

Ständige deliberative Bürgerräte: Ein Demokratie-Update für die Schweiz?

Literaturübersicht, internationale Anwendungen
und Umsetzungsmöglichkeiten in der Schweiz

Studie im Rahmen des “Demokratie Labor Basel”

Flurina Wäspi, Jan Fivaz und Daniel Schwarz

Juli 2023

Berner Fachhochschule
Wirtschaft
Public Sector Transformation

Inhaltsverzeichnis

EXECUTIVE SUMMARY	3
1 EINLEITUNG	5
2 DEFINITION UND THEMATISCHE EINFÜHRUNG	8
2.1 Partizipation und partizipative Demokratie	8
2.2 Deliberation und deliberative Demokratie	9
2.3 Kategorisierung von repräsentativen deliberativen Prozessen	11
3 ÜBERLEGUNGEN ZUR ANWENDUNG VON DELIBERATIVEN PROZESSEN	14
3.1 Einsatz von deliberativen Prozessen aus demokratietheoretischer Sicht	14
3.2 Empirische Evidenz zu deliberativen Prozessen	16
3.3 Anwendung von deliberativen Formaten auf spezifische Fragestellungen	18
4 INSTITUTIONALISIERTE UND STÄNDIGE DELIBERATIVE PROZESSE	20
4.1 Institutionalisierung von deliberativen Prozessen	20
4.2 Ständig tagende Bürgergremien	21
4.3 Institutionelle Ausgestaltung	23
5 UMSETZUNG EINES PERMANENTEN BÜRGERRATS IN DER SCHWEIZ	27
5.1 Ausgangslage in der Schweiz	27
5.2 Vergleich mit dem Parlamentsbetrieb	30
5.3 Vorschläge zur Umsetzung eines permanenten Bürgerrats in der Schweiz	32
6 ANHANG UND VERZEICHNISSE	40
6.1 Glossar	40
6.2 Abbildungsverzeichnis	41
6.3 Tabellenverzeichnis	41
6.4 Literaturverzeichnis	41

Executive Summary

Das Vertrauen der Bürger:innen, dass die Behörden die ihnen anvertrauten Aufgaben im Interesse und zum Wohle der Bevölkerung wahrnehmen, ist für das Funktionieren eines demokratischen Staates essentiell. Wenn das Misstrauen gegenüber den gewählten Gremien überhandnimmt, sich grosse Teile der Bürger:innen nicht mehr beteiligen wollen (oder von der Beteiligung von vornherein ausgeschlossen sind), verliert ein demokratisches System an Repräsentativität und Legitimation. Gemäss einer Umfrage in den OECD-Ländern sind im Durchschnitt nur drei von zehn Befragten der Ansicht, dass das politische System in ihrem Land ihnen tatsächlich ein Mitspracherecht gewährt.

Die demokratischen Institutionen und (direkt-)demokratischen Mitwirkungsmöglichkeiten der Schweiz sind in ihrer Reichweite und Ausprägung weltweit einzigartig. Diese konnten selbst in turbulenten Zeiten bewahrt werden und haben dem politischen System Stabilität verliehen. Seit der Einführung zentraler Instrumente wie der Volksinitiative oder dem fakultativen Referendum im 19. Jahrhundert hat sich - v.a. mit Blick auf das Thema der Inklusion und die Möglichkeiten, welche die Digitalisierung bietet - aber erstaunlich wenig verändert. Das im internationalen Vergleich sehr hohe Vertrauen sowohl in die Regierung, das Parlament als auch die Parteien, verleitet zur Annahme, dass eitel Sonnenschein vorherrscht. Dabei sind die dunklen Wolken schon längst aufgezogen. Auf lokaler Ebene stellt beispielsweise die immer tiefere Beteiligung die repräsentative Qualität von Gemeindeversammlungen in Frage und das fehlende Stimmgeheimnis und die soziale Kontrolle lassen Zweifel über Unvoreingenommenheit und Offenheit der Diskussionen und Entscheidungen aufkommen. Aber auch wenn ein demokratisch gewähltes Parlament existiert, bestehen starke Verzerrungen in Bezug auf die Frage, wer die Repräsentant:innen sind und welche Interessen sie repräsentieren. Auch auf kantonaler und nationaler Ebene werfen die mittlerweile stark veränderten gesellschaftlichen und demographischen Realitäten bei gleichzeitiger tiefer Stimmbeteiligung immer wieder Fragen auf. Sich mit innovativen Ansätzen zur Modernisierung der demokratischen Institutionen zu befassen, bevor die Probleme akuter werden, scheint sinnvoll. Mit ihrer traditionell «mitwirkungsgeschulten» Bevölkerung und dem breit verankerten Milizsystem (Prinzip der Ehrenamtlichkeit von politischen Ämtern, insbesondere auf lokaler und teilweise kantonaler Ebene), bildet die Schweiz ein ideales Versuchslabor für die Einführung eines permanenten, sogenannt deliberativen Formats, das im Fokus dieses Berichts steht.

Deliberation als Lösungsansatz: Repräsentative Mitwirkung im demokratischen Prozess

Der Ansatz der deliberativen Demokratie bezieht sich auf demokratische Praktiken, die dem Austausch und dem gegenseitigen Lernen innerhalb einer Gruppe eine zentrale Rolle einräumen. Ein repräsentativer, deliberativer demokratischer Prozess wird mit einer zufallsbasiert ausgewählten Gruppe von Personen durchgeführt, wobei im Rahmen eines zweistufigen Verfahrens darauf geachtet wird, dass die Gruppe nach vordefinierten Kriterien repräsentativ für eine bestimmte Gemeinschaft ist und gemeinsam einen moderierten Prozess des Diskutierens, Zusammenarbeitens und Lernens durchläuft. Die Forschung zu repräsentativen deliberativen Prozessen legt nahe, dass diese dazu beitragen können, das Wissen der teilnehmenden Bürger:innen über die zur Diskussion gestellten Themen zu erweitern, deren staatsbürgerlichen Fähigkeiten sowie die Wahrnehmung der eigenen politischen Wirksamkeit bei den Teilnehmenden als auch einer breiteren Öffentlichkeit zu stärken. Bei angemessener öffentlicher Kommunikation führen deliberative Prozesse auch zu einem höheren Wissensstand und einer stärkeren Beteiligung.

Deliberative Formate dauerhaft etablieren?

Weltweit fühlen sich öffentliche Akteure auf allen politischen Ebenen dazu inspiriert, deliberative Prozesse zu entwickeln und auszutesten. Auf Basis der Sammlung und Kategorisierung von 574 Beispielen deliberativer Prozesse spricht die OECD mittlerweile von einer «deliberativen Welle». Bei der Mehrheit der identifizierten Beispiele handelt es sich denn auch um Ad-hoc-Prozesse auf der lokalen oder regionalen Ebene. Für permanent institutionalisierte deliberative Formate gibt es nur wenige aktuelle Beispiele, darunter die Assemblée citoyenne in Paris und der Bürgerdialog in Ostbelgien. In der Schweiz fehlen Ansätze der deliberativen Demokratie fast vollständig; einzig im Rahmen von Forschungsprojekten wurden erste Testläufe durchgeführt.

Ein Vorschlag zur Umsetzung in der Schweiz

Auf Grundlage der Erfahrungen in Paris und Ostbelgien entwickelt der Bericht verschiedene Varianten, wie ein institutionalisiertes deliberatives Format in Form eines ständigen Bürgerrats umgesetzt werden könnte. Für die kantonale Ebene wird ein Modell skizziert, das einem mittels Lotterie ausgewählten Bürgerrat die Kompetenz verleiht, bei Bedarf eine periodische Bürgerversammlung einzuberufen, die sich spezifischen Problemstellungen widmet und Empfehlungen formuliert. Diese Empfehlungen können anschliessend vom Bürgerrat in unterschiedlicher Form dem kantonalen Parlament zur Behandlung übermittelt werden: als unverbindlicher Antrag (ähnlich einer Interpellation), als Gesetzesvorschlag (der vom Parlament wie ein von der Regierung eingebrachtes Gesetz zu behandeln wäre) oder als verbindlich ausformulierte Bürgerratsinitiative, zu der das Parlament - analog zum Verfahren bei Volksinitiativen - direkte oder indirekte Gegenvorschläge ausarbeiten kann. Bei Vorhandensein eines partizipativen Budgets wird vorgeschlagen, analog zum Pariser Modell die Themensetzung für das jeweils darauffolgende Jahr ebenfalls dem Bürgerrat zu übergeben. Das skizzierte Modell, das eine Maximalvariante darstellt, kann vereinfacht werden, indem beispielsweise das direktdemokratische Element der Bürgerratsinitiative entfernt oder statt Gesetzesvorschlägen bloss Empfehlungen formuliert werden.

Auf lokaler Ebene verfügen knapp 80% der Schweizer Gemeinden über kein Parlament. Stattdessen übernehmen Gemeindeversammlungen die Funktion der Legislative. In diesen Gemeinden, deren Einwohnerzahl meist unter 10'000 liegt, kann ein im Gegensatz zur kantonalen Ebene stark vereinfachtes Bürgerratsmodell ein probates Mittel darstellen, die bereits beschriebenen Probleme der Demokratie auf lokaler Ebene anzugehen. Das im Bericht skizzierte Modell zeichnet sich dadurch aus, dass die vom Bürgerrat ausgearbeiteten Vorschläge nicht nur bei der Legislative (Gemeindeversammlung, allenfalls Volksabstimmung) eingebracht, sondern auch an die Gemeindeexekutive gerichtet werden können. Damit wird dem Umstand Rechnung getragen, dass in kleineren Gemeinden die Exekutive oft als zentrale Behörde fungiert, die über weitreichende Kompetenzen verfügt. Zudem verzichtet das Modell auf Gemeindeebene auf ein eigenes Sekretariat; stattdessen würde die Gemeindeverwaltung administrativ unterstützen.

