

# zeppelin universität

zwischen  
Wirtschaft Kultur Politik

---

**Departement Public Management & Governance**

**Bachelorarbeit**

## **Partizipative Demokratie in der Praxis: Die „BürgerInnenräte“ in Vorarlberg**

---

Bearbeitet von: **Daniel Oppold**  
Latten 11  
88271 Wilhelmsdorf  
d.oppold@zeppelin-university.net

Immatrikulationsnummer: 09200212  
Studiengang: Public Management & Governance  
Semester: Herbstsemester 2012  
Betreuer/Prüfer: Prof. Dr. Karsten Fischer  
Abgabedatum: 06.12.2012

## Abstract

Aktive Bürgerbeteiligung gilt als zentraler Faktor für das Gelingen von Demokratie, insbesondere im Kontext einer „postdemokratischen“ Krise. Beteiligungszentrierte Demokratietheorien plädieren für eine Ergänzung der bestehenden Beteiligungsstrukturen um innovative Partizipationsmechanismen, um die Defizite liberal-repräsentativer Demokratiesysteme zu kompensieren und der wachsenden Distanz der Bürger zur Demokratie entgegenzuwirken. Diese Arbeit untersucht am Fallbeispiel der Vorarlberger „BürgerInnenräte“, ob und wie es neuartigen Beteiligungsverfahren in der Praxis gelingt das gegenwärtige Demokratiegefüge weiterzuentwickeln. Aus der Literatur wird ein kritischer demokratiethoretischer Bezugsrahmen entwickelt, mit dessen Hilfe das konkrete Verfahren charakterisiert und seine Funktionsweise nachvollzogen werden kann. Der Fokus der Untersuchung liegt dabei auf den qualitativen Eigenschaften des Verfahrens und externen Faktoren, die seine Wirkungskraft festlegen. Die Arbeit zeigt, dass die Bügerräte durch ihr Prozessdesign mehr als ein konsultatives Beteiligungsverfahren sind. Sie sind in der Lage, der Entfremdung von Politik und Bürger entgegenzuwirken und mehr bürgerschaftliches Engagement in der Gesellschaft anzuregen. Das Fallbeispiel zeigt einerseits die Stärken und Nutzengewinne, die neue pragmatisch-deliberative Ansätze auszeichnen, und andererseits welchen Herausforderungen sie gegenüberstehen.

## Inhaltsverzeichnis

<b>Einleitung: Die Krise der repräsentativen Demokratie.....</b>	<b>1</b>
<b>1. Beteiligungszentrierte Demokratietheorie: Die Vision hinter der Bürgerbeteiligung... 3</b>	<b>3</b>
1.1 Definitionen und Überblick.....	4
1.2 Carole Pateman .....	7
1.2.1 Participation and Democratic Theory (1970).....	7
1.2.2 Participatory Democracy Revisited (2012).....	8
1.3 Benjamin Barber: Starke Demokratie .....	10
1.3.1 „Magere“ Demokratie .....	10
1.3.2 „Starke“ Demokratie .....	11
1.4 Kritik an beteiligungszentrierten Demokratiemodellen .....	13
1.4.1 Standardkritik der partizipatorischen Demokratietheorie .....	14
1.4.2 Kritik an deliberativen Ansätzen.....	15
1.4.3 Kritik an Barbers Konzept.....	16
<b>2. Funktionale Erklärungsmodelle für Beteiligungsverfahren .....</b>	<b>17</b>
2.1 Die Beteiligungsleiter nach Sherry R. Arnstein.....	18
2.2 Der „Democracy Cube“ nach Archon Fung.....	22
<b>3. Fallstudie: Die BürgerInnenräte in Vorarlberg .....</b>	<b>24</b>
3.1 Was ist ein BürgerInnenrat?.....	25
3.2 Roughs „Wisdom-Council-Methodik“ – Die Theorie hinter den BürgerInnenräten .....	26
3.3 Der Bürgerratsprozess .....	27
3.4 Die Entwicklung der BürgerInnenräte in Vorarlberg.....	30
<b>4. Analyse und Interpretation der BürgerInnenräte .....</b>	<b>31</b>
4.1 Charakterisierung der BürgerInnenräte bei Fung/Arnstein.....	32
4.2 Qualitative Faktoren der Funktionalität eines BürgerInnenrats .....	34
4.2.1 Zufallsauswahl .....	34
4.2.2 Dynamic Facilitation.....	36
4.3 Externe Faktoren: Die Rolle von Information und Ressentiments .....	39
4.4 BürgerInnenräte im Kontext der demokratischen Institutionen.....	41
4.4.1 Institutionalisierung – ein Weg zu mehr Verbindlichkeit? .....	41

4.4.2 Landesweite und bundesweite BürgerInnenräte .....	42
4.5 Die BürgerInnenräte und die Kritik an beteiligungszentrierten Demokratietheorien ....	43
4.6 Stärken und Nutzen der BürgerInnenräte .....	46
<b>5. Implikationen für Theorie und Praxis .....</b>	<b>47</b>
5.1 Herausforderungen für die Praxis der BürgerInnenräte .....	48
5.2 Implikationen für die theoretische Diskussion .....	49
<b>6. Resümee.....</b>	<b>52</b>
<b>Anhang .....</b>	<b>55</b>
P1: Interview mit Dr. Manfred Hellrigl am 02.10.2012.....	55
P2: Interview mit Michael Lederer am 02.10.2012 .....	65
P3: Interview mit Stefan Lins am 02.10.2012.....	74
P4: Interview mit Julia Stadelmann am 02.10.2012.....	79
P5: Interview mit Annemarie Felder am 11.10.2012.....	83
P6: E-Mail-Interview mit Landeshauptmann Markus Wallner am 05.10.2012.....	88
<b>Literaturangaben .....</b>	<b>91</b>
<b>Ehrenwörtliche Erklärung .....</b>	<b>94</b>

## **Abbildungsverzeichnis**

Abbildung 1: Die Beteiligungsleiter nach Arnstein .....	19
Abbildung 2: Der Democracy Cube nach Fung .....	23
Abbildung 3: Der Bügerratsprozess .....	28
Abbildung 4: Der BürgerInnenrat im Democracy Cube .....	32

## **Einleitung: Die Krise der repräsentativen Demokratie**

Auf den ersten Blick scheint es, als ob den Bürgern der westlichen Industriegesellschaften die Teilhabe an Politik und Demokratie immer unwichtiger wird. Sinkende oder stagnierende Wahlbeteiligung, dramatisch rückläufige Mitgliederzahlen der etablierten Parteien und das Phänomen der Politikverdrossenheit sind nur die Symptome einer wachsenden und unübersehbaren Entfremdung der Bürger von der Demokratie (vgl. Barnes, Newman, & Sullivan, 2007, p. 7). Bereits seit geraumer Zeit ist in der Politikwissenschaft von einer Krise der parlamentarisch-repräsentativen Demokratie die Rede.

Unter dem Schlagwort der „Postdemokratie“, das seit Colin Crouchs 2008 erschienenem, gleichnamigem Buch in aller Munde ist, wird heftig über die Ursachen dieser Entwicklung diskutiert. Crouch beschreibt in seinem Buch einen schleichenden Prozess der Entdemokratisierung, der in allen westlichen Demokratien zu beobachten ist (vgl. Hierlemann & Wohlfahrt, 2010, p. 50). Ein postdemokratisches Regime zeichnet sich dadurch aus, dass die Institutionen der parlamentarischen Demokratie wie Wahlen, Gewaltenteilung und die Parteien formell intakt sind, aber ihre tatsächliche Relevanz zunehmend verlieren (vgl. Crouch, 2008). Die Erzählung von der Souveränität des Volkes stimmt somit immer weniger mit der Realität des politischen Systems überein (Jörke, 2011, p. 17). Ein politisches System, das sich letztlich nur nach dem Motto: „Bürger liefern Stimmen, Politiker liefern Ergebnisse“, über seinen Output legitimiert, kann sich in einer Gesellschaft, die zunehmend heterogener wird, immer schlechter behaupten (Hierlemann & Wohlfahrt, 2010, p. 51). Die resultierende Erosion des Vertrauens der Bürgerschaft in die repräsentative Demokratie ist in zahlreichen Zusammenhängen – nicht nur am sprichwörtlichen Stammtisch – deutlich zu spüren. In wachsendem Maße bereitet die postdemokratische Entwicklung auch populistischen und antidemokratischen Bewegungen einen fruchtbaren Boden, was eine ernstzunehmende Gefährdung der Demokratie darstellt.

### ***Mehr Bürgerbeteiligung – eine Antwort auf die Krise?***

Dem sinkenden Interesse der Bürger an den institutionalisierten, klassischen Formen politischer Beteiligung in Parteien oder Wahlen steht ein massiver Bedeutungsgewinn neuer Partizipationsformen gegenüber (vgl. Newman, 2005, p. 145ff). Mehr denn je wollen sich Bürger engagieren, wenn es um die Gestaltung ihres unmittelbaren Sozialraumes geht. Lautstark fordern sie direktere Formen der Beteiligung ein – mit wachsendem Erfolg. Ein Durchregieren der gewählten Repräsentanten im gewohnten Top-Down-Modus wird zunehmend kritisiert. Die Bürger wollen auch zwischen den Wahlterminen in politischen

Prozessen mitreden dürfen. Diese „participatory revolution“ als Antwort auf die postdemokratische Entfremdung der Bürger von den konventionellen Institutionen der Demokratie ist in allen OECD-Staaten – wenn auch mit unterschiedlicher Intensität – zu beobachten (Jörke, 2011, p. 14; OECD, 2001).

In der Politikwissenschaft wird demokratiethoretischen Ansätzen, die auf vermehrte Bürgerbeteiligung setzen, das Potenzial zugeschrieben eine Schlüsselrolle bei der Überwindung der multiplen Krise der repräsentativen Demokratie spielen zu können (vgl. z.B. Andersen, 2009, p. 552). Neue demokratische Teilhabemöglichkeiten sollen das Interesse der Bürger am politischen Diskurs steigern und die Qualität der Politikergebnisse erhöhen. Zusätzlich wird den neuen Formen der Partizipation auch eine hohe Bedeutung für die „politische Bildung“ der Bürgerschaft zugeschrieben und auf die Aktivierung von sozialem Kapital abgezielt. Die Varianz der bislang eingesetzten Beteiligungsformen ist dabei enorm groß – entsprechend breit gestreut sind auch die erzeugten Effekte. Das Spektrum der Anwendungen reicht von simplen Informationsveranstaltungen über konsultativ und kooperativ wirkende Instrumente bis hin zu Formen direkter Demokratie, die den Bürgern die tatsächliche Entscheidungsgewalt über ein Thema überlassen.

Die Betrachtung dieser Umbrüche und Neuerungen in der Demokratie führt zu den Kernfragen dieser Arbeit, die lauten: Sind Bürgerbeteiligungsverfahren wirksame Mittel, um die Krise der repräsentativen Demokratie zu überkommen und die Demokratie weiterzuentwickeln? Wie funktionieren sie? Wie lassen sich neue Formen der Bürgerbeteiligung in das System der repräsentativen Demokratie integrieren?

### ***Die Vorarlberger BürgerInnenräte – ein Fallbeispiel***

Im europäischen Raum hat sich in den letzten Jahren bei der Entwicklung neuer Beteiligungsformen insbesondere Vorarlberg als Modellregion hervorgetan. Das kleinste österreichische Bundesland arbeitet bereits seit mehreren Jahren mit dem Beteiligungsverfahren „BürgerInnenrat“ auf kommunaler, regionaler und landesweiter Ebene. Ein BürgerInnenrat ermöglicht die konsultative Einbeziehung der Bürgermeinung in verschiedensten Kontexten, um neue Kommunikationskanäle zwischen Bürgerschaft und Politik zu erschließen. Mit über dreißig Anwendungen bietet der Vorarlberger BürgerInnenrat ein sehr aufschlussreiches Untersuchungsfeld, da bereits zahlreiche Erfahrungen und auch erste Evaluationen zur Verfügung stehen.

Die Analyse des Beteiligungsmodells BürgerInnenrat, die im Zentrum dieser Arbeit steht, soll insbesondere Aufschluss über die Funktionsweise des Verfahrens an der Schnittstelle von

Politik, Verwaltung und Bürgergesellschaft geben. Außerdem werden Stärken und Schwächen des Verfahrens ausführlich vorgestellt. Ein besonderes Augenmerk wird auch der geplanten Institutionalisierung des Verfahrens geschenkt, die in den kommenden Monaten durch eine Veränderung der Vorarlberger Landesverfassung erfolgen soll. Die Untersuchung des Fallbeispiels soll somit helfen, Antworten auf die vorgestellten Kernfragen dieser Arbeit zu finden.

Im ersten Kapitel der Arbeit wird ein theoretischer Bezugsrahmen für diese Analyse abgegrenzt werden. Neben der Klärung zentraler Begrifflichkeiten werden die Ansätze wichtiger Vertreter der beteiligungszentrierten Demokratietheorie wie Carole Pateman (1970, 2012) und Benjamin Barber (1994) beleuchtet und deren Vorstellungen von der neuen Rolle der Bürgerbeteiligung in der Demokratie nachvollzogen werden. Ebenfalls findet die gängige Kritik an beteiligungszentrierten Demokratietheorien in diesem Kapitel Beachtung.

Zur Einordnung des Fallbeispiels der BürgerInnenräte in die Vielfalt der Bürgerbeteiligungsformen werden in einem zweiten theoretischen Kapitel empirisch analytische Erklärungsmodelle wie die *Ladder of Participation* nach Sherry R. Arnstein (1969) und der *Democracy Cube* nach Archon Fung (2006) vorgestellt.

Im dritten Kapitel wird das Beteiligungsmodell BürgerInnenrat und seine Funktionsweise im Detail vorgestellt und auch der theoretische und geschichtliche Hintergrund des Verfahrens beleuchtet, bevor im vierten Kapitel verschiedene Aspekte des Beteiligungsverfahrens analysiert und mit Hilfe des theoretischen Bezugsrahmens aus Kapitel 1 interpretiert werden.

Die zentralen Punkte dieser Analyse werden im fünften Kapitel als Implikationen für die Praxis und Theorie zusammengefasst.

\* \* \*

## **1. Beteiligungszentrierte Demokratietheorie: Die Vision hinter der Bürgerbeteiligung**

Neben der Klärung von, für diese Arbeit wichtigen Definitionen, sollen in diesem ersten Kapitel im speziellen die Theoriegebäude von Carole Pateman (1970, 2012) und Benjamin Barber (1994), zwei der bedeutendsten Vertreter der partizipatorischen Demokratietheorie, vorgestellt werden.



Benjamin Barbers umfassende Vision einer „starken“ Demokratie soll dieser Arbeit als normative Referenz dienen, vor deren Hintergrund die, in den folgenden Kapiteln näher untersuchten BürgerInnenräte eingeordnet werden. Es stellt sich die Frage, ob die BürgerInnenräte eine Entwicklung in Richtung einer starken Demokratie befördern können.

Patemans Betrachtungen dagegen werfen die Frage auf, auf welche Weise die gegenwärtige Demokratie in eine „beteiligungszentrierte“ Demokratie transformiert werden soll. Reicht es aus, die etablierten institutionellen Strukturen mit neuen deliberativen Beteiligungsverfahren nach und nach zu ergänzen? Oder sind tiefgreifendere Reformen und machtvollere Beteiligungsformen notwendig, um der Krise der repräsentativen Demokratie zu begegnen?

Zum Abschluss des Kapitels werden Argumentationen nachvollzogen, die beteiligungszentrierten Theorien kritisch gegenüberstehen. Dabei werden insbesondere spezielle Kritikpunkte zur deliberativen Demokratietheorie näher beleuchtet, die für die spätere Untersuchung der BürgerInnenräte relevant werden.

## **1.1 Definitionen und Überblick**

Wenn von Bürgerbeteiligung die Rede ist, scheint den meisten Menschen intuitiv klar zu sein, um was es geht. Beteiligung wird von der breiten Bürgerschaft grundsätzlich als ein positiver Vorgang aufgefasst, der dazu dient, der Bevölkerung Entscheidungsmacht in politischen Fragestellungen zukommen zu lassen. Doch *Bürgerbeteiligung* – und das lateinische Synonym *Partizipation* – sind äußerst schwammige Begriffe, die ein breites Spektrum abdecken.

Oft wird im allgemeinen Sprachgebrauch beispielsweise *Bürgerbeteiligung* mit direkter Demokratie gleichgesetzt und verwechselt, was leicht zu falschen Erwartungshaltungen führen kann. Denn direkte Formen der Demokratie stellen eine (extreme) Variante der politischen Partizipation der Bürgermeinung dar, in der das Volk als Souverän, ohne jeglichen Umweg über Repräsentanten, Entscheidungen trifft.

Ähnlich schwer auseinander zu halten sind die verschiedenen Ansätze innerhalb der „beteiligungszentrierten“ Demokratietheorie, wie die *partizipatorischen* und *deliberativen* Strömungen.

Aus diesem Grund soll in diesem Abschnitt zunächst Klarheit über einige Begrifflichkeiten rund um das Thema Partizipation geschaffen werden.

### ***Bürgerbeteiligung/Partizipation***

Der Begriff *Bürgerbeteiligung*<sup>1</sup> umfasst jene Handlungen und Verhaltensweisen, die BürgerInnen freiwillig und mit dem Ziel verfolgen, Entscheidungen auf den verschiedenen Ebenen des politisch-administrativen Systems zu beeinflussen (vgl. Andersen, 2009, p. 549; Schmidt, 2010, p. 236). Man unterscheidet dabei „konventionelle (verfasste, gesetzlich garantierte und geregelte) von unkonventionellen (nicht verfassten) Formen der politischen Partizipation“ (vgl. Andersen, 2009, p. 549).

Unter *neuen Formen der Bürgerbeteiligung* werden in dieser Arbeit insbesondere (noch) nicht verfasste, nur zum Teil institutionalisierte Formen politischer Beteiligung verstanden.

### ***Beteiligungszentrierte Demokratietheorien: partizipatorische und deliberative Ansätze***

Schmidt (2010) fasst *partizipatorische* und *deliberative* Demokratieformen unter dem Dachbegriff „*beteiligungszentrierte* Demokratietheorien“ zusammen. Die *deliberative* Demokratie ist laut Pateman (2012) derzeit eines der aktivsten Felder der Demokratietheorie, während die *partizipatorische* Demokratietheorie ihren Höhepunkt in den 1970ern und 1980ern hatte. Die beiden eng verwandten Ansätze gleichen sich insbesondere durch „die vorrangige Fokussierung auf den Input des politischen Prozesses – unter besonderer Berücksichtigung quantitativer oder qualitativer Merkmale der politischen Willensbildung“ (Schmidt, 2010, p. 237). Gemeinsamkeiten zwischen den beiden Theoriesträngen gibt es auch in der groben Zielsetzung, „durch mehr Beteiligung in Wort oder Tat, durch gesteigerte Qualität des öffentlichen Abwägens [und] durch verbesserte informationelle, intellektuelle und moralische Kapazität der Bürger“ zu „neuen Ufern“ vorzustoßen (Papadopoulos/Warin, 2007, zit. in Schmidt, 2010, p. 238).

Der Kern der *partizipatorischen* Theorie liegt in dem Streben nach der Beteiligung möglichst vieler über möglichst vieles, und zwar im Sinne von Teilnehmen, Teilhaben und seinen-Teilgeben einerseits und innerer Anteilnahme am Geschehen und Schicksal eines Gemeinwesens andererseits (Schmidt, 2010, p. 236).

Die genaue Bedeutung von *Deliberation* ist definatorisch nur schwer einzugrenzen und selbst Wissenschaftler, die seit langem mit dem Begriff arbeiten, verwenden sehr schwammige Definitionen oder vermeiden diese gänzlich (vgl. z.B. Mansbridge, 2003, p. 178f; Pateman, 2012, p. 2). Schmidt definiert *Deliberation* als „argumentativ abwägende, verständigungsorientierte Beratschlagung“ (2010, p. 237). Dabei spielt die sogenannte „ideale

---

<sup>1</sup> Die Begriffe „Bürgerbeteiligung“, „politische Beteiligung“ und „politische Partizipation“ werden in dieser Arbeit synonym verwendet.

Sprechsituation“ nach Jürgen Habermas eine große Rolle, in der die einzige Kraft, die zur Lösung einer Frage führt, die „Kraft des besseren Arguments“ ist (Fishkin, 1997, p. 40). Der hypothetische Zustand einer idealen Sprechsituation kann in der Realität aufgrund der unerreichbaren Voraussetzungen jedoch nicht hergestellt werden. Es ist lediglich möglich, sich durch Variation des Verfahrensdesigns dieser Situation anzunähern (ebd. p. 41).

Die handlungsorientierte Strömung deliberativer Ansätze zeichnet sich vorrangig durch die Konzentration auf die Gestaltung des praktischen Ablaufes von Beteiligungsverfahren aus. Damit stehen vor allem *pragmatische* Gesichtspunkte im Vordergrund. Normative Wunschzustände einer partizipatorisch geprägten Demokratie, sind für deliberative Pragmatiker eher von zweitrangiger Bedeutung.

### ***Expansive und integrative Strategien der Partizipationsförderung***

Für beteiligungszentrierte Demokratietheorien steht der Eigenwert politischer Beteiligung und verständigungsorientierter Kommunikation, aber auch erzieherische Funktionen und die Integrationskraft der Demokratie im Zentrum (Schmidt, 2010, p. 238). Die empirischen Stoßrichtungen der Theorie sind dabei *expansive* und *integrative* und *effizienzorientierte* Strategien, die folgendermaßen charakterisiert sind:

Die meisten partizipatorischen Ansätze (z.B. Pateman, 1970 und Barber, 1994) sprechen sich für *expansive* Strategien aus, die auf eine „Demokratisierung der Demokratie“ abzielen (Offe, 2003). Ziel dieser Strategie ist es, umfassende politische Partizipationsmöglichkeiten zu etablieren und die bestehende Demokratie institutionell zu reformieren, um die Unzulänglichkeiten repräsentativer Institutionen auszumerzen.

*Integrative* Strategien, auf deren Gebrauch viele pragmatische, deliberative Ansätze und verfahren (z.B. die BürgerInnenräte) vertrauen, setzen dagegen stärker auf die tätige Mitwirkung der Bürger innerhalb der bestehenden Institutionen. „Besseres Regieren durch mehr Mitwirkung in Wort und Tat ist ihr Leitmotiv“ (Schmidt, 2010, p. 240). Das bestehende demokratische System soll also durch Beteiligungsverfahren ergänzt werden, die helfen die Bürger zu aktivieren und in politische Prozesse zu integrieren.

*Effizienzorientierte* Strategien zielen darauf ab, durch den Gebrauch neuer Formen der Bürgerbeteiligung die Kosten der Partizipation im Vergleich zu herkömmlichen Beteiligungsformen zu senken bei zumindest gleichbleibendem Output (vgl. Lins, 2008, p. 29). Effizienzorientierte Strategien spielen bislang vor allem in theoretischen Ansätzen der elektronischen Demokratie (e-democracy) eine Rolle.

## 1.2 Carole Pateman

Carole Pateman gilt als Mitbegründerin der modernen partizipatorischen Demokratietheorie. Ihr Buch „Participatory Democracy and Democratic Theory“ aus dem Jahr 1970 genießt als unbestrittener Klassiker dieses Theoriefeldes immer noch große Beachtung (vgl. z.B. Bruchstein & Schmalz-Bruns, 1994, p. 302; Schmidt, 2010, p. 237).

Während „Participatory Democracy and Democratic Theory“ bereits einige Jahre alt ist und hier vor allem angeführt wird, um die Entstehung des Arguments für die partizipatorische Demokratietheorie zu dokumentieren, beschäftigt sich Patemans neuester Beitrag zur demokratietheoretischen Debatte mit der *deliberativen* Demokratie. In „Participatory Democracy Revisited“ (2012) analysiert Pateman kritisch die gegenwärtige Situation der partizipatorischen Demokratietheorie im Kontext der aktuellen Popularität deliberativer Beteiligungsverfahren.

### 1.2.1 Participation and Democratic Theory (1970)

Pateman setzt sich in ihrem Buch aus dem Jahr 1970 gegen eine „methodische“ oder „realistische“ Demokratietheorie zur Wehr, die insbesondere von Joseph A. Schumpeter vertreten wird (Schmidt, 2000, p. 202). Schumpeter grenzt seine „realistische“ Theorie von einer normativen, am Gemeinwohl ausgerichteten Demokratie ab, die er „klassische Lehre der Demokratie“ nennt und durch verschiedene theoretische Ansätze von J.J. Rousseau (radikale Lehre der Volkssouveränität), J.S. Mill (liberale Theorie der Repräsentativdemokratie), J. Bentham und G.D.H. Cole charakterisiert sieht.

Pateman wirft Schumpeter vor, dass eine „klassische“ Lehre an sich nicht existiert und Schumpeter auf eine unzulässige Weise Theorien vermischt, um sie als zerbrechliches Konstrukt darzustellen (vgl. Pateman, 1970, p. 16ff). Schumpeter definiert diese vermeintlich „klassische“ Demokratietheorie des 18. Jahrhunderts als „die institutionelle Ordnung zur Erzielung politischer Entscheide, die das Gemeinwohl dadurch verwirklicht, dass sie das Volk selbst Streitfragen entscheiden lässt und zwar durch die Wahl von Personen, die zusammzutreten haben um seinen Willen auszuführen“ (Pateman, 1970, p. 17 Übersetzung nach Schmidt, 2000 p. 202 ).

Pateman widersetzt sich zunächst der fälschlichen Theorieintegration Schumpeters und zeigt, dass seine Version einer „klassischen“ Demokratietheorie keineswegs mit den Theorien der

Quellen übereinstimmt, auf die er sich beruft. Um diesen „Mythos von der Lehre der klassischen Demokratie“ zu widerlegen, gibt sich Pateman viel Mühe, die tatsächlichen Ansätze der klassischen Theoretiker herauszuarbeiten, um zu zeigen, dass diese Ansätze durchaus kraftvoll sind. Pateman zeigt auch, dass Schumpeters „realistische“ Theorie dagegen Beteiligungsrechte der Bürger auf ein Minimum beschränkt, da sie zu viel Beteiligung der Massen als gefährlich erachtet und den Bürgern insbesondere die Reife zu mehr Partizipation abspricht.

Anschließend belegt Pateman mit empirischen sozialwissenschaftlichen Untersuchungen, dass gesteigerte Beteiligungs- und Mitspracherechte nicht nur eine positive politische Wirkung für das Individuum erzeugen, sondern auch positive Effekte für das Gesamtsystem hervorbringen (vgl. ebd. p. 66). Diese Argumentation Patemans für mehr Partizipation wird als Grundstein der partizipatorischen Demokratietheorie gesehen (Bruchstein & Schmalz-Bruns, 1994, p. 297).

Pateman schließt mit der Einsicht, dass mehr Beteiligung keine Gefahr für die Demokratie darstellt, sondern im Gegenteil echte Demokratie erst ermöglicht. Diese Erkenntnis illustriert den Paradigmenwechsel in der Demokratietheorie, der zur Entwicklung der neuen beteiligungszentrierten Demokratietheorie führte.

### **1.2.2 Participatory Democracy Revisited (2012)**

In dem erst kürzlich erschienenen Artikel „Participatory Democracy Revisited“ (2012) führt Pateman eine kritische Bestandsaufnahme der aktuell diskutierten Theorien durch und argumentiert, dass der *deliberative turn*<sup>2</sup>, die partizipative Demokratietheorie keineswegs ersetzt oder überflüssig gemacht hat:

“Participatory democracy, I argue, is different from deliberative democracy. Deliberation, discussion, and debate are central to any form of democracy, including participatory democracy, but if deliberation is necessary for democracy it is not sufficient. Some of the more enthusiastic advocates of deliberative democracy tend to present deliberation as if it were synonymous with democracy itself” (Pateman, 2012, p. 2).

Pateman vermeidet es trotz dieser Feststellung, sich an der diffusen theoretischen Diskussion um die Definition deliberativer Demokratie zu beteiligen. Sie untersucht stattdessen empirische Beispiele, um den Unterschied zwischen deliberativer und partizipativer

---

<sup>2</sup> Als „deliberative turn“ wird die verstärkte Fokussierung beteiligungszentrierter Demokratietheorie auf die praktische Durchführung von Beteiligungsverfahren verstanden. Siehe hierzu: Dryzek (2002).

Demokratie zu verdeutlichen und die praktischen Implikationen beider Theorien zu illustrieren.

Sie vergleicht „Citizen-Juries“ – ein den BürgerInnenräten sehr ähnliches Verfahren aus Großbritannien – und „Citizen Assemblies“ als typische Beispiele *deliberativer* Demokratie mit den „Bürgerhaushalten“, dem Paradebeispiel einer *partizipativen* Demokratieform.

Der Vergleich veranlasst Pateman zu einiger Kritik an deliberativen Beteiligungsverfahren, die ihrer Meinung nach Partizipation nur in einer defizitären Form ermöglichen. Sie kritisiert die zeitliche Beschränkung, mit der diese Verfahren wirken können und die Ausgesetztheit gegenüber den politischen Adressaten, von denen sie einberufen werden. Der rein konsultative, nicht-institutionalisierte Charakter dieser Verfahren setzt sie der Gefahr aus, entweder gar nicht beachtet, instrumentalisiert oder gar missbraucht zu werden. Zu selten bewirken sie tatsächliche Veränderungen. Mit dieser skeptischen Sichtweise kommt Pateman zu dem Schluss, dass diese Art der Bürgerbeteiligung letztlich keine Veränderung der institutionellen Strukturen im Sinne einer Umverteilung von Macht bewirken kann und deshalb ihr Ziel verfehlt.

Das Paradebeispiel der partizipatorischen Demokratietheorie, das Pateman anführt, ist der sogenannte „Bürgerhaushalt“ wie er in Porto Alegre in Brasilien genutzt wird. Der Bürgerhaushalt ermöglicht einen tatsächlichen Wandel der Machtstruktur. Das Verfahren eröffnet den Individuen die Möglichkeit, sich direkt innerhalb der demokratischen Machtstrukturen einzubringen und mitzuentcheiden. Die Bürger lernen somit zu partizipieren *während* sie partizipieren (vgl. ebd. p. 4). Erst diese strukturellen Veränderungen durch die tatsächliche Reform undemokratischer Machtverhältnisse hat für Pateman das Potenzial, eine partizipatorische Gesellschaft zu schaffen.

Pateman schließt mit der Einsicht, dass die Stimmen der Bürger heute dank neuer deliberativer Beteiligungsverfahren sehr laut geworden sind. Jedoch hängt der Effekt stets davon ab, ob jemand bereit ist, diesen Stimmen zuzuhören (ebd. p. 9).

Sie vermutet, dass die Politiker erst dann bereit sind ernsthaft und genau zuzuhören, wenn – wie beim Bürgerhaushalt – tatsächlich Budgets und Politikinhalt verbindlich zur Disposition gestellt werden (ebd. p. 9). Sie schließt mit der Frage, ob die politische Kultur und der politische Wille in den westlichen Demokratien überhaupt existiert, um solch eine radikale Demokratisierung voranzutreiben (ebd. p. 9).

### 1.3 Benjamin Barber: Starke Demokratie

Benjamin Barber gilt als einer der bedeutendsten Vertreter der partizipatorisch-deliberativen Demokratietheorie (vgl. Goodin, 2008, p. 2). In seinem Buch „Starke Demokratie“<sup>3</sup> entwirft er bereits 1984 die normative Vision einer Neuausrichtung der Demokratie, um auf die Defizite liberal-repräsentativer Demokratieformen zu reagieren. Barbers Konzept einer „starken Demokratie“ ist seit der Diskussion über Postdemokratie auch in (West-) Europa aktueller denn je zuvor, obwohl sich Barber ursprünglich vor allem auf den Zustand der Demokratie in den USA bezieht und sein Werk bereits vor 28 Jahren verfasste.

Barbers Buch ist zweigeteilt. Im ersten Teil analysiert er die Eigenschaften einer „mageren Demokratie“ (*thin democracy*) und illustriert in Form einer Krisendiagnose die Zerfallserscheinungen der liberalen Demokratieform anhand des Beispiels der USA. Dies führt ihn zur Kritik an einem ausufernden und fehlgeleiteten Liberalismus, dem er die Hauptverantwortung für diese Entwicklung zuschreibt. Im zweiten Teil vergleicht Barber verschiedene Demokratieformen und grenzt dazu zunächst das „Feld des Politischen“ mit Hilfe eines pragmatischen, handlungsorientierten Ansatzes ab. Nachfolgend arbeitet er die Eigenschaften einer modernen partizipativen Demokratie heraus, welche die repräsentativen Institutionen einer mageren Demokratie mit deliberativen und partizipatorischen Elementen ergänzt und so zur „starken Demokratie“ (*strong democracy*) werden lässt.

Seine Analyse der mageren Demokratie erfasst die Ursachen der gegenwärtigen Krise der Demokratie sehr pointiert. Die Vision der starken Demokratie soll im weiteren Verlauf der Arbeit als normativer Idealzustand dienen, in dessen Kontext das Fallbeispiel der BürgerInnenräte betrachtet wird.

Die Argumentation Barbers soll deshalb in den folgenden beiden Abschnitten nachvollzogen werden.

#### 1.3.1 „Magere“ Demokratie

Das zentrale Argument im ersten Teil von Barbers Buch besagt, dass der Ursprung der demokratietheoretischen und -praktischen Probleme – die seit Crouch (2008) unter dem Begriff einer *postdemokratischen* Krise zusammengefasst werden – in den Prämissen des Liberalismus zu suchen sind:

---

<sup>3</sup> Englischer Originaltitel (1984): “Strong Democracy. Participatory Politics for a New Age”. Für diese Arbeit wurde die deutsche Übersetzung des Buches von 1994 herangezogen.

„Die Auffassungen [des Liberalismus] vom Individuum und seinen privaten Interessen untergräbt jene demokratische Verfahren, von denen sowohl die Individuen als auch ihre Interessen abhängen“ (Barber, 1994, p. 32).

