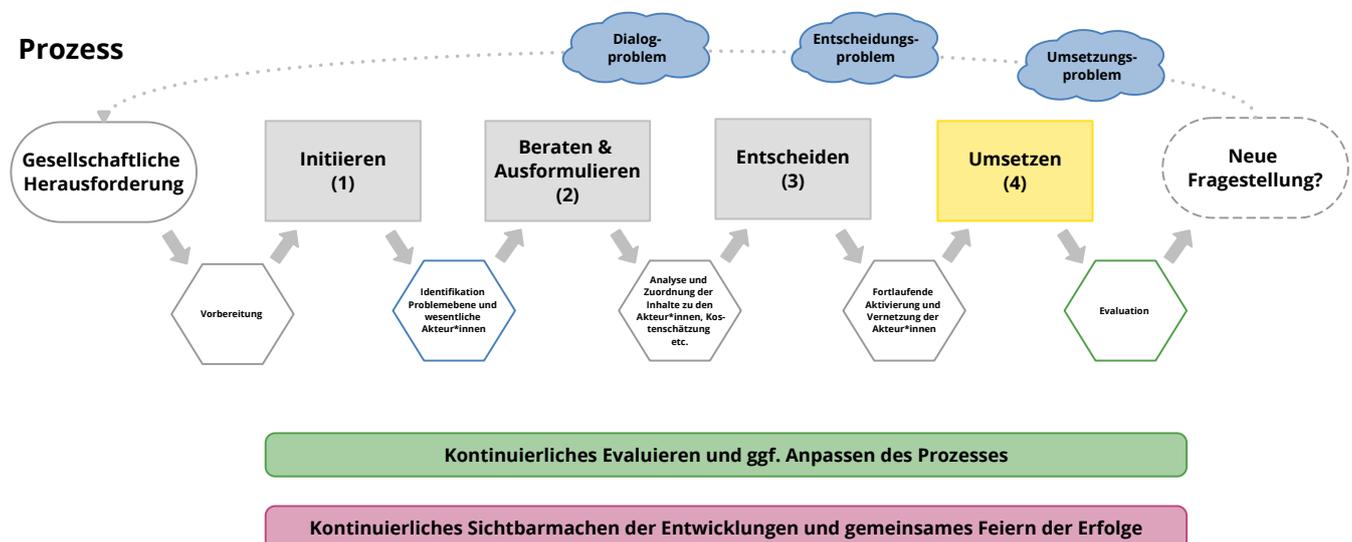


Abbildung 4: Prozessschaubild eines prototypischen Prozessverlaufs des Bürgerrats PLUS. Die Hauptphasen (Rechtecke) werden durch Zwischenschritte (Hexagone) ergänzt.

Einen Bürgerrat PLUS durchzuführen heißt, in jeder Phase für alle Akteursebenen Formate zu entwickeln und zu nutzen. Eine umfassende Designvariante des Bürgerrats PLUS stellt das Freiburger Bürgerratsmodell dar, das von den Autor\*innen 2022-2023 erstmals pilotiert wurde. Die konkreten Formatbeschreibungen des Freiburger Bürgerratsmodells finden sich unter [buergerrat-plus.eu](https://buergerrat-plus.eu).

Wir laden alle Interessierten ein, den Bürgerrat PLUS weiter mit Leben zu füllen und gute Beispiele für erfolgreiche Formate auf allen Ebenen und Prozessschritten einzubringen. Mit dem Ziel, dass es in Zukunft nicht mehr „nur“ Bürgerräte gibt, sondern „Bürgerräte mit Umsetzungsbegleitung“ – bei denen sich die Initiator\*innen und Durchführenden von Bürgerräten verpflichten, die demokratisch legitimierte kollektive Umsetzung der entwickelten Lösungen von Anfang an mitzudenken.

## **ÜBER BÜRGERRÄTE HINAUS: BETEILIGUNG PLUS**

Das hier vorgestellte Modell wurde ausgehend von Bürgerräten entwickelt. Es ist analog für alle weiteren Arten von Beteiligungsprozessen zutreffend. Immer wenn es um komplexere Umsetzungsfragen geht, sollte die Umsetzung mitgedacht werden. Beteiligung ist wichtig. Und wir brauchen mehr Beteiligung PLUS – Beteiligung mit Umsetzungsbegleitung. Europa hat viel Expertise und Erfahrung aufgebaut, um demokratische Dialogfähigkeit und demokratische Entscheidungsfähigkeit zu ermöglichen. Jetzt braucht es neue Ansätze, die unsere demokratische Handlungs- und Lernfähigkeit stärken. Damit wir gemeinschaftlich die anstehenden gesellschaftlichen Herausforderungen bewältigen und so eine lebendige und handlungsfähige Demokratie stärken, weiterentwickeln und für die nächsten Generationen gestalten.