In Bezug auf alle Modelle ist hervorzuheben, dass ständige Bürgerräte aufgrund ihrer Auswahlverfahren und Aufgabenbereiche darauf angelegt sind, die Defizite der repräsentativen Demokratie auszugleichen. Sie sollen die demokratisch gewählten Parlamente nicht substituieren, sondern als komplementäre Institutionen die heute bestehenden Verzerrungen vermindern. Die skizzierten Modelle illustrieren Möglichkeiten, wie im schweizerischen Kontext auf kantonaler und lokaler Ebene deliberative Institutionen ausgestaltet werden könnten. Sie stellen aber keine definitiven Empfehlungen dar, sondern sollen einen gesellschaftlichen und wissenschaftlichen Dialog anstossen. Der Kreativität sind dabei, abgesehen von bestehenden juristischen Rahmenbedingungen, kaum Grenzen gesetzt. Entscheidend ist, dass deliberative Gremien tatsächlich Einfluss auf die politischen Entscheidungen nehmen können und nicht bloss symbolischen Charakter aufweisen.

1 Einleitung

«Standing still is falling back»¹

Vertrauen ist eine Währung, die in Demokratien ganz besonders gefragt ist. Das Vertrauen der Bürger:innen, dass die Behörden die ihnen anvertrauten Aufgaben im Interesse und zum Wohle der Bevölkerung wahrnehmen, ist essentiell für das Funktionieren eines demokratischen Staates. Wenn das Misstrauen gegenüber den gewählten Gremien überhandnimmt, sich grosse Teile der Bürger:innen nicht mehr beteiligen wollen (oder von der Beteiligung von vornherein ausgeschlossen sind), verliert ein demokratisches System an Repräsentativität und Legitimität. Ein Vertrauensverlust der Bevölkerung kann sich auch direkt negativ auf die Kooperationsbereitschaft der Bevölkerung mit politischen Massnahmen auswirken und so die Ausführung wichtiger Staatsaufgaben durch staatliche Organe beeinträchtigen. Wenn Anhänger:innen des ehemaligen US-Präsidenten Donald Trump das Kapitol stürmen, weil sie die offiziellen Wahlergebnisse anzweifeln, ist dies ein Beispiel für den Vertrauensverlust einzelner Bevölkerungskreise in die etablierten Institutionen. Es braucht aber nicht den Blick bis in die USA, denn auch europäische Institutionen scheinen von einer Vertrauenskrise erfasst worden zu sein.

Bereits vor der weltweiten Corona-Pandemie und den damit verbundenen gesellschaftlichen Herausforderungen und Spannungen zeigte der Gallup World Poll (GWP), dass in den OECD-Ländern im Schnitt nur 45% der Bürger:innen Vertrauen in ihre Regierungen haben (Gallup, 2018 nach OECD, 2019). Diese Tendenz wird vom 2021 erstmals durchgeführten «Survey on the Drivers of Trust in Public Institutions (Trust Survey)» der OECD gestützt: Gemäss der Umfrage ist im Durchschnitt aller OECD-Länder nur gerade ein Drittel der Befragten der Meinung, dass ihre Regierung die in einer öffentlichen Konsultation geäusserten Meinungen übernehmen würde; und nur etwa vier von zehn Befragten vertrauen darauf, dass ihre Regierung eine schlecht funktionierende Dienstleistung verbessern, eine innovative Idee umsetzen oder eine nationale Politik als Reaktion auf öffentliche Forderungen ändern würde (OECD, 2022). Noch schlechter schneiden die Länder ab, wenn es um das allgemeine Mitspracherecht geht: Nur drei von zehn Befragten sind der Ansicht, dass das politische System in ihrem Land ihnen tatsächlich ein Mitspracherecht gewährt (OECD, 2022). Gemäss der Studie sind es vor allem Jugendliche, Personen mit niedrigem Einkommen und Bildungsniveau, welche durchwegs ein geringeres Mass an Vertrauen und Zufriedenheit mit der Regierung aufweisen (OECD, 2022). Die Autor:innen folgern daraus: «There is a widespread sense that democratic government is working well for some, but not well enough for all.» In diesem Kontext kann auch von einem «Demokratie-Defizit» gesprochen werden. Der Begriff identifiziert die Problematik der fehlenden Übereinstimmung der Kompetenzen und Forderungen der Bürger:innen und den Kapazitäten eines politischen Systems, diese Forderungen in legitime und effektive Politik zu übersetzen (M. E. Warren & Pearce, 2008). In der Politikwissenschaft wird der Begriff häufig im Zusammenhang mit dem System der Europäischen Union verwendet, wo den nationalen Parlamenten und Unionsbürger:innen nur wenige Partizipationsmöglichkeiten offenstehen (vgl. z.B. Grosse Hüttmann, 2019).

Die demokratischen Institutionen und (direkt-)demokratischen Mitwirkungsmöglichkeiten der Schweiz sind in ihrer Reichweite und Ausprägung weltweit einzigartig. Diese konnten selbst in turbulenten Zeiten bewahrt werden und haben dem politischen System Stabilität verliehen. Seit der Einführung zentraler Instrumente wie der Volksinitiative oder dem fakultativen Referendum im 19. Jahrhundert hat sich - v.a. mit Blick auf das Thema der Inklusion und die Möglichkeiten, welche die Digitalisierung bietet - aber erstaunlich

¹ Ursula von der Leyen, Präsidentin der EU-Kommission, am 9. Mai 2022 anlässlich der Abschlusszeremonie der «Conference on the Future of Europe» - dem bisher grössten paneuropäischen deliberativen Prozess.

wenig verändert. Das im internationalen Vergleich sehr hohe Vertrauen sowohl in die Regierung, das Parlament als auch die Parteien (Foa et al., 2020), verleitet zur Annahme, dass eitel Sonnenschein vorherrscht. Dabei sind die dunklen Wolken schon längst aufgezogen. Auf lokaler Ebene stellt beispielsweise die tiefe Beteiligung die repräsentative Qualität von Gemeindeversammlungen – die in vielen Gemeinden aufgrund des Fehlens eines Gemeindeparklaments die Funktion der Legislative übernimmt – in Frage, und das fehlende Stimmgeheimnis und die soziale Kontrolle lassen Zweifel über Unvoreingenommenheit und Offenheit der Diskussionen und Entscheidungen aufkommen. Aber auch wenn ein demokratisch gewähltes Parlament existiert, bestehen starke Verzerrungen in Bezug auf die Frage, wer die Repräsentant:innen sind und welche Interessen sie repräsentieren (Linder & Mueller 2017). Zudem werfen auf kantonaler und nationaler Ebene die mittlerweile stark veränderten gesellschaftlichen und demographischen Realitäten bei gleichzeitiger tiefer Stimmbeteiligung immer wieder Fragen auf. Sich mit innovativen Ansätzen zur Modernisierung der demokratischen Institutionen zu befassen, bevor die Probleme akut werden, scheint sinnvoll.

Als eine Antwort auf die skizzierten Problematiken präsentieren sich partizipative und repräsentative deliberative Prozesse. Die Idee dahinter ist, dass Menschen den Entscheidungen der Regierung eher vertrauen, wenn diese von «normalen» Mitbürger:innen getroffen (oder zumindest beeinflusst) worden sind (OECD, 2020, S. 26). Besonders an deliberativen Prozessen ist dabei, dass diese mit einer zufallsbasiert ausgewählten Gruppe von Personen durchgeführt werden, wobei im Rahmen eines zweistufigen Verfahrens darauf geachtet wird, dass die Gruppe nach vordefinierten Kriterien repräsentativ für eine bestimmte grössere Gemeinschaft ist und gemeinsam einen moderierten Prozess des Diskutierens, Zusammenarbeitens und Lernens durchläuft. Die Forschung zu solchen repräsentativen deliberativen Prozessen legt nahe, dass diese unter anderem dazu beitragen können, das Wissen der teilnehmenden Bürger:innen über bestimmte Themen zu erweitern sowie deren staatsbürgerlichen Fähigkeiten und die Wahrnehmung der politischen Effizienz sowohl der Teilnehmenden als auch der breiten Öffentlichkeit zu stärken (Knobloch & Gastil, 2022). Wenn die Projekte kommunikativ gut begleitet werden, führen solche deliberativen Prozesse auch zu einem höheren Wissensstand und einer stärkeren Beteiligung in der Bevölkerung (Suiter, 2018).

Angesichts solcher vielversprechenden Analysen ist es nicht erstaunlich, dass sich öffentliche Akteure weltweit und auf allen politischen Ebenen dazu inspiriert fühlen, deliberative Prozesse zu entwickeln und auszutesten. Auf Basis der Sammlung und Kategorisierung von 574 Beispielen deliberativer Prozesse spricht die OECD mittlerweile von einer «deliberativen Welle». Wie schlagkräftig diese Welle tatsächlich sein wird, ist allerdings noch offen. Bei der Mehrheit der von der OECD identifizierten Beispiele handelt es sich denn auch noch um ad-hoc Prozesse auf der lokalen (52%) oder regionalen (30%) Ebene (OECD, 2020, 16). Für institutionalisierte oder gar permanente deliberative Prozesse gibt es bisher nur sehr wenige Beispiele. Wenn die Staaten die sich abzeichnende Vertrauenskrise der Bürger:innen in ihre Regierungen und öffentlichen Institutionen tatsächlich bekämpfen wollen, ist anzunehmen, dass es dafür mehr braucht als die Ausrichtung eines einmaligen Citizen Assembly und der Ausarbeitung von unverbindlichen Vorschlägen, die im Parlament schnell vom Tagesgeschäft verdrängt werden können.