Barber kommt zu dem Schluss, dass eine Demokratietheorie, die sich ausschließlich am Liberalismus orientiert, aufgrund ihres individualistischen Fundaments die Entwicklung und den Schutz von Gemeinwohl, Gerechtigkeit, Partizipation und einer bürgerschaftlichen Gemeinschaft behindert. Sie kann somit nur eine „magere“ Theorie der Demokratie sein (vgl. ebd. p. 32f). Letztlich untergraben diese Schwächen der liberalen Demokratie nach und nach auch die positiven Effekte des Liberalismus für das Individuum, da individuelle Freiheit keine Voraussetzung des politischen Handelns, sondern dessen Folge ist (vgl. ebd. p. 33). In den einzelnen Kapiteln des ersten Teils analysiert und kritisiert Barber Defekte der liberalen Demokratie anhand ihrer drei Ausprägungen: eine *Anarchistische*, eine *Realistische* und eine *Minimalistische*. Diese Ausprägungen reagieren auf unterschiedliche Weise auf Konflikte innerhalb des Systems. Barber anerkennt, dass die drei Ausprägungen sich in der Praxis gegenseitig vorzüglich ergänzen und kontrollieren, und so viele ihrer jeweiligen Schwächen ausmerzen – eine Fähigkeit, die wesentlich zum Verständnis der langen Erfolgsgeschichte der liberalen Demokratie beiträgt.

Doch gegen die besagten (postdemokratischen) Probleme hat die liberale Demokratie aus Barbers Sicht kein Rezept parat. Das Auseinanderdriften und die Fragmentierung der Gesellschaft durch die zunehmende Entsolidarisierung der Individuen und Entfremdung der Bürger von der Politik kann gefährliche Folgen nach sich ziehen.

Eine solche Reduktion der Demokratie auf eine Minimalform führt zu gravierenden Motivations-, Souveränitäts- und Effektivitätsverlusten, was letztlich die Demokratie als Regierungsform delegitimiert (vgl. Bruchstein & Schmalz-Bruns, 1994, p. 323). Barber spricht explizit auch die drohende Anfälligkeit magerer Demokratien für (totalitäre) Umbrüche beziehungsweise die rasant steigenden Kosten für deren Verhinderung an (1994, p. 88).

### **1.3.2 „Starke“ Demokratie**

Im zweiten Teil seines Buches entwickelt Barber ein Demokratiekonzept, das – insbesondere mit den Mitteln der Bürgerbeteiligung – neue Hoffnung für die demokratische Praxis der Zukunft generiert (ebd. p. 95). Die „starke Demokratie“ soll eine Alternative zur „mageren“ Demokratie sein, „die sich auf eine Vielzahl tradierter Verfahren stützt und auf klassischen



Theorien von Gemeinschaft, staatsbürgerlicher Erziehung und Bürgerbeteiligung“ (ebd. p. 100) basiert. Barber definiert das politische Feld, mit dem sich Regierungsformen auseinandersetzen müssen, folgendermaßen:

„Das Feld des Politischen ist durch Bedingungen umschrieben, die *öffentliches Handeln und infolgedessen vernünftige, öffentliche Entscheidungen notwendig machen, wenn Uneinigkeit vorliegt und persönliche oder unabhängige Urteilsgründe fehlen.*“ (ebd. p. 104).

Diese Definition des „Politischen“ verdeutlicht die pragmatische und handlungsorientierte Ausrichtung von Barbers Theorie. Er erachtet das *Handeln* als das Grundproblem der Politik und nicht etwa *Wahrheit* oder *Gerechtigkeit* oder andere Formen vermeintlich objektiver und vernunftbasierter Einsichten (vgl. ebd. 104). Barbers Definition des Politischen umfasst mehrere Schlüsselemente: Öffentlichkeit, Handlungsdruck, Entscheidungen, Uneinigkeit, Notwendigkeit, Vernunft und das Fehlen einer unabhängigen Begründung (ebd. p. 106).

Das Konzept der starken Demokratie stellt eine von mehreren Antwortmöglichkeiten auf diese Grundgegebenheiten der Politik dar und wird von Barber folgendermaßen definiert:

„[Starke Demokratie] lässt sich formal definieren als *partizipative Politik, wobei Uneinigkeit bei Fehlen eines unabhängigen Grundes durch Teilhabe an einem Prozess fortlaufender, direkter Selbstgesetzgebung und durch die Schaffung einer politischen Gemeinschaft aufgelöst wird, die es vermag, abhängige, private Individuen in freie Bürger und partikulare wie private Interessen in öffentliche Güter zu verwandeln.*“ (vgl. ebd. p. 121).

Das Handeln steht dabei im Mittelpunkt des Konzeptes einer starken Demokratie:

„Politik ist etwas, was Bürger treiben, nichts, was ihnen widerfährt. Tätigwerden ist ihre Haupttugend und Beteiligung, Engagement, Verpflichtung und Dienst – gemeinsame Beratung, gemeinsame Entscheidung und gemeinsame Arbeit – sind ihre Gütezeichen.“ (ebd. p. 122).

Barbers Theorie basiert auf einem optimistischen und vollwertigen Bild des Durchschnittsbürgers. Dieser ist bei Barber nicht nur in der Lage sich zu beteiligen und einzubringen, sondern kann seine Einstellungen und Meinungen transformieren (Schmidt, 2010, p. 241). Diese Transformationslehre wird als eine moderne Variante von Rousseaus Erziehungsprogramm gesehen, das den „Bourgeois“ zum „Citoyen“ umformt (ebd.). Denn Demokratie soll in erster Linie Selbstentfaltungs- und Selbstbestimmungschancen maximieren, anstatt lediglich präpolitische Präferenzen zu aggregieren (ebd.).

Barber grenzt seine starke Demokratie nicht nur gegen autoritative, juristische und pluralistische Formen repräsentativer Demokratie, sondern auch gegen die direktdemokratische Form einer Einheitsdemokratie ab (Barber, 1994, p. 132).

Barbers Ansatz wird somit demokratietheoretisch einer „optimistischen bürgerhumanistischen Strömung des Republikanismus“, die auf eine Aussöhnung der liberalen Industriegesellschaft mit der ur-demokratischen Idee des Republikanismus setzt, zugeordnet (vgl. Bruchstein & Schmalz-Bruns, 1994, p. 302ff). Grundelemente dieses Bürgerhumanismus sind Partizipation, Gemeinwohlorientierung und eine handlungsorientierte Politik.

Er argumentiert in seinem Buch nicht nur auf einer theoretisch-abstrakten Ebene für sein Konzept einer starken Demokratie. Vielmehr ist es ihm wichtig, eine Liste von praktischen Maßnahmen aufzustellen, die ein konkretes, praktisches „Programm zur Wiederbelebung der Bürgerschaft“ darstellen soll (Barber, 1994, p. 290). Diese Liste umfasst zwölf konkrete Vorschläge, die darauf abzielen, Räume des Sprechens, der Entscheidungsfindung und des Handelns zu etablieren. Die pragmatischen Reformempfehlungen, die Barber ausdefiniert, umfassen sowohl partizipatorische als auch deliberative Elemente. Dabei präferiert Barber *integrative* Strategien, die die Einführung von ergänzenden Institutionen solchen vorziehen, die bestehende Institutionen ersetzen:

„Der kluge Demokrat reformiert, indem er dem Verfassungsrezept partizipatorische Zutaten beigibt, nicht indem er repräsentative Bestandteile entfernt. Das Ziel besteht darin, die liberale Demokratie auf staatsbürgerliches Engagement und politische Gemeinschaft hin umzuorientieren, anstatt sie zu zerstören – und damit ihre Vorzüge zugleich mit ihren Mängeln zu vernichten.“ (Barber, 1994, p. 292).

Aus den konkreten Vorschlägen, die Barber aufzählt, sind die explizite Nennung von konsultativen Bürgerversammlungen und der Verweis auf die Nutzung des Zufallsprinzips bei der Ämtervergabe, der Barber eine große Bedeutung beimisst, für diese Arbeit besonders interessant. Barber würdigt den Nutzen von Losverfahren, um „Probleme der großen Anzahl“ zu umgehen und gleichzeitig die entsprechende Qualität der Partizipation zu gewährleisten (ebd. p. 272).

#### **1.4 Kritik an beteiligungszentrierten Demokratiemodellen**

Die Wurzeln des Misstrauens gegenüber der Demokratie reichen bis in die Antike zurück. Aristoteles setzt die Demokratie mit der *Ochlokratie*, der Herrschaft des Pöbels, gleich und kritisiert damit die Unwägbarkeit, die eine Übertragung von Macht auf die Regierten mit sich bringt (Barber, 1994, p. 64ff).

Die heutige politiktheoretische Debatte hat die Demokratie als legitime und „gute“ Herrschaftsform längst anerkannt. Doch es existieren wesentliche Differenzen zwischen

verschiedenen Strömungen der Demokratietheorie. Eine breite Front an Gegenargumenten, die teilweise der aristotelischen Furcht vor übermäßiger Beteiligung stark ähneln, trifft die beteiligungszentrierte Demokratietheorie.

In den nachfolgenden drei Unterkapiteln sollen die wichtigsten Kritikpunkte an den bisher vorgestellten beteiligungszentrierten Ansätzen vorgestellt werden. Die Argumente der Standardkritik der partizipatorischen Demokratietheorie werden in Kapitel 1.4.1 vorgestellt. Die Einwände richten sich vorrangig gegen Ansätze, die von „Radikaldemokraten“ vertreten werden. In Kapitel 1.4.2 werden Kritikpunkte angeführt, die sich insbesondere gegen deliberative Ansätze und Verfahren richten, zu denen auch die nachfolgend betrachteten BürgerInnenräte gezählt werden. Dabei werden auch Argumente betrachtet, die von Seiten der partizipatorischen Demokratietheorie gegen deliberative Ansätze vorgebracht werden. Die Kritikpunkte gegen Barbers Ansatz werden in Kapitel 1.4.3 betrachtet. Barbers Konzept umfasst sowohl partizipatorische als auch deliberative Elemente, weshalb sich die meisten Kritikpunkte aus 1.4.1 und 1.4.2 auch gegen die „Starke Demokratie“ anführen lassen.

Eine Auseinandersetzung mit denjenigen Kritikpunkten aus Kapitel 1.4., die auch an das nachfolgend betrachtete Fallbeispiel BürgerInnenräte adressiert sind, erfolgt in Kapitel 4.5.

#### **1.4.1 Standardkritik der partizipatorischen Demokratietheorie**

In der demokratietheoretischen Debatte der letzten Jahrzehnte wurden partizipatorische Demokratiemodelle, wie sie von Autoren wie Pateman vertreten werden, vielfach kritisiert. Von Kritikern wird Patemans Ansatz gerne als „radikal-demokratisch“ bezeichnet, da ihre Demokratietheorie nicht nur auf eine Ergänzung oder Unterstützung der institutionellen Gegebenheiten setzt, sondern auch auf deren Reform oder vollständige Ersetzung abzielt.

Zur Standardkritik der partizipatorischen Demokratietheorie gehören insbesondere folgende sechs Argumente, die die Realisierbarkeit partizipatorischer Ideale in Frage stellen (alle nach: Schmidt, 2010, p. 246ff):

- *Unrealistisches Bürgerbild*: Der Mensch ist als individueller Nutzenmaximierer nur unter speziellen Bedingungen zu gemeinwohlorientierter Kooperation fähig. Dem durchschnittlichen Bürger fehlen fachliche Kompetenzen und die intellektuelle Befähigungen, um komplexe Sachverhalte ausreichend zu erfassen und die *richtigen* Entscheidungen zu treffen. Außerdem sind das Zeitbudget und auch das Interesse der Bürger begrenzt.

- *Nicht-hören-wollen und Nicht-hören-Können*: Die Fähigkeit zum „political listening“ ist in Wahrheit ein knappes Gut und nicht unbegrenzt verfügbar.
- *Zunehmende politische Ungleichheit, soziale Selektivität*: Tendenziell partizipieren eher engagierte, gebildete und eloquente Bürger mit großem Zeitbudget als soziale Unterschichten. Beteiligungsverfahren können somit unter Umständen sozio-politische Ungleichheit verstärken.
- *Destabilisierung durch Übermobilisierung*: Zu viel Beteiligung destabilisiert die politische Ordnung, anstatt zu den erhofften Bildungseffekten zu führen. Die notwendige Balance zwischen Konflikt und Konsens wird gestört, da sich nicht in allen Streitfragen ein Allgemeinwohl identifizieren lässt. Außerdem könnten demokratiegefährdende Minderheits- oder Mehrheitsdespotismen entstehen.
- *Eindimensionalität*: Effizienzgesichtspunkte und Zielkonflikte werden vernachlässigt, wie auch die Folgeprozesse, die nach der Beteiligung notwendig werden.
- *Ignoranz gegenüber demokratischer Pfadabhängigkeit und spieltheoretischen Betrachtungen*: Bereits geringe Variationen der Abstimmungs- und Stimmverrechnungsregeln bringen höchst unterschiedliche Ergebnisse zu Tage. Beteiligungsverfahren bieten viele Möglichkeiten zur manipulativen Steuerung von Kommunikationskanälen und Informationsflüssen, was sich drastisch auf Ergebnisse auswirken kann.

#### **1.4.2 Kritik an deliberativen Ansätzen**

Neben der Standardkritik gibt es zahlreiche weitere Punkte, die vor allem an die deliberative Demokratietheorie und neue Beteiligungsverfahren adressiert sind (Schmidt, 2010, p. 249ff). Diejenigen Kritikpunkte, die auch die BürgerInnenräte betreffen, lauten:

- Geeignete *kommunikative Voraussetzungen* sind schwer zu verwirklichen und defektive Motivationen können bei den Teilnehmern nicht ausgeschlossen oder verhindert werden. Der Spielraum für Manipulation ist letztlich größer als der für Deliberation.
- Die *konsensstiftende Kraft* der Sprache und Kommunikationsform wird überschätzt.
- Bislang konnte die deliberative Demokratietheorie noch keine eigene, tragfähige *Institutionenordnung* entwickeln, wodurch ihr lediglich eine normative Relevanz zukommt.

Weitere Kritikpunkte an deliberativen Verfahren führt Pateman (2012) aus Sicht der partizipatorischen Demokratietheorie auf:

- Deliberative Verfahren verfügen zwar über viele funktionelle Vorteile, schaffen es aber nicht in ausreichender Weise, die öffentliche Sphäre zu erreichen. Besonders in der Medienberichterstattung kommen sie zu kurz oder werden verzerrt wiedergegeben, was ihre Wirkungskraft beschneidet (Pateman, 2012, p. 3).
- Konsultative Verfahren können leicht zu Fokusgruppen deklassiert werden oder als Legitimierungsinstrumente missbraucht werden. Letztlich hängt die Verbindlichkeit immer wesentlich vom politischen Willen der Auftraggeber ab (Pateman, 2012, p. 3).
- Deliberative Verfahren schaffen Beteiligungsräume nur für kurze Zeit und verschwinden danach wieder von der politischen Bühne. Sie sind nicht nachhaltig im Institutionengefüge verankert, was ihre Bedeutung schmälert (Pateman, 2012, p. 4).
- Der Fokus der deliberativen Demokratietheorie liegt auf dem deliberativen Prozess innerhalb eines Verfahrens und nicht auf den strukturellen gesellschaftlichen Arrangements. Diese Gegebenheiten werden akzeptiert und deliberative Verfahren werden nur als Ergänzungen und Verbesserungen der konventionellen Institutionen gesehen und hinterfragen diese nicht. Den deliberativen Ansätzen fehlt somit ein klares Ziel (Pateman, 2012, p. 4).

### **1.4.3 Kritik an Barbers Konzept**

Dem kommunitaristischen Konzept Barbers schlug in den späten 1980ern, neben der bereits vorgestellten Standardkritik, vor allem Kritik aus dem liberalen Lager entgegen (z.B. Thigpen & Downing, 1987). Kritiker sehen zunächst Barbers Liberalismuskritik als zu undifferenziert an, da letztlich auch die Vision Barbers auf gewissen moralisch-liberalen Grundkonfigurationen des Menschen aufbaut, ohne die seine partizipativen Verfahren nicht funktionieren (ebd. p. 653).

Der wohl gewichtigste Kritikpunkt knüpft am (über-)optimistischen Bürgerbild Barbers an. Im Gegensatz zur *Gesellschaft* des Liberalismus sieht er die Bürgerschaft bereits als *Gemeinschaft* an (Mitchell, 1986, p. 196). Außerdem nimmt Barber an, dass der durchschnittliche Bürger zu mehr und besserer Beteiligung befähigt ist oder hierzu durch entsprechende Willensbildungsprozesse befähigt werden kann (Schmidt, 2010, p. 240f). Diese und andere Voraussetzungen von Barbers Ansatz, sind für Kritiker eher ein utopischer

Idealzustand, der in der Realität nicht vorzufinden ist und bei der Verwirklichung seiner Visionen einige Probleme bereiten könnte.

Weiter lässt Barber aus Sicht mancher Kritiker zu viele Fragen offen, mit welchen politischen Strategien die Umsetzung und Verwirklichung seiner Pläne tatsächlich vorangetrieben werden könnte (Mitchell, 1986, p. 196). Barber fordert lediglich die Umsetzung seiner Vorschläge ein, geht aber nicht auf die praktischen Widerstände ein, die dazu überwunden werden müssten. Dieser Umstand lässt Barbers Betonung einer pragmatischen Vorgehensweise inhaltslos erscheinen.

Eine andere starke Einschränkung erfährt Barbers Vision durch die vorrangige Argumentation innerhalb eines US-amerikanischen Kontexts. Barbers Systemkritik ist hauptsächlich auf die Situation in den USA zugeschnitten, weshalb auch sein pragmatisch geprägter Gegenentwurf zunächst nur auf die Gegebenheiten und Mentalität innerhalb der USA passt. Ob die Kritikpunkte an den etablierten Institutionen der repräsentativen Demokratie und an der Bürgerschaft, aber auch seine Reformvorschläge in (west-) europäischen Kontexten ebenso treffsicher sind, bezweifelt der Autor selbst in seinem Vorwort zur deutschen Ausgabe (vgl. Barber, 1994, p. 21). Er befürchtet, dass rein pragmatische Ansätze in Gesellschaften, die theorie-historisch stärker auf *Gerechtigkeit* und *Wahrheit* gepolt sind, auf Ablehnung stoßen könnten.

\* \* \*

## **2. Funktionale Erklärungsmodelle für Beteiligungsverfahren**

Mit den Konzepten von Arnstein (1969) und Fung (2006) werden in diesem Kapitel zwei empirisch-analytische Erklärungsansätze des Theoriefeldes näher betrachtet. Erst eine genaue Analyse eines Beteiligungsverfahrens kann Aufschluss darüber geben, *wer* durch das Verfahren an einem politischen Prozess beteiligt wird, *wie* die Beteiligung abläuft und *wozu* sie durchgeführt wird (vgl. Fung, 2006, p. 1; Gusy, 2005, p. 31).

Für die vergleichende Untersuchung von Beteiligungsverfahren, aber auch zur Analyse und Klassifizierung der Charakteristika der BürgerInnenräte – wie sie in Kapitel 4 erfolgen wird – ist ein Überblick über gängige empirisch-analytische Systematiken der beteiligungszentrierten Demokratietheorien notwendig. Diese Systematiken helfen die Funktionalität der BürgerInnenräte nachzuvollziehen, aber auch ihre Einschränkungen zu verstehen.

Die Beteiligungsleiter („Ladder of Participation“) nach Sherry R. Arnstein (1969) ist eines der einflussreichsten Konzepte der partizipatorischen Demokratietheorie. Die Klassifizierung, die Arnstein ausdifferenziert ist – trotz ihres Alters – immer noch geeignet, um Beteiligungsverfahren einer ersten qualitativen Einordnung zu unterziehen. Die Beteiligungsleiter soll deshalb im ersten Abschnitt näher beleuchtet werden.

Um die Charakteristika eines modernen Beteiligungsverfahrens wie die Vorarlberger BürgerInnenräte zu erfassen und in ihrer Komplexität analysieren zu können, wird allerdings ein differenzierteres und wertfreieres Konzept benötigt. Hierzu qualifiziert sich insbesondere der „Democracy Cube“ nach Archon Fung (2006), der die Beteiligungsleiter inhaltlich ergänzt und ihre Defizite ausgleicht (vgl. Nanz & Fritsche, 2012, p. 24f). Dieses Konzept wird im zweiten Abschnitt näher beleuchtet.

## **2.1 Die Beteiligungsleiter nach Sherry R. Arnstein**

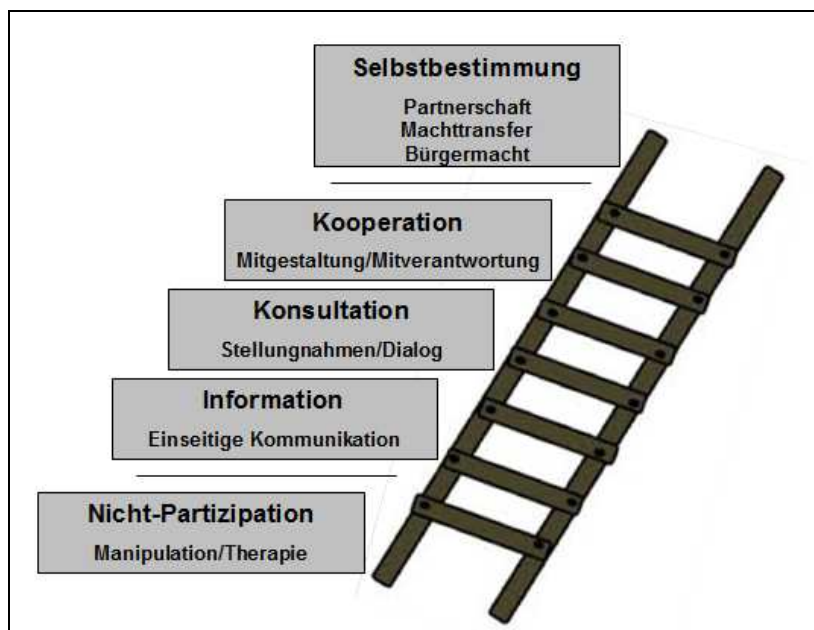
Mit ihrem Aufsatz aus dem Jahr 1969 widmet sich Sherry R. Arnstein dem Problem der undefiniertheit und schlechten inhaltlichen Abgrenzbarkeit des Begriffs „citizen participation“. Arnstein argumentiert, dass *citizen participation* letztlich das Gleiche ist wie *citizen power* (Arnstein, 1969, p. 216): Bürgerbeteiligung ist die Umverteilung der Macht von den Herrschenden an die Bürger. Diese Gleichstellung führt Arnstein zu einer Abstufung, in der diese Redistribution von Macht vorgenommen werden kann, die sie in Form einer Leiter illustriert (Arnstein, 1969, p. 217). Aus Arnsteins Perspektive liegt die Entscheidungshoheit über die Verteilung von Macht meist in den Händen der gegenwärtig „Mächtigen“. Sie entscheiden durch die Konzeption von Beteiligungsprozessen, wie viel Beteiligung tatsächlich stattfindet. Erst eine Umverteilung von Macht ermöglicht es den Bürgern, an politischen und ökonomischen Prozessen, von denen Sie gegenwärtig ausgeschlossen sind, zumindest graduell beteiligt zu werden. Den Hemmschuh in der Praxis bildet jedoch die Tatsache, dass die „Mächtigen“ normalerweise nicht ernsthaft zu solch einer Redistribution bereit sind.

Die Beteiligungsleiter (vgl. Abb.1) nach Arnstein bietet ein grundlegendes Schema, um Beteiligungsverfahren qualitativ einzuordnen. Die Stufen reichen von Formen der Nicht-Partizipation am unteren Ende der Leiter bis hin zur Abgabe der vollständigen Entscheidungsmacht an die Bürgerschaft am oberen Ende der Leiter.

Die Beteiligungsleiter Arnsteins wurde im Laufe des theoretischen Diskurses über die Jahre vielfach abgewandelt (vgl. z.B. Fischer, Schophaus, Trénel, & Wallentin, 2003, p. 33), um weitere Stufen ergänzt oder verkürzt (vgl. z.B. Arbter & Trattnigg, 2005; Löffler, 2005;

OECD, 2001). Viele Autoren reduzieren die ursprüngliche **Beteiligungsleiter** auf die zentralen Stufen: Information, Konsultation und Kooperation.

Arnsteins zentraler Verdienst liegt in dem Hinweis, dass die verschiedenen Stufen der **Beteiligungsleiter** wesentliche Unterschiede von Beteiligung kennzeichnen und dass diese Variationen im Umfang, der Reichweite und der Qualität der jeweiligen Beteiligungsform begründet sind (Nanz & Fritsche, 2012, p. 24).



**Abbildung 1: Die Beteiligungsleiter nach Arnstein**

Formen der *Nicht-Partizipation* werden nach Arnstein mit zum Zweck der Manipulation der Bürgermeinung, Scheinbeteiligung oder zur gezielten Irreführung genutzt. Verfahren auf dieser Stufe schaffen keinerlei Machtgewinn auf Seiten der Bürger. Oftmals wissen die Teilnehmenden sogar nicht einmal, woran sie konkret beteiligt werden (vgl. Fischer et al., 2003, p. 20).

*Informationsverfahren*, welche die Bürger über aktuelle Vorgänge und Teilhaberechte aufklären, sind ein erster wichtiger Schritt hin zu echter Bürgerbeteiligung. Als alleinige Maßnahme sind reine Informationsveranstaltungen aber aufgrund der einseitigen Kommunikationsform noch nicht als Beteiligungsprozesse zu bezeichnen (Büro-für-Zukunftsfragen, 2010, p. 12). Die Gestaltungs- und Entscheidungsmacht verbleibt vollständig in den Händen der Machthaber.



*Konsultationsverfahren* sind oft im Kontext von Bauprojekten gesetzlich vorgeschrieben. Diese Verfahren sind dadurch charakterisiert, dass die Bürgerschaft eingeladen ist, sich zu informieren und ihre Meinung zu einem Thema in Form von Stellungnahmen kundtun darf.

Solche Formen der Beteiligung können ein erster Schritt zu gehaltvoller Partizipation sein, allerdings nur, wenn die Information und Befragung der Bürger mit anderen Methoden kombiniert wird und die eingebrachten Stellungnahmen einen Dialogprozess oder andere Konsequenzen nach sich ziehen. Ansonsten bleibt diese Form der Beteiligung nur eine scheinbare Beteiligung (vgl. Büro-für-Zukunftsfragen, 2010, p. 12).

In *kooperativen Beteiligungsverfahren* haben die Bürger tatsächlich einen gewissen Einfluss auf Endergebnisse. Sie bekommen die Möglichkeit Planungs- oder Entscheidungsprozesse in freier und aktiver Weise *mitzugestalten* und *Mitverantwortung* für Projekte, gesellschaftliche Anliegen und politische Kursrichtungen zu übernehmen. Die Entscheidungsbefugnis über Machbarkeit und Umsetzung verbleibt allerdings in den Händen repräsentativ legitimierter Gremien. Diese Form der Beteiligung ist äußerst vielversprechend und effektiv, wenn sie richtig platziert wird, die Auffassungen der Bürger ernst genommen werden und im weiteren Planungs- und Entscheidungsverlauf Beachtung finden. Kooperative Partizipation kann mithelfen, etablierte demokratische Verfahren zu ergänzen und zu stärken, indem sich die Bürger mit ihren Anliegen in der Politik wiederfinden und sich ein wertschätzender Dialog entwickelt. Allerdings kann sie auch große Enttäuschungen mit sich bringen, da auch sie letztlich nur Beteiligung unter Vorbehalt ist (Arnstein, 1969, p. 221f).

Eine tatsächliche Umverteilung von Macht findet bei Arnstein erst auf einer Stufe der *Selbstbestimmung* statt. (1969, p. 221). Sie unterscheidet drei Intensitätsgrade von Selbstbestimmung: *Partnerschaften*, *Machttransfer*, und *Bürgermacht*.<sup>4</sup>

Diese Beteiligungsformen verlangen den Bürgern ein hohes Maß an Eigeninitiative und Selbstorganisationsvermögen ab. Sie müssen in der Lage sein sich nachhaltig auf der politischen Ebene Gehör zu verschaffen. Meist ist dies nur möglich, wenn die Interessenlage einer Bürgerschaft recht homogen ist und formal in Form von Interessengesellschaften organisiert werden kann. Die Macht muss von den Bürgern eingefordert, anstatt von den Behörden gegeben werden (Arnstein, 1969, p. 221f).

---

<sup>4</sup> Die weitergehende Aufteilung nach Arnstein basiert stark auf den Unterschieden der konkreten Fallbeispiele, die sie als empirische Grundlage der Beteiligungsleiter analysierte (vgl. 1969, p. 220ff).

### ***Kritik an Arnsteins Beteiligungsleiter***

Die Beteiligungsleiter birgt einige Schwachstellen, derer sich Arnstein zum Teil auch selbst bewusst ist (Arnstein, 1969, p. 217f). So stellt die Beteiligungsleiter die Bürger und die Mächtigen auf eine stereotypische Art und Weise gegenüber, welche die Komplexität der Realität nur bedingt wiedergibt. Auch die klare Abgrenzbarkeit ihrer Stufen wird der Multidimensionalität der Realität nicht gerecht.

Trotz der Passgenauigkeit des Modells auf viele Partizipationsinstrumente ist die Beteiligungsleiter für Kritiker als alleinstehendes Schema zur Analyse von Bürgerbeteiligungsinstrumenten nur noch bedingt aussagekräftig, „[...] da der Schwerpunkt einseitig auf den von Verwaltung und Politik eingeräumten Beteiligungsmöglichkeiten liegt“ (Nanz & Fritsche, 2012, p. 24).

So werden bei Arnstein die Möglichkeiten, die die betroffene gesellschaftliche Gruppe hat, um das Beteiligungsverfahren für sich zu instrumentalisieren, außen vor gelassen. Weiter kann die Beteiligungsleiter keine Aussagen darüber treffen, ob ein Beteiligungsverfahren auf der jeweiligen Stufe, auf der es wirken soll, zweckmäßig an das politisch-administrative System andockt und dieses in seiner Funktion sinnvoll unterstützt.

Die Beteiligungsleiter lässt außerdem beabsichtigte, „weiche“ Effekte unbeleuchtet, die ein Beteiligungsverfahren auf die teilnehmenden Bürger oder das Verhältnis von Bürgerschaft zu Politik und Politikern haben kann. Auch der Grad der Beeinflussung eines Entscheidungsfindungsprozesses auf politisch-administrativer Ebene kann durch die Beteiligungsleiter nicht erklärt werden, sondern erzwingt eine zusätzliche Betrachtung weiterer Charakteristika.

Nach Fung beschränken zwei weitere wichtige Kritikpunkte die Funktionsweise der Beteiligungsleiter als universelles, analytisches Instrument: So vermischt Arnstein die Stufen ihrer Leiter mit zu eng gefassten, normativen Befunden (2006, p. 67). Die Empirie zeigt jedoch, dass durchaus Informations-, Konsultations- und Kooperationsverfahren durchgeführt werden können, die den Bürgern nicht die volle „Bürgermacht“ zusprechen und dennoch für die Bürger äußerst nützlich und gelungen sind.

Fung führt weiter wichtige, neue Erkenntnisse der Politik- und Sozialwissenschaften an, welche die partizipative Praxis und Theorie seit den 1970er Jahren weiterentwickelt haben (Fung, 2006, p. 67) und die ein neues analytisches Erklärungsmodell aussagekräftiger machen können. Diese Erkenntnisse sind z.B. die Unterscheidung zwischen deliberativer und

aggregativer Entscheidungsfindung, neuer Auswahl- und Moderationsmethoden sowie differenziertere, neue Methodensettings.

Fung kommt zu dem Schluss, dass Arnsteins Modell ergänzt werden muss, um die hohe Komplexität von Merkmalen und Rahmenbedingungen abzubilden, die für die Analyse eines Beteiligungsverfahrens ausschlaggebend ist (Nanz & Fritsche, 2012, p. 24). Nicht zuletzt berühren Beteiligungsprozesse immer auch Fragen nach Repräsentativität, Effektivität und Legitimität sowie die Frage nach der Verbindlichkeit, mit der Empfehlungen und Ergebnisse aus dem partizipativen Prozess von den Verantwortlichen weiterbearbeitet werden. Diese Fragen sind ohne eine detaillierte Betrachtung weiterer Begleitumstände und Binnenstrukturen im Einzelfall nicht möglich (vgl. Fischer et al., 2003, p. 21).

## **2.2 Der „Democracy Cube“ nach Archon Fung**

In „Varieties of Participation in Complex Governance“ (2006) entwickelt Fung ein modernes analytisches Rahmenmodell, mit dessen Hilfe die unterschiedlichsten Variationen partizipativer Verfahren eingeordnet werden können. Fung versteht sein Modell als Weiterentwicklung von Arnsteins Beteiligungsleiter, das allerdings einen Großteil der normativen Belastung beseitigt und deshalb weiter reichende Aussagen ermöglicht.

Fungs Modell baut auf drei zentralen Fragen auf, die notwendig sind, um ein Beteiligungsverfahren zu charakterisieren: Wer ist beteiligt? Wie werden in dem Verfahren Informationen ausgetauscht und Entscheidungen gefällt? Wie ist das Verfahren an Politik und öffentliches Handeln angedockt (Fung, 2006, p. 66)?

Nach Fung variieren Beteiligungsmechanismen – diesen Fragen folgend – in drei Dimensionen (ebd. p. 67): (1) *participant selection methods* – die Art des Rekrutierungs- und Auswahlverfahren der Teilnehmenden, (2) *communication and decision mode* – die Formen der Kommunikation und Entscheidungsfindung und (3) *extent of authority and power* – die Funktionen und Auswirkungen auf Politik, Teilnehmer und Gesellschaft.

Innerhalb der *ersten* Dimension unterscheidet Fung insgesamt acht verschiedene Auswahlmechanismen, die sich auf einem Spektrum erstrecken, das in seiner Breite von einem *eher ausschließenden* (exklusiver Adressatenkreis: z.B. Experten) bis zu einem *eher inklusiven* Charakter (breites Adressatenfeld: die öffentliche Sphäre) reicht. Besonders relevant für partizipative Verfahren sind dabei jene Auswahlmechanismen, die „Mikrokosmen der Öffentlichkeit“ sogenannte *Minipublics* erzeugen.

Innerhalb der *zweiten* Dimension unterscheidet Fung sechs verschiedene Kommunikations- und Entscheidungs-Modi, die wiederum auf einem Spektrum darstellbar sind. Diese spezifischen Kommunikationsformen spielen eine entscheidende Rolle für die praktische Funktion von Beteiligungsverfahren (Nanz & Fritsche, 2012, p. 29). Obwohl sich der Kommunikationsmodus auch während eines Beteiligungsverfahrens ändern kann, wird der Grad der kommunikativen Einbeziehung der Teilnehmenden meist schon vorab, in der Planung eines Verfahrens festgelegt. Das Spektrum dieser Dimension erstreckt sich von besonders *intensiven* Modi (viel fachliches Vorwissen und Argumentationsfähigkeit notwendig) bis zu Modi, in denen den Teilnehmenden nur wenig abverlangt wird (zuhören/zuschauen).