Mehr Inspiration und konkrete Beispiele zu dem hier vorgestellten Ansatz finden sich unter [buergerrat-plus.eu](https://buergerrat-plus.eu). ■

## LITERATUR

Allianz für vielfältige Demokratie (2017): Mitreden, Mitgestalten, Mitentscheiden. Fünf Impulse zur Erneuerung demokratischer Beteiligung, <https://allianz-vielfaeltige-demokratie.de/allianz-vielfaeltige-demokratie/materialien/>

Behrendt, Peter, Matz, S., Göritz, A. S. (2017): An integrative model of leadership behavior. *Leadership Quarterly*, 28(1), 229-244. <http://dx.doi.org/10.1016/j.leaqua.2016.08.002>

Berg, Carsten (2022): Citizens' Panels Show the Way Ahead for Transnational Democracy, Berggruen Institute, <https://www.berggruen.org/work/the-future-of-democracy/citizens-panels-show-the-way-ahead-for-transnational-democracy/>

Berg, Carsten, Nicolaidis, Kalypso (2023): A Wholistic Approach to Citizens' Assemblies: Combining Electoral, Direct and Deliberative Democracy (forthcoming)

Berg, Carsten, Claudia Chwalisz, Kalypso Nicolaidis, and Yves Sintomer (2023): The European Citizens' Assembly: Designing the missing branch of the EU, European University Institute and Democracy-Next, [https://www.demnext.org/uploads/The-EUCA-Paper\\_040923-FINAL.pdf](https://www.demnext.org/uploads/The-EUCA-Paper_040923-FINAL.pdf)

Bürgerrat (2023): Bundesweite Bürgerräte, Informationsseite von Mehr Demokratie e.V., <https://www.buergerrat.de/buergerraete/bundesweite-buergerraete/>

Carson, Lyn, Gerwin, Marcin (2018): Embedding Deliberative Democracy in Poland, newDemocracy Research and Development Note, [https://newdemocracy.com.au/wp-content/uploads/2018/05/docs\\_researchnotes\\_2018\\_May\\_nDF\\_RN\\_20180508\\_EmbeddingDeliberativeDemocracyInPoland.pdf](https://newdemocracy.com.au/wp-content/uploads/2018/05/docs_researchnotes_2018_May_nDF_RN_20180508_EmbeddingDeliberativeDemocracyInPoland.pdf)

Courant, Dimitri (2021): Citizens' Assemblies for Referendums and Constitutional Reforms: Is There an "Irish Model" for Deliberative Democracy?, *Frontiers in Political Science*, 08 January 2021 Sec. Elections and Representation, <https://www.frontiersin.org/articles/10.3389/fpos.2020.591983/full>

Deutscher Bundestag (2023): Bürgerräte, <https://www.bundestag.de/buergerraete>

Giraudet, Louis-Gaëtan, Apouey, Bénédicte, Arab, Hazem, Baeckelandt, Simon, Begout, Philippe, et al. (2021): *Deliberating on Climate Action: Insights from the French Citizens' Convention for Climate*. 2021. hal-03119539, <https://enpc.hal.science/hal-03119539v1>

Farrell, David, Suiter, Jane (2019): *Reimagining Democracy: Lessons in Deliberative Democracy from the Irish Front Line*, Cornell University Press, <https://www.jstor.org/stable/10.7591/j.ctv310vk1k>

Langkjær, Frederik, Smith, Graham (2023): *Designing the Follow-up to Climate Assemblies: Embedding Recommendations within the Public Administration*. KNOCA Briefing No.8, September 2023, <https://knoca.eu/app/uploads/2023/09/KNOCA-Briefing-8-Designing-the-Follow-up-version-1.9.23.pdf>

OECD (2020): *Innovative Citizen Participation and New Democratic Institutions: Catching the Deliberative Wave*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/339306da-en>. <https://www.oecd.org/gov/innovative-citizen-participation-and-new-democratic-institutions-339306da-en.htm>

Müller, Björn (2023): *Systems Innovation through Practice-based Design. Insights from working with the DEAL model of practice transformation*. (forthcoming)

Niessen, Christoph; Reuchamps, Min (2019): "Designing a Permanent Deliberative Citizens Assembly: The Ostbelgien Modell in Belgium", *Centre for Deliberative Democracy & Global Governance working paper series*, Vol. 6, pp. 1-19, <http://hdl.handle.net/2078/229726>.

Sintomer, Yves (2023): *The Government of Chance - Sortition and Democracy from Athens to the Present*, published by Cambridge University Press.