Im vorliegenden Bericht beschäftigen wir uns daher eingehender mit der Thematik der repräsentativen deliberativen Prozesse, wobei der Fokus auf permanent institutionalisierten deliberativen Formaten liegt. In Kapitel 2 werden dafür zunächst die zentralen Begriffe definiert, und es wird eine Eingrenzung des Themas vorgenommen. Kapitel 3 widmet sich demokratiethoretischen Überlegungen und der empirischen Evidenz in Bezug auf die Effekte von Deliberation. Kapitel 4 geht näher auf die Institutionalisierung von deliberativen Prozessen ein und beleuchtet drei in der Praxis umgesetzte Fälle von permanenten

repräsentativen Deliberationsinstitutionen. Diese Erkenntnisse fliessen anschliessend ins Kapitel 5 ein, wo die mögliche Umsetzung eines permanenten repräsentativen deliberativen Formates in der Form eines Bürgerrats in der Schweiz diskutiert wird: Mit ihrer traditionell «mitwirkungsgeschulten» Bevölkerung und dem breit verankerten Milizsystem (d.h. dem Prinzip der Ehrenamtlichkeit von politischen Ämtern, insbesondere auf lokaler und teilweise kantonaler Ebene), kann die Schweiz als ein ideales Versuchslabor für die Einführung eines permanenten deliberativen Formats erachtet werden, das hier im Fokus steht. Anstelle eines eigentlichen Fazits werden unterschiedliche Umsetzungsmodelle für die kantonale und lokale Ebene grob skizziert und zur Diskussion gestellt.

Der vorliegende Bericht wurde im Rahmen des [«Demokratie Labor Basel»](#) erstellt. Das Gesamtprojekt wird vom Verein Demokratie Labor und der Berner Fachhochschule Wirtschaft durchgeführt sowie von der Stiftung Mercator Schweiz und der Raiffeisen Jubiläumstiftung finanziell unterstützt.

2 Definition und thematische Einführung

Auch wenn die Begriffe in der Praxis wenig trennscharf angewandt werden, bestehen konzeptuelle Unterschiede zwischen Deliberation und Partizipation, sowie zwischen deliberativer und partizipativer Demokratie, die auch Auswirkungen auf das Design von Prozessen in der Praxis haben. Da dieser Bericht auf repräsentative deliberative Prozesse fokussiert, wird in Abschnitt 2.1 erst herausgearbeitet, was unter dem historisch älteren Konzept der Partizipation und der partizipativen Demokratie zu verstehen ist. Im Abschnitt 2.2 wird sodann die Abgrenzung zum Konzept der Deliberation und der deliberativen Demokratie abgebildet. Abschnitt 2.3 schlägt als Grundlage für das Verständnis des Berichtes eine auf der Arbeit der OECD beruhende Kategorisierung von repräsentativen deliberativen Prozessen vor. Während Abschnitt 2.4 näher auf die bisher empirisch belegten Effekte und sinnvollen Einsatzbereiche von deliberativen Prozessen eingeht, befasst sich Abschnitt 2.5 schliesslich mit der Frage nach der demokratischen Legitimation von deliberativen Prozessen.

2.1 Partizipation und partizipative Demokratie

Die Beziehung zwischen den beiden Konzepten der partizipativen Demokratie und der deliberativen Demokratie beschreiben entwickelt Florida & De Sanctis (2017) als miteinander verwoben – teilweise bauen die theoretischen Überlegungen der deliberativen Demokratie auf denjenigen der partizipativen Demokratie auf (beziehungsweise grenzen sich dieser gegenüber ab), teilweise hat sich die Schule der deliberativen Demokratie aber auch ganz eigenständig. Um die Diskussionen in demokratietheoretischer Hinsicht zu verstehen, ist ein Blick auf den historischen Kontext des im zeitgenössischen Verständnis älteren Konzepts der partizipativen Demokratie hilfreich.

Nach den Erfahrungen des Zweiten Weltkriegs machte sich eine grundsätzliche Skepsis gegenüber Massenbewegungen breit. Dies zeigt sich auch in der Demokratietheorie. In «Capitalism, Socialism and Democracy» brachte Schumpeter legendär seine Überzeugung der Ignoranz der «breiten Masse» zum Ausdruck: «the electorate mass is incapable of action other than a stampede» (Schumpeter, 1994). Aus dieser Perspektive ist Nicht-Partizipation nicht nur unproblematisch, sondern sogar erwünscht (Kriesi, 2007). Desillusioniert von der Erkenntnis, dass «das Volk» nicht grundsätzlich demokratisch gesinnt ist (Lafferty, 1975), wurden Anhänger der realistischen Theorie zunehmend überzeugt davon, dass es sicherer sei, die Zügel in den Händen einer politischen Elite zu belassen. Es ist in diesem Kontext der Schumpeterschen Überzeugung, dass Demokratie nicht mehr als ein Wettbewerb zwischen Eliten ist bzw. sein kann (Medearis, 2013), zu der sich die partizipative Demokratie als Gegenmodell entwickelt hat – gewissermassen als theoretische Weggefährtin der Aktivist:innen der Bürger- und Frauenrechtsbewegungen ab den 1960er Jahren (OECD, 2020, 12).

Als eine der prominentesten Vertreterinnen der partizipativen Demokratie betonte Carole Pateman, Autorin von «Participation and Democratic Theory» (1970), im Jahr 2019, dass deliberative Demokratie und partizipative Demokratie keine trennscharfen Konzepte seien, sich die partizipative Demokratie aber als deutlich subversiveres Modell verstehe, welches durch die Kritik der bestehenden Machtverhältnisse und Auflehnung gegen den (elitären) Status quo geprägt sei:

«(...) I don't want deliberative democracy and participatory democracy necessarily to be kept separate, because good deliberation is actually part of participatory democracy. I think deliberation is necessary, but I don't think it's sufficient. Some enthusiastic deliberative democrats seem to suggest that if you achieve good deliberation, then you've done the job. That was my main objection. I think you still need to consider questions of power

(public and private), of authority structures, of how things are organized, of structural and institutional change – all the questions at the heart of participatory democracy» (Pateman & Smith, 2019, S. 117).

Wie in den nächsten Kapiteln zu diskutieren sein wird, ist der strukturelle Einfluss der meisten deliberativen Projekte tatsächlich eher gering, da es sich grösstenteils um Ad-hoc- oder Pilotprojekte handelt. Mit dem Ziel, aus politischen Entscheidungen ein Produkt deliberativer Prozesse (d.h. fairer und vernünftiger Diskussionen) zu machen, sind deliberative Prozesse zwar innovativ, bedeuten in der Praxis aber eher eine Ergänzung denn eine Umwälzung des bestehenden formalisierten politischen Prozesses. Die von Pateman aufgeworfenen Fragen beschäftigen die deliberative Demokratie aber je länger, desto mehr, wie sich bei den (herausfordernden) Versuchen der Institutionalisierung von permanenten Ansätzen der deliberativen Demokratie zeigt (siehe 3.2 und das Beispiel des Observatorio di Ciudad).

2.2 Deliberation und deliberative Demokratie

Unter **Deliberation** kann nach dem *Oxford Handbook of Deliberative Democracy* eine Art der wechselseitigen Kommunikation verstanden werden, die ein Abwägen und Reflektieren von Präferenzen, Werten und Interessen in Bezug auf bestimmte Anliegen beinhaltet (Bächtiger et al., 2018, S. 2). Der Kerngedanke der Deliberation besteht darin, dass die kollektive Intelligenz einer Gruppe aktiviert wird. Dies ist basierend auf der Annahme erstrebenswert, dass eine Gruppe von Menschen mit unterschiedlichen Erfahrungen und Perspektiven bessere Entscheidungen trifft als es ein Individuum oder eine sehr homogene Gruppe tun würde (OECD, 2021, S. 5). Damit unterscheidet sich die Deliberation von der Debatte, die einen kompetitiveren Charakter aufweist (der- oder diejenige mit dem besten Argument «gewinnt»). Sie unterscheidet sich aber auch von einer Verhandlung, in der die Parteien einer Taktik folgen und strategische Eingeständnisse machen. Auf der anderen Seite des Spektrums ist Deliberation aber auch kein reiner Dialog, denn dieser ist viel ergebnisoffener: Gegenseitiges Verständnis ist zwar erstrebenswert auf dem Weg der Deliberation, aber nicht das Ziel – Ziel ist eine Entscheidung. Schliesslich muss die Kommunikation innerhalb einer Deliberation auch von der reinen Meinungsäusserung abgegrenzt werden. Im Unterschied beispielsweise zur Meinungsäusserung auf Social Media oder an einer Gemeindeversammlung schaffen deliberative Formate einen Raum, in welchem gegenseitiges Zuhören notwendig ist. Nur dadurch kann auch ein Lernprozess bei den Teilnehmenden stattfinden.

Der Begriff der **deliberativen Demokratie** bezieht sich damit grundsätzlich auf demokratische Praktiken, die der Deliberation eine zentrale Rolle einräumen (Bächtiger et al., 2018, 2). Unter einem repräsentativen deliberativen demokratischen Prozess kann ein Prozess verstanden werden, der mit einer randomisiert ausgewählten Gruppe von Personen durchgeführt wird, wobei die Gruppe repräsentativ für eine bestimmte Gemeinschaft ist und gemeinsam einen moderierten Prozess des Lernens, Diskutierens und Zusammenarbeitens durchläuft (OECD, 2020). Die Repräsentativität der Teilnehmenden wird dadurch erreicht, dass auf eine erste zufallsbasierte Auswahl von potentiellen (freiwilligen) Teilnehmenden ein durch moderne Statistiksoftware ermöglichtes Stratifizierungsverfahren angewandt wird. Dadurch soll die Verzerrung, die aufgrund der Freiwilligkeit der Teilnahme entsteht, nachträglich korrigiert werden.