Die *dritte* Dimension des Fungschen Modells ermöglicht es, Beteiligungsverfahren nach dem Einfluss der Teilnehmenden auf Politik, Gesellschaft und die Teilnehmer selbst einzuordnen. Es ergibt sich ein Spektrum, auf dem fünf Stufen unterschieden werden. Die Skala reicht von Effekten, die lediglich dem partizipierende Individuum zugute kommen (z.B. individuelle Lerneffekte), bis hin zu einer (un-)mittelbaren Beeinflussung von Entscheidungen (z.B. direkte Bürgermacht in Referenden).

Werden alle drei Dimensionen kombiniert, so ergibt sich ein dreidimensionaler Raum, der sogenannte „Democracy Cube“ (vgl. Abb.2), in den alle Beteiligungsformen eingeordnet und charakterisiert werden können (Fung, 2006, p. 70).

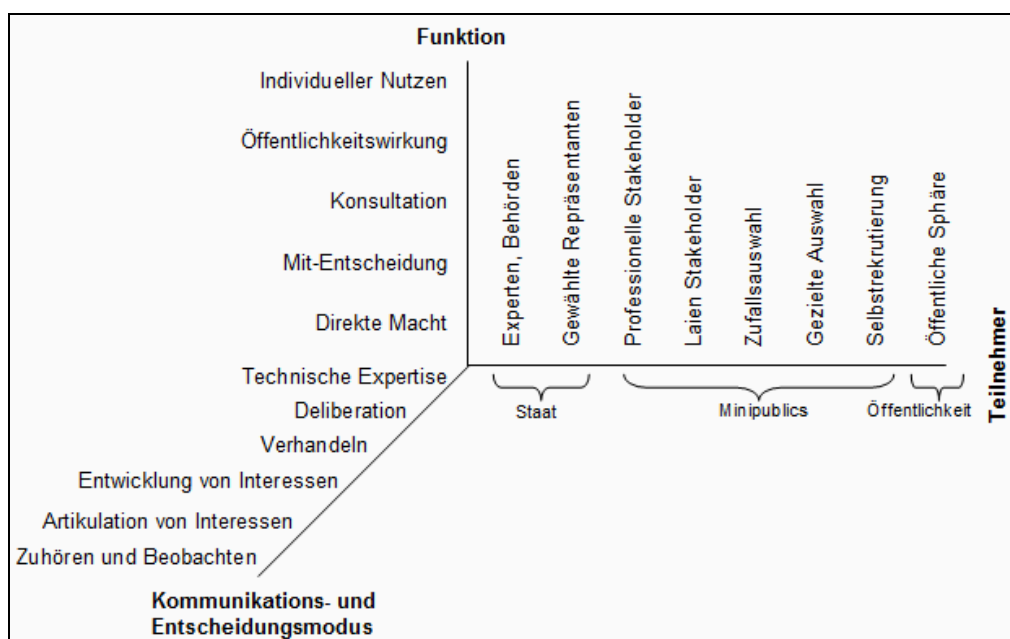


Abbildung 2: Der Democracy Cube nach Fung

### ***Legitimität, Gerechtigkeit und Effektivität***

Der Democracy Cube hilft zu verstehen, auf welche Weise einzelne partizipatorische Verfahren Alternativen zu etablierten, traditionellen Entscheidungswegen darstellen. So kann beispielsweise eine Erweiterung des Teilnehmerkreises durch Zufallsauswahl einen Entscheidungsprozess auf eine breitere Legitimationsbasis stellen und damit die Input-Varianz eines Entscheidungsfindungsprozesses erhöhen, was zu gerechteren Entscheidungen führen kann (vgl. Fung, 2006, p. 70).

Fung kommt schließlich zu der Schlussfolgerung, dass Bürgerbeteiligung der Erfüllung dreier fundamental-demokratischer Wertvorstellungen dient: *Legitimität, Gerechtigkeit und Effektivität öffentlichen Handelns*. Allerdings sind neue Beteiligungsverfahren jeweils für sehr spezielle Aufgaben zugeschnitten und kein Beteiligungsverfahren kann allen drei Zielgrößen gleichermaßen dienen.

Wie die BürgerInnenräte im Democracy Cube klassifiziert werden, soll in Kapitel 4.2 beleuchtet werden.

\* \* \*

### **3. Fallstudie: Die BürgerInnenräte in Vorarlberg**

In diesem Kapitel wird das empirische Fallbeispiel der Vorarlberger BürgerInnenräte vorgestellt. Nach einer Einführung in das Beteiligungsverfahren im ersten Abschnitt wird die Wisdom-Council-Methodik nach Jim Rough näher beleuchtet, die die konzeptionelle Grundlage des Verfahrens bildet. Danach wird der Bürgerratsprozess vorgestellt, bevor das Kapitel mit einem Blick auf die bisherige Entwicklung des Verfahrens in Vorarlberg geschlossen wird.

Das genutzte Quellenmaterial, das auch für die in Kapitel 4 folgende Analyse der BürgerInnenräte herangezogen wird, umfasst verschiedene, frei erhältliche Dokumente und Informationsmaterialien des *Büros für Zukunftsfragen*<sup>5</sup>, darunter insbesondere den Ergebnisbericht einer Begleitstudie zu den BürgerInnenräten (Strele, 2012). Außerdem wurden sechs problemzentrierte, semistrukturierte Experteninterviews durchgeführt (siehe

---

<sup>5</sup> Ressourcen des Büros für Zukunftsfragen erhältlich unter:  
[http://www.vorarlberg.at/vorarlberg/umwelt\\_zukunft/zukunft/buerofuerzukunftsfragen/weitereinformationen/publikationen/publikationen.htm](http://www.vorarlberg.at/vorarlberg/umwelt_zukunft/zukunft/buerofuerzukunftsfragen/weitereinformationen/publikationen/publikationen.htm)

Anhang). Hierzu wurden vier Mitarbeiter des Büros für Zukunftsfragen (P1, P2, P3, P4), eine BürgerInnenrat-Moderatorin (P5) und der Vorarlberger Landeshauptmann (P6) befragt. Außerdem wurden drei BürgerInnenräte beobachtend begleitet.

### **3.1 Was ist ein BürgerInnenrat?**

Ein BürgerInnenrat, wie er in Vorarlberg eingesetzt wird, ist ein einfaches, kostengünstiges und schnelles Beteiligungsverfahren. Ein BürgerInnenrat besteht aus einer kleinen, heterogenen Gruppe von 12-15 Personen, die per *Zufallsauswahl* rekrutiert werden. Der BürgerInnenrat soll somit einen gesellschaftlichen Querschnitt einer Gemeinde, einer Region oder eines Landes abbilden. Die Teilnahme erfolgt auf Einladung und ist freiwillig.

Die Aufgabe der teilnehmenden BürgerInnen ist es, während einer eineinhalb-tägigen Klausur gemeinsam Lösungs- und Verbesserungsvorschläge zu allgemeinen oder konkreten Themen zu erarbeiten, die entweder von der Gruppe selbst gewählt werden oder von Seiten der Politik angeregt werden. Ein BürgerInnenrat wird immer mittels der Moderationsmethode *Dynamic Facilitation* von erfahrenen Moderatoren begleitet. Die TeilnehmerInnen bringen während des BürgerInnenrats ausschließlich ihre persönlichen Meinungen zum Ausdruck und erfüllen keine Vertreter- oder Repräsentantenfunktion (vgl. Büro-für-Zukunftsfragen, 2010, p. 30).

BürgerInnenräte zielen darauf ab, einen ergebnisoffenen Dialog zwischen Bürgerschaft und politisch-administrativem Apparat anzuregen. Gegenstand eines solchen Dialoges sind „das Gemeinwohl betreffende“ Fragestellungen, welche sich mit der zukünftigen Entwicklung einer Gemeinde oder Region auseinandersetzen (P2:186).

Der BürgerInnenrat stellt allerdings nur einen Baustein im Konzept eines mehrstufigen Dialoges dar, der als *Bürgerratsprozess* (vgl. Abb.3) bezeichnet wird. Dieser Bürgerratsprozess, der im Abschnitt 3.3 noch näher beleuchtet wird, umfasst dem BürgerInnenrat vor- und nachgeschaltete Elemente, welche die Integration der Ergebnisse in die gesellschaftliche und die politische Debatte bezwecken (vgl. Strele, 2012, p. 6).

BürgerInnenräte sind eng verwandt mit den sogenannten „Citizen Juries“, die erstmals in den 1970ern in den USA und seit den 1990ern besonders in Großbritannien eingesetzt werden (vgl. Pateman, 2012, p. 2). Diese Citizen Juries, wie auch die BürgerInnenräte, werden methodisch der deliberativen Demokratietheorie zugeordnet. Sie zeichnen sich insbesondere durch die Einberufung von „Minipublics“ aus, welche die Gesamtgesellschaft im kleinen

Kreis abbilden sollen und auf Initiative der Regierung, einer Behörde oder Nichtregierungsorganisation einberufen werden (vgl. Goodin, 2008, p. 11).

### **3.2 Roughs „Wisdom-Council-Methodik“ – Die Theorie hinter den BürgerInnenräten**

Sowohl die Methode *Wisdom Council* als auch *Creative Insight Council* wurden von Jim Rough als Anwendungen der Moderationsmethode *Dynamic Facilitation* entwickelt (Zubizarreta, 1999, p. 58). Beide Anwendungen können in den verschiedensten Kontexten genutzt werden. Erfahrungen mit den beiden Instrumenten wurden in den USA bereits in Privatunternehmen, Vereinen, Schulen, Nachbarschaftsverbänden und Genossenschaften gesammelt (Rough, 1996, p. 76f). Die bislang am weitesten verbreitete Variante bilden aber die BürgerInnenräte nach dem Vorarlberger Modell, die bereits in Deutschland, Südtirol, der Schweiz und in vielfacher Form in Österreich angewendet werden.

Abstraktes Ziel der beiden eng verwandten Anwendungen ist es, die Qualität der Kommunikation innerhalb eines sozialen Systems zu verbessern, Probleme anzusprechen und kreative Lösungsvorschläge zu erarbeiten. Dies soll dadurch bewerkstelligt werden, dass verschiedene Menschen eines sozialen Systems mit heterogenen Funktionen, Interessen und Hintergründen per Zufallsauswahl zusammenkommen und sich als Mikrokosmos des Gesamtsystems austauschen. Die Ergebnisse des Gremiums werden zusammengefasst und in einem zweiten Schritt dem Gesamtsystem als Anregung zurückgespielt. Optimalerweise wird dieser Prozess in kurzen zeitlichen Abständen wiederholt.

#### ***Wisdom Council:***

Die ursprüngliche Reinform der Methode ist das „Wisdom Council“. In einem idealen Verlauf entscheiden die Mitglieder des sozialen Systems, nachdem sie mit der Methode bekannt gemacht wurden, selbst darüber, ob sie ein solches *Wisdom Council* durchführen möchten oder nicht. Die Entscheidung für den Prozess wird also nicht von einer höheren Stelle vorgegeben, sondern entsteht aus dem System selbst (Rough, 1996, p. 75). Auch die Fragestellungen, die behandelt werden, sind in keiner Weise vorgegeben (vgl. Strele, 2012, p. 6). Stattdessen bringen alle Teilnehmer die Probleme in die Runde ein, welche sie selbst als besonders dringlich erachten. Auch die Prozessschritte, die einem *Wisom Council* nach der Präsentation der Ergebnisse an das Gesamtsystem folgen, sind nicht institutionalisiert. In dieser Reinform der Methode wird ausschließlich auf die Selbstorganisationskraft einer Gemeinschaft oder Organisation vertraut (Rough, 1996).

### ***Creative Insight Council:***

Das „Creative Insight Council“ unterscheidet sich nur geringfügig vom Wisdom Council. Im Gegensatz zu letzterem wird den Bürgern hier von den Organisatoren ein abgegrenztes Thema und eine Fragestellung vorgelegt (Nanz & Fritsche, 2012, p. 52). Auch sehr konkrete Projekte können mit dieser Methode zur Disposition gestellt werden. Weiter kann beim Creative Insight Council auch die Zufallsauswahl durch zusätzliche Kriterien modifiziert werden, was es z.B. ermöglicht, bestimmte, für die Fragestellung besonders relevante Personenkreise zusätzlich oder bevorzugt zu rekrutieren. Diese abgewandelte Form des Wisdom Councils eröffnet ein breiteres Anwendungsspektrum.

### ***BürgerInnenräte***

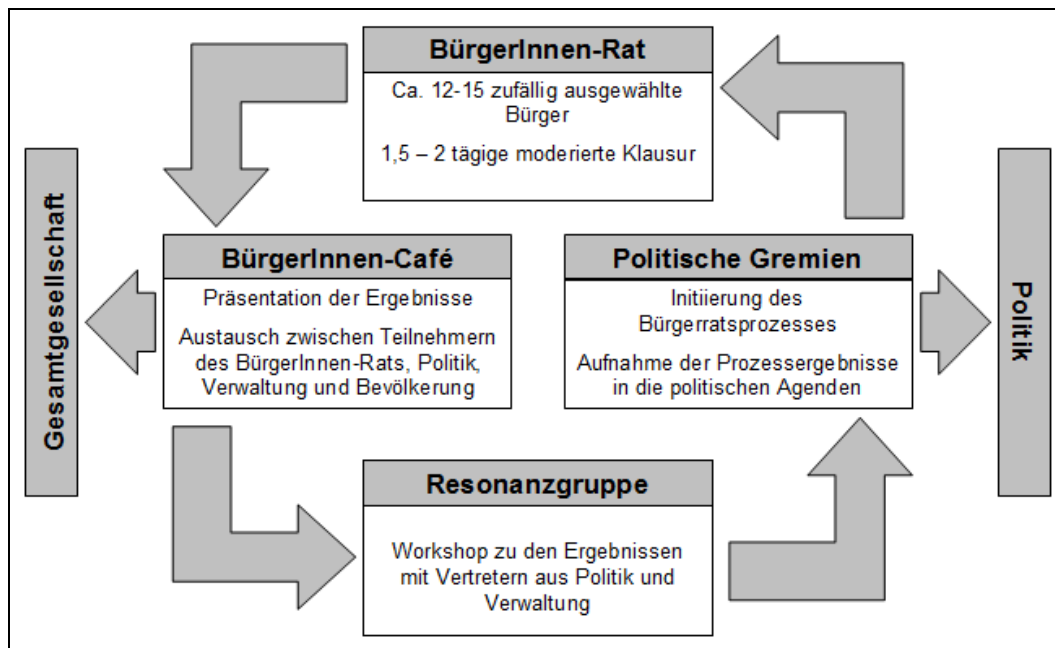
Die BürgerInnenräte, welche das Vorarlberger „Büro für Zukunftsfragen“ für Gemeinden, Regionen oder das Land konzipiert, richten sich weitestgehend an der theoretischen Konstruktion von Wisdom Council und Creative Insight Council nach Jim Rough aus. Sie tragen im deutschsprachigen Raum aber den Namen BürgerInnenrat.

Die einzelnen BürgerInnenräte sind jedoch nicht immer gänzlich einer der beiden Spielarten der Methode zuordbar und eher als eine dritte Variante zu betrachten (vgl. P1:114-120). Je nach Kontext können in einem BürgerInnenrat aus pragmatischen Gründen auch weitere Moderationsverfahren ergänzend genutzt werden und die Teilnehmergruppe beispielsweise kurzzeitig aufgespalten werden, um verschiedenen Themensträngen nachzugehen oder auch um interne Spannungen zu umgehen.

## **3.3 Der Bürgerratsprozess**

Der Bürgerratsprozess, der im Normalfall wie in Abbildung 3 konstruiert ist, dient dazu, die Ergebnisse des BürgerInnenrates in die öffentliche Diskussion und den politischen Entscheidungsfindungsprozess einzubringen. Das Prozessdesign stellt diese Anknüpfungspunkte an die Gesamtgesellschaft und die politische Ebene her und formt damit einen quasi-institutionellen Rahmen.





**Abbildung 3: Der Bürgerratsprozess**

### ***Der BürgerInnenrat:***

Der BürgerInnenrat ist als innovatives Element der zentrale und antreibende Bestandteil des Bürgerratsprozesses. Der BürgerInnenrat besteht, wie bereits beschrieben, aus dem moderierten Gespräch der 12 bis 15 zufällig ausgewählten TeilnehmerInnen aus dem relevanten Gebiet (Kommune, Region oder Land).

Am Ende eines BürgerInnenrates wird der Verlauf der Diskussionen zu einem gemeinsamen *Statement* verdichtet, welches die Ergebnisse des BürgerInnenrates festhält. Zusätzlich wird ein schriftlicher *Dokumentationsbericht* erstellt, der den Verlauf des BürgerInnenrates in Schrift und Bild dokumentiert<sup>6</sup>.

### ***Das Bürgercafé:***

Das Bürgercafé stellt den zweiten Schritt des Bürgerratsprozesses dar und findet zumeist eine oder zwei Wochen nach dem BürgerInnenrat statt. Zu dieser Anschlussveranstaltung ist die gesamte Bürgerschaft eingeladen. Im Zentrum der Veranstaltung stehen die Präsentation der Ergebnisse des BürgerInnenrates und Stellungnahmen der politischen Verantwortlichen des gesamten Prozesses. In einem zweiten Schritt haben anschließend alle Anwesenden die Möglichkeit, in zwei bis drei Runden in wechselnden Kleingruppen verschiedene, inhaltliche

<sup>6</sup> Die Dokumentationen der bislang durchgeführten BürgerInnenräte finden sich auf der Homepage des Zukunftsbüros unter: [http://www.vorarlberg.at/vorarlberg/umwelt\\_zukunft/zukunft/buerofuerzukunftsfragen/weitereinformationen/buergerschaftlichesengage/buergerbeteiligung/buergerinnen-raeteinvorar/buergerinnen-raeteinderpr.htm](http://www.vorarlberg.at/vorarlberg/umwelt_zukunft/zukunft/buerofuerzukunftsfragen/weitereinformationen/buergerschaftlichesengage/buergerbeteiligung/buergerinnen-raeteinvorar/buergerinnen-raeteinderpr.htm)

Punkte der Ergebnisse mit den Teilnehmern des BürgerInnenrates zu diskutieren, zu vertiefen und zu ergänzen.

Das Bürgercafé erfüllt wichtige Funktionen für den gesamten Bürgerratsprozess. Neben der Informations- und Dialogfunktion zwischen Teilnehmern des BürgerInnenrates und der Politik ist dieses Forum vor allem ein wichtiger Multiplikator, der auf die Gesellschaft zielt. Insbesondere kann durch das Bürgercafé aber die öffentliche Diskussion angeregt und mit Themen angefüllt werden, die durch die Teilnehmenden des BürgerInnenrates letztlich aus der Gesellschaft selbst kommen. Die offene Form des Bürgercafés verbreitet neben den inhaltlichen Anknüpfungspunkten außerdem Wissen über den Ablauf eines BürgerInnenrates aus erster Hand. Die anwesenden Bürger lernen, wie Bürgerbeteiligung in Form des BürgerInnenrates funktioniert. Das Format des Bürgercafés ist deshalb auch für die mediale Aufarbeitung in der Presse sehr gut geeignet.

Im BürgerInnen-Café wechselwirkt das Beteiligungsinstrument mit der betroffenen Gesellschaft und transferiert seine Themen in die Gesellschaft hinein.

#### ***Die Resonanzgruppe:***

Einen dritten Baustein des Bürgerratsprozesses bildet die *Resonanzgruppe*. Diese besteht aus politischen Vertretern des jeweiligen verantwortlichen politischen Gremiums sowie aus Verwaltungsmitarbeitern. Die Resonanzgruppe bespricht im Anschluss an das Bürgercafé, welche Prozessergebnisse aus dem BürgerInnenrat und der Präsentationsveranstaltung weiterverfolgt, in den politischen Gremien diskutiert und gegebenenfalls umgesetzt werden sollen. Der Resonanzgruppe kommt entscheidende Bedeutung für den „Erfolg“ eines BürgerInnenrates zu. Die Mitglieder der Resonanzgruppe entscheiden, wie der weitere Verlauf des Dialogs zwischen Bürgerschaft und Politik gestaltet wird.

#### ***Die politischen Gremien:***

Den letzten Schritt innerhalb des Bürgerratsprozesses bildet die Rückkopplung an die politischen Gremien. Der tatsächliche Einfluss, den ein BürgerInnenrat auf das politisch-administrative System hat, wird erst in diesen politisch verantwortlichen Gremien determiniert. In den demokratisch legitimierten Gremien wie Gemeinderäten oder dem Landtag (je nachdem, auf welcher Ebene der BürgerInnenrat angesetzt war) werden die Ergebnisse des BürgerInnenrats behandelt. Erst hier wird verbindlich entschieden, mit welchen Themen sich die Politik näher beschäftigen wird beziehungsweise welche konkreten Lösungsvorschläge des BürgerInnenrates tatsächlich umgesetzt werden können.

Zugleich kommt den politischen Gremien die Funktion zu, einen neuen Bürgerratsprozess zu initiieren. Idealerweise entwickelt sich auf diese Weise ein Kreislauf.

### **3.4 Die Entwicklung der BürgerInnenräte in Vorarlberg**

Die BürgerInnenräte in der Vorarlberger Version sind heute die am weitesten verbreitete Spielart der Wisdom-Council-Methodik nach Jim Rough. Die Entwicklung der BürgerInnenräte geht auf eine Begegnung des Leiters des Vorarlberger *Büro für Zukunftsfragen* mit Jim Rough im Jahr 2004 zurück, die das Methodenset der Wisdom Councils und die Moderationsmethode Dynamic Facilitation nach Vorarlberg brachte (vgl. P1:6-53).

Das „Büro für Zukunftsfragen“ ist eine Stabsstelle im Amt der Vorarlberger Landesregierung, die direkt dem Landeshauptmann zugeordnet ist und mit der Förderung und Unterstützung zivilgesellschaftlichen Engagements und der Thematik „nachhaltige Entwicklung des Bundeslandes“ beauftragt ist (Büro-für-Zukunftsfragen, 2012). Das Büro versteht sich als intermediäre Stelle, die sich zwischen Politik und Bürgerschaft als Brückenbauer positioniert (P1: 135-142). Im Zusammenhang mit den BürgerInnenräten leistet das Büro für Zukunftsfragen Hilfe bei der Zufallsauswahl, Moderatorensuche und Moderatorenausbildung, und stellt die bislang mit dem Beteiligungsverfahren gesammelten Erfahrungen zur Verfügung. Das Büro für Zukunftsfragen ist der zentrale Akteur, der die BürgerInnenräte in Vorarlberg und darüber hinaus verbreitet.

Die Vorarlberger Gemeinde Wolfurt erklärte sich 2006 als erste Kommune bereit, das Angebot des Büro für Zukunftsfragen zu nutzen und die Methodik eines Wisdom-Council zur Einbeziehung der Bürger im Rahmen eines Leitbildprozess anzuwenden (P1:67f). So fand im Jahr 2006 in der Gemeinde Wolfurt eine erste Anwendung eines Wisdom-Council unter dem Namen BürgerInnenrat statt (P2:11-13)<sup>7</sup>.

Seit 2006 wurden in Vorarlberg bereits über dreißig BürgerInnenräte auf kommunaler, regionaler und auch landesweiter Ebene durchgeführt. Anwendungen des Verfahrens erfolgten mittlerweile auch in Kommunen anderer österreichischer Bundesländer, in Deutschland, Südtirol und der Schweiz. Im Herbst 2012 fand außerdem der erste bundesweite BürgerInnenrat in Österreich statt (P2:175-182).

---

<sup>7</sup> Mehr Informationen und eine sehr detaillierte Analyse des ersten BürgerInnenrats in Wolfurt finden sich bei Lins (2008).

In Vorarlberg laufen derzeit Verhandlungen zwischen den Parteien über eine Verfassungsänderung, die ein Bekenntnis zu Bürgerbeteiligung unter Artikel 1 der Landesverfassung ergänzen soll (vgl. P2:231f). Im Zuge dieses Vorhabens, das im Wesentlichen von allen Landtagsparteien unterstützt wird, soll außerdem eine Richtlinie verabschiedet werden, die die Durchführung der BürgerInnenräte regelt. Diese Entwicklung ist ein erster Schritt in Richtung einer Institutionalisierung des Verfahrens.

\* \* \*

#### **4. Analyse und Interpretation der BürgerInnenräte**

Nachdem die BürgerInnenräte als Fallbeispiel dieser Arbeit nun ausführlich vorgestellt wurden, werden sie in diesem Kapitel in den Kontext des theoretischen Bezugsrahmens aus den ersten beiden Kapiteln gesetzt.

Im ersten Teil dieses Kapitels werden die Klassifizierungsmodelle von Arnstein und Fung herangezogen, um die BürgerInnenräte zu charakterisieren.

Danach stehen die wichtigsten qualitativen Eigenschaften, die die Funktionalität eines BürgerInnenrates entscheidend bestimmen, im Mittelpunkt der Untersuchung: Die *Zufallsauswahl* und die Moderationsmethode *Dynamic Facilitation*. Diese Analyse gibt Aufschluss darüber, wie die zentralen Mechanismen eines BürgerInnenrates genau funktionieren.

Im dritten Abschnitt werden weitere Faktoren betrachtet, die den „Erfolg“ eines BürgerInnenrates beeinflussen: Die Verfügbarkeit von Informationen über das Verfahren und gewisse Ressentiments und Vorurteile.

Danach wird untersucht, wie sich die BürgerInnenräte in das Gefüge der repräsentativ-demokratischen Institutionen einpassen lassen, einerseits im Kontext der aktuellen Institutionalisierungsbestrebungen und andererseits durch die Betrachtung des Verfahrens auf unterschiedlichen Anwendungsebenen.

In den beiden letzten Abschnitten wird das Beteiligungsverfahren mit den in Kapitel 1 vorgestellten Theorien kritisch in Bezug gesetzt, um die Schwächen und Stärken der BürgerInnenräte nochmals pointiert zusammenzufassen.

#### 4.1 Charakterisierung der BürgerInnenräte bei Fung/Arnstein

Versucht man das Beteiligungsverfahren BürgerInnenrat mit Hilfe von Fungs Democracy Cube einzuordnen, so ergibt sich eine Positionierung wie in Abbildung 4. Es fällt besonders auf, dass das Verfahren ein breites Spektrum von Funktionen abdeckt, das von rein individuellen Nutzendimensionen (persönlicher Erkenntnisgewinn) bis über konsultative Funktionen hinaus reichen kann.

Der BürgerInnenrat ermöglicht durch die Nutzung der Moderationsmethode Dynamic Facilitation außerdem, ein breiteres Feld an Kommunikations- und Entscheidungsmodi zu aktivieren. Im Prozess haben die Bürger Gelegenheit ihre eigenen Positionen einzubringen, ihre persönlichen Präferenzen mit anderen Sichtweisen abzustimmen und ihre Sicht der Dinge im Bürgercafé an die Öffentlichkeit und die Politik zu kommunizieren. Nicht nur im Kontext konkreter Projektplanungen kann dieses Vorgehen eine klare Verbesserung gegenüber normalen „Anhörungsverfahren“ darstellen, sondern auch zur Klärung komplizierter gesellschaftspolitischen Fragestellungen genutzt werden. Zufallsauswahl und Prozessdesign ermöglichen im Verfahren die Entwicklung von Ergebnissen, die sowohl bei der breiten Öffentlichkeit als auch in der Politik Anklang finden können.

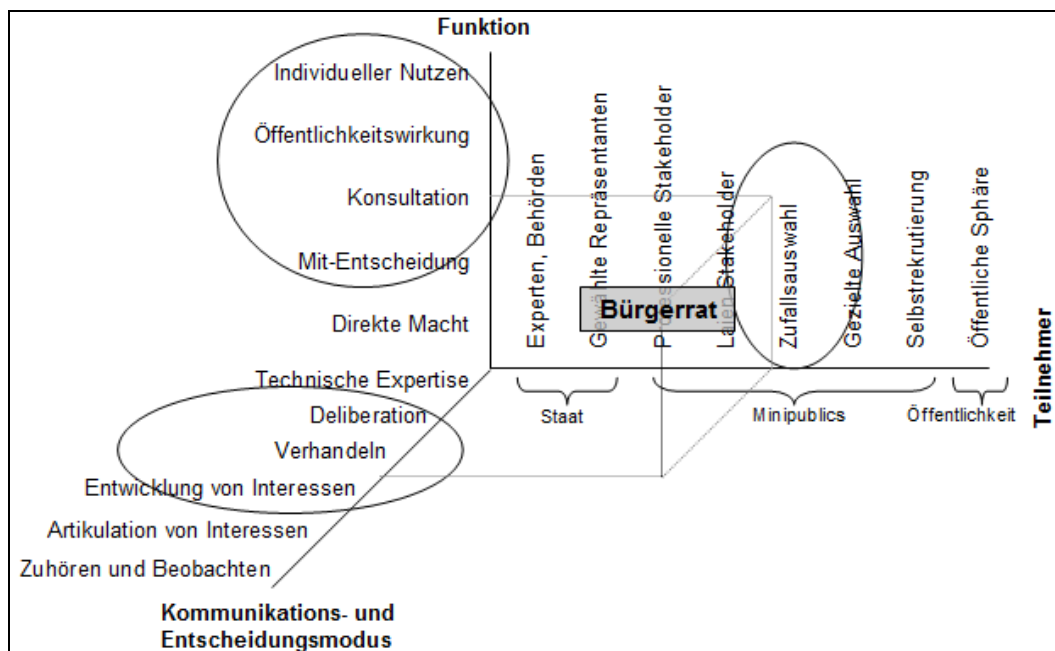


Abbildung 4: Der BürgerInnenrat im Democracy Cube

In Arnsteins Beteiligungsleiter sind die BürgerInnenräte je nachdem als konsultative oder kooperative Beteiligungsverfahren einzuordnen. Zu einem BürgerInnenrat wird meist auf

Initiative der Politik eingeladen. Eine tatsächliche Machtübertragung auf die Bürger, die ein Kriterium für eine höhere Einordnung bei Arnstein wäre, resultiert daher nicht automatisch.

Arnstein sieht bei konsultativen Beteiligungsverfahren das Problem, dass sie nur geringen Druck erzeugen können und die Entscheidung über die Verbindlichkeit, mit der die Ergebnisse eines solchen Verfahrens behandelt werden, allein in den Händen der „Mächtigen“ liegt (Arnstein, 1969, p. 219). Ob aus der genuin konsultativen Funktion der BürgerInnenräte also tatsächlich Partizipation im Sinne von Mitgestaltung und Mitverantwortung werden kann, hängt in jedem Einzelfall davon ab, wie das Verfahren in politische Prozesse eingebunden wird. Die Gefahr, dass BürgerInnenräte instrumentalisiert werden oder keine Beachtung finden, bleibt aber grundsätzlich bestehen.

Es kann nun jedoch argumentiert werden, dass es den Vorarlberger BürgerInnenräten durch die Einbindung in den *Bürgerratsprozess* gelingt, genau diese Problematik erfolgreich anzugehen. Die dem BürgerInnenrat vor- und nachgeschalteten Prozessschritte schaffen Anknüpfungspunkte zu Gesellschaft und Politik, die sicherstellen, dass die Ergebnisse eines BürgerInnenrates mehrdimensionalen Anklang finden. Der Bürgerratsprozess fungiert somit als Kommunikationskanal zwischen der Bürgerschaft und dem politisch-administrativen Apparat, der die gesellschaftliche und die politische Diskussion anregt. Außerdem wirkt er anstiftend auf die Bürger, mehr Eigeninitiative zu ergreifen. Der Rahmen, den der Prozess schafft, stellt sicher, dass die Erwartungen der Initiatoren, Teilnehmer und Adressaten nicht enttäuscht werden. Die Elemente des Bürgerratsprozesses machen das Beteiligungsverfahren zu einem Vorgang, von dem sowohl die individuellen Teilnehmer als auch der politisch-administrative Apparat und die breite Gesellschaft am meisten profitieren, wenn sie sich dem Verfahren beziehungsweise seinen Ergebnissen gegenüber nicht defektiv verhalten.

Es ist dieses „Beiwerk“ des erweiterten Bürgerratsprozesses, das dieses Beteiligungsverfahren über seine konsultative Funktion hinaus wirken lässt und dafür sorgt, dass der BürgerInnenrat nicht nur Politikberatung ist, sondern „mindestens genau so stark [...] eine „Message“, eine Botschaft an die Bürgerschaft selbst richtet“ (P1:160f). Die eindimensionale Perspektive der Beteiligungsleiter kann dieses Beiwerk nicht so gut abbilden wie der Democracy Cube.

## 4.2 Qualitative Faktoren der Funktionalität eines BürgerInnenrats

Die Qualität eines BürgerInnenrates, bezogen auf den Verlauf des Gruppengesprächs und die Ergebnisse, ist von einer Vielzahl von Faktoren abhängig. Insbesondere sind aber die *Zufallsauswahl* und die Moderationsmethode *Dynamic Facilitation* diejenigen Kernelemente eines BürgerInnenrates, welche die Grundlage für den Prozess bilden und den Verlauf eines BürgerInnenrates bestimmen (vgl. P2:55ff). Beide Aspekte sollen im Folgenden näher beleuchtet werden.

### 4.2.1 Zufallsauswahl

Die Zufallsauswahl spielte in der Demokratiegeschichte besonders in der *Polis* des antiken Athen eine große Rolle. In der Neuzeit kam das Zufallsprinzip im politischen Kontext lediglich in Venedig, Graubünden und in der florentinischen Republik des 15. Jahrhunderts zum Einsatz (Barber, 1994, p. 271). Das Los entschied damals unter anderem über die Vergabe von Richterämtern und Verwaltungsposten (vgl. z.B. Goodin, 2008, p. 19; Sintomer, 2010, p. 474). In modernen Demokratien wird die Zufallsauswahl kaum mehr genutzt und hat nur noch für die Rekrutierung der angloamerikanischen Laienjury eine Bedeutung.