Tyers, Roger, Huckins, Joshua, Boswell, John (2020): *Assessing the #DelibWave in the UK: A report on the impact of Citizens' Assemblies in British Government, Public Policy at Southampton* 14pp, <https://eprints.soton.ac.uk/445542/>

Wilson, Rich, Mellier, Clair (2023): *Getting Real About Citizens' Assemblies: A New Theory of Change for Citizens' Assemblies*, <https://europeandemocracyhub.epd.eu/getting-real-about-citizens-assemblies-a-new-theory-of-change-for-citizens-assemblies/>

Vorarlberg (2023): *Bürger\*innenräte in Vorarlberg*, <https://vorarlberg.at/-/buergerraete-in-vorarlberg>

### Herausgeber:

Berlin Institut für Partizipation | bipar  
Greifswalder Straße 4  
10405 Berlin

Tel. 030 120 826 13  
kontakt@bipar.de

www.bipar.de

### Verantwortlich:

Jörg Sommer, Direktor

### Bildquellen:

Titelbild "Klimagespräch Freiburg" (Foto: Julie Janda),  
Schaubilder: Leibfried Prozessbegleitung

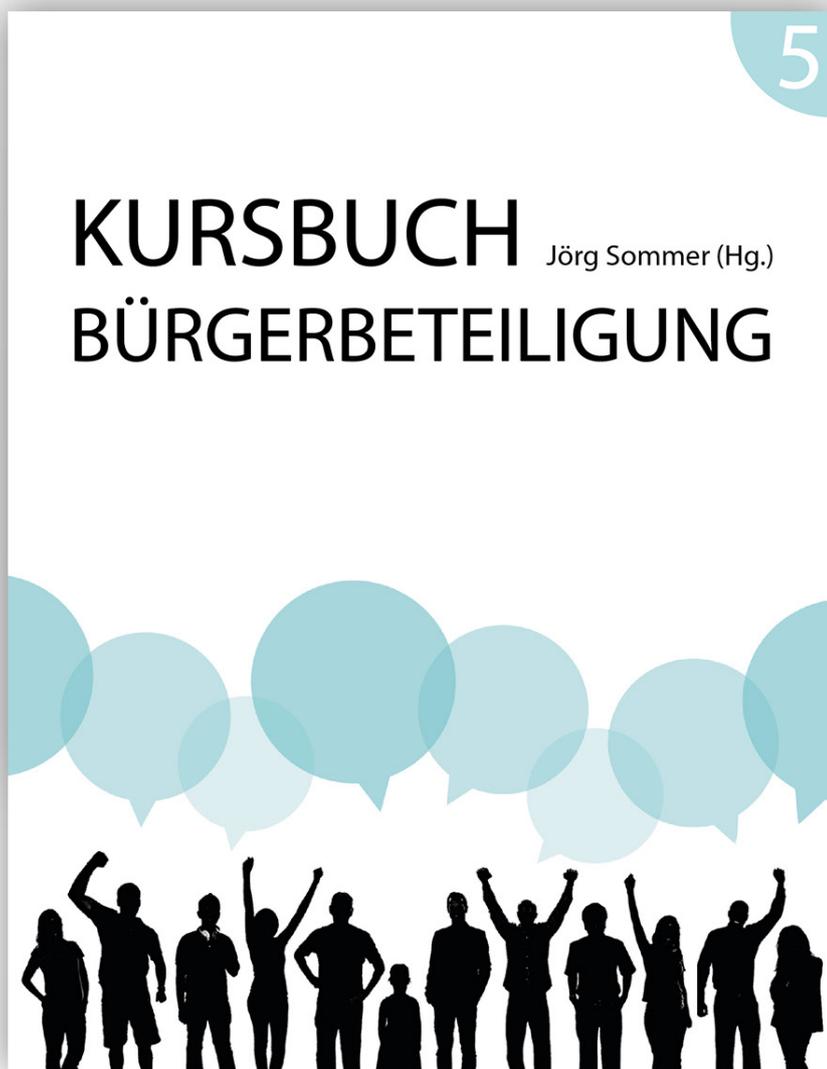
### Redaktionshinweis:

Die in dieser Publikation formulierten Positionen geben nicht zwangsläufig in allen Punkten die Meinung des Herausgebers wieder.

ISBN: 978-3942466-62-2

© Dezember 2023, Berlin Institut für Partizipation

# KURSBUCH BÜRGERBETEILIGUNG



Jörg Sommer (Hg.)  
**KURSBUCH  
BÜRGERBETEILIGUNG #5**  
580 Seiten, Berlin, 2023  
ISBN 978-3942466-60-8  
€ 29,80  
[www.kursbuch.info](http://www.kursbuch.info)

*Eine Publikation des*  
**RepublikVerlag**

**HIER MEHR ERFAHREN**