Während deliberative Versammlungen und insbesondere die Praxis der Auswahl per Los («sortition») bis zurück ins antike Griechenland bzw. die Athenische Demokratie (J. Fishkin, 2009, S. 11) datiert werden können, fokussieren wir an dieser Stelle auf die zeitgenössische Entwicklung des demokratiethoretischen Konzepts der deliberativen Demokratie. Wie sich das Konzept seit den 1980er Jahren entlang verschiedener Phasen entwickelt hat, zeichnen Floridia & De Sanctis (2017) nach. Die Phasen beinhalten:

- Eine Transitionsphase in den 80er Jahren, ausgedrückt in den Überlegungen der Politikwissenschaftlerin Jane Mansbridge, die Ansätze der partizipativen Demokratie in der Praxis

kritisch beleuchtete («Beyond Adversary Democracy») (J. J. Mansbridge, 1983) und dabei zentrale Herausforderungen der deliberativen Demokratie (Kosten und Nutzen von Partizipation, die Repräsentation von marginalisierten Gruppen, die Qualität des Diskurses, u.a.) beschreibt und sich für den Interessenpluralismus ausspricht.

- Erste vertiefende Diskussionen der US-Forschenden Joseph Besette (1980), Cass Sunstein (1984; 1985), Frank Michelman (1988) und Bruce Ackerman (1993), die als Rechtsphilosophen und Verfassungsrechtler ihren Fokus auf die US-Institutionen und die US-Verfassung richteten. Joseph Besette's «Deliberative democracy: the majority principle in republican government» (Besette, 1980) ist gemäss Florida & De Sanctis (2017) das erste zeitgenössische Werk, in dem der Begriff «deliberative democracy» erstmals explizit auftaucht, und zwar u.a. mit Referenz auf ein Zitat der Federalist Papers. Gemäss Florida entwickelte Besette dadurch ein durch Deliberation geprägtes Verständnis von Demokratie, welches weder dem «direktdemokratischen» Verständnis der Modelle der partizipativen Demokratie der 60er und 70er Jahre noch dem elitären Verständnis Schumpeters der Demokratie als Wettkampf zwischen Eliten (siehe 2.2) entsprach.
- Eine konstituierende Phase in den späten 80er Jahren, in denen Autor:innen wie Elster (1989), Manin (1987) und Cohen (1989) mit drei Essays die Grundsteine für ein neues theoretisches Modell der deliberativen Demokratie legten. Zentral sind die Überlegungen zur Deliberation als Grundlage von politischer Legitimität: « (...) the source of legitimacy is not the predetermined will of individuals, but rather the process of its formation, that is, deliberation itself» (Manin et al., 1987, S. 352).
- Eine Phase der Entwicklung zum Paradigma in den frühen 90er Jahren, unterstützt durch die Arbeiten von James Fishkin (1991) und John Dryzek (1990); Fishkin insbesondere veröffentlichte sein einflussreiches Werk «Democracy and Deliberation: New Directions for Democratic Reforms», in dem er sich mit den Methoden und Voraussetzungen für erfolgreiche Deliberation befasste (J. S. Fishkin, 1991).
- Und schliesslich eine Konsolidierungsphase der philosophischen Grundlagen der Theorie, dank der Beiträge von Jürgen Habermas zur Diskurstheorie in der Demokratie (1998) und John Rawls «Political Liberalism» (1993), in dem sich der Autor unter anderem vertieft mit dem Konzept der öffentlichen Meinung («public reason») auseinandersetzte.

Teilweise in Auseinandersetzung mit dem älteren Konzept der partizipativen Demokratie, teilweise unabhängig davon, ist die theoretische und praktische Erforschung der deliberativen Demokratie gemäss Florida & De Sanctis in einer Art Dreifaltigkeit gemündet: Deliberative Demokratie kann heute sowohl als politisches Ideal, als auch als theoretisches Modell oder als Paradigma verstanden werden (Florida & De Sanctis, 2017, S. 36). In der untenstehenden Tabelle sind die wichtigsten Unterschiede zwischen deliberativer und partizipativer Demokratie zusammengefasst.

Tabelle 1: Unterschiede zwischen partizipativer und deliberativer Demokratie (OECD, 2020, 12)

	Anzahl Teilnehmende	Art der Partizipation	Auswahl der Teilnehmenden
Deliberative Demokratie	Eine relativ kleine (aber repräsentative) Gruppe, da es schwierig ist, bei einer grossen Anzahl von Menschen tiefgreifende Überlegungen anzustellen.	Deliberation setzt voraus, dass die Teilnehmenden gut über ein Thema informiert sind und verschiedene Perspektiven in Betracht ziehen, um zu einem öffentlichen Urteil (nicht zu einer Meinung) darüber zu gelangen, «worauf wir uns einigen können».	Typischerweise eine Bürgerlotterie, die Zufallsauswahl mit Schichtung kombiniert, um ein öffentliches Gremium zusammenzustellen, das einerseits für die Öffentlichkeit repräsentativ und in der Lage ist, alle Perspektiven zu berücksichtigen, und andererseits nicht anfällig dafür ist, von Vertreter:innen mächtiger Interessengruppen vereinnahmt zu werden.
Partizipative Demokratie	Eine grosse Anzahl von Menschen, idealerweise alle, die von einer bestimmten Entscheidung betroffen sind. Das Ziel ist es, eine breite Beteiligung zu erreichen.	Beteiligung möglichst vieler Bürger:innen an den politischen Prozessen; Förderung einer Vielfalt von Möglichkeiten des politischen Engagements.	Selbstgewählte Teilnahme («self selection»), um möglichst vielen Menschen die Möglichkeit zu geben, die partizipative Demokratie zu erfahren.

2.3 Kategorisierung von repräsentativen deliberativen Prozessen

Wie einleitend beschrieben, gibt es mittlerweile weltweit eine grosse Anzahl an partizipativen und deliberativen Prozessen, die auf verschiedenen politischen Ebenen und angewandt auf die unterschiedlichsten politischen Themenbereiche durchgeführt werden. Während dieselben Begriffe immer wieder auftauchen, werden diese uneinheitlich angewandt. Um nicht weiter zum Begriffs-Durcheinander beizutragen, folgen wir den Vorschlägen der OECD, welche in ihrem umfassenden Bericht «Innovative Citizen Participation and New Democratic Institutions», basierend auf einer Auswertung von 282 Fällen, eine Kategorisierung nach dem Zweck des repräsentativen deliberativen Prozesses vorschlägt (OECD, 2020). Konkret identifiziert die OECD zwölf Modelle deliberativer Prozesse, die in die folgenden vier Kategorien eingeordnet werden können (OECD, 2020, 33-66). Die Modelle werden nachfolgend kurz beschrieben und sind in Abbildung 1 zusätzlich grafisch dargestellt.

- **Informierte Bürgerempfehlung zu politischen Fragen:** In diese Kategorie fallen (staatlich initiierte) Citizen Assemblies oder Consensus Conferences. Gemein ist diesen Prozessen, dass ausreichend Zeit (gemäss OECD durchschnittlich vier Tage) zur Verfügung gestellt wird, sodass die teilnehmenden Bürger:innen kollektive Empfehlungen auch für komplexe politische Fragestellungen entwickeln können.

Das bekannteste Beispiel ist vermutlich das Irish Citizens' Assembly, welches 2016 100 zufällig ausgewählte Bürger:innen einberief, um zu fünf wichtigen juristischen und politischen Themen (u.a. das verfassungsmässige Verbot von Abtreibung) Stellung zu nehmen. Die Empfehlungen des Irish Citizen Assembly führten zu einem Referendum im Jahr 2018, in welchem das Abtreibungsverbot gekippt wurde.

- **Bürgermeinungen zu politischen Fragen:** Im Unterschied zur ersten Kategorie (informierte Bürgerempfehlung zu politischen Fragen) steht für Prozesse in dieser zweiten Kategorie bedeutend weniger Zeit zur Verfügung. Formate wie Citizens' Councils oder die G1000 eignen sich daher gemäss der Auswertung der OECD für Prozesse, die im Schnitt weniger detaillierte und substantiierte Resultate zum Ziel haben. Im Unterschied zu den Citizen Assemblies gibt es bei den Citizen Councils zudem keine gesonderte Lernphase, wodurch weniger Ressourcen und eine kürzere Vorbereitungszeit benötigt werden.

Das Format des Citizen Council kam erstmals im österreichischen Vorarlberg zur Anwendung (Hellrigl et al., 2014) und erfreut sich mittlerweile vor allem in Österreich relativ grosser Beliebtheit auf lokaler und regionaler Ebene (OECD, 2020, 48). Gemäss OECD setzen sich die Citizen Councils dabei normalerweise aus rund 15 zufällig ausgewählten Bürger:innen zusammen, welche sich im Durchschnitt an zwei aufeinanderfolgenden Tagen treffen. Alleinstellungsmerkmal der Citizen Councils ist dabei die sogenannte «dynamische Facilitation», wobei die Teilnehmenden von den Moderierenden ermutigt werden, ihre Meinung unabhängig von der festgelegten Tagesordnung oder dem Prozess zu äussern (OECD, 2020, 49). Ein weiteres Beispiel ist das Toronto Planning Review Panel, wo Bewohner:innen Torontos per Losverfahren ausgewählt werden, um während einer Zeitspanne von jeweils zwei Jahren inhaltlichen Input zu Planungsfragen zu leisten (Chwalisz, 2022; Toronto, 2017).