In der beteiligungszentrierten Demokratietheorie genießt die Zufallsauswahl in vielen theoretischen Ansätzen ein hohes Ansehen, nicht nur zur Ämtervergabe, sondern insbesondere für die Rekrutierung von Teilnehmern in Beteiligungsverfahren. Die Zufallsauswahl bietet einige Vorteile im Vergleich zu alternativen Auswahlmethoden wie Wahl, Selbstrekrutierung oder gezielte Auswahl (Nanz & Fritsche, 2012, p. 27). Die Probleme von Einseitigkeit und Exklusion, die „das Wichtignehmen kleiner und intensiver Gruppen“ z.B. im Interessengruppen-Lobbyismus verursachen, können durch die Zufallsauswahl aus der Gesamtheit einer betroffenen gesellschaftlichen Gruppe weitgehend entproblematisiert werden (Sartori, 1997). Neben den BürgerInnenräten nutzen auch andere deliberative Beteiligungsverfahren die Zufallsauswahl zur Bestimmung der Teilnehmer (vgl. Nanz & Fritsche, 2012). Die Art von „statistischer Repräsentativität“, die eine Zufallsauswahl generieren kann, ist für moderne Beteiligungsprozesse hochgradig attraktiv (Fishkin, 1997, p. 44). Diese Art von Repräsentativität darf aber nicht überschätzt werden – vor allem nicht für eine so kleine Gruppe wie den 12-15 Personen fassenden BürgerInnenrat. Sie schafft keinesfalls ein für die Gesamtgesellschaft repräsentatives Gremium, das bindende Entscheidungen fällen könnte, sondern dient hauptsächlich zur Generierung von Heterogenität (vgl. Strele, 2012, p. 11).

Bei den BürgerInnenräten verfolgt die Zufallsauswahl das Ziel, einen Mikrokosmos der relevanten Gesellschaftsgruppe zu schaffen, der in der Lage ist, die reale Diversität in größtmöglicher Schärfe abzubilden. In der Demokratietheorie werden die so generierten Gruppen „Minipublics“ genannt (Goodin, 2008, p. 11). In Minipublics treten (organisierte) Partikularinteressen, die normalerweise den größten Einfluss auf demokratische Entscheidungsfindungsprozesse generieren können, durch diese Form der Teilnehmerschaft in den Hintergrund. Die Zufallsauswahl macht es möglich, eine heterogene Zusammensetzung der Teilnehmerschaft antizipativ zu planen.

Das Büro für Zukunftsfragen, das die Zufallsauswahl für in Vorarlberg stattfindende BürgerInnenräte koordiniert und durchführt, verwendet hierzu lediglich die Melderegister der betroffenen Gemeinden. Das Auswahlverfahren an sich ist äußerst schnell, unkompliziert und auch kostengünstig (vgl. P3:7-9; Lins, 2008, p. 111). Neben Name und Adresse werden für die Zufallsauswahl meist nur noch das Alter und gegebenenfalls noch der Geburtsort herangezogen (P3:7f). Die Zufallsauswahl kann je nach Thema oder Anlass auch um weitere Auswahlkriterien ergänzt werden. Auch eine gezielte Nachrekrutierung anhand demographischer Merkmale ist möglich, um die Teilnehmerschaft heterogen zu gestalten.

Die zufällig ausgewählten BürgerInnen werden durch ein Schreiben über den BürgerInnenrat informiert und damit vom Bürgermeister (bei kommunalen BürgerInnenräten) zur Teilnahme eingeladen. Die Tatsache, dass die Einladung im Namen des verantwortlichen Spitzenpolitikers erfolgt, ist eine wichtige Eigenschaft der Rekrutierungsbemühungen. Sie symbolisiert den Anspruch des Verfahrens, einen Dialog auf Augenhöhe einzuleiten. Es wird vermutet, dass die persönliche Einladung die Hemmschwelle zur Teilnahme deutlich senkt. Die Vorgehensweise stellt einen wesentlichen Unterschied zu den klassischen Möglichkeiten der Partizipation in repräsentativen Institutionen der Politik dar. Für das Engagement in Parteien oder Gemeinderäten ist ein hohes Maß an Eigeninitiative und persönlicher Aufwand notwendig, welches die große Mehrheit der Bevölkerung davon abhält, überhaupt darüber nachzudenken sich einzubringen. Der Ansatz der BürgerInnenräte kehrt dieses Paradigma um und nimmt den Bürgern den ersten Schritt ab. Die persönliche Einladung, gekoppelt mit gezielten Nachfragen per Telefonanruf, führt dazu, dass die Schwelle zur Teilnahme (theoretisch) von einem sehr breiteren Spektrum der Bürgerschaft überwunden werden kann, was sich in einer gesteigerten Heterogenität der rekrutierten Gruppe widerspiegelt.



### ***Schwachpunkte der Zufallsauswahl***

Die Zufallsauswahl hat mit einem sehr praktischen Problem zu kämpfen: Die Rücklaufquote der Einladungen schwankt in der Praxis sehr stark (Strele, 2012, p. 11). Meist müssen mehr als 100 Personen, in manchen Fällen sogar bis zu 500 Personen angeschrieben werden, um die notwendige Teilnehmerzahl von 12-15 Personen für einen BürgerInnenrat zu rekrutieren.

Die Ablehnung der Einladung kann vielfältige Ursachen haben. Neben fehlender zeitlicher Abkömmlichkeit, was meist als Grund für eine Absage angegeben wird, wird trotz bereitgestellter Informationsmaterialien und Informationskontaktstellen oft nicht verstanden, um was es bei einem BürgerInnenrat geht und was von den Teilnehmern erwartet wird (P4: 77-80). Viele Teilnehmer hegen auch eine Skepsis gegenüber dem Zweck der Teilnahme und haben Angst davor, von der Politik instrumentalisiert zu werden (Strele, 2012, p. 12). Andere haben noch nie etwas von den BürgerInnenräten gehört und können das Verfahren nicht einordnen.

Das Problem, dass viele Angeschriebenen aus zeitlichen Gründen nicht teilnehmen können, führt dazu, dass sich überdurchschnittlich viele ältere Menschen, Pensionäre, aber auch Studenten zur Teilnahme bereiterklären. Diese Bevölkerungsgruppen haben nachgewiesenermaßen überdurchschnittlich große Zeitbudgets zur Verfügung (Gastil, 2005, p. 272; Nanz & Fritsche, 2012, p. 27). Außerdem erklären sich tendenziell mehr Menschen mit hohem Bildungsniveau zu einer Teilnahme bereit als bildungsfernere Schichten. Oft sind deshalb insbesondere Migrant\*innen unterrepräsentiert (Gastil, 2005, p. 272). Diese praktischen Defizite der Zufallsauswahl versucht das – mit der Zufallsauswahl für die Vorarlberger BürgerInnenräte betraute – Büro für Zukunftsfragen durch gezielte Nachrekrutierungen und Anrufe bei einzelnen Eingeladenen zu konterkarieren, wenn auch mit unterschiedlichem Erfolg.

Diese Problematik zeigt, dass die theoretische Effektivität der Zufallsauswahl mit ganz ähnlichen praktischen Beschränkungen zu kämpfen hat wie andere Formen der Rekrutierung für Bürgerbeteiligungsverfahren: die Selbstrekrutierung oder die gezielte Auswahl (ebd. p. 27ff).

#### **4.2.2 Dynamic Facilitation**

Die Anwendungen Wisdom Council, Creative Insight Council und die BürgerInnenräte wurden als konkrete Anwendungen der Moderationsmethode „Dynamic Facilitation“

entwickelt. Aus diesem Grund bildet Dynamic Facilitation ein weiteres Kernelement der BürgerInnenräte, ohne das seine Funktionsweise nicht verstanden werden kann.

Der Erfinder von Dynamic Facilitation, Jim Rough, entwickelte diese Moderationsmethode in der Absicht einen Weg zu finden, mit dem man Arbeitsgruppen helfen kann, scheinbar unlösbare Probleme anzugehen (Zubizarreta, 1999, p. 8f). Eine erste Grundannahme von Dynamic Facilitation ist es, dass echte Veränderungsprozesse kaum geplant werden können, sondern meist in chaotisch-kreativen Situationen von selbst entstehen. Die Moderationsmethode Dynamic Facilitation vereint Elemente deliberativer Gespräche mit konventionellen Moderatorenfunktionen mit dem Ziel, innerhalb eines zeitlichen Rahmens die Gedanken, Ideen und Vorschläge der Teilnehmenden in einem kreativen und gemeinschaftlichen Statement zu bündeln (Strele, 2012, p. 15).

Das zentrale Merkmal der Methode ist ein nicht-linearer, sondern zirkulärer Gesprächsprozess, der ein großes Maß an Chaos zulässt und gleichzeitig auf das Ziel eines gemeinsamen Ergebnisses ausgerichtet ist (P1:18f).

Die Regeln für ein Gespräch im Dynamic Facilitation Modus sind einfach. Wichtig ist es lediglich, den anderen Teilnehmern sehr genau zuzuhören, frei von äußeren Zwängen am Gespräch teilzunehmen, lediglich die eigene Sichtweise zu vertreten und dabei eine möglichst einfache und klare Sprache zu verwenden, die die Basis des gegenseitigen Verstehens ist. Der Moderator unterstützt die Teilnehmer dabei, diese Regeln einzuhalten.

Die mediale Ausstattung des Moderators besteht aus vier Beschriftungsunterlagen (meist Flip-Charts oder Stellwände), die mit den Begriffen „Probleme“, „Lösungen“, „Bedenken“ und „Fakten“ überschrieben sind. Die gesamte Kommunikation der Diskussionsgruppe, die in einem Halbkreis vor den Stellwänden sitzt, läuft über den Moderator ab, der jede Kernaussage der Teilnehmer einer der vier Kategorien zuordnet und auf dem jeweiligen Flip-Chart festhält. Die Teilnehmer müssen nicht bei einem Thema bleiben oder in Schritten vorgehen. Die vier Flip-Charts ermöglichen es, jederzeit alle Aspekte berücksichtigen zu können, die von den Teilnehmer eingebracht werden. Durch diese Konstellation ist es möglich, von einer linearen, lösungsfixierten Denkweise Abstand zu nehmen:

„Man denkt nicht nur in „Lösungen“, sondern meist sind auch gleich Bedenken dabei. Und das fängt die Methode sehr gut ab. Das ist einfach so, wie jeder eben denkt, wie der Mensch funktioniert“ (P4:6-9).

Der Moderator spielt bei Dynamic Facilitation die zentrale Rolle. Die Teilnehmer kommunizieren während des Verfahrens immer nur mit dem Moderator. Dieser steuert den Gesprächsprozess inhaltlich aber nicht, sondern hält lediglich die Aussagen der

Teilnehmenden auf den Flipcharts fest und sorgt dafür, dass sich alle Teilnehmenden einbringen können:

„Der Moderator sichert jedem einen Platz in der Diskussion, in dem Gespräch. [...] Wenn du normalerweise ein Gespräch hast, dann passiert es oft, dass Leute sich angegriffen fühlen und sich nicht trauen, sich so auszudrücken, wie sie gerne wollen. Und da bietet der Moderator Abhilfe. Jede Wortmeldung wird wertgeschätzt und aufgeschrieben und das erzeugt schon mal so eine Atmosphäre, in der die ganze Breite, die ganze Diversität erwünscht ist, [...] die dann zu einem fruchtbaren Ergebnis führt“ (P3:123-129).

Der Moderator folgt im Gespräch den Interessen der Teilnehmenden (P3:129f):

„[Der Moderator] hilft den Menschen sich zu artikulieren, ähnliche Gedankengänge von anderen zu erkennen. Bei Dynamic Facilitation ist es zusätzlich die Rolle des Moderators dieser Energie zu folgen und zu spüren: Steckt da noch was hinter dieser Aussage [...], kommt da noch was nach“ (P5:24-26).

Da Dynamic Facilitation dem Moderator viel Konzentrationskraft abverlangt, kommen in einem BürgerInnenrat normalerweise zwei Moderatoren zum Einsatz, die sich stündlich abwechseln (P4:108). Auch bei der Auswahl der Moderatoren wird gezielt auf Heterogenität geachtet, um die Teilnehmenden mit unterschiedlichen Strategien zur Mitarbeit anregen zu können und um persönliche Eigenschaften der Moderatoren auszugleichen (vgl. P4:116-119):

„Es ist sicher möglich, alleine zu moderieren, aber die Qualität wäre nicht so groß und es wäre wirklich sehr anstrengend“ (P5:58-60).

Für Jim Rough ist die zentrale Eigenschaft von Dynamic Facilitation die spezielle Sprech- und Denkweise, die er als „Choice-Creating“ umschreibt. Diese Eigenschaft – für die noch keine passende Übersetzung gefunden werden konnte (vgl. Zubizarreta, 1999, p. 12) – entsteht in Dynamic Facilitation Prozessen dann, wenn Menschen *gemeinsam* nach *kreativen* Lösungen für Probleme suchen, mit denen *alle* leben können (vgl. Rough, 1997, p. 4). Im Gegensatz zu normalen Entscheidungsfindungsprozessen, kommt dem Aufbau des Gesprächsumfeldes eine zentrale Rolle zu. Dynamic Facilitation will die Voraussetzung zu authentischen, ehrlichen, kreativen und urteilsfreien Gesprächssituationen schaffen, in denen „Choice-Creating“ möglich wird.

### ***Schwachpunkte von Dynamic Facilitation***

Ein Gruppenprozess, der wie die BürgerInnenräte mithilfe von Dynamic Facilitation moderiert wird, hängt wesentlich von den Erfahrungen des Moderators ab. Die Qualifikation der Moderatoren ist von zentraler Bedeutung, um sicherzustellen, dass das Gespräch durch die wenigen Regeln den Charakter bekommt, der für das Entstehen von „Choice-Creating“ notwendig ist. Jeder Moderator verfügt über andere persönliche Eigenschaften, die den

Verlauf eines BürgerInnenrates wesentlich prägen. In der Tat ist es so, dass die Methode nur zu einem begrenzten Maße erlernbar ist und der Persönlichkeit und Einstellung des Moderators entsprechen muss (Strele, 2012, p. 29).

Die Moderationsmethode Dynamic Facilitation arbeitet ganz bewusst in einem chaotischen Feld, das nicht oder nur sehr schwer steuerbar ist. Nicht jede Gruppe und nicht jeder Moderator kann damit gleichermaßen umgehen und der erfolgreiche Verlauf ist nicht immer innerhalb des (manchmal zu knappen) Zeitrahmens zu garantieren.

Für die Moderatoren kann es schwierig sein, sich im Prozess tatsächlich inhaltlich zurückzuhalten. In der Tat ist ein gewisser Einfluss auf den Prozess kaum auszuschließen (P5:149ff).

Einen weiteren Schwachpunkt im Verlauf stellt oftmals der Übergang vom chaotischen Diskussionsprozess zum gemeinsamen Statement dar. Die Qualität des Ergebnisses kann deshalb von BürgerInnenrat zu BürgerInnenrat stark abweichen – mit großem Einfluss auf die nachfolgenden Prozessschritte. Zwar ist das Ergebnis selbst gar nicht ausschlaggebend für den Erfolg eines BürgerInnenrates. Trotzdem steht es sehr im Mittelpunkt des gesamten Bürgerratsprozess und wird von Seiten der Auftraggeber, aber auch der Öffentlichkeit besonders stark beachtet (Strele, 2012, p. 21f). Die meisten Statements umfassen einen Komplex von Aspekten und nicht unbedingt konkrete Lösungsvorschläge, die unmittelbar umgesetzt werden könnten. Besonders für Außenstehende, die den Prozess oder das Bürgercafé nicht erlebt haben, aber auch für die Presseberichterstattung, ist es schwer, das Ergebnis einzuschätzen (Strele, 2012, p. 23).

#### **4.3 Externe Faktoren: Die Rolle von Information und Ressentiments**

Bürgerbeteiligung kann nur funktionieren wenn die Bürger auch bereit sind sich zu beteiligen. Diese Bereitschaft hängt neben der bereits beschriebenen zeitlichen Abkömmllichkeit (bereits unter 4.2.1 behandelt) wesentlich vom Hintergrundwissen über das Verfahren und damit von der Verfügbarkeit von Informationen über die BürgerInnenräte ab. Zugleich ist dieses Hintergrundwissen und die Verfügbarkeit von Informationen aber auch von erfolgreichen Beteiligungsverfahren abhängig, die als Positivbeispiele eine Multiplikatorrolle sowohl in der Bürgerschaft, der medialen Öffentlichkeit als auch auf der politisch-administrativen Ebene übernehmen.

Dieser Doppelbezug ist eine Erklärung für die schleppende Anfangsphase, in der nur wenige Gemeinden zur Durchführung von BürgerInnenräten gefunden werden konnten. Gleichzeitig erklärt der Zusammenhang aber auch die große Nachfrage, die das Verfahren mittlerweile über die Grenzen Vorarlbergs hinaus genießt, nachdem bereits mehrere BürgerInnenräte durchgeführt worden sind und das Thema in der Presseberichterstattung und auf der politischen Agenda Anklang gefunden hat (vgl. P4:53-69).

Es muss offensichtlich eine gewisse Beteiligungskultur in der Gesellschaft, aber auch in Politik und Verwaltung entstehen, die in kleinen Schritten zu formen ist (vgl. Hierlemann & Wohlfahrt, 2010, p. 53). Eine Verlangsamung dieser Entwicklung wird vor allem von Vorurteilen und Ängsten gegenüber neuen Beteiligungsformen verursacht, die bei (potenziellen) Teilnehmern, Politikern und Verwaltungsangestellten gleichermaßen auftreten.

Starke Ressentiments gegenüber neuen Beteiligungsverfahren finden sich vor allem bei gewählten Gremien oder einzelnen Mandatsträgern der Legislative, nach dem Motto: „Wir sind ja die Volksvertreter, wozu braucht es dann einen BürgerInnenrat“ (P1:245f). Die Volksvertreter sind der Meinung ganz genau zu wissen, was für die BürgerInnen das Beste ist – denn sonst wären sie ja nicht gewählt worden (Löffler, 2005, p. 281). Aus dieser Perspektive erscheint Bürgerbeteiligung als unnötige Aufblähung und zusätzliche Komplikation von Entscheidungsprozessen (ebd.).

In den Verwaltungen ist außerdem oft die Auffassung verbreitet, dass die Qualität öffentlicher Dienstleistungen sinkt, wenn sie nicht von Fachleuten gesteuert wird (Löffler, 2005, p. 290). Auch wird bezweifelt, dass BürgerInnen tatsächlich daran interessiert sind, beziehungsweise die Ressourcen aufbringen wollen, sich längerfristig ehrenamtlich zu engagieren (ebd.).

Der Hauptgrund für solche Vorurteile sind falsche oder unzureichende Informationen darüber, was das Beteiligungsverfahren bezwecken wird. Besonders oft wird etwa befürchtet, dass die BürgerInnenräte Gemeinderäte ersetzen sollen. Transparenz und eindeutige Kommunikation ist deshalb unumgänglich, um deutlich zu machen, dass neue Beteiligungsverfahren keine Substitute, sondern Komplementäre der repräsentativen Demokratie sein wollen (Hierlemann & Wohlfahrt, 2010, p. 55).

Unter den Teilnehmern eines BürgerInnenrates ist oftmals eine große Skepsis dem Verfahren gegenüber verbreitet:

„Die da oben wissen nicht mehr weiter. Jetzt werden die Bürger auch einmal ernst genommen. Ob da aber dann auch was weitergeht...?“ (Strele, 2012, p. 13).

Die Teilnehmer haben einerseits Angst, von Seiten der Politik instrumentalisiert oder auch nicht ernst genommen zu werden, und letztlich in dem BürgerInnenrat nur ihre Zeit zu verschwenden. Diese Transparenzlücke kann selbst für sehr skeptische Teilnehmer während des Verfahrens meist schnell geschlossen werden. Am Schluss des Verfahrens sind sich meist alle Teilnehmer einig, dass sie wieder mitmachen würden und das Verfahren insbesondere persönlich bereichernd wahrgenommen haben (Gastil, 2005, p. 272).

Jedoch ist es sehr schwer, bereits im Vorfeld das Misstrauen gegenüber dem Verfahren zu mindern, was mit ausschlaggebend für schlechte Rücklaufquoten sein kann. Intensive Öffentlichkeitsarbeit und „zielorientiertes Marketing“ für das Beteiligungsverfahren werden als einzige Möglichkeit gesehen, um diesen Vorurteilen zu begegnen (Löffler, 2005, p. 291). In Vorarlberg übernimmt diese Arbeit das Büro für Zukunftsfragen.

#### **4.4 BürgerInnenräte im Kontext der demokratischen Institutionen**

Die größten Chancen neuer Bürgerbeteiligungsverfahren liegen darin, neue Kommunikationskanäle zwischen Politik und Bürgern zu etablieren (vgl. Hierlemann & Wohlfahrt, 2010, p. 52). Von zentraler Bedeutung ist jedoch die Form der Einbindung eines Beteiligungsverfahrens in die bestehenden demokratischen Institutionen, die über die Effekte entscheidet, die das Verfahren generieren kann. Für genuin konsultative Verfahren wie die BürgerInnenräte ist die Form der Einbindung besonders entscheidend, da sie wesentlichen Einfluss auf die Verbindlichkeit im Umgang mit seinen Ergebnissen haben (vgl. Kapitel 4.1).

In diesem Abschnitt soll deshalb untersucht werden, wie die BürgerInnenräte in das demokratische System Vorarlbergs integriert sind, beziehungsweise in Zukunft integriert werden sollen.

##### **4.4.1 Institutionalisierung – ein Weg zu mehr Verbindlichkeit?**

Von zentraler Wichtigkeit für eine wachsende Akzeptanz von Beteiligungsverfahren in der Bevölkerung ist die Verbindlichkeit, mit der sie behandelt werden. Die teilnehmenden Bürger erwarten, dass ihr Engagement in einem BürgerInnenrat zu einer ernsten und aufrichtigen Auseinandersetzung der Politik mit ihren Ergebnissen führt. Eine nachhaltige Verbreitung von Beteiligungsverfahren mit vorrangig konsultativer Funktion hängt sehr stark davon ab, wie ihre Empfehlungen von den demokratischen Institutionen genutzt und akzeptiert werden.

Das Land Vorarlberg versucht derzeit die BürgerInnenräte besser im Institutionengefüge zu verankern, um die Verbindlichkeit im Umgang mit dem Verfahren zu erhöhen.

Im Vorarlberger Landtag beraten sich die Parteien derzeit über eine mögliche Verankerung der BürgerInnenräte in der Verfassung. Konkret wird dabei über eine Änderung des ersten Artikels der Landesverfassung nachgedacht. Erste Überlegungen, das Verfahren BürgerInnenrat explizit in der Verfassung zu erwähnen, scheinen mittlerweile allerdings wieder vom Tisch zu sein (vgl. P2:197-210). Stattdessen ist geplant, ein allgemeines Bekenntnis zur Bürgerbeteiligung in die Verfassung zu integrieren:

„[...] wie es aussieht, wird in der Landesverfassung ein Teil eingefügt, der etwa so lauten wird: „Das Land Vorarlberg bekennt sich zu direkter und partizipativer Demokratie“ - und damit zu Bürgerbeteiligung in beiden Facetten. Ursprünglich war einmal die Rede davon, den BürgerInnenrat direkt zu erwähnen, da gibt es aber mittlerweile ernstzunehmende Bedenken, weil der BürgerInnenrat eigentlich ein Verfahren ist [...] und die Verfassung sollte eigentlich allgemeinen Charakter haben. Nicht mit einem Verfahren besetzt sein, das jetzt modern erscheint“ (P1:209-216).

Im Gleichzug mit der Verfassungsänderung soll landesintern eine Richtlinie verabschiedet werden, die einige Eckpunkte zur Durchführung von BürgerInnenräten festhalten soll (P2:209f). Die Richtlinie wird qualitative Merkmale des Verfahrens festschreiben und die erweiterten Kommunikationskanäle rund um den BürgerInnenrat ausdefinieren, was zu mehr Verbindlichkeit im Umgang mit den Ergebnissen von Seiten der Politik führen soll.

Diese Institutionalisierungsbemühungen zielen weniger darauf ab, die Abläufe oder Wirkungsmacht der Bürgerbeteiligungsverfahren zu verändern, sondern wollen vielmehr eine erste symbolische Geste für einen grundlegenden Paradigmenwechsel im Politik(er)verständnis des Landes Vorarlberg sein (P1:217ff). Die Verankerung in der Verfassung soll nach den Worten des Vorarlberger Landeshauptmanns als Anerkennung der Bürgerbeteiligung als vollwertiges demokratisches Element verstanden werden:

„Die Verankerung von Beteiligung in der Landesverfassung ist ein klares Signal, dass die Beteiligung von Bürgern einen zentralen Bestandteil der Politik unseres Bundeslandes darstellt. [...] Durch die rechtliche Verankerung wird der BürgerInnenrat ein zentrales Element in der Landespolitik, auch hinsichtlich einer regelmäßigen Durchführung.“ (P6:31-34).

#### **4.4.2 Landesweite und bundesweite BürgerInnenräte**

Das Beteiligungsverfahren BürgerInnenrat wird bislang hauptsächlich auf kommunaler und regionaler Ebene angewandt. Seit dem Jahr 2011 wird das Verfahren aber auch auf der Landesebene genutzt. Zweimal pro Jahr beruft die Landesregierung sogenannte „landesweite

BürgerInnenräte“ ein. Im September 2012 wurde außerdem zum ersten Mal ein bundesweiter BürgerInnenrat mit Teilnehmern aus allen neun österreichischen Bundesländern durchgeführt.

Während es für den bundesweiten BürgerInnenrat auf Grund der einmaligen Erfahrung mit Sicherheit noch zu früh für eine aussagekräftige Evaluierung ist, bieten die landesweiten BürgerInnenräte Vorarlbergs bereits ein gewisses Untersuchungsmaterial.

Obwohl die Stärken der BürgerInnenräte hauptsächlich auf der lokalen Ebene liegen, wo die Themen für die Bürger greifbar und unmittelbar sind, scheint das Konzept auf der Landesebene ebenfalls sehr gut zu funktionieren (P2:183-191).

Bisher wurden in den landesweiten BürgerInnenräten vor allem grundsätzliche gesellschaftspolitische Fragestellungen thematisiert, wie: „Was ist uns wichtig? Was sind unsere Werthaltungen und wie kann Wertebildung aussehen? Was ist wichtig für zukünftige Generationen? Wie kann Wachstum mit Nachhaltigkeit in Einklang gebracht werden?“ (P2:183ff). Die BürgerInnenräte wurden dazu genutzt, Stimmungsbilder und Impulse zu diesen Themen zu erzeugen, die in die Diskussion des Landtages aufgenommen wurden.

Tatsächliche, fundamentale Unterschiede zu den kommunalen Verfahren können jedoch bislang nicht festgestellt werden:

„Es kommt mehr auf den Kontext als auf die Ebene an. Man kann auf jeder Ebene einen praktischen Bezug schaffen, aber auch auf jeder Ebene einen offenen BürgerInnenrat durchführen“ (P2:189-191).

Die landesweiten BürgerInnenräte scheinen jedoch gegenüber lokalen Anwendungen eine höhere Resonanzquote in den Vorarlberger Medien zu genießen – insbesondere seit die landespolitische Diskussion sich mit einer Aufnahme der BürgerInnenräte in die Verfassung beschäftigt (vgl. P4:66ff). Diese Aufmerksamkeit der medialen Öffentlichkeit kann dazu beitragen, Vorbehalte und Informationslücken (vgl. Kapitel 4.3) zum Verfahren zu beseitigen. Eine gesteigerte öffentliche Wahrnehmung der BürgerInnenräte kann theoretisch mithelfen, Rücklaufquoten bei den Einladungen zu verbessern, und somit die Qualität des Verfahrens und der Ergebnisse zu steigern. Diese Effekte sind aber gegenwärtig in der Praxis noch nicht zu spüren. Zum letzten landesweiten BürgerInnenrat zum Thema: „Wie kann gute Nachbarschaft gelingen“ mussten ca. 500 Einladungen verschickt werden.

#### **4.5 Die BürgerInnenräte und die Kritik an beteiligungszentrierten Demokratietheorien**

Von den Kritikpunkten, die gegen beteiligungszentrierte Demokratietheorien vorgebracht werden (vgl. Kapitel 1.4), sind für die BürgerInnenräte insbesondere die nachfolgend



beleuchteten Punkte relevant. Es wird versucht jeweils darzulegen, wie treffgenau die Kritik für das Beispiel BürgerInnenrat ist.

*Unrealistisches Bürgerbild:* Der Einwand, dass die Bürger nur unter speziellen Bedingungen zu Kooperation fähig sind, trifft nur dann zu, wenn man dem Menschen lediglich die Eigenschaften eines Homo Oeconomicus zugesteht, der seine Präferenzen genau kennt, nicht aber zu Empathie fähig ist. In der sozialwissenschaftlichen Diskussion ist dieses Modell aber bereits vielfach in Frage gestellt und seine Aussagekraft eingeschränkt worden. Die Partizipative Demokratietheorie glaubt dagegen an die Veränderbarkeit und Lernfähigkeit des Menschen (Lins, 2008, p. 34). Die bisher in BürgerInnenräten (und anderen deliberativen Beteiligungsverfahren) gesammelten Erfahrungen zeigen, dass es bereits mit relativ geringem Aufwand möglich ist Sprechsituationen herzustellen, die gemeinwohlorientierte Kooperation ermöglichen. Und das, obwohl die in einem BürgerInnenrat angewandte Moderationsmethode Dynamic Facilitation signifikant von der Utopie einer idealen deliberativen Sprechsituation abweicht (P4:132ff)<sup>8</sup>.

Dem weitverbreiteten Einwand, dass es dem Durchschnittsbürger an *Intellekt und Urteilskraft* mangelt, kann zumindest teilweise widersprochen werden. Ohne Frage können Bürger nicht über jegliche komplexe Fach- und Sachgebiete aus dem Stehgreif urteilen. Jedoch ist das Bildungsniveau der Bürger in modernen Industrienationen heute so hoch wie noch nie zuvor. Die Erfahrungen, die in den BürgerInnenräten bisher gemacht wurden, zeigen, dass die Bürger durchaus in der Lage sind, komplexe, auch technische Zusammenhänge zu erfassen, und qualifizierte Einschätzungen abgeben können (P6:22f). Die Urteilskraft, das Bildungsniveau und der Informationsstand der Bürger haben sich zweifellos seit dem Aufkommen der Wissensgesellschaft, die von den neuen Medien angetrieben wird, erhöht. Jedoch muss anerkannt werden, dass bei weitem nicht alle Bürger in gleichem Maße über diese Kompetenzen verfügen. Neue Unterschichten zeichnen sich unter anderem durch ein niedrigeres durchschnittliches Bildungsniveau und geringeres gesellschaftliches Zugehörigkeitsgefühl aus. Diesem Umstand muss in neuen Beteiligungsverfahren unbedingt Beachtung geschenkt werden, um zu vermeiden, dass sich die Gesellschaft durch soziale (Selbst-)Selektion im Zusammenhang mit Verfahren wie den BürgerInnenräten weiter spaltet, anstatt durch Partizipation zusammenzuwachsen.

*Destabilisierung durch Übermobilisierung:* Diesem Argument kann entgegengehalten werden, dass Beteiligung und ihre aktivierende Kraft das Vertrauen der Bürger in den

---

<sup>8</sup> Siehe hierzu auch Habermas (1994), der Joshua Cohens Voraussetzungen einer „idealen Sprechsituation“ in der Deliberation gelingen kann, weiter ausdifferenziert.

politischen Prozess wieder stärkt und stabilisiert. Ausschlaggebend zur Vermeidung von überzogenen Erwartungshaltungen, sowohl auf Seiten der Bürger als auch der Politiker, sind Transparenz und Information. In der Tat zeigt die gegenwärtige Krise der Demokratie, dass die Nachfrage nach mehr Beteiligung das bisherige Angebot deutlich übersteigt und eine Situation von „zu viel Partizipation“ noch weit entfernt ist.

*Eindimensionalität:* Im Gegensatz zu den Bedenken dieses Kritikpunktes können insbesondere neue Beteiligungsverfahren durch ihre konsultative und aktivierende Funktion dazu beitragen, Effizienzsteigerungen zu bewirken. Denn das Phänomen der „Betriebsblindheit“ betrifft oft insbesondere Fachverwaltungen und Politiker, die ansonsten keine Möglichkeit haben, die ganzheitliche Sichtweise der Bürger zu erfahren (vgl. P1:192f). Durch die Einbindung der Bürger in die politische Planung zum richtigen Zeitpunkt und in geeigneter Form wird die Outcome-Qualität von Entscheidungen sowie der Zufriedenheitsgrad mit politischen Entscheidungen in der Bürgerschaft verbessert.

Der Einwand Patemans, dass neue Beteiligungsformen nicht in der Lage sind genügend *öffentliche Aufmerksamkeit* zu erzeugen, kann für das Beispiel der BürgerInnenräte zurückgewiesen werden. Die BürgerInnenräte Vorarlbergs erfahren mittlerweile einen hohen Grad an Aufmerksamkeit der Medien auf allen Ebenen (P4:62f). Der Widerhall in den Medien scheint für das Beispiel BürgerInnenrat entsprechend der Zunahme seiner politischen Bedeutung zu steigen. Jedoch muss attestiert werden, dass die mediale Berichterstattung Schwierigkeiten hat, eine adäquate mediale Verwertung zu schaffen, da der News- oder Sensationsgehalt für Beteiligungsverfahren eher gering ist (P4:55ff). Die gängige Kurzberichterstattung reicht im Normalfall nicht aus, um ein deliberatives Verfahren differenziert und gehaltvoll medial darzustellen (vgl. Fishkin, 1997, p. 42f).

*Die Gefahr einer Instrumentalisierung* oder des *Missbrauchs* eines Beteiligungsverfahrens durch politisch Verantwortliche, besteht bei nicht-institutionalisierten Verfahren immer zu einem gewissen Grad. Bei den BürgerInnenräten wird diese Gefahr aber durch das Design des erweiterten Bürgerratsprozesses eingedämmt und bereits bei der Organisation des Verfahrens von Beginn an auf eine Zusammenarbeit von Bürgerschaft, politischen Gremien und Entscheidungsträgern gesetzt. In besonderer Weise hilft das Bürgercafé einen Missbrauch des Verfahrens zu verhindern, indem es ein Forum der Transparenz schafft, in dem Ergebnisse und Inhalte, Teilnehmer, Bürger, mediale Öffentlichkeit und politisch Verantwortliche aufeinandertreffen.

Der Kritik einer unzureichenden Institutionalisierung neuer Beteiligungsverfahren kann für das Beispiel der BürgerInnenräte widersprochen werden. Die Bemühungen der Vorarlberger Landesregierung, das Verfahren – beziehungsweise zunächst Bürgerbeteiligung im Allgemeinen – in der Verfassung zu verankern, ist der erste Schritt zu einer rechtlichen Etablierung neuer Beteiligungsverfahren. Doch für ein abschließendes Urteil über die tatsächlichen rechtlichen Konsequenzen der Verfassungsänderung in Vorarlberg ist es noch zu früh.

#### **4.6 Stärken und Nutzen der BürgerInnenräte**

Die vorangegangene Betrachtung des praktischen Fallbeispiels der BürgerInnenräte zeigt, dass dieses Verfahren in der Lage ist, eine besondere Form der Bürgerbeteiligung zu ermöglichen. Wird das Verfahren einem Entscheidungsprozess auf sinnvolle Art und Weise vorgeschaltet, dann kann es vielfältigen Nutzen erbringen (vgl. P3:69-79). Ausschlaggebend sind dabei die qualitativen Faktoren Zufallsauswahl, Dynamic Facilitation, aber auch die Einbindung in den Bürgerratsprozess.

Die Zufallsauswahl schafft statistische Repräsentativität und sorgt für eine heterogene Zusammensetzung des Rates. Diese ungewöhnliche Rekrutierungsmethode ermöglicht es, die unterschiedlichsten Menschen zu einem gemeinsamen Thema zusammenzubringen (P6:7ff). Dies stärkt die Identifikation mit der Gemeinschaft und lässt integrative Effekte entstehen (Büro-für-Zukunftsfragen, 2010, p. 15).

Die Moderationsmethode fördert außerdem die Toleranz der Teilnehmer anderen Meinungen gegenüber, regt zur Transformation der eigenen Präferenzen an und hilft, Informationen und Erfahrungen auszutauschen, was das Finden von nachhaltigen und konsensualen Lösungen ermöglicht (Arbter & Trattnigg, 2005, p. 295; Büro-für-Zukunftsfragen, 2010, p. 14f).

Partizipation in Form der BürgerInnenräte eröffnet somit Räume für Veränderungen und aktiviert ein transformatorisches Potential, das für die Lebendigkeit und Weiterentwicklung der Demokratie eine wichtige Rolle spielt (vgl. Barnes et al., 2007, p. 205).

Die Erfahrungen und das individuelle Wissen der heterogenen Teilnehmerschaft kann durch den deliberativen und bündelnden Charakter von Dynamic Facilitation zur Emergenz neuer, besserer Lösungen führen, die von einem breiten Gesellschaftsspektrum mitgetragen werden können (Büro-für-Zukunftsfragen, 2010, p. 14f). Der Politik kann ein BürgerInnenrat somit

helfen, nachvollziehbare und akzeptable Entscheidungen zu fällen, was nicht zuletzt auch Geld und Zeit spart (ebd.).

Als Ort der Vernetzung und Multiplikation dient dem Verfahren das Bürgercafé. In dessen Rahmen soll der aktivierende Funke des BürgerInnenrates auf interessierte Mitbürger überspringen und dabei Projekte und Initiativen entstehen, die vom freiwilligen ehrenamtlichen Engagement der Bürger (mit-)getragen werden. Ein BürgerInnenrat weckt somit das Interesse an Politik und regt zu mehr demokratischer Teilhabe an (Arbter & Trattnigg, 2005, p. 295; Strele, 2012, p. 29). Die Funktionen und Effekte, die ein BürgerInnenrat erzeugt, übersteigen damit die Eigenschaften einer rein konsultativen Politikberatung.

Die eingangs dieser Arbeit beschriebene postdemokratische Krise zeichnet sich vor allem durch die politische Apathie der breiten Bürgerschaft aus. Die BürgerInnenräte wirken dieser Entfremdung aktiv entgegen und haben das Potenzial Bürger und Politik wieder zusammenzuführen.

Eine besondere Stärke der BürgerInnenräte liegt in der Unterstützung, mit der das Büro für Zukunftsfragen, als Stabsstelle der Landesregierung, die Entwicklung und Verbreitung des Beteiligungsverfahrens organisiert (P6:53f). Diese besondere Verortung der Urheberschaft an dem Verfahren ist ein wesentlicher Unterschied zu anderen Beteiligungsverfahren, die meist von Seiten der (organisierten) Bürgerschaft oder der Politik angetrieben werden. Da das Büro für Zukunftsfragen eine intermediäre Position einnimmt, ist es optimal geeignet, um die BürgerInnenräte voranzutreiben. Diese Positionierung ermöglicht eine beiderseits hohe Akzeptanz für das Verfahren: bei der Bürgerschaft wie auch der Politik (vgl. P1:137-153). Akteure wie Politiker oder auch bürgerschaftliche Akteure wie NGOs, die immer zugleich ein Interesse an Macht und Ressourcen haben – so zumindest die geläufige Unterstellung – können solche Verfahren deshalb nicht mit derselben Glaubwürdigkeit befeuern (Haus, 2002, p. 85).

\* \* \*

## **5. Implikationen für Theorie und Praxis**

Nach der Untersuchung des Fallbeispiels in Kapitel 4 sollen in diesem Kapitel die Implikationen für Praxis und Theorie zusammengefasst werden, die aus den bisherigen

Betrachtungen abgeleitet werden können. Zunächst stehen dabei die Herausforderungen für die weitere Entwicklung und Verbesserung des Beteiligungsverfahrens BürgerInnenrat im Fokus.

Im Anschluss werden die Erkenntnisse aus der Untersuchung des konkreten Fallbeispiels in den Kontext der vorgestellten theoretischen Diskussion gesetzt.

### **5.1 Herausforderungen für die Praxis der BürgerInnenräte**

Die vielen Vorteile und Nutzen, die ein BürgerInnenrat im Optimalfall generieren kann, sind stark faktorabhängig. Es wurde gezeigt, dass besonders die Qualität, mit der die Zufallsauswahl, Moderation und die Folgeprozesse organisiert und durchgeführt werden, ausschlaggebend ist.

Ein wichtiger Faktor für die Qualität der Zufallsauswahl ist der Rücklauf auf die Einladungen. In Kapitel 4.2.1 wurde gezeigt, dass die Selbstselektion, die durch die Ablehnung der Einladungen stattfindet, auch bei der Zufallsauswahl eine Unterrepräsentierung gewisser Bevölkerungsgruppen entstehen kann. Es muss deshalb über eine veränderte, intensiviertere Ansprache der Eingeladenen nachgedacht werden. Besonders vielversprechend scheint die zwar zeitaufwändige, aber effektive persönliche Ansprache zu sein, die für die gezielte Nachrekrutierung bereits genutzt wird (vgl. Strele, 2012, p. 27). Bei der Suche nach Wegen, um die Rücklaufquote zu erhöhen, sollten außerdem (nicht-)monetäre Anreizsysteme nicht kategorisch ausgeschlossen werden. Für einzelne Teilnehmer könnte beispielsweise bereits die Übernahme von Fahrtkosten motivierend wirken, aber beispielsweise auch eine verstärkte Würdigung des Engagements durch die Politik und (mediale) Öffentlichkeit.

Weiter wurde gezeigt, dass der Moderator im BürgerInnenrat die entscheidende Rolle spielt und mittels der Moderationsmethode Dynamic Facilitation eine „quasi-deliberative“ Gesprächssituation schaffen muss. Die zentrale Rolle der Moderatoren ist ausschlaggebend für die Funktionalität des Verfahrens. Nicht jeder Moderator ist gleichermaßen dazu in der Lage, diese Rolle auszufüllen. Der kontinuierlichen Ausbildung eines Pools an erfahrenen und qualifizierten Moderatoren kommt deshalb eine große Bedeutung zu, auch um das Verfahren weiter zu verbreiten (vgl. Strele, 2012, p. 29).

Eine zusätzliche, zum Teil mit jedem BürgerInnenrat neu zu klärende Herausforderung ist die Form der institutionellen Einbindung des Verfahrens in den Entscheidungsfindungsprozess. Der Gesprächsprozess muss mit dem nachfolgenden (politischen) Handlungsprozess

verbunden sein und diesen beeinflussen (vgl. Gastil, 2005, p. 276). Ansonsten läuft der BürgerInnenrat Gefahr, die Vorurteile, die ihm entgegenstehen (vgl. Kapitel 4.3), zu bewahrheiten. Der Bürgerratsprozess und die geplante Integration des Verfahrens in den Vorarlberger Rechtsrahmen bezwecken eine gewisse Verbindlichkeit im Umgang mit dem Verfahren und seinen Ergebnissen herzustellen. Doch in jedem BürgerInnenrat sind die Parameter hierzu neu zu bestimmen. Für die BürgerInnenräte könnte es deshalb ergänzend Sinn machen, einen „Code of Conduct“ und qualitative Mindeststandards auszudefinieren, um eine adäquate Integration und Durchführung des Verfahrens zu garantieren und Missbrauch oder Instrumentalisierung zu vermeiden (vgl. P2:62ff).

Von zentraler Bedeutung scheint auch die Form und Intensität zu sein, mit der die Öffentlichkeit über das Verfahren und seine Ergebnisse informiert wird (vgl. Kapitel 4.3). Dabei ist es wichtig geeignete mediale Kanäle zu nutzen, die das Verfahren in adäquater Art und Weise wiedergeben können. Gleichzeitig muss das Thema in der medialen Berichterstattung kontinuierlich einfließen, um Transparenz und Wissen über die BürgerInnenräte zu schaffen und den angesprochenen Ressentiments entgegenzuwirken.

## **5.2 Implikationen für die theoretische Diskussion**

Die Untersuchung des Fallbeispiels lässt nicht nur die genannten Empfehlungen für dessen Weiterentwicklung zu, sondern eignet sich auch um einige Aspekte der theoretischen Diskussion weiterzudenken.

Wie im Theoriekapitel 1 gezeigt wurde, reichen die Reformansätze und Strategien, die von Seiten der beteiligungszentrierten Demokratietheorie vorgebracht werden, von sehr idealistischen, partizipatorischen Ansätzen bis hin zu eher pragmatischeren Vorgehensweisen, die vor allem auf deliberative Teilnahmeverfahren setzen. Partizipatorische Ansätze, die von TheoretikerInnen wie Carole Pateman vertreten werden, achten sehr stark auf die Ergebnisse eines Teilnahmeverfahrens und sind darauf fokussiert, dass diese Ergebnisse verbindlich sind (Michels, 2012, p. 285). Die deliberative Strömung dagegen konzentriert sich mehr auf das Design des Prozesses und die pragmatische institutionelle Einbindung eines Verfahrens (ebd. p. 286). Aktuelle Untersuchungen zeigen, dass neuartige deliberative Verfahren einfacher mit der repräsentativen Demokratie in Einklang zu bringen sind und weniger Spannungen erzeugen als vorrangig reformorientierte, partizipatorische Ansätze (ebd. p. 290f).

Benjamin Barber vertritt mit seiner Vision einer starken Demokratie eine Art Zwischenposition und kombiniert für seine konkreten Vorschläge sowohl partizipatorische und deliberative Elemente (Barber, 1994, p. 290). Er betont dabei die allgemein aktivierende Wirkung von mehr Partizipation auf die Bürgerschaft und argumentiert pragmatisch dafür, jene Verfahren einzusetzen, die funktionieren – egal, ob sie unmittelbar partizipatorisch wirken oder deliberativ. Eine mit solchen Elementen angereicherte Demokratie ist für den Umgang mit den Herausforderungen des politischen Feldes besser gerüstet als magere Demokratieversionen.

Die geplante Integration eines Bekenntnisses zu Bürgerbeteiligung in die Vorarlberger Landesverfassung, könnte als ein erster Ausdruck eines Paradigmenwechsels interpretiert werden, der längerfristig das Bild eines „schlanken Staates“ hin zu einem „aktivierenden Staat“ verändern wird (Oppen, 2005, p. 344). Dabei muss festgehalten werden, dass dieser Schritt in Vorarlberg nicht von langer Hand geplant gewesen ist. Vielmehr hat offensichtlich die Praxis rund um die BürgerInnenräte die Politik von diesem Verfahren überzeugt. Obwohl der BürgerInnenrat einer deliberativen Theorietradition entspringt, die vor allem eine integrative und pragmatische Strategie verfolgt und sich auf den Diskussionsprozess konzentriert, beginnt das Verfahren durch diesen Schritt nun expansiv auf das Demokratiegefüge einzuwirken und institutionelle Gegebenheiten zu verändern.

Die Verrechtlichung der BürgerInnenräte steckt in Vorarlberg allerdings noch in den Kinderschuhen und die praktischen Auswirkungen der Verfassungsänderung sind noch nicht absehbar. Dennoch könnte sie zum Ausdruck eines tatsächlichen Bedeutungsgewinns neuer Beteiligungsverfahren werden. Der BürgerInnenrat könnte zukünftig innerhalb des Arrangements der demokratischen Institutionen verstärkt eine neuartige Querschnittsfunktion erfüllen, die in der Lage ist, Beschränkungen zu überwinden und eine holistische und gleichzeitig bürgernahe Perspektive in das politische Geschehen einzubringen:

„Das politische System schichtet verschiedene Kompetenzbereiche übereinander und unterscheidet dabei ganz genau: Der Landtag hat eine bestimmte Funktion, die Landesregierung hat eine bestimmte Funktion, die Kommune, die EU-Ebene [...]. Was uns aber fehlt, sind Gremien, die fachübergreifend, ganzheitlich Themen behandeln. Denn wir als Bürger erleben natürlich die Ganzheit, nicht nur den Ausschnitt. Und da taucht jetzt plötzlich der BürgerInnenrat auf und ist eigentlich genau dafür geeignet und richtet sich damit mit seiner Botschaft nicht nur an die Landesregierung oder eine kommunale Regierung, sondern geht weit darüber hinaus. Das ist eine ganz besondere Stärke und Kraft.“ (P1:165-173).

Die Untersuchung des Beispiels BürgerInnenrat aus Vorarlberg lässt im Hinblick auf die zukünftige Entwicklung der Bedeutung von Partizipation einen vorsichtigen Optimismus zu. Die Methode BürgerInnenrat bleibt aber dennoch nur ein erster, kleiner Ausschnitt im Bild einer starken, partizipativ ausgerichteten Demokratie, wie sie sich Benjamin Barber vorstellt (vgl. Kapitel 1.3). Die BürgerInnenräte erreichen als Beteiligungsinstrument (noch) zu wenige Bürger und werden zu selten angewendet. Es ist festzuhalten, dass die BürgerInnenräte (und auch andere deliberative Beteiligungsverfahren) keine Wundermittel sind, die Probleme der etablierten Demokratieform im Handumdrehen beseitigen oder vermeintlich disfunktionale repräsentativ-demokratische Institutionen ersetzen könnten. Wie jedes Beteiligungsverfahren hat das Design der BürgerInnenräte ganz individuelle Stärken (vgl. Michels, 2012, p. 291). Im Fall der Bürgerräte kommen diese Stärken vor allem in der vorbereitenden Phase des „Policy-making-Prozesses“ zur Geltung.

Es bleiben deshalb vor allem theoretische Visionen, wie Benjamin Barbers „Starke Demokratie“, die argumentative Begründungen für die Annahme liefern, dass mehr Partizipation die gegenwärtigen Defizite der Demokratie ausmerzen kann. Die empirische Forschung, welche die Auswirkungen deliberativer Beteiligungsverfahren untersucht und stichhaltige Beweise für die erwarteten Effekte liefern könnte, hinkt der theoretischen Entwicklung des Feldes bislang jedoch noch hinterher (Carpini, Cook, & Jacobs, 2004, p. 336). Auch die Aussagekraft der in dieser Arbeit durchgeführten Untersuchung des Beispiels der Vorarlberger BürgerInnenräte, wird durch diese Tatsache getrübt. Denn insbesondere die „weichen“ Effekte, die neue Beteiligungsverfahren auslösen – wie die (Re-)Aktivierung bürgerschaftlicher Potenziale, die Bekämpfung politischer Apathie und die Ausbildung von erweiterten „political skills“ – sind schwer nachzuweisen und nur sehr sporadisch erforscht. So ist beispielsweise noch zu klären, wie lange solche Effekte anhalten und wie sie genutzt werden können. Weitere Erkenntnisse auf diesem Gebiet werden dringend gebraucht, um Beteiligungsmechanismen weiter zu verbessern und die Nachhaltigkeit ihrer Wirkungsweise sicherzustellen. Aus diesen Gründen wird der empirischen Untersuchung von Auswirkungen deliberativer Beteiligungsverfahren sowohl in der politischen Sphäre, als auch der Bürgerschaft in Zukunft gesteigerte Bedeutung zukommen müssen, um mit noch mehr Nachdruck für eine beteiligungszentrierte Neukonfiguration der Demokratie argumentieren zu können.

\* \* \*



## 6. Resümee

Zum Abschluss dieser Arbeit wird nun noch einmal zusammenfassend festgehalten, ob und wie die eingangs aufgestellten Forschungsfragen in dieser Arbeit beantwortet werden konnten.

### *Wie funktionieren Bürgerbeteiligungsverfahren und welche Effekte erzeugen sie?*

Die detaillierte Betrachtung und Untersuchung des empirischen Beispiels der BürgerInnenräte in Kapitel 3 und 4 gibt Aufschluss darüber, wie die Teilnehmersauswahl, Moderationsmethode und die Einbindung des Verfahrens in Entscheidungsfindungsprozesse ablaufen. Sie hat gezeigt, dass die Faktoren, die das Verfahren beeinflussen, sehr vielfältig sind. Insbesondere sind es im konkreten Fall die Zufallsauswahl, die Moderationsmethode Dynamic Facilitation und der Bürgerratsprozess, die ausschlaggebend die Funktionsweise bestimmen.

Die Effekte eines Beteiligungsverfahrens sind immer stark kontextabhängig. Sie variieren beispielsweise mit dem Zweck, dem das Verfahren dienen soll, dem Thema das behandelt wird, der Frage, wer am Prozess teilnimmt, welche Verbindlichkeit das Verfahren auf der politischen Ebene erzeugen kann, der Form der Institutionalisierung, bereitgestellten Informationen, den individuellen Präferenzordnungen und vielen weiteren Faktoren (Carpini et al., 2004, p. 336f). Diese Komplexität jedes Einzelfalles kann dazu führen, dass Bürgerbeteiligung auch ineffektiv oder im schlimmsten Fall kontraproduktiv wirken kann.

Die Untersuchung der BürgerInnenräte zeigt, dass funktionale Qualitätsstandards für das Verfahren und eine gelungene Form der Integration in das demokratische Institutionengefüge wirksame, pragmatische Mittel sind, um diesen Kontext zu einem gewissen Grad zu vereinheitlichen und damit die erhofften Effekte zu stabilisieren.

Durch die konsultative Konzeption wirkt ein BürgerInnenrat zunächst als politikberatendes Element, das in der Lage ist Laienmeinungen für politische Entscheidungsprozesse zugänglich zu machen. Zeitgleich wirkt das Instrument damit aber auch als Motor für die Entstehung eines Dialogs zwischen Bürgerschaft und dem politisch-administrativen Apparat.

Die stärkste Wirkkraft entsteht für die teilnehmenden Individuen. Sie erfahren im gruppenspezifischen Prozess des BürgerInnenrates ein „aktivierendes Moment, gesellschaftliche Zusammenhänge umfassend und reflektierend zu betrachten und sich selbst in der Handlungsverantwortung zu sehen“ (vgl. Strele, 2012, p. 23). Dieses aktivierende Moment, das hauptsächlich für die Teilnehmer – in geschwächerter Form auch für die

interessierten BürgerInnen im Bürgercafé – spürbar wird, kann dazu führen, dass diese Personen wieder verstärkt am öffentlichen und politischen Geschehen teilhaben wollen. Das Beteiligungsverfahren erschließt auf diese Weise soziales Kapital und regt zu bürgerschaftlichem Engagement an.

***Wie lassen sich neue Formen der Bürgerbeteiligung in das System der repräsentativen Demokratie integrieren?***

Die Integration der BürgerInnenräte in das institutionelle Gefüge der Vorarlberger Demokratie steht mit der geplanten Institutionalisierung kurz davor, einen bedeutsamen Schritt nach vorne zu machen. Die gegenwärtigen Pläne, dem Verfahren durch eine Verfassungsänderung einen erhöhten Stellenwert zu verschaffen, könnten zum Ausdruck eines echten Paradigmenwechsels werden – je nachdem, wie das Vorhaben letztendlich verwirklicht wird und welche Konsequenzen es mit sich bringt.

Solche Entwicklungen zeigen, dass deliberative Beteiligungsverfahren dabei sind, erwachsen zu werden (Bohman, 1998). Die Konzentration deliberativer Ansätze auf pragmatische Fragen der Durchführbarkeit – jenseits von (unerreichbaren) normativen Idealen – wurde vor allem aus Sicht partizipatorischer Ansätze als erhebliches Manko kritisiert (vgl. Kapitel 1.4.2). Für Theoretiker der partizipatorischen Schule, wie Pateman (2012), bleibt der Pragmatismus deliberativer Bürgerbeteiligung nur eine schlechtere Alternative zu echten partizipatorischen Reformen. Doch nun scheint gerade diese Eigenschaft zum Trumpf der deliberativen Demokratie zu werden. Die handlungsorientierte Ausrichtung vermeidet einen ideologischen Konfrontationskurs mit den etablierten repräsentativ-demokratischen Institutionen. Dieser Umstand befördert eine schnell steigende Akzeptanz und Verbreitung deliberativer Beteiligungsverfahren. Deliberative Ansätze sind von einem Realismus geprägt, der vor allem auch die Auseinandersetzung mit den eigenen praktischen Begrenztheiten nicht scheut. Auf diese Weise kann Schritt für Schritt die Integration einzelner Maßnahmen und Verfahren in institutionelle und gesellschaftliche Gegebenheiten vorangetrieben werden.

Dieser Pragmatismus und die realistische Anpassung des Ansatzes, schmälert auch nicht – wie befürchtet – das Potenzial deliberativer Verfahren, kritische und auch oppositionelle Ideale einer „besseren“ oder „starken“ Demokratie zu verbreiten (vgl. Bohman, 1998, p. 423). Neue Beteiligungsformen regen die Bürger dazu an, in einer anderer Weise über Probleme, Konflikte und Institutionen nachzudenken und helfen so, eine Beteiligungskultur in Gesellschaft und Politik auszubilden, die als Grundlage weitergehender partizipatorischer Reformen und Institutionalisierungen unerlässlich ist.

***Sind neue Bürgerbeteiligungsverfahren wirksame Mittel um die Krise der repräsentativen Demokratie zu überkommen?***

Die Analyse der BürgerInnenräte und ihrer Effekte in dieser Arbeit legt den Schluss nahe, dass deliberative Varianten der Bürgerbeteiligung tatsächlich helfen, den postdemokratischen Entwicklungen, die nach einer Reform des politischen Systems schreien, entgegenzuwirken. Die Erfahrungen mit dem Beteiligungsverfahren zeigen, dass die Bürger ein großes Interesse daran haben, an Entscheidungsprozessen, die ihren unmittelbaren Sozialraum betreffen, mitzuwirken. Die BürgerInnenräte schaffen neue Kommunikationskanäle, die unter gewissen Voraussetzungen dazu in der Lage sind, „Politikverdrossenheit“ in „Beteiligungswillen“ zu transformieren (Strele, 2012, p. 6). Letztlich sind die Effekte, die das Verfahren bei den Teilnehmern auslöst von zentralerer Bedeutung als die konkreten Inhalte und Lösungsvorschläge die ein BürgerInnenrat erzeugt. Die Stärken der BürgerInnenräte liegen vor allem in der aktivierenden Funktion, die sie auf die Bürgerschaft ausüben. Dadurch helfen sie Politik wieder zur öffentlichen Angelegenheit aller Bürger zu machen, und die gegenwärtig zu beobachtende, unnatürliche Distanz zwischen Bürger und Politik zu verringern. Das Beteiligungsverfahren vermittelt den Bürgern das Gefühl, dass sie selbst in der Pflicht stehen und sich aktiv einbringen müssen, wenn sie Dinge verändern wollen.

Es sind diese Effekte, die Bürgerbeteiligung zum wirksamen Mittel gegen die Krise der repräsentativen Demokratie macht. Deliberative Beteiligungsverfahren wirken so als wichtige Katalysatoren für eine beteiligungsorientierte Erneuerung der Demokratie.

## Anhang

### 1 P1: Interview mit Dr. Manfred Hellrigl am 02.10.2012

2

3 *DO: Ich habe nun ja schon einiges über die Anfänge der Bürgerräte bei euch in Vorarlberg*  
4 *erfahren können. Du hast damals ja ein „Dynamic Facilitation“ - Training absolviert und*  
5 *hast das dann quasi importiert, ist das richtig?*

6 **MH:** Also, die Geschichte ist so, dass ich [...] ich hab schon früher Trainings gemacht beim  
7 Matthias zur Bonsen in Oberursel. Und der Matthias ist eigentlich so der Mann, der immer die  
8 Fühler ausstreckt und vor allem in den USA schaut was gibt's da für neue Methoden und  
9 Verfahren. Meines Wissens war er derjenige, [...] der „Appreciative Inquiry“ und ich glaube  
10 sogar Open Space und solche Methoden nach Europa gebracht hat und da Trainings  
11 angeboten hat.

12 Ich war deshalb, weil ich schon mal Trainings bei Ihm gemacht hab bei Ihm im E-  
13 Mailverteiler drin. Und eines Tages, das war im Jahr 2004, hab ich einen Newsletter  
14 bekommen, in dem er „Dynamic Facilitation“ kurz beschreibt. Und ich kann mich darum an  
15 das Jahr erinnern, weil wir damals diese ganze „Kinder in die Mitte“ Geschichte abgekreist  
16 haben. Wir haben an einem Bürgergutachten gearbeitet. Zum ersten Mal an einem großen  
17 Beteiligungsverfahren und dafür ein Gutachten für die Regierung erstellt [...] Und ich kann  
18 mich erinnern, da war in diesem Newsletter die Rede von einem neuen Moderationsverfahren,  
19 das nicht linear, sondern zirkulär funktioniert. Und das alleine hat mich hellhörig gemacht. Es  
20 war sogar kurz beschrieben wie das funktioniert [...] mit diesen Flips: „Challenges“,  
21 „Solutions“, „Concerns“, „Facts“. Und das hat sofort für mich völligen Sinn gemacht. Ich  
22 habe am gleichen Morgen[...] also ich hab am Morgen diese Mail gelesen und habe am  
23 selben morgen eine Sitzung gehabt und hab das sofort ausprobiert. Und das hat sensationell  
24 funktioniert. Und ich habe dann eigentlich ein ganzes Jahr lang mit dieser Methode gearbeitet  
25 zum Teil sogar mit großen Gruppen. Ich kann mich erinnern, in Götzis haben wir eine  
26 Veranstaltung moderiert [...] also ich hab keine Ausbildung gehabt, ich hab nur mit diesem  
27 eingelesenen von der E-Mail gearbeitet und mir selbst so meine Gedanken gemacht. Weil mir  
28 das so umständlich erschien ist mit diesen einzelnen Flips zu arbeiten, bin ich hergegangen  
29 und habe das mit [...] Mindmaps „geharvestet“.

30 Das war wirklich erstaunlich. Ich bin ja eh so ein handgestrickter Typ: „do it yourself“ [...] 31 und dann bin ich erst nach relativ langer Zeit – ich habe da sicher schon ein dreiviertel Jahr 32 mit der Methode gearbeitet – auf die Idee gekommen bin ich könnt ja eigentlich eine 33 Ausbildung machen, weil es eben so ergiebig war. Und das war meines Wissens dann 2005 34 [...]. Jedenfalls hab ich relativ spät dann erst diese Ausbildung gemacht beim Jim. Ich war 35 zunächst völlig verwirrt, weil die Methode anders war, als ich Sie mir vorgestellt hab, 36 zumindest in Teilen. Und das wichtige war aber, das wir uns begegnet sind, als Menschen. 37 Weil – das habe ich sofort gemerkt – Jim’s wahre Leidenschaft brennt nicht nur für DF 38 sondern für die Wisdom Councils. Und Ich hab sofort gemerkt, das wäre was für uns. Und ich 39 hab Ihn gelöchert mit Fragen und er war mehr als dankbar, dass Ihn da wer fragt. Denn das 40 war ein Setting – das waren lauter Unternehmensberater und die waren eigentlich nur an der 41 Moderationsmethode interessiert, die haben gar keine Anwendung für die Wisdom Councils 42 gesehen. Und er hat den ganzen Tag von einer viertägigen Ausbildung nur noch für Wisdom 43 Councils verwendet. Da war ziemlicher Unmut in der Gruppe [...]. Aber wir haben uns 44 praktisch gefunden.

45 Und dann ist noch etwas Witziges passiert. Und zwar der Kurs fand von – ich kann mich nicht 46 genau erinnern – Dienstag bis Freitag statt und wir haben uns dann die Adressen 47 ausgetauscht, weil wir uns gleich sympathisch waren.

48 Ich bin am Freitag noch mit dem Zug zurück. Und am Sonntag sitz ich mit meiner Familie am 49 Mittagessen und dann klingelt das Telefon und der Jim sagt ich bin in Lindau ich könnt dich 50 besuchen kommen.

51 Damit hatte ich überhaupt nicht gerechnet und so ist das ganze dann ins Rollen gekommen. 52 Der Jim war gleich da [...] und so hat das alles dann begonnen. Er war eigentlich auf der 53 Suche nach einem Partner der die Wisdom Councils anwenden will [...]

54 *DO: In welchem Kontext hat er die Wisdom Councils in Amerika angewendet?*

55 **MH:** Er hat nur ein paar wenige Beispiele. [...] Ich glaub in einer Schule haben Sie das mal 56 gemacht und in einer Genossenschaft, einer landwirtschaftlichen Genossenschaft. Mit diesen 57 Beispielen geht er heute noch hausieren. Also er hat relativ wenige Anwendungen.

58 Der Grund liegt wohl darin, dass er – es ist oft der Erfinder, der seiner eigenen Methode im 59 Weg steht. Der Punkt ist, dass er ein sehr hohes Ideal hat und das aber eigentlich ein 60 Werkzeug ist, das in die Hände von Bürgerinnen und Bürgern gehört. „We the people“.

61 Sein Traum ist es, dass praktisch Menschen, auf allen Ebenen - am liebsten wäre Ihm global,  
62 auf Eigeninitiative Bürgerräte und Wisdom Councils organisieren. Er war zunächst gar nicht  
63 so begeistert, dass wir da als Regierungsstelle das verwenden. Er hat das nur als  
64 Zwischenlösung gesehen [...]. Es hat Ihm schon eingeleuchtet, dass man zuerst mal irgendwo  
65 beginnen muss, dass Leute das Verfahren kennen lernen. Aber die Hoffnung war immer, dass  
66 die Menschen das selber anwenden.

67 Es war eine lange Suche nach der ersten Gemeinde, die bereit war, so etwas zu machen. Und  
68 das war 2006 Wolfurt, ich glaub im Herbst war das. Und das haben wir sogar dokumentiert.  
69 Da gibt's Videoaufnahmen. Und dieser erste Bürgerrat ist eigentlich gleich gut gelaufen. Das  
70 war eine Blitzaktion damals: Ich habe eine Vortragsanfrage bekommen, von Wolfurt, die  
71 waren damals an einem Leitbild dran. Und die wollten einen Vortrag von mir. [...] Und im  
72 Gespräch mit dem Siggi Fink damals, das war gar nicht der Bürgermeister sondern ein  
73 engagierter Bürger aus der Gemeinde, mit dem wir schon lange zusammenarbeiten. Im  
74 Gespräch mit dem Bürger taucht dann die Idee auf wir könnten da doch – nicht nur  
75 theoretisch- sondern wir könnten ja einen BürgerInnen-Rat machen. Und die haben sich bereit  
76 erklärt und gesagt OK, das machen wir.

77 Die Zufallsauswahl hat damals der Gemeindesekretär gemacht. Der Bürgermeister hat die  
78 Bürger angerufen. Alle Bürger haben sofort zugesagt, die er angerufen hat. 100%  
79 Rücklaufquote, wobei es wahrscheinlich nicht ganz astrein war, aber das war schon OK.  
80 Sogar noch mit einem Zusatzkriterium, das haben wir nie wieder gemacht, aber nicht  
81 uninteressant: Und zwar hat man damals eine Mischung zwischen Mietern und Leuten, die im  
82 Eigenheim wohnen gesucht, das war damals ein Kriterium neben Geschlecht und Alter. Und  
83 das ist super gelaufen.

84 Und am Schluss, sowohl vom Bürgerrat als auch von der Präsentationsveranstaltung, war  
85 eigentlich der Wunsch da in einem halben Jahr wieder einen Bürgerrat zu machen und  
86 diesmal aber zu einem speziellen Thema, nicht so allgemein sondern zum Thema Migration.

87 Der Jim war total begeistert als er gehört hat, dass wir den ersten Wisom Council gemacht  
88 haben, das ist erfolgreich gelaufen, es waren ein Haufen Leute bei der  
89 Präsentationsveranstaltung.

90 Und er hat dann ziemlich bald eine Telefonkonferenz arrangiert, einfach aus Freude, dass der  
91 Funke überspringt: Erster Bürgerrat in Europa. Bei der Telefonkonferenz waren sicher 12-15,  
92 20 Leute, hauptsächlich Amerikaner. Und ich hab dann von der Sache erzählt und alle waren  
93 begeistert. Und dann fragt da einer, ja wie geht's denn da jetzt weiter? Und ich hab gesagt, ja

94 da gibt's die Idee wir könnten noch einen machen. Der Bürgermeister hätte gerne einen zum  
95 Thema Migration. Dann sagte der Jim aber: Stopp, Stopp, Stopp. Das ist dann aber kein  
96 Bürgerrat mehr. Dann sag ich [...], ja wieso nicht? Ja, sagt der Jim, beim Bürgerrat wird das  
97 Thema von den teilnehmenden Personen selbst bestimmt. Da kann man nicht irgendwas in  
98 Auftrag geben.

99 Und womit ich überhaupt nicht gerechnet hab, war dass da Leute in der Konferenz waren, die  
100 gesagt haben, Ja Moment, das klingt aber total interessant, so was wollen wir. Aber der Jim  
101 hat sich verteidigt und hat gesagt, das ist aber kein Bürgerrat. Und das hat dann bei uns  
102 gearbeitet, das ging dann eine Woche oder zwei und dann hat sich der Jim gemeldet und hat  
103 gesagt, OK. OK, also er hat sich das überlegt und aus seiner Sicht kann man das machen, aber  
104 man muss es dann anders nennen. Und somit waren dann die „Creative Insight Councils“  
105 geboren, wobei sich dann im Nachhinein herausgestellt hat, dass das eigentlich die  
106 „Killerapplikation“ der Bürgerräte ist. Weil sich da sowohl die Bürger also die Eingeladenen  
107 und auch die Politik etwas darunter vorstellen können. Das ist ergiebiger. Es ist bis heute eine  
108 Herausforderung und ein Wagnis ein richtiges Wisdom Council zu machen, wo die Bürger  
109 selbst bestimmen.

110 *DO: Also, die Selbst-Initiierung ist quasi das Kernelement eines richtigen Wisdom Councils?*

111 **MH:** Genau.