- **Informierte Bürgerbewertung von Abstimmungen:** Mit weniger diskursivem Spielraum haben Formate in dieser dritten Kategorie das Ziel, auf deliberative Art und Weise Pro- und Kontra-Argumente in Bezug auf eine spezifische Abstimmungsfrage zu ermitteln. Im Vergleich zu den Ansätzen in anderen Kategorien sind Formate dieser Kategorie im politischen Prozess sichtbarer, da die Resultate der Deliberation mit den offiziellen Abstimmungsinformationen («Voters Pamphlet») an alle wahlberechtigten Bürger:innen versandt werden.

Das bekannteste Praxisbeispiel in dieser Kategorie ist die Citizens' Initiative Review (CIR); ein Format, welches im Staat Oregon (USA) entwickelt und dort bisher mehrfach umgesetzt und institutionalisiert wurde – 2016 beispielsweise zum Thema Unternehmenssteuern. Pilotversuche wurden auch in Arizona (USA) und ausserhalb der USA z.B. in Sion in der Schweiz und in Korsholm (Finnland) durchgeführt. Gemäss Angaben der OECD besteht ein Citizens' Initiative Review typischerweise aus 20-25 zufällig ausgewählten Bürger:innen, welche an mehreren aufeinanderfolgenden Tagen (im Durchschnitt vier) sich zu einem Prozess treffen, in welchem über mehrere Phasen Pro- und Contra-Informationen zur Abstimmung angehört und ausgewertet wird. Schlussendlich produzieren die Teilnehmenden des CIR ein kollektives Statement, in welchem die wichtigsten Informationen für alle wahlberechtigten Bürger:innen festgehalten werden – inklusive der am überzeugendsten empfundenen Argumente («strongest evidence») für oder gegen die Massnahme (OECD, 2020, 56).

- **Ständig tagende Bürgergremien:** In diese vierte Kategorie fallen Formate, welche zum Ziel haben, eine ständige repräsentative Bürgerbeteiligung zu ermöglichen, über die die Bürger:innen kontinuierlich Einfluss auf die öffentliche Entscheidungsfindung nehmen können.

In diese Kategorie fallen bisher drei Praxisbeispiele: Das im Oktober 2021 institutionalisierte Paris Citizen Assembly (Assemblée citoyenne), das 2019 ins Leben gerufene Ostbelgien-Modell, sowie das (in der geplanten Form wieder abgeschaffte) Observatorio de la Ciudad – alle drei Fälle werden in Abschnitt 3.2 vertieft angeschaut.

Die ausgewählten Praxisbeispiele, anhand derer die Kategorisierung und Clusterung durch die OECD vorgenommen wurde, erfüllen dabei drei vordefinierten Kriterien: Erstens, der deliberative repräsentative Prozess wurde von der öffentlichen Behörde in Auftrag gegeben. Zweitens, die Teilnehmenden wurden zufällig ausgewählt und demografisch geschichtet. Und drittens, es stand mindestens ein Tag (oder mehr) für face-to-face Deliberation zur Verfügung (OECD, 2020, 34). Alle Modelle haben dabei gemeinsam, dass sie die wesentlichen Phasen repräsentativer deliberativer Prozesse als Qualitätsmerkmale enthalten. Zu den Merkmalen gehören der Raum für Lernen, Deliberation und das Entwickeln von kollektiven Empfehlungen (OECD, 2020, 34).

Abbildung 1: Kategorisierung von repräsentativen deliberativen Prozessen (Eigene Darstellung basierend auf OECD, 2020)



3 Überlegungen zur Anwendung von deliberativen Prozessen

Im folgenden Kapitel diskutieren wir einige Überlegungen, die hinsichtlich des Entscheides zur Umsetzung von deliberativen Prozessen in der Praxis eine Rolle spielen können. Dabei wenden wir uns zuerst demokratiethoretischen Fragestellungen zu, bevor wir uns mit den empirisch nachgewiesenen Effekten von Deliberation auf die beteiligten Bürger:innen, die breitere Öffentlichkeit sowie den politischen Prozess befassen. Schliesslich halten wir fest, für welche Themenbereiche deliberative Formate am ehesten geeignet sind.

3.1 Einsatz von deliberativen Prozessen aus demokratiethoretischer Sicht

Ob und in welcher Form ein deliberatives Format umgesetzt werden soll, kann sowohl von der konkreten Thematik und Zielsetzung (vgl. 3.3) als auch von weitergehenden demokratiethoretischen Überlegungen abhängig gemacht werden.

Für die Diskussion des zweiten Aspekts muss zuerst festgehalten werden, dass in der Literatur zum Thema deliberative Demokratie mindestens zwei Traditionen mit unterschiedlichem Fokus existieren. Während aus Sicht der Diskurstheoretiker in der Tradition von Habermas die Qualität und die Prozessregeln der Debatte – die «ideale Sprechsituation» (Habermas, 1973) – im Vordergrund stehen, richten andere Forscher:innen ihr Augenmerk mehr auf die Zusammensetzung der deliberierenden Gruppe. Als bekanntester und einflussreichster Vertreter dieser Strömung ist James Fishkin zu nennen, ehemaliger Professor und Direktor des Center for Deliberative Democracy an der Stanford University (Sutherland, 2011). In den Augen von Fishkin und Gleichgesinnten stellt ein deliberatives Assembly ein Miniatur-Abbild der Bevölkerung oder einer definierten Population dar, welche über ein mit statistischen Methoden unterstütztes randomisiertes Auswahlverfahren erstellt wird. Während die beiden Strömungen über die Jahre und in der moderneren Literatur oft konvergieren, sind die Ursprünge doch oft noch deutlich erkennbar.

Fishkin selbst beschreibt das Spannungsfeld zwischen der Partizipation, wie sie ein Fokus auf die Prozessperspektive erlaubt («Massenbeteiligung») und der gezielten, repräsentativen Deliberation als «Equality-Participation-Deliberation»-Trilemma: Das Engagement für jeweils zwei der drei genannten Prinzipien wird zwangsläufig das dritte Prinzip untergraben (J. Fishkin, 2009). Im Falle der Durchführung von repräsentativen deliberativen Prozessen beispielsweise ist es gemäss Fishkin zwar möglich, durch die Zufallsauswahl politische Gleichheit herzustellen, aber nicht Massenbeteiligung (vgl. Tabelle 2). In neueren Publikationen («*Democracy when the People are Thinking*») zeigt sich Fishkin jedoch optimistisch, dass das Trilemma überwunden werden könnte, indem deliberative Prozesse mit einer Phase der Massen-Deliberation ergänzt werden (J. S. Fishkin, 2018). «Letztlich brauchen wir mehr als deliberative Mikrokosmen des Volkes. Wir brauchen einen deliberativen Makrokosmos - eine deliberative Gesellschaft» (Fishkin, 2018:7-9). Fishkin gibt jedoch zu, dass Projekte in dieser Richtung, bspw. repräsentative deliberative Formate wie ein «Mass Deliberation Day», nur bei Einsatz umfangreicher Ressourcen umgesetzt werden können (J. Fishkin, 2020).

Tabelle 2: Das Fishkin-Trilemma (Fishkin, 2009, eigene Übersetzung)

	Polit. Gleichberechtigung	Massenbeteiligung	Deliberation
Massen-Demokratie (generelles Wahlrecht)	+	+	-
Mobilisierte Deliberation (gezielte Einladung)	-	+	+
Mikroskopische Deliberation (mit repräsentativer Auswahl)	+	-	+

Insbesondere bei deliberativen Formaten, die eine Nähe oder gar Anbindung an das legislative System (wie ein ständiger deliberativer Bürgerrat) vorweisen, stellt sich die Frage nach Wechselwirkungen mit dem bestehenden demokratischen System und der Legitimationsgrundlage. Grundsätzlich kann zwischen dem Beitrag, welchen deliberative Prozesse zur Legitimierung des politischen Systems leisten, und der Legitimität der deliberativen Formate selbst unterschieden werden. Kuyper & Wolkenstein beschreiben hier eine Wechselwirkung: Deliberative Formate seien insbesondere dann als unabhängige Akteure gerechtfertigt, wenn die etablierten repräsentativen Institutionen ihre traditionellen Aufgaben (Inklusion, Meinungs-Aggregation und Übersetzung in bindende Entscheide) nicht oder ungenügend gut wahrnehmen (Kuyper & Wolkenstein, 2019). Ergänzend dazu Werner & Marien (2022): In ihrer Studie argumentieren die Autorinnen, dass partizipative Prozesse nicht mit normativen Idealen über Bürger:innen-Beteiligung verglichen werden sollten, sondern mit dem aktuellen Status quo repräsentativer Entscheidungsfindung. In ihrer Analyse von mehreren experimentellen Umfragen finden die Autorinnen einen positiven Zusammenhang zwischen partizipativem Prozess-Design und Fairness-Empfinden gegenüber dem Prozess, unabhängig vom Outcome des Prozesses (Werner & Marien, 2022). Glaab et al. schliesslich betonen im Bericht «Zukunftsmodell Bürgerrat?» der Konrad-Adenauer-Stiftung, dass es mit «(...) Blick auf die verfassungsmässigen Institutionen der parlamentarischen Demokratie (...) nicht um eine „legitimationsersetzende Funktion“ von Bürgerbeteiligung geht. Jedoch ist durchaus zu hinterfragen, ob durch informale Beteiligungsverfahren nicht eine Art von Legitimationskonkurrenz entsteht, welche die Entscheidungsautonomie von Parlament und Regierung herausfordert» (Glaab et al., 2021, S. 13).