112 *DO: Aber die Bürgerräte, die das Büro für Zukunftsfragen fördert, sind in dem Sinne keine*  
113 *richtigen Wisom Councils sondern Creative Insight Councils?*

114 **MH:** Ja, wenn man ganz genau ist, muss man noch eine dritte Variante unterscheiden. Wir  
115 geben oft schon eine Richtung vor. Also es gibt schon diese richtigen Creative Insight  
116 Councils, wie z.B. zum Seestadt-Areal. Wir haben ein Projekt und genau zu diesem Projekt  
117 trifft sich dann eine Gruppe von Bürgern. Die klassischen Wisdom Councils, völlig ohne  
118 Themenstellung, gibt es kaum. Meistens geht es doch um die Frage, wo sollen wir uns in  
119 Zukunft hinentwickeln, welche Perspektiven haben wir als Gemeinde oder Region. Und das  
120 ist dann so ein Mittel-Ding, nicht ganz frei aber doch sehr frei. Aber das was alle drei  
121 Spielarten auszeichnet ist, dass letztlich die Bürgerinnen und Bürger doch selbst entscheiden,  
122 worüber Sie reden. Weil auch wenn man Ihnen ein Thema vorgibt, kann es sein, dass Sie  
123 sagen: „Eigentlich geht es um ganz was anderes“. Das ist auch eine interessante Erfahrung,  
124 die wir immer wieder machen. Bei einem offenen Bürgerrat gibt's am Anfang diese  
125 Themensammlungen. Es verblüfft mich immer wieder, dass wenn man dann am Schluss

126 zurückblickt, merkt man dass fast alle diese Themen mehr oder weniger zur Sprache  
127 gekommen sind.

128 *DO: Wie funktioniert das Instrument Bürgerrat an der Schnittstelle zwischen Verwaltung,*  
129 *Politik und Bürgerschaft genau. Kannst du mir dazu sagen, was genau die Qualität des*  
130 *Verfahrens ist? Der Bürgerrat ist ja vor allem ein konsultatives Gremium, das einberufen*  
131 *wird und vor allem im Bereich Politikberatung funktioniert. Würdest du sagen, dass das*  
132 *tatsächlich die einzige Funktion ist, konsultativ zu wirken oder geht es darüber hinaus?*

133 **MH:** Nein, es geht natürlich darüber hinaus. Ich hab schon ein bisschen Mühe, ich verstehe  
134 das schon, wenn du von Schnittstelle redest, aber für mich ist ein ganz wichtiger Punkt, dass  
135 ich eigentlich das Zukunftsbüro in einer intermediären Position sehe. Und zwar können wir  
136 beobachten, dass es sowohl von Seiten der Politik als auch von Seiten der Bürgerschaft ein  
137 gegenseitiges Misstrauen gibt. Und da braucht es eine Stelle dazwischen, intermediär, die  
138 vermittelt, die eine Brückenbauerfunktion hat. Das ist uns glücklicherweise mit dem  
139 Zukunftsbüro gelungen, dass wir von beiden Seiten akzeptiert und anerkannt werden. Und das  
140 ist so, dass wenn es um Gemeindekooperationen geht, wenn mehrere Gemeinden  
141 zusammenarbeiten sollen, dann braucht es einen dritten Unabhängigen, denn da gibt es  
142 gegenseitiges Misstrauen. Die haben immer das Gefühl, da will uns einer über den Tisch  
143 ziehen. Und diese Rolle übernehmen wir praktisch bei den Bürgerräten. Wir machen  
144 vertrauensbildende Arbeit in Richtung Regierung in dem wir der Politik erklären, dass es  
145 wichtig ist mit den Bürgern zu arbeiten und wir haben ein Verfahren, vor dem man sich nicht  
146 fürchten muss und das einen Nutzen produziert im Sinne davon, dass es Akzeptanz schafft,  
147 und koordinierte Lösungen produziert, die allgemein anerkannt werden und ein konstruktives  
148 Klima schaffen – was ja alles nicht selbstverständlich ist. Da hat die Politik einen ganz  
149 intensiven Nutzen davon.

150 Wir arbeiten auch in Richtung der Bürger indem wir Ihnen erklären: Eure Stimme wird  
151 gebraucht, wir wollen euch neben den Fachleuten hören wir wollen euch in Diversität  
152 zusammen bringen und für euch steckt auch ein Nutzen darin, nämlich dass Ihr nicht nur  
153 Opfer des Systems seid sondern mitgestalten könnt. Das Verfahren macht Spaß, es ist  
154 Ermächtigung, es ist Lustvoll. Das merken wir auch, wie es angenommen wird. Und ganz  
155 eine wichtige Funktion ist es, dass die Bürger die Möglichkeit haben, sich selbst eine  
156 Meinung zu bilden. Dadurch, dass da so diverse Gruppen heterogen zusammen kommen. Für  
157 mich ist das eine der herausragendsten Eigenschaften. Also nicht nur „Politikberatung“, das  
158 ist ein wichtiger Teil, aber der Bürgerrat wirkt genau so in Richtung Öffentlichkeit. Und das



159 ist der Grund, warum es uns auch gar nicht so leicht fällt, nach dem die Regierung das nun ja  
160 gesetzlich irgendwie fangen und verankern will. Es fällt uns jetzt auf, dass der Bürgerrat sich  
161 nur teilweise an die Regierung, an die Politik wendet und mindestens genau so stark eine eine  
162 Message, eine Botschaft an die Bürgerschaft selbst richtet. Das hängt natürlich davon ab, ob  
163 die Medien das kolportieren, ob die Bürger zu den Veranstaltungen kommen, das besuchen.  
164 Aber der Bürgerrat ist eigentlich eine Größe, die mir erst kürzlich bewusst geworden ist [...].  
165 Das politische System schichtet verschiedene Kompetenzbereiche übereinander und  
166 unterscheidet dabei ganz genau: Der Landtag hat eine bestimmte Funktion, die  
167 Landesregierung hat eine bestimmte Funktion, die Kommune, die EU-Ebene [...]. Und da  
168 wird genau unterschieden. Was uns aber fehlt, sind Gremien, die fachübergreifend,  
169 ganzheitlich Themen behandeln. Denn wir als Bürger erleben natürlich die Ganzheit, nicht  
170 nur den Ausschnitt. Und da taucht jetzt plötzlich der BürgerInnenrat auf und ist eigentlich  
171 genau dafür geeignet und richtet sich damit mit seiner Botschaft nicht nur an die  
172 Landesregierung oder eine kommunale Regierung sondern geht weit darüber hinaus. Das ist  
173 eine ganz besondere Stärke und Kraft.

174 *DO: Ein anderes Problem hat man ja dadurch, dass durch die Zufallsauswahl keine*  
175 *Repräsentativität in statistischer Art und Weise gegeben hat. Dieses Instrument hat also eine*  
176 *ganz andere Qualität als andere „normal“ legitimierte Gremien hat. Ist das dann nicht ein*  
177 *großes Problem, wenn man Erwartungshaltungen an die Umsetzung betrachtet? Wie kann*  
178 *man jetzt sicherstellen, dass was bleibt von den Ergebnissen, dass was umgesetzt wird? Denn*  
179 *das wäre ja eigentlich nicht zu erwarten – rein aus Legitimitätsgesichtspunkten.*

180 **MH:** Das ist jetzt wichtig, wenn du jetzt von Legitimität und Repräsentativität sprichst. Der  
181 Bürgerrat trifft ja keine Entscheidungen. Das müssen wir feststellen und ist ein absolutes  
182 Missverständnis, wenn man das anders sieht. Der Bürgerrat ist ein beratendes Gremium, Er  
183 soll ein Thema in seiner Ganzheit erörtern. Dazu brauche ich keine Repräsentativität, die  
184 brauche ich nur dann in Gremien, die Entscheidungen treffen – wobei dann die nächste Frage  
185 ist, ob die das tatsächlich herstellen können [...]. Das was wir brauchen ist Diversität,  
186 Heterogenität. Damit einzelne Interessengruppen, einzelne Stakeholder da keine Dominanz  
187 entfalten. Deshalb achten wir darauf, deshalb ist die Zukunftsauswahl auch so wichtig, dass  
188 wir eine möglichst bunte Mischung an Standpunkte bekommen. Je diverser die Gruppe ist,  
189 desto eher gelingt es Ihr eigentlich die Ganzheit der Perspektiven abzubilden und im  
190 Abschlussstatement einzufangen. Das Statement selber ist nur ein Vehikel für eine  
191 Auseinandersetzung, für eine Diskussion, die dann erfolgen soll. Insofern ist es fast schon  
192 eine journalistische Arbeit, die ein Bürgerrat macht, in dem er versucht ein Thema im ganzen

193 Spektrum möglicher Blickwinkel zu erörtern. und das ist dabei aber keine  
194 Machtauseinandersetzung, indem man schaut wer Recht hat. Sondern jeder hat Recht, jeder  
195 hat einen Puzzlestein im Mosaik. Im Optimalfall gelingt es dem Bürgerrat diese Vielfalt im  
196 Statement abzubilden. Das Verblüffende ist, dass da dann trotzdem noch etwas Sinnvolles  
197 dabei herauskommt. Etwas, das den Hausverstand anspricht und etwas, das jenseits der  
198 Lösungsmöglichkeiten von Parteien liegt. Und das ist ein ganz ein großer Bedarf und deshalb  
199 sagen wir oft der Bürgerrat ist geeignet den Sinn wieder in die Politik zu bringen. Wo eben oft  
200 diese ganzen Mechanismen, die wir kennen, über Parlament und Ausschüsse und Parteien  
201 eigentlich oft zu einer Fragmentierung von Sichtweisen führen, mit unbefriedigenden  
202 Ergebnissen.

203 *DO: Ja, vielen Dank. Jetzt haben wir vorher kurz bereits die geplante Institutionalisierung*  
204 *angesprochen, die geplant ist vom Herrn Landeshauptmann. Du hast durchblicken lassen,*  
205 *dass du das ein bisschen kritisch siehst und vielleicht auch Angst hast, dass das ganze am Ziel*  
206 *vorbei führt. Habe ich das richtig verstanden?*

207 **MH:** Nun ja, das ist vielleicht nicht das richtige Wort. Zunächst freuen wir uns natürlich sehr  
208 darüber, wenn die Regierung da eine symbolhafte Handlung trifft. Und das ist vor Allem eine  
209 symbolhafte Wirkung, so wie es aussieht, wird in der Landesverfassung ein Teil eingefügt,  
210 der etwa so lauten wird: „Das Land Vorarlberg bekennt sich zu direkter und partizipativer  
211 Demokratie“ – und damit zu Bürgerbeteiligung in beiden Facetten. Ursprünglich war einmal  
212 die Rede davon den Bürgerrat direkt zu erwähnen, da gibt es aber mittlerweile  
213 ernstzunehmende Bedenken, weil der Bürgerrat eigentlich ein Verfahren ist [...] und die  
214 Verfassung sollte eigentlich allgemeinen Charakter haben. Nicht mit einem Verfahren besetzt  
215 sein, das jetzt modern erscheint. Was ist wenn in zwei drei Jahren vielleicht ein besseres  
216 Verfahren auftaucht? Die Verfassung sollte da eigentlich zeitloser sein.

217 Also es ist ein wichtiges Symbol, für mich ein politischer Paradigmenwechsel. Nicht mehr  
218 nur ordnungspolitisch von oben nach unten durchzuregieren, sondern mehr horizontal die  
219 Verständigung zu suchen und eigentlich eine neue politische Rolle der Moderation zu spüren.  
220 Das finde ich ein sehr schönes und wichtiges Signal. Das was im Zuge der Beschäftigung mit  
221 diesen juristischen Fragen aufgetaucht ist, ist für mich ein neues Bild, das ich vorher nicht  
222 hatte, wo sich plötzlich das Bild verschiebt, dass die Landesregierung nicht einfach als  
223 Auftraggeber von einem Bürgerrat sehen soll und kann. Sondern ich würde sagen, dass die  
224 Landesregierung eine ganz wichtige [...] Institution ist, die die Abhaltung von  
225 BürgerInnenräten fördern und unterstützen kann. Und ich wüsste nicht, wer das sonst so gut

226 kann, wie eine Landesregierung, weil die Kommune zu niedrig ist und der Bund zu weit weg.  
227 Aber es ist nicht die Auftraggeberrolle, sondern eher so eine nährende, fördernde,  
228 unterstützende Rolle, weil das Ergebnis nicht nur einer Landesregierung zugute kommt und  
229 der Landesebene sondern eine viel breiter Wirkung entfaltet. [...] also ich wüsste jetzt noch  
230 nicht den Begriff. Auf englisch gefällt mir „Hosting“. Die Landesregierung als Gastgeber der  
231 Bürgerräte aber nicht Auftraggeber. Das ist der Unterschied.

232 *DO: Diese doppelte Rolle die die Landesregierung erfüllt, kommt einem fast schon ein*  
233 *bisschen schizophren vor. Auf der einen Seite will Sie ja ganz klar die Macht über die*  
234 *Themengebiete haben. Kann das dann nicht irgendwie kollidieren mit dieser zweiten Rolle?*  
235 *Gibt es nicht vielleicht Interessenskonflikte, wenn eine Landesregierung auch noch solch ein*  
236 *Beteiligungsinstrument transportiert?*

237 **MH:** Interessante wichtige Frage. Aus meiner Erfahrung ist es so: Ich sehe den  
238 Interessenkonflikt nicht wirklich. [...] Das was ich aber sehr wohl sehe, das war schon beim  
239 ersten Bürgerrat in Wolfurt sichtbar. Nämlich, dass weniger die Exekutive als die Legislative  
240 Angst hat. Und zwar die Führungspersonen, ein Bürgermeister, ein Landeshauptmann, die  
241 fürchten sich nicht vor einem Bürgerrat – im Gegenteil: Die sehen da eine ganz wichtige [...],  
242 für mich ist das fast schon so etwas wie eine neue sozialpartnerschaftliche Rolle, nämlich,  
243 dass man schon bevor etwas in offizielle Gremien kommt über einen Mechanismus der  
244 Verständigung verfügt. Die, die Sorgen haben sind interessanterweise eher die politischen  
245 Mandatsträger, die für sich in Anspruch nehmen: „Wir sind ja die Volksvertreter, wozu  
246 braucht es dann einen Bürgerrat“. Die fühlen sich da ein bisschen in Frage gestellt und  
247 konkurrenziert. Was meiner Meinung nach auch überzogen ist weil man dazu einfach  
248 verstehen muss, dass die Parlamente grundsätzlich unter Druck sind. Dass sie zunehmend  
249 Legitimationsschwierigkeiten haben. Es taucht die Frage auf, ob es wirklich die wichtigen  
250 Themen sind, die im Parlament erörtert werden? Sind die Leute die da drin sitzen [...]  
251 repräsentieren die tatsächlich das Volk? Ist die Art und Weise, wie dort gesprochen wird die  
252 geeignete Art und Weise um zu Lösungen zu kommen? Da haben immer mehr Menschen, vor  
253 allem junge Menschen Probleme damit. Insofern ist nicht die Beteiligung das Problem [...]  
254 sondern insgesamt der Zustand der parlamentarischen Demokratie auf allen Ebenen. Meines  
255 Erachtens der Bürgerrat eine Methode, die geeignet ist ihnen wieder mehr Bodenhaftung zu  
256 geben, wie man an den Enquete-Veranstaltungen sieht, die im Landtag gemacht werden. Wo  
257 beispielsweise die Themen eines Bürgerrates nochmals aufgearbeitet werden und dann in  
258 Form eines offenen World Cafe erörtert werden und dann kann immer noch der Landtag in  
259 seinem gewohnten Mechanismus – oder auch die Gemeindevertretung – das in Ihren

260 Verfahren besprechen, Entscheidungen treffen und Beschlüsse fassen. Das ist keine  
261 Konkurrenz sondern eine ganz wichtige Ergänzung der Parlamente.

262 *DO: Also eine Ergänzung im Sinne des Agenda-Settings, das im Vorfeld von normalen*  
263 *repräsentativ-demokratischen Prozessen abläuft und so ein Stück weit Richtung gibt aber*  
264 *über die Entscheidungsverfahren keine Aussagen trifft. Jetzt gab es ja auch schon landesweite*  
265 *Bürgerräte und sogar schon einen bundesweiten Bürgerrat. Was sind die Unterschiede*  
266 *zwischen Bürgerräten auf verschiedenen Ebenen. Gibt es da Unterschiede für dich? Auf*  
267 *welcher Ebene eignen sich Bürgerräte als Beteiligungsinstrument denn am besten? Oder*  
268 *kann man das so gar nicht sagen?*

269 **MH:** Ich befürchte, dass es da noch zu früh ist, etwas dazu zu sagen weil es ja erst eine Hand  
270 voll Landesweite Bürgerräte gegeben hat, nach der offiziellen Rechnung drei. [...]

271 Am meisten Erfahrung haben wir auf der kommunalen Ebene. Wir haben auch schon einige  
272 Erfahrung auf der regionalen Ebene, da würde ich sagen steht das Verfahren und funktioniert.  
273 Was wir merken ist, dass je abstrakter die Ebene wird, desto schwieriger wird es. [...] Es ist  
274 ein Unterschied: In einem kleinen und überschaubaren Bundesland wie Vorarlberg,  
275 funktioniert ein landesweiter Bürgerrat noch einfacher, als wenn man das in einem größeren  
276 Kontext macht, wie beispielsweise Niederösterreich oder Baden-Württemberg. Das sind ja  
277 auch Länder, aber ist das eine ganz andere Dimension. Da habe ich das Gefühl, müssen wir  
278 noch viel mehr experimentieren und Erfahrungen sammeln. Ich bin auch mit dem  
279 Bundesweiten noch nicht so glücklich, das ist einmal ein Versuch, da hat man aus jedem  
280 Bundesland einen Teilnehmer gefunden. Da gibt's natürlich viele andere Varianten auch  
281 noch. Man könnte zum Beispiel in jedem Bundesland einen Bürgerrat abhalten und dann  
282 schauen was sich da für ein Gesamtbild ergibt. Da müssen wir einfach noch viel  
283 experimentieren, ausprobieren und Erfahrungen sammeln [...]

284 Grundsätzlich finde ich es aber schon einen spannenden Gedanken. Ich bin also absolut  
285 überzeugt, dass auf Landesebene auch ein Nutzen gestiftet werden kann. Vor allem, wenn ich  
286 mir das anschau in der Kombination mit Landtags-Enqueten, da liegt das für mich auf der  
287 Hand, was für eine Chance da eigentlich dahinter steckt. Auf der Bundesebene da ist das  
288 heikler, das ist auch nicht wirklich unser Gebiet. Da wäre es mir sympatischer, mehrere  
289 Bürgerräte zu machen und die Ergebnisse zusammenzuschreiben.

290 Wo wir natürlich auch noch ganz am Anfang sind, ist die Rolle, die die Medien übernehmen  
291 können. Weil natürlich dazu kommt, dass der öffentliche Diskurs noch weit über das  
292 Bürgercafe hinausgehen könnte. Und dazu brauchen wir aber Medienpartner, die dann

293 entsprechend über Ergebnisse berichten. Da sind wir aber noch ganz am Anfang. Da gibt es  
294 Ideen, mit dem ORF, die da einsteigen wollen. Aber da müssen wir erst darauf zugehen und  
295 schauen [...].

## 1 **P2: Interview mit Michael Lederer am 02.10.2012**

2

3 *DO: Wie lange existiert das Instrument Bürgerrat schon und wie lange arbeitet Ihr bereits*  
4 *damit.*

5 **ML:** Also das Instrument selber haben wir aus den USA sozusagen importiert. Der Erfinder,  
6 wie du weißt ist ja der Jim Rough. Nennt sich im Amerikanischen Wisdom Council. [...]   
7 Kennengelernt hat der Manfred das ganze im Jahr 2004 im Zuge, erst einmal durchs Internet  
8 und dann im Zuge einer Ausbildung in Dynamic Facilitation, der Moderationstechnik, die  
9 dem Bürgerrat zugrunde liegt. 2006 gab es dann die erste Anwendung in Vorarlberg, in  
10 Wolfurt im Rahmen eines Leitbildprozesses. Das war so ein Pilotversuch. Im Zuge dieser  
11 Anwendung war damals schon klar, den Begriff „Wisdom Council“ kann man so nicht  
12 verwenden, Weisenrat war auch schon besetzt und so haben wir dann diese Wortschöpfung  
13 „BürgerInnenrat“ eingeführt. Und nach dieser Anwendung, die eigentlich sehr erfolgreich  
14 gelaufen ist in Wolfurt, war dennoch ein bisschen eine Pause drin, bis zur nächsten  
15 Anwendung. Richtig losgegangen ist es dann 2008 mit einer Serie von 5 Anwendungen in  
16 Bregenz. Ja, das war dann so eigentlich der Start. 2009 war dann die Motivation groß ein  
17 Forschungsprojekt zu starten, diese Evaluationsstudie die du ja auch bekommen hast. Und so  
18 hat das alles an Fahrt gewonnen, immer mehr Anwendungen auf immer mehr Ebenen bis zum  
19 heutigen Tag [...]

20 *DO: Wie viele Bürgerräte sind denn insgesamt jetzt schon durchgeführt worden in*  
21 *Vorarlberg?*

22 **ML:** Also wenn wir uns jetzt nur Vorarlberg anschauen sind es einunddreißig, also über  
23 Dreißig auf jeden Fall. Wenn man alle anderen in Europa mittlerweile zählt, sind es über  
24 Vierzig.

25 *DO: Und die sind dann auch alle von Euch begleitet worden.*

26 **ML:** Ja, wir haben da unterschiedliche Rollen. Einmal begleiten wir sehr stark vom Anfang  
27 bis zum Ende sozusagen. Einmal ist es so, dass die Bürgerräte schon sehr selbstständig  
28 durchgeführt werden. Speziell diese Applikation der Jugendräte, wo wir eigentlich nur noch  
29 beratend dann tätig sind. Mittlerweile gibt es auch Anwendungen in den anderen  
30 Bundesländern, durch die Ausbildung die wir organisieren sind da Ressourcen entstanden wo  
31 jetzt auch Anwendungen ohne unsere Beteiligung durchgeführt werden können. Und für uns

32 ist dieses Thema der Qualitätssicherung aufgetaucht, wo wir jetzt stärker hineingehen wollen  
33 und schauen: Wie können wir die Qualität der unterschiedlichen Anwendungen erhalten. [...]

34 *DO: Wie kann man tatsächlich feststellen, dass alle Bürgerräte ein Erfolg bleiben und ein  
35 Erfolg sein können. Wie kann man das sicherstellen. Es wäre interessant, wenn du mir dazu  
36 noch etwas mehr erzählen könntest, was Ihr da vor habt.*

37 **ML:** Also wir haben einfach jetzt die Erfahrung gemacht, einmal jetzt heuer im Frühjahr, dass  
38 das Thema jetzt einfach populärer wird. Es ist mediale Präsenz da – es ist relativ viel berichtet  
39 worden. Und dadurch steigt jetzt auch die Gefahr, dass es inflationär verwendet wird. Also  
40 dass etwas Bürgerrat heißt, was nicht Bürgerrat ist. Und da haben wir ganz konkrete  
41 Erfahrungen gemacht in Wien und in Innsbruck von einer Initiative, einer Politischen, die  
42 nennt sich „Österreich spricht“. Die hat dann zwei solche Bürgerräte so benannt, hat auch das  
43 Wording in der Beschreibung der Methodik von unserer Homepage kopiert eins zu eins.  
44 Hatten aber weder Zufallsauswahl, es war nicht mit Dynamic Facilitation moderiert, es war  
45 ein Nachmittag es waren keine anderthalb Tage. Also keines der Kernelemente eines  
46 Bürgerrates dabei. Also es war ein Workshop mit Leuten, die sich anmelden konnten bei  
47 denen. [...] Und wir haben eigentlich die Politik, dass wir Open Source sind und wir stellen  
48 alle Materialien zur Verfügung, verschiedenste Artikel, Handbücher, wirklich auch  
49 Checklisten: Was ist wichtig für einen Bürgerrat, das ist alles öffentlich downloadbar. Wenn  
50 man uns anruft, unterstützen wir auch gerne bei Zufallsauswahl.

51 Damit steigern wir aber auch die Gefahr, dass jeder da kommen kann und Bürgerrat machen  
52 kann. Wir wollen auch den Namen nicht schützen oder so. Es ist ja in unserem Sinn. Also wir  
53 sind froh, wenn es eine breite Anwendung findet und viele Anwendungen gibt. [...]

54 Was uns aber sehr wichtig ist, ist dass wir die Qualität und die Kernelemente eines  
55 Bürgerrates beibehalten möchten. Und das ist sicher die Zufallsauswahl, das ist sicher  
56 Dynamic Facilitation, und auch ein paar andere Kleinigkeiten, Prozessschritte, wo man  
57 einfach das Lernen und die Erfahrungen aus den Anwendungen, [...] die wir für uns entdeckt  
58 haben, die ganz wichtig sind um die Qualität zu halten. Wichtige Erkenntnisse haben wir  
59 gewonnen durch die Studie von EIPP und Kairos gemeinsam mit uns durchgeführt haben [...]  
60 Da sind wichtige Faktoren drin. Und das andere ist, dass wir durch Erfahrungen in der Praxis  
61 im Rahmen der letzten drei vier Anwendungen einige methodische Innovationen im Bürgerrat  
62 gemacht haben, die hauptsächlich durch unsere „Art of Hosting“ Erfahrungen inspiriert sind.  
63 Die hatten einfach eine ganz andere Qualität, so dass wir mehr Sicherheit in der Durchführung  
64 und Ernte der Ergebnisse garantieren können. Und das ist jetzt was wir so implementieren

65 wollen, dass es in jedem BürgerInnenrat zum Standard wird. Deswegen wollen wir ein  
66 Folgeprojekt mit Martin Strehle von Kairos anregen, in dem es darum gehen soll was  
67 Qualitätssicherung bedeutet. Wie können wir Faktoren der Qualitätssicherung ausarbeiten, die  
68 dann Kernelemente neben Zufallsauswahl und Dynamic Facilitation sein werden. Da wollen  
69 wir einen Workshop anbieten mit den Personen mit dem Kreis von Leuten die einfach schon  
70 Erfahrung haben. Das sind erfahrene Moderatoren, Leute aus unserem Büro, die einerseits mit  
71 der Moderation aber auch der Organisation zu tun haben und dann noch Leute aus den  
72 Gemeinden, die das von einer anderen Seite, von Seiten der Politik und Verwaltung  
73 mitbekommen haben. Und da schauen wir eben, dass wir ein Methoden- oder Faktorensatz  
74 ausarbeiten können. [...] Was mir noch ein wenig unsympathisch wäre ist so ein  
75 Zertifizierungsprogramm. [...] Da könnte ich mir noch nicht vorstellen, wie das dann  
76 schlussendlich aussehen kann. Wie bringe ich die Qualität in einer Moderation her, weil DF  
77 eine sehr komplexe Methode ist, die stark auch mit der Persönlichkeit der Personen  
78 zusammenhängt, die moderieren. Aber wir möchten keine Art Persönlichkeitstest einführen.  
79 [...] Wir sind auch nach wie vor nicht daran interessiert das zu schützen. Was so eine Vision  
80 wäre, ist ein Franchisemodell. Das man sagt OK, das sind die Qualitätskriterien, die wir an  
81 einen Bürgerrat anlegen und alle die einen Bürgerrat durchführen wollen, die unterstützen wir  
82 gerne, aber da gibt's dann sozusagen Nutzungsbedingungen, die einfach notwendig sind, damit  
83 man alle Materialien bekommt. Es geht dann wirklich in Richtung Netzplattform, Corporate  
84 Identity und so weiter. Das wären so ein paar Ideen die einfach im Raum stehen, wie wir  
85 weiter vorgehen können.

86 *DO: Nochmals zurück zum Instrument an sich: Was sagst du sind die zentralen Vorteile der*  
87 *Bürgerräte jetzt auch im Vergleich zu anderen Bürgerbeteiligungsverfahren. Was*  
88 *charakterisiert die Bürgerräte tatsächlich, dass auch diese ganzen*  
89 *Qualitätssicherungskriterien so wichtig sind?*

90 **ML:** Also für mich sind die zwei wichtigsten Punkte, die ich da jetzt herausstreichen will,  
91 einmal die Zufallsauswahl und Dynamic Facilitation. Und da steckt folgendes dahinter.[...]  
92 Das Prinzip der Zufallsauswahl ist es Personen in einen Bürgerrat einzuladen, das ist eine  
93 überschaubare Runde, das ist ein Kleingruppenverfahren mit 12-16 Personen. Und es ist eine  
94 Diversität drin. Es ist zwar nicht statistisch-repräsentativ aber es ist sozusagen ein  
95 Mikrokosmos unserer Gesellschaft, wo unterschiedliche Altersgruppen über verschiedene  
96 Generationen hinweg, Leute mit verschiedensten Hintergründen und Situationen  
97 zusammenkommen und sich darüber unterhalten, was ihnen wichtig ist. Und ich kenne keine  
98 anderen Gefäße, wo das in dieser Form möglich ist, dass man mit Leuten, mit denen man



99 ansonsten nie reden würde zusammenkommt und sich überlegt, was sind in der Gemeinde XY  
100 so Grundhaltungen und Werte die wichtig sind oder wenn man es auf ein bestimmtes Projekt  
101 bezieht: Was möchten wir mit diesem Projekt. Und dadurch kann man einfach ein Bild  
102 zeichnen, wie man diesem Anspruch der [...] Diversity gerecht werden kann. Was hält uns  
103 denn in unserer Gesellschaft zusammen? Eine gute Verfassungsordnung, der ich zustimmen  
104 kann ist so eine Grundlage. Aber wir sind in so einem Wandel drin, dass einfach viele Gesetze  
105 nur noch für einzelne Gesellschaftsgruppen zutreffen und viele einfach herausfallen aus dem  
106 Ganzen. Und da braucht es Mechanismen der Willensbildung, die andere Qualitäten an den  
107 Tag legen als Meinungsumfragen, Stimmungsbilder, Straßenumfragen. Und da haben wir mit  
108 dem Bürgerrat über die Zufallsauswahl speziell, eine Verschiedenheit, ein diverses Bild, das  
109 da entsteht, das eine relativ gute Qualität liefert. Es einfach auch immer ein  
110 Bewusstseinsbildungsprozess für die Teilnehmer, der für Sie selber auch immer sehr  
111 ergreifend ist. Ganz schwierig ist es, und das ist eine zentrale Herausforderung, die  
112 Ergebnisse und den Spirit der da entsteht weiterzutransportieren. [...Unterbrechung...]

113 So die Herausforderung, wie kann man die Ergebnisse und das was den Bürgerrat wirklich  
114 ausmacht – das ist nämlich nicht die gemeinsame Erklärung am Schluss. Das ist zwar so  
115 etwas, das im Ausdruck dann da steht, das ist auch gut und wichtig, aber es hat oft den [Wort  
116 fehlt] Charakter. Das möchte ich nicht abwerten. Es ist keine Innovationsmaschine aber es ist  
117 etwas ganz was wichtiges, was da auf verschiedenen Ebenen passiert. Politische Bildung die  
118 da entsteht, der Willensbildungsprozess der bei den Teilnehmern passiert. Und das sind  
119 Sachen wo DF auch sehr gut unterstützt.

120 Und das ist dann auch schon der zweite charakteristische Punkt, der für mich die besondere  
121 Qualität des Bürgerrates ausmacht. Das ist dieser Modus, Jim Rough nennt es Choice  
122 Creating (es gibt kein schönes deutsches Wort dafür), wo Leute in einen kreativen Modus  
123 versetzt werden, wo neues entstehen kann, wo neue Ideen auftauchen auf einmal. Sobald [...]  
124 die Leute im Austausch – die 12 oder 16 - neue Meinungen bilden, neue Sichtweisen  
125 aufbauen und durch diese Verschiedenheit der Zugänge die Zusammenhänge in einem ganz  
126 neuen Licht erscheinen. [...] Und das ist immer ein irrer Schatz. Wenn das immer passiert,  
127 merkst du dass die Leute dankbar sind dafür, dass du diese Gelegenheit möglich machst. Wir  
128 haben noch nie jemanden erlebt, der sagt: He, was mach ich hier eigentlich. Es gibt dann  
129 schon ab und zu zwischendurch so Irritationen, wo man diskutiert, was machen wir eigentlich,  
130 aber das sind dann immer so Signale: Wir verlassen die geordneten Bahnen.

131 **DO:** *Diesen Change den durfte ich auch schon beobachten, als ich mir das angeschaut hab.*  
132 *Sehr interessant fand ich immer diese Meta-Reflexionen im Vorfeld: Zuerst sind die Leute*  
133 *immer etwas unsicher, was mache ich hier. Aber dann im Nachhinein wenn Sie wieder*  
134 *herausgehen verlassen Sie das mit einem ganz anderen Blick. Das ist sehr spannend.*

135 *Du hast jetzt gesagt die Zufallsauswahl ist auf der einen Seite ein ganz großer Vorteil, bietet*  
136 *aber eben nicht die Qualität wie eine statistisch repräsentative Auswahl. Und dann auch nicht*  
137 *die Legitimität für die Ergebnisse im Nachhinein. Ist das ein Schwachpunkt der Bürgerräte*  
138 *oder siehst du das gar nicht so als Problem?*

139 **ML:** Ich sehe das eigentlich gar nicht als Problem. Es muss nur klar sein. Es ist dann ein  
140 Problem wenn jemand sagt: Ich möchte ein statistisch-repräsentatives Gremium, dass auch  
141 Entscheidungen trifft. Und diesen Anspruch hat der Bürgerrat nicht. Es ist für mich ein  
142 Instrument – nein, es ist nichtmal ein Instrument, das ist zu instrumentalisierend – der  
143 Bürgerrat ist ein Ansatz der Politikberatung auf eine ganz neue und spannende Art und Weise.  
144 Und ich glaube das muss man noch ein bisschen kultivieren. Damit da auch nicht sozusagen  
145 Oppositionen entstehen, dass von Seiten des Bürgerrats etwas verlangt wird was die Politik  
146 machen soll. Sondern es soll mehr auf kleinster Ebene passieren. Es ist ein kurzfristig  
147 zusammengerufenes Gremium, das total divers zusammengesetzt ist aus der Bevölkerung und  
148 das die Politik berät in gewissen Fragen. Es löst sich danach wieder auf, das ist ganz wichtig.  
149 Es hätte niemals die Legitimation das als dauerhaftes Gremium einzurichten. Auch wenn  
150 immer wieder einmal so ein falsches Bild auftaucht. Aber es ist natürlich etwas, dass man  
151 nicht machen kann. Weil natürlich ist die Legitimität bei einer Zufallsauswahl sehr klein. Das  
152 wäre ja demokratietheoretisch noch bedenklicher, wenn dass jetzt dauerhaft oder mit  
153 Entscheidungsbefugnis behaftet wäre.