In Bezug auf das Thema **demokratische Legitimität** von deliberativen Formaten kann zwischen Input-Legitimität (Offenheit des und Zugang zum Prozess), Throughput-Legitimität (Qualität des Prozesses und der Deliberation) und Output-Legitimität (Nützlichkeit der Resultate des Prozesses) unterschieden werden (Scharpf, 1999; Schmidt, 2010; Papadopoulus & Warin 2007). Grundsätzlich strebt die Bürgerbeteiligung Legitimitätsgewinne in allen drei Bereichen an, wie Glaab et al. (2021) beschreiben: Den Bürger:innen – zumindest denjenigen, die am deliberativen Prozess teilnehmen – wird mehr Gehör für ihre Anliegen verschafft (Input). Die Bürger:innen werden zudem besser informiert und nehmen an transparenten Entscheidungsprozessen teil – hier spielt eine mögliche Anbindung ans politische System eine grosse Rolle (Throughput). Schliesslich soll dadurch, dass Bürger:innen direkt Einfluss auf die Formulierung von Politik nehmen können, auch die Problemlösungen, welche von der Politik umgesetzt werden, von einer höheren Qualität sein (Output). Für eine vertiefte Behandlung dieser Fragen aus theoretischer Perspektive sei auf Papadopoulus & Warin (2007) verwiesen. Ein Framework zur Evaluation der Legitimität von deliberativen Formaten wurde von Bekkers & Edwards entwickelt, welches sich ebenfalls an den Dimensionen “input legitimacy” (quality of representation, openness of the agenda), “throughput legitimacy” (quality of the decision-making, quality of participation, contextual independence) und “output legitimacy” (weight of the results, responsiveness and accountability, preference transformation) orientiert (Bekkers & Edwards, 2013).

Neben der Legitimität stellt sich auch die Frage, inwiefern Bürgerräte **demokratisch repräsentativ** sind. Mit einer statistisch unterstützten Zufallsauswahl kann in einem deliberativen Format mindestens eine deskriptive demokratische Repräsentativität hergestellt werden (Sutherland, 2011). Mit deskriptiver Repräsentativität ist die sozio-strukturelle Ähnlichkeit zwischen den Repräsentierenden (z.B. den gewählten Politiker:innen) und den Repräsentierten (Bevölkerung) gemeint. Eine Zufallsauswahl garantiert, dass sich eine grössere Population in einem kleineren Kreis von Ausgewählten in Bezug auf gewisse Merkmale (z.B. Alter, Geschlecht, Ausbildung) wiederfinden kann. Die deskriptive demokratische Repräsentativität kann dabei durch die Anwendung von Stratifizierung noch erhöht werden. Deskriptive demokratische Repräsentativität stellt allerdings nicht die einzige Form von demokratischer Repräsentativität dar. In der politischen Theorie sind mindestens vier verschiedene Formen von politischer Repräsentativität anerkannt, im Folgenden nach Pitkin (1972): i) formalistische Repräsentativität (Amtseinsetzung, Sanktionierungsmechanismen), ii) symbolische Repräsentativität (Akzeptanz der Repräsentanten durch die Repräsentierten), iii) deskriptive Repräsentativität (Ähnlichkeit der Repräsentanten mit den Repräsentierten) und iv) substantive Repräsentativität (Agieren im Sinne der Policy-Präferenzen der Repräsentierten, Übereinstimmung ideologischer Überzeugungen). Die Frage ist nun, inwiefern deliberative Formate auch aus Perspektive solch anderer Formen von demokratischer Repräsentativität als legitim zu erachten sind. Diese Frage zu beantworten, würde den Rahmen des vorliegenden Berichts sprengen.

Schliesslich soll noch auf den Einfluss deliberativer Prozesse auf die **öffentliche Meinungsbildung und Entscheidungsfindung** eingegangen werden. In der wachsenden wissenschaftlichen Literatur zum Thema Deliberation wird diskutiert, ob resp. inwiefern die Entscheidungsfindung von sogenannten «Minipublics» (d.h. zufällig zusammengesetzte deliberative Bürgergremien) die Meinungsbildung einer breiteren Öffentlichkeit beeinflussen oder nur anregen soll (Suiter et al., 2020). Bedenken werden dahingehend geäussert, dass Bürgerräte oder andere deliberative Formate die Rolle der kritischen Zivilgesellschaft untergraben könnten, wenn die Information über die Deliberation des Minipublics zu einer Minimierung des breiteren, öffentlichen Diskurses führt (Lafont, 2015). Befürworter:innen der deliberativen Demokratie plädieren hingegen für einen Ausbau derselben mit dem Argument, dass der Einsatz von deliberativen Instrumenten im Kontext einer repräsentativen Demokratie eine Möglichkeit darstellt, die Qualität der Entscheidungsfindung zu erhöhen (Landemore, 2013; Setälä, 2017). Als besonders sinnvoll erachtet werden deliberative Formate insbesondere auch, wenn die bestehenden repräsentativen Akteure starke Eigeninteressen haben: Wenn es um das Design von repräsentativen Institutionen geht oder um Angelegenheiten, die sich direkt auf die Arbeit und Entlohnung von repräsentativen Akteuren auswirken wie z.B. die Parteien- und Kampagnenfinanzierung (Thompson 2008). Einigkeit besteht dahingehend, dass die Information über und die öffentliche Auseinandersetzung mit den deliberativen Minipublics die öffentliche Debatte befördern und nicht behindern oder einschränken soll (Suiter et al., 2020; Lafont, 2015). Wohl mitunter deshalb formulieren z.B. die Teilnehmenden der Oregon Citizen Initiative Review Pro- und Contra-Argumente für den Gegenstand einer Abstimmung anstelle einer expliziten Empfehlung.

3.2 Empirische Evidenz zu deliberativen Prozessen

Nach der Diskussion der relevanten demokratiethoretischen Überlegungen, die bei der Planung und Entscheidung über die Durchführung eines deliberativen Formats eine Rolle spielen könnten, möchten wir uns nun die in der Praxis beobachteten Effekte genauer ansehen – zentrale Informationen, die sicherlich ebenfalls Einfluss haben auf die Motivation von Entscheidungsträger:innen, deliberative Instrumente tatsächlich umzusetzen. Bei der Analyse der empirischen Evidenz ist zwischen belegbaren Effekten auf die Teilnehmenden des deliberativen Prozesses und Effekten auf eine grössere Öffentlichkeit oder den Politikprozess zu unterscheiden.

3.2.1 Effekte auf Teilnehmende

In Bezug auf individuelle Auswirkungen wurden verschiedene politikbezogene Konzepte erforscht: Die eigenen politischen Einstellungen und Präferenzen bzw. die Polarisierung dieser Einstellungen, das politische Faktenwissen, die Wahrnehmung der eigenen politischen Wirksamkeit («political efficacy») sowie den Einfluss von Deliberation auf eine möglicherweise verstärkte Gemeinwohl-Orientierung von Individuen («public spiritedness»).

In Bezug auf Ersteres führten Grönlund et al. ein Experiment mit Teilnehmenden durch, die sich klar pro oder contra Immigration positionierten. Die Teilnehmenden wurden in homogenen oder gemischten Gruppen zur Deliberation eingeladen. Grönlund et al. beobachteten, dass Menschen mit einwanderungsfeindlichen Einstellungen toleranter werden, auch wenn sie sich in gleichgesinnten Gruppen beraten. Ausserdem wurden bei beiden Gruppen ähnliche Lernkurven beobachtet (Grönlund et al., 2015). Grönlund et al. ziehen daraus den Schluss, dass deliberative Normen die negativen Folgen (d.h. eine Polarisierung) von Diskussionen in gleichgesinnten Gruppen abmildern können (Grönlund et al., 2015). Ein wichtiger Mediator der Korrelation zwischen Deliberation und politischen Einstellungen könnte die Salienz politischer Themen sein. Anhand von Daten aus einem randomisierten Feldexperiment im Rahmen einer deliberativen Umfrage («deliberative poll») untersuchten Farrar et al. die Auswirkungen von Deliberation sowohl auf politische Einstellungen als auch auf das Ausmass, in dem ordinale Rangfolgen von politischen Optionen sich der Einseitigkeit annähern (sogenannte «single-peakedness»). Gemäss Farrar et al. stützen die Erkenntnisse der Studie die These, dass insbesondere bei politischen Themen, die nicht zu sehr im Vordergrund stehen (also weniger salient sind), durch Deliberation bestehende Einstellungen signifikant häufiger verändert werden können (Farrar et al., 2010).

Inwiefern Deliberation dazu beitragen kann, die Gemeinwohlorientierung der Bürgerinnen und Bürger zu steigern, wurde unter anderem von Wang et al. untersucht (Wang et al., 2020). Die Autoren gingen dabei einer Hypothese nach, die auf Pioniere der Politikwissenschaft – Alexis de Tocqueville und John Stuart Mill – zurückgeht. Gemäss Wang et al. beschrieb de Tocqueville die zeitgenössischen amerikanischen Institutionen der Selbstverwaltung wie beispielsweise Stadtversammlungen in New England als «(...) für die Freiheit das, was die Grundschulen für die Wissenschaft sind; sie bringen sie in die Reichweite des Volkes und lehren die Menschen, sie zu nutzen und zu geniessen» (De Tocqueville, 1935 nach Wang et al., 2020). Mill schloss sich dieser Beobachtung an, und vermerkte, dass es insbesondere der Prozess der Diskussion sei, der dazu anregen würde, «andere Interessen als die eigenen abzuwägen» (Mill, 1861 nach Wang et al., 2020). Um diesen postulierten Zusammenhang zwischen Deliberation und der Unterstützung von politischen Massnahmen im Sinne der Gemeinschaft (und gleichzeitig möglicherweise zu Lasten der eigenen Person) zu ergründen, analysierten Wang et al. Daten aus einer Reihe deliberativer Polls in Texas, die sich um Pro und Contra alternativer Energien gedreht hatten. Wang et al. kamen dabei zum Schluss, dass die Teilnehmenden tatsächlich eine vergleichsweise erhöhte Bereitschaft zeigten, für erneuerbare Energie zu zahlen, Energie zu sparen und für die Erfüllung der Grundbedürfnisse aller zu sorgen (Wang et al., 2020).

3.2.2 Effekte auf eine breitere Öffentlichkeit

Wenn man sich für die Effekte von deliberativen repräsentativen Prozessen interessiert, ist es bedeutsam, diese Fragestellung auf ein grösseres Publikum als nur die Teilnehmenden am Prozess auszuweiten. Auf politischer Ebene ist nachvollziehbar, dass nachweisliche positive Effekte von Minipublics auf die Bevölkerung ein entscheidendes Argument bei der Diskussion um die Etablierung und Institutionalisierung von deliberativen Formaten sein können. Verschiedene Quellen legen nahe, dass die Kommunikation über die Diskussionen in Minipublics insofern einen positiven Effekt auf die Bevölkerung haben kann, als dass diese die Erkenntnisse der Teilnehmenden in den Minipublics als Proxy für die eigene (anspruchsvolle) Entscheidungsfindung nützen kann (Ingham & Levin, 2018; MacKenzie & Warren, 2012; Niemeyer, 2011; M. Warren & Gastil, 2015). Verbessert die Information über die Erkenntnisse eines Minipublics die deliberative Kapazität der breiten Bevölkerung? Dieser Fragestellung gehen Suiter et al. in ihrem Beitrag nach, wobei sie auf zwei Aspekte der deliberativen Kapazität fokussieren: die informationellen Ressourcen (das Wissen über den Abstimmungsgegenstand) und die emotionalen Kapazitäten (die Empathiefähigkeit) (Suiter et al., 2020). Aus den Ergebnissen einer quantitativen Befragung, in der die Erkenntnisse der 2012-2014 laufenden Irish Constitutional Convention (ICC) zu einem Statement eines Minipublics aggregiert wurden, ziehen die Autorinnen verschiedene Schlüsse. So beobachteten sie einerseits, dass die Zurverfügungstellung von Informationen über ein Minipublic, eine kurze Zusammenfassung dessen Empfehlung und der dazu gehörigen Begründung positive Auswirkungen auf das Faktenwissen haben (wenn auch nur moderate) (Suiter et al., 2020). Gleichzeitig fanden die Forschenden, dass die Auseinandersetzung mit den spezifischen Pro- und Contra-Argumenten die positive Wirkung des Minipublic-Statements auf das Faktenwissen abschwächt, aber die Empathie für die Gegenseite erhöht (Suiter et al., 2020). Dass die Befragungsteilnehmenden durch konträre Statements scheinbar verwirrt worden sind, kann durch den «confirmation bias» erklärt werden; dem mittlerweile vielfach erforschten Phänomen, wonach neue Informationen in einer Art und Weise aufzunehmen versucht werden, die bestehende Überzeugungen, Erwartungen oder bestehende Hypothesen zumindest teilweise unterstützt (vgl. z.B. Nickerson, 1998). Gemäss Mercier und Landemore klammern sich Menschen, wenn sie mit politischen Meinungsverschiedenheiten konfrontiert werden, sogar stärker an ihre ursprünglichen Überzeugungen, sodass diese Exposition ihre (möglicherweise objektiv nicht nachvollziehbaren) Haltungen noch verstärken kann (Mercier & Landemore, 2012).

3.3 Anwendung von deliberativen Formaten auf spezifische Fragestellungen

Es gibt Kernelemente des deliberativen Prozesses, welche diesen für die Behandlung gewisser Fragestellungen eventuell ungeeignet machen. Insbesondere der zwingende Bestandteil der Deliberation selbst – welche unabhängig vom Format nicht unerhebliche finanzielle und personelle Ressourcen bindet, um einen Prozess des moderierten Lernens und Austausches sicherzustellen – macht den deliberativen Prozess eher ungeeignet für die Adressierung einer Fragestellung, die unter sehr hohem Zeitdruck geklärt werden muss. Auch binäre Fragen (d.h. wo der Output des Prozesses nur ein Ja oder Nein sein darf) eignen sich eher weniger, da sie den deliberativen Prozess von vornherein stark eingrenzen würden (OECD, 2020, 28). Auch hinsichtlich der konkreten Thematik könnte es Einschränkungen geben – besonders sensible Angelegenheiten, die beispielsweise Fragen der nationalen Sicherheit betreffen, könnten für den deliberativen Prozess ungeeignet sein, wie die OECD schreibt (OECD, 2020, 28). Dass solche Annahmen von der Praxis überholt werden können, zeigt das Beispiel des Dialogs zur Nationalen Sicherheitsstrategie, welcher vom Deutschen Auswärtigen Amt im Juni und Juli 2022 durchgeführt wurde und im Rahmen dessen in sieben deutschen Städten Workshops mit jeweils 50 zufällig aber repräsentativ ausgewählten Bürger:innen durchgeführt wurden, deren Inputs in die Nationale Sicherheitsstrategie Deutschlands

einfließen sollen (Auswärtiges Amt, 2022). In einigen dieser Workshops hatten die Teilnehmenden die Gelegenheit, direkt mit Aussenministerin Annalena Baerbock (Bündnis 90/Die Grünen) zu diskutieren (Auswärtiges Amt, 2022). Gemäss dem Auswärtigen Amt reichten die in den Workshops behandelten Themen von Cybersicherheit über das Sicherheits- und Verteidigungsbündnis NATO bis zu Klima- und Ressourcensicherheit, von Demokratie und Menschenrechten bis zur Zukunft der Bundeswehr (Auswärtiges Amt, 2022).

4 Institutionalisierte und ständige deliberative Prozesse

Im folgenden Kapitel wird auf die Institutionalisierung von deliberativen Prozessen eingegangen. Wie es zur Institutionalisierung von deliberativen Prozessen kommt und welche Grundlagen dazu theoretisch vorhanden sein sollten, wird in Abschnitt 4.1 diskutiert. Abschnitt 4.2 legt den Fokus auf ständig tagende Bürgergremien und deren Praxis in der belgischen Region Ostbelgien und der Stadt Madrid (wobei das Observatorio de la Ciudad in Madrid nach nur einer Durchführung im Zuge eines Regierungswechsels wieder abgeschafft wurde und daher deutlich weniger Erfahrungswerte verfügbar sind). Das Hauptaugenmerk liegt im Abschnitt 4.2 auf der institutionellen Ausgestaltung der Bürgergremien und den Unterschieden zum traditionellen Parlamentsbetrieb, sowie einer Analyse der Erfüllbarkeit der demokratischen Ansprüche.

4.1 Institutionalisierung von deliberativen Prozessen

Gemäss der OECD hat es verschiedene Vorteile, wenn repräsentative deliberative Prozesse institutionalisiert (d.h. in eine feste Form gebracht) werden. Einerseits sollen die Kosten für deliberative Prozesse gesenkt werden, andererseits beständigeres kollektives Lernen sichergestellt werden (OECD 2021; OECD, 2020, 17). Es ist anzunehmen, dass sich erst durch eine Institutionalisierung die erwarteten langfristigen Vorteile von repräsentativen deliberativen Prozessen materialisieren (erhöhtes Vertrauen in die Regierung, gestärkte und bereicherte Demokratie) (OECD, 2020, 17). Im Jahr 2021 widmete die OECD der Frage der Institutionalisierung eine ganze Publikation, in der die verschiedenen Möglichkeiten der Institutionalisierung von deliberativen Prozessen näher angeschaut werden. Basierend auf bestehenden institutionalisierten Projekten in der Praxis skizziert die OECD acht Modelle der Institutionalisierung und ihre Anwendung auf unterschiedlichen Regierungsebenen und mit unterschiedlichen Mandaten (für die erweiterte Tabelle siehe OECD, 2021, 11).

Um Institutionalisierungsprozesse zu fördern, identifizierte die OECD bereits im Bericht von 2020 verschiedene mögliche Massnahmen (OECD, 2020,17):

- Das Ausarbeiten von rechtlichen Rahmenbedingungen für das eigenständige Initiieren von Deliberationsprozessen durch Bürger:innen;
- Die Bereitstellung von (zusätzlicher) rechtlicher Unterstützung im Bereich der Daten(-banken), die für die randomisierte und geschichtete Auswahl der am deliberativen Prozess Teilnehmenden notwendig sind;
- Die Verabschiedung von arbeitsrechtlichen Massnahmen, damit Arbeitgeber die Teilnahme ihrer Angestellten an deliberativen Prozessen mit bezahltem Urlaub unterstützen können (analog zum Einsatz in Geschworenengerichten oder in der Schweiz dem Jugendurlaub²) und der Einsatz im politischen Prozess honoriert werden kann.

² Personen unter 30 Jahren, die sich ehrenamtlich für die Jugendarbeit in einer Organisation im kulturellen, sportlichen oder sozialen Bereich engagieren, erhalten vom Arbeitgeber zusätzliche Urlaubstage.