154 **DO:** *Also du sagst ganz klar, dass die Funktion hauptsächlich konsultativ ist?*

155 **ML:** Absolut! Vielleicht kommen wir ja irgendwann zu dem Zeitpunkt dass man sagt: Ok,  
156 wie wäre es wenn ein Bürgerrat tatsächlich Entscheidungsbefugnis über einen abgesteckten  
157 Bereich bekommt. Oder wir haben eine Idee, die wir gerne verfolgen würden, bei der bei  
158 gewissen Anwendungen des Bürgerrates eine gewisse Summe an Budget zur Verfügung stellt.  
159 Also wir haben 3000 € und mit den 3000€ können Projekte oder Maßnahmen gesetzt werden,  
160 die ihnen wichtig sind. Aber damit würde man ja auch politische Entscheidungen treffen, und  
161 somit über die Gemeinde oder Stadtvertretung gesetzt werden, hierarchisch gesprochen was  
162 man nicht machen kann. Zumindest nicht mit dem jetzigen Setting.

163 **DO:** *OK. Jetzt habe ich gehört, dass du gerade aktuell beim ersten Bundesweiten Bürgerrat*  
164 *dabei warst. Es gibt ja auch die Landesweiten Bürgerräte. Wie würdest du die verschiedenen*  
165 *Ebenen, auf denen die Bürgerräte stattfinden voneinander abgrenzen? Was sind die*  
166 *Unterschiede? Was unterscheidet einen Bürgerrat in der Kommune von einem Bürgerrat auf*  
167 *Bundesebene?[...].*

168 **ML:** Ich habe jetzt eine Antwort für dich, die total hilfreich ist für dich, nämlich: Es kommt  
169 darauf an. [...] Und zwar auf den Punkt: Wie ist das ganze eingebettet, in was ist es  
170 eingebettet. Viele unserer – wir haben bis jetzt drei Landesweite gemacht, einen  
171 Bundesweiten, mehrere, glaub vier-fünf Regionale aber das Hauptgebiet sind sicher lokale  
172 und kommunale. Und da sehe ich die größte Stärke des Bürgerrates, auf der lokalen Ebene,  
173 weil die Themen, die Fragestellungen die der Bürgerrat behandelt am nächsten bei den  
174 Menschen sind.

175 Andererseits, mit der Erfahrung vom Bundesweiten Bürgerrat letzte Woche. Da war das  
176 Thema: Die Zukunft der Landwirtschaft. Das war eine ganz bewusste Entscheidung. Es gibt  
177 ein Programm, das nennt sich Öpol. [...Unterbrechung...]

178 Da war der Fokus dann: Wir möchten auch die städtische Bevölkerung drin haben. Und haben  
179 dann in allen neun Landeshauptstädten die Zufallsauswahl gezogen. Und das war dann  
180 spannend, weil die städtische Bevölkerung hat vor allem die Konsumentensicht eingebracht.  
181 Und das war auch so gedacht und lief in die einzelnen Arbeitsprozesse ein. [...]

182 Und insofern war das dann nicht irgendwie abstrakt oder weit weg.

183 Die Themen, die wir bislang auf Landesebene gespielt haben, waren oft eher so  
184 Grundsätzliches: Was ist uns wichtig, was sind unsere Werthaltungen, wie kann eine  
185 Wertebildung aussehen. Wie kann Wachstum mit Nachhaltigkeit in Einklang gebracht  
186 werden. Also eher so gesellschaftspolitische, große Themen. Und da leistet der Bürgerrat  
187 dann was anderes als wenn er ganz konkret zu einem Bauprojekt gemacht wird. Da ist es  
188 handfest und im anderen Sinn ist es eher so Stimmungsbild. Und man kann auch in  
189 Leitbildprozessen auf kommunaler Ebene so Stimmungsbilder nutzen. Es kommt mehr auf  
190 den Kontext als auf die Ebene drauf an. Man kann also auf jeder Ebene einen Praktischen  
191 Bezug schaffen aber auch auf jeder Ebene einen offenen Bürgerrat durchführen.

192 [... Unterbrechung...]

193 **DO:** [...] *Ich habe noch eine Frage zu den neuesten Entwicklungen rund um die*  
194 *Institutionalisierung des Instruments. Vielleicht kannst du mir sagen, welche Veränderungen*

195 *ihr euch im Zukunftsbüro von diesem Schritt der Verankerung im Rechtsrahmen erwartet und*  
196 *wie weit dieses Vorhaben tatsächlich schon fortgeschritten ist.*

197 **ML:** Ja, Veränderungen für die Bürgerräte ganz konkret wird's wahrscheinlich nicht geben.  
198 Das sind zwei Punkte, die da wichtig sind:

199 Das eine ist eine Steigerung der Verbindlichkeit, vor allem im Umgang mit den Ergebnissen  
200 von Seiten der Politik. Wir erwarten uns durch eine gesetzliche Verankerung beziehungsweise  
201 durch das klare Bekenntnis eine gesetzliche Grundlage für die Beteiligung zu schaffen. [...]  
202 Also einfach mehr Verbindlichkeit im Umgang und in der Abwicklung vom Verfahren selber.

203 Und auf der anderen Seite ist es natürlich ein symbolischer Akt, dass die Politik das als  
204 wichtig erhebt und deshalb ist es auch das Vorhaben, das aus meiner Sicht auch kommen  
205 wird, das ganze in der Verfassung entsprechend zu verankern. [...] Im Landtag laufen gerade  
206 die Verhandlungen und Gespräche in den Clubs, mit den Parteienvertretern. Das Vorhaben ist  
207 eben derzeit, dass in Artikel 1 der Verfassung ein Bekenntnis verankert wird zu  
208 Bürgerbeteiligung. Es ist fraglich ob darin Bürgerräte dezidiert erwähnt werden oder ob das  
209 offen bleibt. Und dann wird landesintern eine Richtlinie verabschiedet, die die Regierung  
210 dann verabschieden wird, wo ein paar Eckpunkte zum Bürgerrat verankert werden.  
211 [...Unterbrechung...]

212 **DO:** *Aber das heißt das ist immer noch geheim und es gibt noch nichts Offizielles dazu?*

213 **ML:** Ja genau, es gibt noch nichts Offizielles, da eben noch die Verhandlungen mit den  
214 Parteien laufen, und da wahrscheinlich noch unterschiedliche Positionen hineinfließen. Auf  
215 die Richtlinie werden die Parteien nicht wahnsinnig großen Einfluss nehmen, da das etwas  
216 was das Verwaltungshandeln regeln wird. Was die rechtliche Verankerung betrifft, da müssen  
217 sie sich einfach über die Rahmenbedingungen austauschen,[...] was für ein Bekenntnis das  
218 geben wird. Ein allgemeines zu Bürgerbeteiligung oder eines in dem dezidiert der Bürgerrat  
219 erwähnt wird? Regeln sie zusätzlich die Einberufung der Bürgerräte [...], also kann es von  
220 Bürgern verlangt werden einen Bürgerrat zu einem bestimmten Thema durchzuführen? Wer  
221 hat das Vorschrittsrecht? Das sind alles so Fragen, die momentan in den Gesprächen der  
222 Parteien behandelt werden.

223 **DO:** *Du hast vorher gesagt, die Verbindlichkeit soll dadurch gesteigert werden. Die*  
224 *Verbindlichkeit von was? Also du sagst der Bürgerrat ist hauptsächlich ein konsultatives*  
225 *Gremium, kann man dann überhaupt von Verbindlichkeit sprechen? [...] oder eher von*  
226 *Beachtung?*

227 **ML:** Ja, eherliche Beachtung. Dass die Ergebnisse behandelt werden, dass man sie aufnimmt  
228 und sie auch von Seiten der Regierung behandelt und in der Regierungssitzung auch  
229 bespricht. Und dass dann eine qualifizierte Rückmeldung dazu auch passiert. Dass da nicht  
230 nur irgendwie ein: „Vielen Dank für die Mitarbeit und das war’s dann.“ Sondern eine  
231 Rückkoppelung vom Bürgerrat, von den Ergebnissen des Bürgerrats in den politischen  
232 Prozess hinein. Also wo werden Anregungen vom Bürgerrat berücksichtigt und wie fließen  
233 die ein. Also dass da eine Klarheit im Prozess entsteht. [...]

234 **DO:** *Hast du mir vielleicht noch ein Beispiel, wo das sehr gut funktioniert hat mit der*  
235 *Rückkopplung, wo auch die Ergebnisse weiterverwertet worden sind?*

236 **ML:** Ja, wir hatten gerade eine konkrete Anwendung auf kommunaler Ebene in Krumbach  
237 gehabt. Da war das sehr gut rückgekoppelt im Rahmen einer Resonanzgruppe. Also ein  
238 Gremium in dem Politik, Verwaltung, Projektträger des Bauprojekts und Bürgerräte  
239 gemeinsam überlegt haben: Was machen wir denn jetzt mit den Ergebnissen. Und wo dann  
240 direkt beantwortet wurde vom Bürgermeister mit den Bauträgern, in wiefern das jetzt  
241 Berücksichtigung finden kann und was nicht und warum nicht. Also da ist dann einfach  
242 Klarheit da gewesen, was mit den Ergebnissen, wie sind die im Bauprojekt dann  
243 schlussendlich berücksichtigt? Und da war im Bürgerrat ein ganz klare Forderung: Es soll  
244 nicht einfach ein betreutes Wohnheim werden sondern es soll ein Mehrgenerationenhaus  
245 werden. Und die Aspekte, die mit dieser Idee verbunden sind, also das heißt  
246 Gemeinschaftsräume nicht nur für die Bewohner sondern für das ganze Dorf, solche Ideen  
247 sind einfach dann berücksichtigt worden und das hat natürlich das ganze Projekt aufgewertet  
248 und zu einem Projektdorf gemacht [...]

249 Und auf einer anderen Ebene war da natürlich der letzte landesweite Bürgerrat, wo die  
250 Ergebnisse, das was präsentiert worden ist, im Rahmen einer Regierungssitzung ausführlich  
251 behandelt worden ist. Die einzelnen Aspekte wie jetzt zum Beispiel Wertebildung, Umgang  
252 mit Ressourcen, Grenzen des Wachstums, wurden auch in den einzelnen Ressorts  
253 abgestimmt. Und das ist eine Premiere, auch was die Form betrifft: Es gab einen 3,5 seitigen  
254 Brief vom Landeshauptmann, wo es recht ausführlich und intensiv behandelt wurde, wie die  
255 Ergebnisse zusammenspielen. Also zum Beispiel das Thema Nahversorgung. Also dass da  
256 Anregungen für die Belebung von Ortskernen durch Geschäfte durch Nahversorger Anklang  
257 finden im Förderprogramm: Das sind glaube ich knapp 80000€ [...]. Oder auch das  
258 Investitions und Fördervolumen wird erhöht. Und es gab auch Anregungen wie das ganze im

259 Tourismuskonzept aufgegriffen wird. Da hat es also auf jeden Fall Auseinandersetzungen mit  
260 den Themen gegeben [...].

261 **DO:** *Gab es auch Bürgerräte, bei denen das überhaupt nicht funktioniert hat? Und kann man*  
262 *tatsächlich sagen dass es hauptsächlich von den politischen Köpfen abhängt, ob etwas damit*  
263 *passiert?*

264 **ML:** Grundsätzlich halte ich nichts davon den schwarzen Peter der Politik zuzuschieben. Ich  
265 glaube, dass es bei den Bürgerräten und den neuen Verfahren, die da jetzt zur Anwendung  
266 kommen es notwendig ist diese zu kultivieren. Und da ist es notwendig, dass von allen Seiten  
267 ein Lernen stattfindet. Und wahrscheinlich muss die Politik da am meisten lernen. Aber ich  
268 würde es nicht im Sinne einer Schuld sagen, dass die Politik dass verhunzt oder Alibi-  
269 Beteiligung macht. Ich glaube, dass es für viele Politiker ein wichtiges Anliegen. Es ist aber  
270 auch nicht so einfach eine ehrliche Auseinandersetzung damit zu gewinnen. Aber natürlich  
271 wird das von vielen auch auf die leichte Schulter genommen.

272 **DO:** *Du hast gesagt, dass die Institutionalisierung gerade besprochen wird. Gibt es da schon*  
273 *einen Zeitrahmen, in dem das wohl durchgesetzt oder abgeschlossen wird?*

274 **ML:** Naja, da wird natürlich taktiert von allen Parteien und jede will da ihre Positionen  
275 unterbringen, obwohl das ganze eigentlich keinem gehört. Es gibt grundsätzlich die  
276 Bereitschaft von allen vier Parteien das ganze zu verankern. Aber ich nehme an, dass die  
277 Gespräche im Landtag weitergezogen werden. Aber jetzt kommen dann so Sachen noch die  
278 Budgetverhandlungen dazwischen, die das ganze noch ein bisschen hinauszögern werden.  
279 Aber ich denke, dass das ganze bis Februar abgeschlossen werden wird.

## 1 **P3: Interview mit Stefan Lins am 02.10.2012**

2

3 *DO: Die Bürgerräte werden ja immer gelobt, dass Sie sehr kostengünstig sind und wenig*  
4 *Aufwand verursachen im Vergleich zu anderen Verfahren. Wie groß ist denn der Aufwand*  
5 *tatsächlich?*

6 **SL:** Also die Zufallsauswahl funktioniert mittlerweile so, dass wir vom Melderegister einen  
7 Auszug bekommen mit den relevanten Kriterien: Also Vorname, Zuname, Adresse und das  
8 Geburtsdatum, eventuell noch den Geburtsort. Und dann kann man einfach die Funktion  
9 Zufallsauswahl durchführen. Und mittlerweile habe ich das für eine Gemeinde in 20 Minuten,  
10 einer Viertelstunde fertig. Komplizierter wird es bei der landesweiten Auswahl. Da haben wir  
11 es immer so gemacht, dass wir die einzelnen Melderegister bekommen haben und die dann  
12 zusammengefügt haben um die Zufallsauswahl zu machen. Da waren aber die Kategorien  
13 nicht gleichmäßig geordnet. Jede Gemeinde hat da Ihre eigene Schreibweise: Zuerst das  
14 Geburtsdatum und dann erst die Adresse oder umgekehrt. Danach hast du dann diese 400  
15 Leute, aber die sind dann total wild durcheinander. Da ist es dann ein bisschen mehr  
16 Aufwand. [...] Es hält sich im Rahmen aber es ist wesentlich mehr Aufwand, also man  
17 braucht dann schon einen halben Tag bis das sauber gemacht ist.

18 *DO: Zur Funktion der Bürgerräte: Ein Bürgerrat wirkt aufgrund des Settings mit der*  
19 *Zufallsauswahl ja hauptsächlich konsultativ. Gibt es aus deiner Sicht weitere Funktionen, die*  
20 *ein Bürgerrat noch erzeugt, neben der Politikberatung?*

21 **SL:** Ja, er wirkt natürlich auf einer individuellen Ebene ganz stark. Also die Leute bekommen  
22 einen Einblick, ein Gefühl für die Gemeinwohlperspektive: Sie hören andere Meinungen und  
23 es entsteht sicher so ein [...] deliberatives Moment, wo die Leute einander gut zuhören und  
24 ihren Horizont erweitern. Aber wenn man es so klassisch sieht für das politische System dann  
25 würde ich auch hauptsächlich den [...] konsultativen Charakter betonen.

26 Es entsteht natürlich schon auch ein gewisser Druck, gerade in kleineren Gemeinden. Da  
27 kennen sich viele Leute und wenn in einer 1000 Einwohner Gemeinde um die 150 Einwohner  
28 zu einer Präsentationsveranstaltung kommen und das sehen und mittragen, gibt es natürlich  
29 schon mehr Verbindlichkeit [...].

30 *DO: Gibt es da vielleicht auch Unterschiede diesen Druck zu erzeugen in Bürgerräten, die*  
31 *auf Landes- oder Bundesebene stattfinden? Weil dort eventuell das Medieninteresse größer*  
32 *ist? Aber du sagst, dass auf der kommunalen Ebene die Gemeinschaft diesen Druck erzeugt.*

33 **SL:** mh, ja.

34 **DO:** *Aber trotzdem ist es ja auch so, dass nicht jeder Bürgerrat automatisch ein Erfolg ist*  
35 *und die Ergebnisse umgesetzt werden und Einfluss haben. Gibt es da Ansätze dies zu*  
36 *forcieren?*

37 **SL:** Ja, es gibt sicher verschiedene Ansätze, die man da machen kann. Z.B. in Südtirol in der  
38 Gemeinde Nauders, da ist geplant den Bürgerrat in die Gemeindefassung aufzunehmen, das  
39 ist so was wie die Gemeindeverfassung. Die wollen einmal im Jahr, ich glaube an Mariä-  
40 Lichtmess, einem Feiertag einen Bürgerrat durchführen. Und die Ergebnisse sollen dann in  
41 einem speziellen Ausschuss behandelt werden [...]. Und damit hat man schon mal so  
42 Rahmenbedingungen geschaffen, für die Umsetzung und dann auch gleich einen  
43 Budgetrahmen für die Vorhaben. Das also auch eine Möglichkeit, das ganze zu  
44 institutionalisieren.

45 **DO:** *Das Vorhaben der Institutionalisierung wird jetzt ja auch auf Landesebene*  
46 *vorangetrieben wird. Wie ist da deine Einschätzung dazu? Wie wird dies das Instrument*  
47 *verändern?*

48 **SL:** Also ich bin da ein wenig skeptisch. Denn die Landesebene ist aus meiner Erfahrung  
49 nicht so geeignet für den Bürgerrat wie die Kommunalebene. Da ist alles einfach ein bisschen  
50 abstrakter. Ich glaube der alte Landeshauptmann hat die Ergebnisse einmal als ein wenig  
51 „dumpf“ oder so angesehen, weil es wesentlich schwieriger für ein paar Leute aus Vorarlberg  
52 ist, da konkrete Handlungsempfehlungen abzugeben.

53 **DO:** *Aber es ist jetzt schon so, dass der neue Landeshauptmann da sehr dahinter steht, oder?*

54 **SL:** Ja, sehr, also der alte auch, aber er war eben einmal enttäuscht über die Ergebnisse [...].  
55 Das ist aber einerseits auch verständlich, denn es waren Themen wie „Herzensbildung“ und  
56 das ist halt natürlich wenig greifbar. Das ist generell eine der Schwierigkeiten, zwischen  
57 Prozess und Inhalt eine gute Form zu finden um das wiederzugeben, was sich da im Bürgerrat  
58 abgespielt hat.

59 Aber du wolltest ja mehr wissen, wenn ich dich richtig verstanden habe, wie man das auf  
60 Landesebene auch umsetzen könnte, dass es mehr [...] Man könnte natürlich auch einen  
61 Ausschuss machen und budgetäre Mittel vorsehen. Aber ich weiß nicht, ob das der richtige  
62 Weg wäre.

63 **DO:** *Ist das schon geplant, solche konkrete Veränderungen durchzuführen im Zuge dieser*  
64 *Institutionalisierung, die ja gerade vorangetrieben wird?*



65 **SL:** Ja, geplant schon aber es ist oft schwierig. Es sind eben ganz viele Interessen, die da  
66 mitspielen. Ich kriege das nur am Rande mit. Das läuft über den Michael, der ist aber selber  
67 auch nicht dabei sondern das macht dann der Manfred - Das wird dann zuerst abgestimmt mit  
68 dem Gesetzgeber, also mit den Parteien, speziell eben der ÖVP [...].

69 Was für mich eine interessante Sache wäre ist eigentlich die Sache der Verankerung. Also wie  
70 das präsentiert wird, in welcher Form und ob nicht der Landtag dabei eine neue Funktion  
71 bekommen könnte. Beim letzten landesweiten Bürgerrat hat die Präsentation im Landtag  
72 stattgefunden. Das war nicht im normalen Setting sondern eben im World Cafe Format. Das  
73 war schon ganz interessant: Wie verhalten sich die Abgeordneten, wenn Sie nicht in Ihrer  
74 Bank sitzen und da eine ganz andere Gesprächskultur aufkommt? Alles was sonst irgendwie  
75 im Landtag stattfindet, das ist nicht für die Öffentlichkeit. Da gibt es keine  
76 Überraschungseffekte [...]. Und auf der Ebene des World Cafes war es eben möglich, einmal  
77 anders über gewisse Dinge zu reden. Und das ist sicher auch eine spannende Möglichkeit ob  
78 über den Bürgerrat der Landtag eine neue Form der Kommunikation und  
79 Entscheidungsfindung entwickeln könnte.

80 **DO:** *Das wäre dann natürlich ein langfristiges Ziel.*

81 **SL:** Ja, natürlich, aber das muss sich der Landtag dann eben einmal fragen, wie will er sich  
82 definieren. Wir hatten gerade 150 Jahre Landtag. Und da ist natürlich fast alles  
83 gleichgeblieben in der Struktur [...].

84 **DO:** *Ok, das hört sich spannend an. Vielleicht können ja neue Methoden wie der Bürgerrat  
85 da Anreger für solche Prozesse sein.*

86 **SL:** Ja, gerade der Landtag in Vorarlberg hat ja wenig Kompetenzen. Das wird alles eher auf  
87 Gemeinde oder Bundesebene entschieden oder EU-Ebene sogar. Wenn die Kompetenzen  
88 noch weiter beschnitten werden, dann bleibt nicht mehr viel Spielraum für so was.

89 **DO:** *Wie waren denn die Erfahrungen bis jetzt mit Landtagsabgeordneten? Gab es da  
90 irgendwelche Ressentiments gegen das Instrument oder gibt es die Ressentiments dann eher  
91 bei den Politikern, die direkt betroffen sind, wie jetzt Bürgermeister oder LH?*

92 **SL:** Also grundsätzlich haben wir ja eher mit denen zu tun, die es machen wollen. Und da  
93 sind die Vorbehalte natürlich weniger groß. In meinen Gesprächen habe ich mitbekommen,  
94 dass eben oft auf die Umsetzungsebene verwiesen wird: Also wer setzt das dann um? Was  
95 passiert tatsächlich mit den Ergebnissen? Es ist eben oft noch nicht ganz klar was ist ein  
96 Bürgerrat, was soll er bewirken. Viele fühlen sich dann schon ein wenig herausgefordert [...]

97 Braucht es dann noch Abgeordnete, wenn wir den Bürgerrat haben? Die sehen das dann nicht  
98 als Chance an [...]. Andererseits sind manche Einwände dann auch berechtigt.

99 *DO: Jetzt ist es ja so, dass viele der Anregungen die in Bürgerräten zustande kommen auch*  
100 *Verwaltungsaufgaben betreffen beziehungsweise Verwaltungshandeln kritisieren. Wie ist*  
101 *deine Erfahrung mit Kollegen, deren Arbeit von Bürgerratsergebnissen betroffen war?*

102 **SL:** Ich habe eher die Erfahrung gemacht, dass die Ergebnisse für sie oft interessant waren,  
103 besonders für die Raumplaner. Die sind öfter betroffen und waren sehr dankbar dafür, weil  
104 Ihre Arbeit dadurch auch einen Rückhalt bekommen hat. [...] Aber sonst habe ich wenig  
105 Rückmeldung bekommen. [...].

106 *DO: Zu den Fragen, die in einem Bürgerrat gestellt wird. Da gibt es ja verschiedene*  
107 *Kategorien. Einerseits können ja konkrete Projekte zur Disposition gestellt werden [...] und*  
108 *dann gibt es Fragen, die breiter sind und Themen wie Nachhaltigkeit und Zukunft betreffen.*  
109 *Welche Fragen eignen sich deiner Meinung nach besser für Bürgerräte und was sind die*  
110 *Unterschiede?*

111 **SL:** Es gibt sicher einen Unterschied. Es kommt ganz klar darauf an, was ist die  
112 Ausgangsfrage, was sind Herausforderungen die in der Gemeinde auf uns zu kommen.  
113 Leichter ist es vielleicht, Personen zu aktivieren, wenn es um Konkretes geht. Und dass es  
114 dann sicher auch zu konkreteren Ergebnissen kommt und dass es Empfehlungen sind, die  
115 dann auch tatsächlich umgesetzt werden können. [...] Man kann sich dann eben besser  
116 vorstellen. Das ist konkret und greifbar. Wenn es um ein Leitbild geht, kann gibt es sicher  
117 auch viele Anregungen aber die werden wahrscheinlich weniger konkret sein. Für die  
118 Aktivierung ist es auch mit den konkreten Bürgerräten einfacher. [...]

119 *DO: Vielleicht noch zu Dynamic Facilitation. Du hast ja auch schon moderiert [...] und*  
120 *kannst mir vielleicht noch sagen, was für dich die zentralen Vorteile dieser*  
121 *Moderationsmethode sind?*

122 **SL:** Also der zentrale Vorteil für mich ist, dass alles über den Moderator läuft. Das ist sehr  
123 anspruchsvoll. Der Moderator sichert jedem einen Platz in der Diskussion, in dem Gespräch.  
124 Er sorgt dafür, dass jede Meinung einen Platz hat. Wenn du normalerweise ein Gespräch hast,  
125 dann passiert es oft, dass Leute sich angegriffen fühlen und sich auch nicht trauen sich so  
126 ausdrücken wie sie gerne wollen. Und da bietet der Moderator Abhilfe. Jede Wortmeldung  
127 wird wertgeschätzt und aufgeschrieben und das erzeugt schon mal so eine Atmosphäre, in der  
128 die ganze Breite, die ganze Diversität die erwünscht ist und die dann zu einem fruchtbaren

129 Ergebnis führt. Gleichzeitig geht die Sache mit der Energie der Leute. Je nach dem wo die  
130 Energie von der Gruppe ist, dahin geht auch der Moderator mit.

131 *DO: Gibt es auch irgendwelche Schwachpunkte der Methode?*

132 **SL:** Natürlich. Es läuft alles über den Moderator. Der Moderator ist die zentrale Figur. Das ist  
133 in dem Sinne kein deliberativer Ansatz, wenn du da nach Habermas gehst. Im Unterschied zu  
134 Art of Hosting, wo alles breiter getragen wird, gibt es hier eben diese zentrale Person des  
135 Moderators.

136 *DO: Sind echte deliberative Methoden nach Habermas überhaupt durchführbar?*

137 **SL:** Ich glaube nicht. Es kann vielleicht sein, dass man Glück hat mit der Zufallsauswahl und  
138 die Leute es einfach gewohnt sind in einem Kreis zu reden, respektvoll. Dann funktioniert es  
139 vielleicht schon. [...] Ich habe auf Gemeindeebene schon Bürgerräte erlebt, in denen es sehr  
140 respektvoll war und es wirklich eine positive Grundstimmung war. Da wäre es sicher auch  
141 möglich gewesen mit einer anderen Methode zu arbeiten. Aber dann grade auf Landesebene,  
142 wo ganz unterschiedliche Personen zusammen kommen, die viel Energie und viele Themen  
143 mitbringen, die sie loswerden möchten. Ich glaube da hilft DF sicherlich. Und dann am Ende  
144 der eineinhalb Tage da wird das vielleicht eher schon in die Richtung... also das bereitet da  
145 sicherlich so etwas vor, wie eine Kultur der Deliberation.

## 1 **P4: Interview mit Julia Stadelmann am 02.10.2012**

2

3 *DO: Du hast auch schon Bürgerräte moderiert. Vielleicht kannst du mir kurz erzählen, was*  
4 *die Moderationsmethode Dynamic Facilitation für dich ausmacht und was besondere*  
5 *Elemente sind, die die Ergebnisse in Bürgerräten.*

6 **JS:** Also für mich stimmt die Methode sehr gut mit dem realen Denken überein. Man denkt  
7 nicht nur in „Lösungen“ sondern meistens sind auch gleich Bedenken dabei. Und das fängt  
8 die Methode sehr gut ab. Das ist einfach so, wie jeder eben denkt, wie der Mensch  
9 funktioniert. Von anderen Moderationsmethoden, soweit ich sie kenne, habe ich gehört, dass  
10 das dort nicht so gut gelöst ist, dass man wirklich alles abfangen kann. Das finde ich dann  
11 auch so cool, wenn man moderiert und die Bedenken oft dann nicht von derselben Person  
12 kommen, sondern von anderen ergänzt werden. Das ist dann, als ob alle Teilnehmer  
13 gemeinsam ein großes Gehirn hätten, weil sie sich so ergänzen und quasi gemeinsam denken.  
14 [...] Was ich auch cool finde an der Methode ist, dass man das aus den Leuten rausholen  
15 kann, was wirklich in Ihnen drin steckt. Man kann da nachhaken und das herauskitzeln, was  
16 hinter dem Gesagten steckt. Denn meist ist es am Anfang so, dass sie ihren Müll abladen, dass  
17 Vorurteile kommen oder irgendwelche Floskeln und dann ist es eben möglich wirklich  
18 dahinter zu kommen und nachzuhaken: Was meinst du jetzt damit, was würdest du anders  
19 machen? Oder wenn du Bürgermeister wärst, was würdest du tun. Und dadurch kommt eine  
20 Tiefe hinein, und man bleibt nicht nur an der Oberfläche, wie es sonst oft passieren kann oder  
21 oft der Fall ist. Eine weitere gute Sache ist das Mitschreiben jeder Aussage. Am Anfang habe  
22 ich mir auch gedacht, warum muss man da jetzt wirklich alles mitschreiben? Aber oft hat man  
23 eben Skeptiker dabei, oder sehr dominante Personen, die immer wieder kommen mit  
24 denselben Aussagen, Da kann man dann einfach sagen: Ok, schau mal das haben wir schon  
25 aufgeschrieben bei Nummer vier - oder so - ganz am Anfang der Diskussion. Möchtest du,  
26 dass wir das noch erweitern oder passt das für dich so, wie es schon da steht? Und so kann  
27 man ganz gut dagegen hebeln, damit Leute nicht immer wieder mit den gleichen Sachen  
28 kommen. Und dadurch entsteht eine tolle Energie und auch ein sehr schnelles Tempo das man  
29 aber mit der Methode auch sehr einfach wieder entschleunigen kann. Man kann immer wieder  
30 sagen, wir bleiben mal noch bei dem Punkt, ohne dass man groß steuert. Man kommt dann so  
31 in einen Flow, [...] das haben wir schon oft gemerkt bei den Bürgerräten, dass der erste Tag  
32 sehr schnell ist, denn da bringen die Leute sehr viel mit, das sie loswerden möchten und der

33 zweite Tag ist dann eher etwas langsamer und zäher. Da merkt man dann, dass man eher in  
34 die Tiefe geht und in die Substanz.

35 *DO: Die Methode ist ja eher so ausgelegt, dass der Moderator eher passiver ist, die Leute*  
36 *reden lässt und gar keinen großen Einfluss auf die Ergebnisse nehmen soll.*

37 **JS:** Also passiv würde ich nicht sagen. Vielleicht vom inhaltlichen her, er steuert nicht aber er  
38 ist total aktiv dabei, steht voll in der Mitte und es läuft alles über ihn.

39 *DO: Also er spielt auf jeden Fall auch eine entscheidende Rolle.*

40 **JS:** Genau, und es ist immer so, dass unter den Teilnehmern eigentlich keine Diskussion  
41 entsteht, sondern es läuft immer alles über den Moderator. Und es ist auch so, dass man, wenn  
42 man merkt dass sie anfangen untereinander zu diskutieren, dass man da wirklich auch  
43 körperlich dazwischen geht. [...] Aber das ist auch gewünscht, dass man die Teilnehmer auch  
44 in Schutz nimmt und verhindert, dass sie sich gegenseitig konfrontieren. Es soll alles über den  
45 Moderator laufen. Und da nimmt der Moderator dann schon eine duale Rolle ein. Das ist dann  
46 schon eine lustige Mischung, also einerseits ganz dominant und andererseits aber vom  
47 Verlauf der Diskussion und vom Inhaltlichen her gar nicht.

48 *DO: Ich möchte jetzt noch auf ein anderes Themengebiet kommen. Du bist ja hier im*  
49 *Zukunftsbüro für die Öffentlichkeitsarbeit zuständig. Wie werden denn die Bürgerräte in der*  
50 *Presseberichterstattung aufgenommen, hat sich da was auch verändert über die letzten*  
51 *Jahre? Weil es jetzt ja schon mehr Bürgerräte gab und hat sich auch mit den landesweiten*  
52 *Bürgerräten etwas verändert?*

53 **JS:** Über die letzten Jahre war es ein wenig schwierig, dass man die Landespresse dafür  
54 gewinnen kann. Bei den landesweiten Bürgerräten ist es noch gegangen, bei den lokalen  
55 Medien auch, aber wir wollten eigentlich, dass es mehr Öffentlichkeit bekommt. Was aber  
56 ganz schwierig war, weil es einfach oft wenig News-Wert hat in dem Sinne, weil es relativ  
57 hochwertige Diskussionen sind, die man nicht einfach mit Floskeln abdecken kann. Aber der  
58 Landeshauptmann forciert die Bürgerräte jetzt sehr stark und momentan läuft ja die  
59 Diskussion über die Aufnahme in die Landesverfassung, nicht die Bürgerräte aber  
60 Bürgerbeteiligung an sich, und es wird dazu wohl eine Richtlinie geben, die festlegt, wie ein  
61 Bürgerrat abgehalten werden soll. [...] aber das hat dir der Manfred sicher schon erzählt.

62 Und jetzt ist es ganz extrem, wir werden fast überrannt von den Medien. Die VN hat jetzt  
63 schon mehrfach darüber berichtet, über die Entwicklungen an sich und was ein Bürgerrat  
64 überhaupt ist. Und der ORF ist auch total aufgesprungen ist sehr interessiert und möchte auch

65 Live-Übertragungen von öffentlichen Bürgercafés bis hin zu Nachbereitungen und Interviews  
66 von Bürgerrätlern selber. Da merkt man eben auch: Sobald die Politik das ein bisschen mehr  
67 spielt, und wenn sie dem einmal einen Wert gibt und Aufmerksamkeit, ist das in den Medien  
68 dann gleich drin. Ich habe ein bisschen das Gefühl, dass wir uns da jahrelang abgemüht haben  
69 damit die dieses Thema mal aufnehmen, und jetzt funktioniert das [...]. Das ist echt cool.

70 *DO: Das ist vielleicht die Anshubenergie gewesen, die nötig war um das ganze in Schwung*  
71 *zu bringen. [...]*

72 *JS:* Ja genau. Ich glaube das ist auch ganz wichtig, dass es jetzt auch bei den Leuten  
73 bekannter wird und man auch weiß: Ok, mit den Ergebnissen passiert dann auch was. Und da  
74 tun auch wir uns dann wieder leichter wenn wir Leute suchen für Bürgerräte. Denn oft ist es  
75 ja so, dass das eben etwas Neues und Unbekanntes ist und die Leute da Zeit investieren  
76 müssen. Die Anmeldungen sind manchmal doch eben noch recht schwach. Man muss viel  
77 nachtelefonieren und man merkt dann am Telefon wenn man erklärt, um was es eigentlich  
78 geht, dass die Leute froh sind, dass sie gefragt werden und dass sie gerne dabei sind. Gerade  
79 nach dem Bürgerrat sind die Leute meistens absolut begeistert. Es ist natürlich wichtig, dass  
80 diese Personen das dann weitertragen und es anderen erzählen, dass das eine gute Sache ist,  
81 aber klar haben da auch die Medien eine tragende Rolle.

82 *DO: OK. Glaubst du, dass die Medien auch Einfluss darauf haben können, wie die*  
83 *Ergebnisse verwertet werden? Kann also die Kontrollfunktion der Medien dazu beitragen,*  
84 *dass auch tatsächlich etwas davon umgesetzt wird? [...]*

85 *JS:* Du meinst im Sinne eines Handlungsdrucks. Ja sicher. Jetzt gerade bei den landesweiten  
86 Bürgerräten, wenn die Ergebnisse auch der breiten Bevölkerung bekannt sind, dann kann man  
87 die im Nachhinein auch etwas einfordern. Wenn das zu den Leuten aber nicht durchkommt  
88 und dann nicht einmal bekannt ist, ist klar, dass kein Handlungsdruck entstehen kann. Das ist  
89 also auf jeden Fall eine gute Entwicklung. Aber natürlich entsteht dadurch dann auch ein  
90 gewisser Leistungsdruck, dass die Bürgerräte gut sind, dass auch die Bürgerräte qualitativ  
91 hochwertig sind.

92 *DO: Vielleicht noch eine Frage dazu. Gibt es auch irgendwelche Fragen, die man einem*  
93 *Bürgerrat auf keinen Fall stellen kann? Und welche Fragen eignen sich besonders gut? Also*  
94 *aus deiner Erfahrung, mit welchen Themengebieten ist es einfacher umzugehen [...]*?

95 *JS:* Also ich hatte bislang eher weniger konkrete Fragestellungen bei den Bürgerräten die ich  
96 bislang begleitet habe. Ich habe aber das Gefühl, dass man oft im Laufe eines Bürgerrats  
97 ohnehin alles dabei hat. Also meistens fängt man mit einer offenen Fragestellung an, landet

98 aber dann ganz konkret beim Verkehr oder irgendwas und geht danach aber wieder raus und  
99 sagt: Naja, eigentlich geht es doch um dies und jenes. Also ich kann mir vorstellen, dass es  
100 z.B. mit Verkehrsthemen etwas schwieriger wäre, wo man schon visionäre Ideen sammeln  
101 kann aber letztendlich ist das schon ein schwieriges Thema, wo man selbst drinsteckt, weil  
102 man aufs Autofahren angewiesen ist. Aber ich glaube eigentlich schon, dass man fast alles  
103 behandeln kann.

104 **DO:** *OK, nochmals zur Moderatorenrolle. Es läuft ja so, dass man meistens mit zwei*  
105 *Moderatoren arbeitet. Welche Vorteile hat das für das Instrument? [...]*

106 **JS:** Es ist auf jeden Fall aus Entlastungsgründen, weil es doch sehr intensiv ist einen  
107 Bürgerrat zu moderieren. Meistens ist es so, dass jeder eine Stunde dran ist und dann wird  
108 gewechselt. Das hat den Vorteil, dass man oft die [...] großen Themen nicht so sieht, wenn  
109 man am Moderieren ist. Man merkt nicht wie die Storyline so verläuft und es ist ganz wichtig  
110 dann nochmals zurückzuspiegeln: Über was diskutieren wir eigentlich gerade im Groben. Und  
111 da schreibt einfach der, der gerade nicht dran ist mit, und schaut, dass er die Themen aber  
112 auch die Teilnehmer im Blick hat. Wenn man also merkt dass da jemand was sagen wollte  
113 oder noch nicht so viel gesagt hat. Da tauscht man sich drüber aus und kann dann auch  
114 reagieren und die Leute reinholen in die Diskussion. Und was auch ganz wichtig ist, ist das  
115 Temperament der Moderatoren. Es tut eben ganz gut, wenn man jemand schnelleren hat aber  
116 auch jemand langsameren. Besonders am ersten Tag macht es Sinn jemand Schnelleren zu  
117 haben und am zweiten Tag ist es ganz gut, wenn man jemanden hat, der entschleunigt, in die  
118 Tiefe geht und nochmals gezielt nachfragt. Und das ist glaube ich auch einfach vom  
119 Temperament der Moderatoren abhängig. Und es tut gut, wenn man unterschiedliche  
120 Moderatoren hat. Es macht auch Sinn, wenn man Mann und Frau hat.

## 1 **P5: Interview mit Annemarie Felder am 11.10.2012**

2

3 *DO: Wie bist du als Moderatorin mit den Bürgerräten in Kontakt gekommen und wie viele*  
4 *Bürgerräte hast du bereits als Moderatorin begleitet?*

5 **AF:** In den Kontakt bin ich über die Zusammenarbeit mit dem Zukunftsbüro gekommen. [...]   
6 Da bin ich immer am schauen, was es für neue Kommunikationsformen gibt.   
7 Beteiligungsmethodisch hat es für mich im Bereich der Jugendarbeit begonnen. Da habe ich   
8 gesagt, ich möchte einfach gerne die Meinung der Jugendlichen hören [...] und die   
9 Herangehensweise des Landes ist da zu weit entfernt von den Jugendlichen, wenn es um die   
10 Umsetzung geht. Deshalb hat man regionale Jugendbeteiligungsmethoden entwickelt und   
11 auch auf Gemeindeebene. Da habe ich immer geschaut, was gibt's denn für Formen der   
12 Beteiligung, also Open Space, World Cafe, also methodisch. [...] Und dann habe ich erfahren,   
13 dass da ein Amerikaner kommt, der Jim Rough, und ich habe dann gesagt, da bin ich dabei.   
14 Zuerst war ich zwar etwas skeptisch der Methode gegenüber, aber ich habe das dann   
15 ausprobiert und es hat sehr gut funktioniert im Rahmen von Beteiligungsprojekten.

16 *DO: Dann warst du also von Anfang an dabei. Die Bürgerräte haben sich ja erst nach diesem*  
17 *Training von Jim Rough entwickelt.*

18 **AF:** [...] Jim Rough macht ja eher so raumplanerische Themen und aus diesem Modell ist   
19 daraus der Bürgerrat dann entstanden.

20 *DO: OK. Und wie viele Bürgerräte hast du dann jetzt schon begleitet?*

21 **AF:** Das müssten vier [...] oder fünf gewesen sein [...] Nein, sieben.

22 *DO: Kannst du mir mehr über die Rolle des Moderators im Bürgerratsprozess sagen:*

23 **AF:** Also es gibt ja dieses klassische Moderatorenbild einer Hebamme. Dass man den   
24 Menschen hilft sich zu artikulieren, ähnliche Gedankengänge von anderen zu erkennen. Bei   
25 Dynamic Facilitation ist es zusätzlich die Rolle des Moderators dieser Energie zu folgen und   
26 zu spüren: Steckt da noch was dahinter hinter dieser Aussage,[...] kommt da noch was nach.   
27 [...] Man folgt also der Stärke der Menschen, wie sie sich einbringen wollen. Das ist auch das   
28 was ich am Anfang kritisch gesehen habe und gedacht habe: Da kommen halt nur die Starken   
29 durch. Aber dadurch, dass es eben länger geht, also über zwei Tage regelt sich das eigentlich   
30 von selbst innerhalb der Gruppendynamik.



31 **DO:** *Sehr spannend. Würdest du sagen, dass sich die Moderation in Dynamic Facilitation von*  
32 *klassischen Moderatorenrollen unterscheidet?*

33 **AF:** Eigentlich nicht unterscheiden sondern es ist eher eine Zusatzfähigkeit.

34 **DO:** *Also es könnte nicht jeder einen Bürgerrat moderieren, sondern die Schulung und die*  
35 *Theorie dahinter muss schon da sein, oder?*

36 **AF:** Ja genau.

37 **DO:** *Welche Strategien verfolgst du in einem Bürgerrat, wie gehst du vor und stellst du*  
38 *sicher, dass wirklich jeder dran kommt und auch die Essenz eines jeden Themas ankommt?*  
39 *Oder geschieht das eher aus einem Bauchgefühl heraus?*

40 **AF:** Also für mich das wichtigste ist die Verbindung zu den Menschen. Da geht man auch im  
41 Vorfeld die Teilnehmerliste durch um sich die Namen [...] dann später schneller merken zu  
42 können und ein erstes Gefühl für die Gruppe zu bekommen. [...] Und dann geht man schnell  
43 Verbindungen mit den Menschen ein und sagt: Mich interessiert, was du denkst und was du  
44 für Erfahrungen hast. Und da macht eine gewisse Haltung eben viel aus. [...] Dadurch dass  
45 ich im Zentrum zwischen den Teilnehmenden und den Flip-Charts bin, bündle ich die  
46 Teilnehmer bei mir. Ich muss mich nur umdrehen und kurz überlegen ist das jetzt eine  
47 Information, Bedenken oder Lösungsvorschlag. Und dann formuliere ich es so wie sie es  
48 gesagt haben und schreibe das - zack-bum - einfach auf. Dabei ist es auch gar nicht so  
49 wichtig, dass es richtiges Deutsch ist. Ich nehme das her zu mir, spiegle es wieder zurück und  
50 schaue wer reagiert, wer wird unruhig. [...]

51 **DO:** *Du bist dann also der Knotenpunkt. [...] Die Bürgerräte werden ja meistens zu zweit*  
52 *moderiert. Was hat das für Vor- und Nachteile? [...]*

53 **AF:** Da kann man sich dann zwischendurch einfach mal ausruhen. Das finde ich sehr wichtig.  
54 Und man mal den Gesamtprozess eher mitkriegt. [...] Man kann schauen, wie macht das der  
55 andere Moderator, der ja auch wieder ganz andere Zugänge zu den Menschen hat. Der eine  
56 fühlt sich beim einen wohler, der andere beim anderen. Das ist also auch eine zusätzliche  
57 Qualität des Bürgerrats. Man kann sich ausruhen und dann auch entdecken, wenn sich jemand  
58 nicht so wohl fühlt und dann in der nächsten Sequenz nachhaken. Es ist sicher möglich,  
59 alleine zu moderieren, aber die Qualität wäre nicht so groß und es wäre wirklich sehr  
60 anstrengend.

61 **DO:** *Ich habe ja auch einen Bürgerrat begleitet und da hast du und der Christian moderiert.*  
62 *Mir ist dabei aufgefallen, dass ihr sehr unterschiedlich moderiert. Also das ist auf jeden Fall*  
63 *gewollt, oder [...]?*

64 **AF:** Also gut finde ich, wenn es Mann und Frau sind. Weil das meist auch unterschiedliche  
65 Qualitäten sind. Es ist natürlich eine Bereicherung, wenn man unterschiedliche  
66 Moderationsstile hat und auch voneinander lernen kann. Man kann sich auch austauschen:  
67 Was hast du empfunden. Das hilft dann auch auf einer Meta-ebene zum reflektieren.

68 **DO:** *[...] Wo stößt die Methode denn an ihre Grenzen? Gibt es auch Nachteile von Dynamic*  
69 *Facilitation?*

70 **AF:** Ja, wenn jemand schüchtern ist vom Typus, von den Teilnehmern kann es schon sein,  
71 dass derjenige ein wenig untergeht. Das ist nach wie vor eine Schwäche, im Vergleich zu  
72 kleineren Gruppen. Das kann der Moderator aber ein wenig abholen, in dem man diese  
73 Teilnehmer auch in den Pausen ermutigt sich einzubringen.

74 Eine weitere Herausforderung ist der Übergang vom Diskussionsprozess zum konkreten  
75 Statement und dem was man konkret im Bürgercafe präsentieren will. Die Bürger, die da dazu  
76 kommen haben das selbst ja nicht erlebt und vieles was im Bürgerrat passiert ist, kann von  
77 Außenstehenden nicht wahrgenommen werden. Die Teilnehmer haben nachher eine andere  
78 Wahrnehmung und diskutieren auch anders. Der Bürgerrat ist ja auch eine  
79 Bewusstseinsbildung und die ist nicht messbar. Das ist keine Schwäche aber ein Problem das  
80 zu transferieren.

81 **DO:** *Kannst du mir nochmal erklären, wie die Teilnehmer in einem Bürgerrat kommunizieren*  
82 *oder auch nicht kommunizieren?*

83 **AF:** Also sie sollen nicht diskutieren sondern die Teilnehmer bringen einfach ihre Meinung,  
84 Erfahrungen und Themen ein. Das Thema wird extra so offen wie möglich gehalten, damit sie  
85 die Themen einbringen können, die sie bewegen und die ihnen wichtig sind. Und das erfolgt  
86 dadurch, dass man immer auf den einzelnen Menschen eingeht. Der Moderator nimmt das auf  
87 und sammelt das auf den Charts. Sobald zwei drei anfangen eine andere Meinung  
88 untereinander zu diskutieren, ist es eben wichtig das abzuholen und in den Prozess wieder zu  
89 integrieren.

90 **DO:** *Du hast gesagt, dass du schon sieben Beteiligungsprozesse begleitet hast. Die waren*  
91 *sicher nicht alle gleich erfolgreich. [...] Kannst du vielleicht sagen, an was das liegt und was*  
92 *Erfolgsfaktoren von Bürgerräten sind?*

93 **AF:** Erfolgsfaktoren sind einmal die Durchmischung beim Alter, von Jugendlichen bis zu  
94 Senioren. Das war ganz gut in Rankweil. Da waren viele Junge dabei. Und dann hilft es  
95 natürlich wenn bereits eine langjährige Beteiligungskultur vorhanden ist und die Leute das  
96 schon gewohnt sind. Das zeigt sich dann darin, wie lange sie brauchen die „Jammerkultur“ zu  
97 überwinden. Wenn das schon überwunden ist, wissen die Leute, OK, hier kann ich was  
98 bewegen kann mich hier einbringen und bekomme frische Ideen und sind nicht so [...]   
99 belastet. Da kann man gut Unterschiede erkennen. Aber das liegt meist auch an den  
100 politischen Führern, ob die die Beteiligungskultur im Vorfeld schon gefördert haben.

101 **DO:** *Wie ausschlaggebend ist aus deiner Sicht die Fragestellung? Funktionieren konkrete*  
102 *Fragestellungen eher wie so breite offene Fragestellungen zur Zukunftsgestaltung und so*  
103 *weiter?*

104 **AF:** Bei konkreten Fragestellungen ist der Prozess kürzer. Oft sind dann 1,5 Tage zu lang. Da  
105 würde ich dann fast kürzer tagen. Oft merkt man dann, dass das Thema schon ausgeschöpft  
106 ist. Es kommt natürlich auch darauf an, wie gut sich die Leute kennen und wie schnell sie in  
107 die Gänge kommen.

108 **DO:** *Jetzt ist es ja so, dass die Bürgerräte nicht nur auf der kommunalen Ebene stattfinden,*  
109 *sondern auch auf Landes- und Bundesebene stattfinden. Gibt es da für dich als Moderator*  
110 *irgendwelche Unterschiede [...]?*

111 **AF:** Also selbst habe ich einen landesweiten Bürgerrat noch nicht moderiert, aber ich war  
112 einmal bei einem Bürgercafe dabei. Und da geht es dann schon darum, wie können wir eine  
113 Gesprächskultur entwickeln, eine gehobene Stammtischkultur. Wie können wir konstruktive  
114 Gespräche miteinander führen und die Meinungen voneinander anhört.

115 Ich kenne das dann eher aus der Erfahrung mit der Jugendbeteiligung. Auf der Landes oder  
116 Bundesebene ist das dann eher eine Meinungssammlung und ein Stimmungsbild aus der  
117 Bevölkerung aber es ist dann sehr weit entfernt davon, dass die Teilnehmer dann selbst  
118 Verantwortung übernehmen. [...]

119 Es ist immer schon fraglich, was wollen wir denn wirklich wissen, was machen wir mit  
120 diesem Ergebnis. Das muss genau kommuniziert werden, gegenüber den Teilnehmern. An der  
121 Stelle können eben so Worte wie „Mogelpackung“ entstehen. Wenn man über Themen  
122 diskutiert, die eine sehr lange Umsetzungszeit haben, dann ist das schwierig. Man muss also  
123 vorher überlegen, was ist die Fragestellung, wie bringen wir die Ergebnisse ein, gibt es da  
124 irgendwann eine Entscheidung. Wenn der Bürger dann weiß: Ok, das dauert ein Jahr dann ist

125 es einfacher. [...] Es darf auf keinen Fall zu Wahlzwecken missbraucht werden. Das wäre  
126 kommt sehr schnell vor und wäre sehr heikel.

127 *DO: Also sind die Fragen auf der kommunalen Ebene vielleicht einfach näher an den*  
128 *Bürgern dran?*

129 **AF:** Ja genau. Also auf der kommunalen und regionalen Ebene ist es gut, aber ob der  
130 Bürgerrat auf der Landesweiten Ebene das richtige ist, kann sein - aber es muss sehr genau  
131 kommuniziert werden, was mit den Ergebnissen passiert, damit es nicht zur Scheinbeteiligung  
132 wird.

133 *DO: Vielleicht nochmals zu dem Punkt, wo man versucht das Statement zu finden. [...] Wie*  
134 *funktioniert das, ein Statement zu finden, hinter dem alle stehen können?*

135 **AF:** Also es sind ja zwei Moderatoren und die sprechen sich eben ab, was sind die  
136 Hauptthemen/ Hauptaufgaben, was der rote Faden. Das stellen wir dann eben auf einem  
137 Flipchart zur Verfügung und dann spricht man sich ab, ob die Teilnehmenden das auch so  
138 sehen. In Kleingruppen schaut man dann noch, was auf all diesen Plakaten sind so Punkte und  
139 Aufgaben, die wir präsentieren wollen. Und das sammelt man dann in den Kleingruppen [...].

140 *DO: Gibt es manchmal auch die Problematik, dass man sich als Moderator unbewusst*  
141 *beteiligt fühlt und Einfluss auf die Ergebnisse nimmt? Kann es sein, dass die Grenze zwischen*  
142 *Teilnehmer und Moderator verschwimmt?*

143 **AF:** Das kann schon ein Problem sein. Aber es ist eher so, dass man sich verantwortlich für  
144 die Gruppe fühlt. [...] Man denkt dann: Aber das wäre doch ein wichtiger Punkt. Es ist also  
145 nicht so, dass man in die Rolle kippt als Teilnehmer, sondern dass man zu stark in die  
146 Verantwortung rein geht. Es ist eher so ein Erfolgsdruck. Man möchte, dass es einfach toll ist  
147 und gut präsentiert wird. Und das muss man dann halt bei der Präsentation aushalten [...].

148 *DO: Also es ist schon so, dass man selbst eine Wertung vornimmt?*

149 **AF:** Ja, schon ein bisschen. Das hängt aber auch mit der Rolle zusammen. Man ist ja immer  
150 unterstützend auch bei der Form der Präsentation. Es ist keine ganz klassische Moderation.  
151 Man darf dann schon auch ein wenig die eigene Meinung einbringen und das abbilden.

## 1 **P6: E-Mail-Interview mit Landeshauptmann Markus Wallner am 05.10.2012**

2

3 *DO: Welche positiven Eigenschaften unterscheiden die BürgerInnenräte von anderen*  
4 *Bürgerbeteiligungsverfahren (wie z.B. „Town-Hall-Meetings“, Bürgersprechstunden oder*  
5 *Ähnliches) und was macht dieses Beteiligungsinstrument für Sie als Spitzenpolitiker*  
6 *interessant?*

7 **MW:** Die BürgerInnen-Räte sind eine gute Möglichkeit ein vielschichtiges Bild aus der  
8 Bevölkerung zu bekommen. Aufgrund der Zufallsauswahl trifft sich eine Gruppe, die sich in  
9 dieser Zusammensetzung noch nie getroffen hat und berät über wichtige Fragen zur  
10 Zukunftsfähigkeit ihres Lebensraums oder zu einer ganz konkreten Fragestellung. Die  
11 Flexibilität des Prozesses ist dabei ebenso wichtig wie die Qualität dieses Austausches. Die  
12 positiven Erfahrungen, die wir mit den BürgerInnen-Räten bisher gemacht haben, bestätigen  
13 uns die Sache intensiv weiterzuverfolgen. Neben den BürgerInnen-Räten gibt es natürlich  
14 eine Vielzahl anderer Ansätze, die zu einer Stärkung der Bürgerbeteiligung führen. Eine  
15 Einbindung der Bevölkerung ist mir sehr wichtig.

16 *DO: Der zentrale Nutzen der BürgerInnenräte für Politik und Verwaltung liegt wohl darin,*  
17 *die ungeschminkte Meinung der normalen Bürger zu aktuellen Entscheidungs- und*  
18 *Planungsprozessen abzufragen. Bergen die Bürgerräte aus Ihrer Sicht noch weitere, über*  
19 *diese rein konsultative Funktion hinausgehende Effekte?*

20 **MW:** Der BürgerInnen-Rat ist ein Zugang, um relevante Themen und Fragestellungen zu  
21 diskutieren und ist somit auch ein wichtiger Gradmesser und Indikator. Allerdings ist auch die  
22 Qualität der Lösung sehr hoch anzusehen. Ergebnisse aus den BürgerInnen-Räten müssen sich  
23 gegenüber Expertenmeinungen oft nicht verstecken. Neben dem Nutzen für Politik und  
24 Verwaltung ist der BürgerInnen-Rat auch ein Instrument, um bei Bürgerinnen und Bürgern  
25 Verständnis für politische Themen und Prozesse zu entwickeln.

26 *DO: Beim Bürgercafé des landesweiten BürgerInnenrates in Hohenems haben Sie sich für*  
27 *eine Institutionalisierung der Bürgerräte durch die Verankerung des Instruments in der*  
28 *Vorarlberger Verfassung ausgesprochen. Welche Veränderungen erhoffen Sie sich durch*  
29 *diesen Schritt? Was sind die zentralen Weiterentwicklungen, die das Instrument durch die*  
30 *„Verrechtlichung“ in Zukunft auszeichnen?*

31 **MW:** Die Verankerung von Beteiligung in der Landesverfassung ist ein klares Signal, dass  
32 die Beteiligung von Bürgern einen zentralen Bestandteil der Politik unseres Bundeslandes

33 darstellt. Wir streben einen Allparteien-Beschluss an und setzen somit als Land ein klares  
34 Zeichen für eine lebendige Demokratie. Durch die rechtliche Verankerung wird der  
35 BürgerInnen-Rat ein zentrales Element in der Landespolitik, auch hinsichtlich einer  
36 regelmäßigen Durchführung.

37 *DO: Worin liegen aus Ihrer Sicht die wichtigsten Unterschiede zwischen den neuen  
38 landesweiten Bürgerräten und den bereits etablierten BürgerInnenräten auf der kommunalen  
39 und regionalen Ebene?*

40 **MW:** Allzu große Unterschiede gibt es eigentlich nicht. Die politische Ebene ist eine andere,  
41 der Prozess an sich ist jedoch gleich. Die Fragestellungen und Themen können im Grunde  
42 auch die gleichen sein. Die Fragestellung des nächsten landesweiten BürgerInnen-Rates im  
43 November ist beispielsweise „Wie gelingt Nachbarschaft?“. Dieselbe Frage kann auch auf  
44 kommunaler oder regionaler Ebene gestellt werden. Interessant wäre dabei, ob sich die  
45 Ergebnisse sehr unterscheiden würden. Wie auf Gemeindeebene ist die Anbindung und  
46 Rückspiegelung an die Politik durch das öffentliche Bürger-Café gegeben, das auf  
47 Landesebene bisher einmal jährlich auch in Form einer Landtags-Enquete stattfindet.

48 *DO: Was sind aus Ihrer Sicht die ausschlaggebenden Faktoren, die einen BürgerInnenrat  
49 zum Erfolg machen? Kann der Erfolg eines BürgerInnenrates tatsächlich gemessen werden  
50 beziehungsweise wie lässt sich der „Erfolg“ eines BürgerInnenrates definieren?*

51 **MW:** Es sind viele Faktoren, die den BürgerInnen-Rat erfolgreich machen: zu allererst das  
52 notwendige Engagement der Bürgerinnen und Bürger sich auf einen BürgerInnen-Rat  
53 einzulassen und sich einzubringen, dann natürlich auch die Organisation und Begleitung  
54 durch das Zukunftsbüro, die Relevanz der Ergebnisse, die sich dadurch zeigt, inwiefern diese  
55 berücksichtigt werden. In Hohenems, bei der Präsentation des letzten landesweiten  
56 BürgerInnen-Rats konnten wir anhand der Reaktionen der TeilnehmerInnen erkennen, dass  
57 der Prozess sehr gelungen war. Es war Begeisterung spürbar und sie konnten gut  
58 vermitteln, dass ihnen viele Themen sehr am Herzen liegen.

59 *DO: Aus Sicht vieler Bürger wird der Erfolgsgrad eines BürgerInnenrates oft daran  
60 bemessen, was sich im Anschluss an den BürgerInnenrat tatsächlich verändert. Wie  
61 funktioniert die „Umsetzung“ bzw. Transformation der BürgerInnenrats-Ergebnisse in  
62 konkrete politische und administrative Prozesse?*

63 **MW:** Die Verbindlichkeit der BürgerInnen-Räte ist eine wichtige Frage. Bei den  
64 landesweiten BürgerInnen-Räten werden wir jedenfalls die Ergebnisse aus den BürgerInnen-  
65 Räten im Zuge der regelmäßigen Regierungssitzungen behandeln und es wird der

66 Bürgerratsbericht an den Landtag übergeben. In welcher Form dieser den Bericht dann  
67 behandelt ist noch Gegenstand der Verhandlungen.

## Literaturangaben

- Andersen, U. (2009). *Handwörterbuch des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Arbter, K., & Trattnigg, R. (2005). Standards zur Öffentlichkeitsbeteiligung: Auf dem Weg zu effizienter und effektiver Partizipation. In E. Dearing, H. Bauer & P. Biwald (Eds.), *Public Governance*. Wien: Neuer Wissenschaftlicher Verlag
- Arnstein, S. R. (1969). A Ladder Of Citizen Participation. *Journal of the American Institute of Planners*, 35, 216-224.
- Barber, B. R. (1994). *Starke Demokratie: Über die Teilhabe am Politischen*. Hamburg: Rotbuch Verlag.
- Barnes, M., Newman, J., & Sullivan, H. (2007). *Power, participation and political renewal: case studies in public participation / Marion Barnes, Janet Newman and Helen Sullivan*. Bristol: Policy.
- Bohman, J. (1998). The Coming of Age of Deliberative Democracy. *Journal of Political Philosophy*, 6.
- Bruchstein, H., & Schmalz-Bruns, R. (1994). Nachwort Republikanische Demokratie. In B. Barber (Ed.), *Starke Demokratie*. Hamburg: Rotbuch-Verlag
- Büro-für-Zukunftsfragen. (2010). *Handbuch Bürgerbeteiligung für Land und Gemeinden*. Wien, Bregenz: Amt-der-Vorarlberger-Landesregierung: [http://www.vorarlberg.at/vorarlberg/umwelt\\_zukunft/zukunft/buerofuerzukunftsfragen/weitereinformationen/publikationen/publikationen.htm](http://www.vorarlberg.at/vorarlberg/umwelt_zukunft/zukunft/buerofuerzukunftsfragen/weitereinformationen/publikationen/publikationen.htm).
- Büro-für-Zukunftsfragen. (2012). *Gute Aussichten. Leistungsbilanz Büro für Zukunftsfragen 2011*. Bregenz: [http://www.vorarlberg.at/vorarlberg/umwelt\\_zukunft/zukunft/buerofuerzukunftsfragen/weitereinformationen/publikationen/publikationen.htm](http://www.vorarlberg.at/vorarlberg/umwelt_zukunft/zukunft/buerofuerzukunftsfragen/weitereinformationen/publikationen/publikationen.htm).
- Carpini, M. X. D., Cook, F. L., & Jacobs, L. R. (2004). Public deliberation, discursive participation, and citizen engagement: A review of the empirical literature. *Annual Review of Political Science*, 7, 315-344.
- Crouch, C. (2008). *Postdemokratie*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Dryzek, J. S. (2002). *Deliberative democracy and beyond: liberals, critics, contestations*: Oxford University Press.
- Fischer, C., Schophaus, M., Trénel, M., & Wallentin, A. (2003). *Die Kunst, sich nicht über den Runden Tisch ziehen zu lassen. Ein Leitfaden für BürgerInneninitiativen in Beteiligungsverfahren*. Bonn: Stiftung Mitarbeit.
- Fishkin, J. S. (1997). *The voice of the people*. New Haven: Yale University Press.



- Fung, A. (2006). Varieties of Participation in Complex Governance. *Public Administration Review*, 66, 66-75.
- Gastil, J. (2005). *The deliberative democracy handbook: strategies for effective civic engagement in the twenty-first century* (P. L. John Gastil Ed.). San Francisco: Jossey-Bass.
- Goodin, R. E. (2008). *Innovating Democracy: Democratic Theory and Practice after the Deliberative Turn*. New York: Oxford University Press Inc.
- Gusy, C. (2005). *Inklusion und Partizipation: Politische Kommunikation im historischen Wandel*. Frankfurt: Campus-Verlag.
- Habermas, J. (1994). *Faktizität und Geltung* (4. Aufl. ed.). Darmstadt: Wissenschaftliche Buchgesellschaft.
- Haus, M. (2002). *Bürgergesellschaft, soziales Kapital und lokale Politik: theoretische Analysen und empirische Befunde*: Opladen: Leske und Budrich.
- Hierlemann, D., & Wohlfahrt, A. (2010). Die Bürger beteiligen: Herausforderungen für die politische Debatte. *Politik beleben, Bürger beteiligen. Charakteristika neuer Beteiligungsmodelle*. (pp. 50-59). Gütersloh: Bertelsmann-Stiftung
- Jörke, D. (2011). Bürgerbeteiligung in der Postdemokratie - Citizens' participation in post-democracy. *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 1-2, 13-18.
- Lins, S. (2008). Partizipative Demokratie in Österreich - Möglichkeiten zur politischen Beteiligung auf regionaler und kommunaler Ebene. [http://www.vorarlberg.at/vorarlberg/umwelt\\_zukunft/zukunft/buerofuerzukunftfragen/weitereinformationen/publikationen/publikationen.htm](http://www.vorarlberg.at/vorarlberg/umwelt_zukunft/zukunft/buerofuerzukunftfragen/weitereinformationen/publikationen/publikationen.htm).
- Löffler, E. (2005). Bürgerbeteiligung in europäischen Städten: Stand und Perspektiven. In E. Dearing, H. Bauer & P. Biwald (Eds.), *Public Governance*. Wien: Neuer wissenschaftlicher Verlag.
- Mansbridge, J. (2003). Practice-Thought-Practice. In E. O. Wright & A. Fung (Eds.), (pp. 175-199). London: Verso.
- Michels, A. (2012). Citizen Participation in Local Policy Making: Design and Democracy. *International Journal of Public Administration*, 35, 285-292.
- Mitchell, W. C. (1986). Strong Democracy by Benjamin R. Barber. *Public Choice*, 48, 195-197.
- Nanz, P., & Fritsche, M. (2012). *Handbuch Bürgerbeteiligung: Verfahren und Akteure, Chancen und Grenzen*. Bonn: Bundeszentrale f. Politische Bildung.
- Newman, J. (2005). *Remaking governance: peoples, politics and the public sphere*. Bristol: Policy Press.

- OECD. (2001). *Citizens as Partners*. [http://www.oecd-ilibrary.org/governance/citizens-as-partners\\_9789264195561-en](http://www.oecd-ilibrary.org/governance/citizens-as-partners_9789264195561-en).
- Offe, C. (2003). *Demokratisierung der Demokratie*. Frankfurt: Campus-Verlag.
- Oppen, M. (2005). Local Governance und bürgerschaftliches Engagement von Unternehmen. In E. Dearing, H. Bauer & P. Biwald (Eds.), *Public Governance* Wien: Neuer Wissenschaftlicher Verlag.
- Pateman, C. (1970). *Participation and democratic theory*. Cambridge: University Press.
- Pateman, C. (2012). Participatory Democracy Revisited. *Perspectives on Politics*, 10, 7-19.
- Rough, J. (1996, 12/01). The Wisdom Council and responsible leadership. *Journal for Quality & Participation*, 74-79.
- Rough, J. (1997). Dynamic facilitation and the magic of self-organizing change. *Journal for Quality & Participation*, 20, 34.
- Sartori, G. (1997). *Demokratiethorie*. Darmstadt: Primus-Verlag.
- Schmidt, M. G. (2000). *Demokratiethorien* (3. Auflage ed.). Opladen: Leske + Budrich.
- Schmidt, M. G. (2010). *Demokratiethorien* (5. Auflage ed.). Wiesbaden: VS-Verl.
- Sintomer, Y. (2010). Random Selection, Republican Self-Government, and Deliberative Democracy. *Constellations: An International Journal of Critical & Democratic Theory*, 17, 472-487.
- Strele, M. (2012). BürgerInnen-Räte in Österreich: Kairos Wirkungsforschung und Entwicklung gGmbH; European Institute for Public Participation.
- Thigpen, R. B., & Downing, L. A. (1987). Liberalism and the Communitarian Critique. *American Journal of Political Science*, 31.
- Zubizarreta, R. (1999). *Dynamic Facilitation Handbuch* (2008 ed.). <http://www.focusing-center.de/focusing-dynamic-facilitation/>.

## **Ehrenwörtliche Erklärung**

Ich erkläre hiermit ehrenwörtlich, dass ich die vorliegende Bachelorarbeit mit dem Thema:

***„Partizipative Demokratie in der Praxis: Die „BürgerInnenräte“ in Vorarlberg“***

selbstständig und ohne fremde Hilfe angefertigt habe.

Die Übernahme wörtlicher Zitate sowie die Verwendung der Gedanken anderer Autoren habe ich an den entsprechenden Stellen der Arbeit kenntlich gemacht.

Ich bin mir bewusst, dass eine falsche Erklärung rechtliche Folgen haben wird.

Latten, 05.12.2012