Tabelle 3: Modelle der Institutionalisierung (Übersetzte und verkürzte Tabelle nach OECD, 2021, 11)

Modell	Verbunden mit	Regierungsebene	Mandat
Erfordernis einer repräsentativen öffentlichen Deliberation vor bestimmten Arten von öffentlichen Entscheidungen (Bsp.: Frankreich)	Bestimmte Entscheidungen	National	Empfehlungen
Kombination von deliberativer und direkter Demokratie (Bsp.: US)	Abstimmungen	Staatenebene	Ausarbeitung einer gemeinsamen Erklärung der wichtigsten Fakten für die Wählerbroschüre (CH: Abstimmungsbüchlein)
Das Recht der Bürger, einen repräsentativen Deliberationsprozess zu fordern (Bsp.: Österreich)	Legislative	Staatenebene / Regional	Empfehlungen
Einbettung repräsentativer deliberativer Prozesse in die lokale Strategieplanung (Bsp.: Australien)	Planungsphase des Policyzyklus'	Staatenebene / Regional	Empfehlungen
Verbindung einer repräsentativen öffentlichen Deliberation mit den parlamentarischen Ausschüssen (Bsp.: Australien, Belgien)	Legislative (Kommissionen)	Staatenebene / Regional	Empfehlungen, Abstimmung über Empfehlungen
Kombination eines ständigen Bürgerrats mit Bürgerversammlungen (Bsp.: Belgien, Frankreich)	Legislative	Staatenebene / Regional Lokal	Agenda-Setting, Initiierung von Bürgerversammlungen, Monitoring der Implementation der Vorschläge
Ständige tagende Bürgergremien (Bsp.: Kanada)	Exekutive	Staatenebene / Regional Lokal	Kontinuierlicher Bürger-Input zu einem bestimmten Thema
Aufeinanderfolgende repräsentative deliberative Prozesse während des gesamten Policyzyklus' (Bsp.: Kolumbien)	Legislative	Lokal	Unterschiedliche und sich entwickelnde Mandate für jede Versammlung in der Abfolge (Vorschlag von Zielen, Entwicklung von Empfehlungen, Bewertung)

Die OECD zählt allerdings auch einige Bedingungen auf, die für eine Institutionalisierung vorhanden sein müssen (OECD, 2021, 32; OECD, 2020, 17-18). Dazu zählen einerseits die Sicherstellung eines nachhaltigen politischen Engagements (idealerweise die Unterstützung aller Parteien), und damit verbunden ausreichende finanzielle Mittel. Ausserdem sind ausreichende Kapazitäten im öffentlichen Dienst und in der Zivilgesellschaft notwendig. Die OECD-Autor:innen schlagen zudem vor, dass Regierungen einem bestehenden Verwaltungsorgan neue Aufgaben übertragen oder ein neues Organ einrichten könnten, welches verschiedene wichtige Aufgaben übernehmen würde – zum Beispiel das Festlegen von Standards für bewährte deliberative Verfahren, die Beratung von Entscheidungsträger:innen, die den Einsatz von Deliberation in ihrer Arbeit in Erwägung ziehen, den Aufbau von Wissen in der Regierung durch die Schulung von Verwaltungsangestellten oder die regelmässige Berichterstattung über die Ergebnisse von Deliberationsprozessen an Regierung und Parlament (OECD, 2020, 17).

Auf die Rahmenbedingungen wird im Kapitel 5 noch einmal ausführlicher eingegangen, wenn es um die Umsetzung eines permanenten deliberativen Prozesses in der Schweiz geht, wobei auch die Erfahrungen aus der Praxis (3.2) miteinbezogen werden.

4.2 Ständig tagende Bürgergremien

Auf Basis einer Literaturrecherche, sowie der Analyse der Erfahrungen aus der Praxis des «Bürgerdialogs» in Ostbelgien, des «Assemblée citoyenne» in Paris und des «Observatorio de la Ciudad» (OC) sollen die folgenden Fragen beantwortet werden:

- Wie sind die Bürgerräte institutionell ausgestaltet (z.B. wie ist die Zusammenarbeit mit der ersten Parlamentskammer ausgestaltet und welche Befugnisse werden dem Bürgerrat übertragen)?

- Welche Unterschiede sowie Vor- und Nachteile zeigen sich bei ständig tagenden Bürgergremien im Vergleich zum traditionellen Parlamentsbetrieb?
- Wie gut erfüllen ständig tagende Bürgerräte die üblichen demokratischen Ansprüche (z.B. bezüglich Repräsentativität, Responsivität oder Verantwortlichkeit)?

Um sich diesen Fragen widmen zu können, benötigt es zuerst etwas Hintergrundwissen zur Entstehung der bisher einzigen Praxisbeispiele von ständig tagenden Bürgergremien: dem Bürgerdialog in Ostbelgien, dem Paris Citizens' Assembly und dem Observatorio de la Ciudad in Madrid.

Der sogenannte **«Bürgerdialog»** wurde im Februar 2019 durch einen legislativen Akt – das «Dekret zur Einführung eines permanenten Bürgerdialogs in der deutschsprachigen Gemeinschaft» – des Parlaments der deutschsprachigen Gemeinschaft Belgiens ins Leben gerufen. Diesem Entschluss vorausgegangen war erst ein Pilotprojekt im Herbst 2017 zum Thema «Kinderbetreuung» (Bürgerdialog in Ostbelgien, 2022). Bestärkt durch das positive Feedback auf dieses Pilotprojekt, stiessen die Behörden 2018 eine Zusammenarbeit mit dem Team der «G1000» an, eine von Freiwilligen getragene Organisation, die sich auf die Organisation von Bürgerprozesse spezialisiert hat (G1000, 2022). Die «G1000» berief anschliessend gemeinsam mit der «Stiftung für zukünftige Generationen» eine Arbeitsgruppe mit belgischen und internationalen Expert:innen aus Praxis und Akademie ein, um ein Modell für eine permanente Bürgerbeteiligung auszuarbeiten – Resultat war das Ostbelgien-Modell (Bürgerdialog in Ostbelgien, 2022).

Die erste Bürgerversammlung, welche durch den Bürgerrat des Ostbelgien-Modells ins Leben gerufen wurde (siehe 3.2.2 Institutionelle Ausgestaltung), sollte sich ab Frühling 2020 mit Möglichkeiten zur Verbesserung der Pflegebedingungen für Personal und Betroffene beschäftigen – wurde aber aufgrund der Corona-Pandemie unterbrochen und nahm seine Arbeit im Juni 2020 wieder auf (Bürgerdialog in Ostbelgien, 2020). Die Empfehlungen der ersten Bürgerversammlung wurden im September 2020 offiziell dem Parlament überreicht. Nach zwei weiteren Bürgerversammlungen zu den Themen «Inklusive Bildung» und «Wohnen» fand im Herbst 2022 nun bereits die vierte Bürgerversammlung seit Beginn des Bürgerdialogs statt; der Bürgerrat hat dafür das Thema «digitale Fähigkeiten» festgelegt (Bürgerdialog in Ostbelgien, 2022).

Als erste europäische Grossstadt hat Paris am 14. Oktober 2021 mit der **«Assemblée citoyenne»** eine institutionalisierte Version einer Citizen Assembly eingeführt, welches auf dem Design des Ostbelgien-Modells aufbaut (FIDE, 2022). Vorausgegangen war der Entscheidung die von Präsident Macron inmitten der Gelbwesten-Proteste lancierte «Grand débat», aus der unter anderem der Vorschlag für eine «Assemblée des Parisiens» hervorging (FIDE, 2022). Der schliesslich vom Pariser Stadtrat umgesetzte Vorschlag ist inspiriert vom Bürgerdialog in Belgien, verleiht den Angehörigen der Assemblée aber weitreichendere Kompetenzen. Die erste Sitzung wurde am 27. November 2021 abgehalten, bis Mitte 2022 haben zwei weitere Plenarversammlungen im Januar und Mai 2022 stattgefunden (Paris, 2022).

Auf bedeutend weniger Erfahrungswerte kann das **«Observatorio de la Ciudad»** zurückschauen. Das in Madrid bereits seit Jahren bestehende Transparenz-Organ «Observatorio de la Ciudad» wurde 2019 einem Demokratie-Update unterzogen. Die Gesetzesgrundlage für das Projekt wurde 2019 mit der Verordnung «Ley Organica» geschaffen, die von den bei den letzten Wahlen erstarkten Links-Kräften (die neue «Ahora Madrid» und die traditionelle Links-Partei PSOE) gegen den Widerstand der anderen Parteien verabschiedet wurde. Vorgängig war vom neuen Stadtrat bereits eine «Abteilung für Partizipation» geschaffen worden, von welcher die digitale Partizipationsplattform «Decide Madrid» entwickelt worden war. Weitere Projekte waren das MediaLab, ein Labor für Bürgerbeteiligung, und das ParticipLab (Gakhal, 2020).

Verschiedene partizipative Veranstaltungen dieser Organe gaben den Anlass zur Idee, ein weitergehendes Format für Partizipation und Deliberation auszuarbeiten, in welchem die digitale Beteiligung über Decide

Madrid mit einem Bürgerforum kombiniert wird. Beauftragt zur Entwicklung dieses neuen Formates wurden Arantxa Mendiharat und Lyn Carson sowie die «newDemocracy Foundation» (Gakhal, 2020). Nachdem das finalisierte Projekt die angestrebte Rechtsgrundlage (auf der höchsten Ebene des Kommunalrechts notabene) erhalten hatte, fanden 2019 mindestens drei Sessions statt. Nach der zweiten Session sanken dabei sowohl die Ressourcen also auch die Moral der Teilnehmenden dramatisch, da im Frühling 2019 in den Kommunalwahlen die Machtverhältnisse änderten, und die neue Koalition der Rechts-Parteien (Partido Popular, Ciudadanos und Vox) dem Projekt frühzeitig ein Ende setzte (Gakhal, 2020). Im Dezember 2020 (re-)konstituierte der Madrider Stadtrat offiziell das Observatorio de la Ciudad in seiner ehemaligen Form als Beobachtungsstelle, bestehend aus Beamten der Stadtverwaltung (La Vanguardia, 2020). Die Plattform «Decide Madrid» bleibt hingegen bis heute bestehen.

4.3 Institutionelle Ausgestaltung

4.3.1 Grundlagen

Der **Bürgerdialog** kombiniert ein ständiges repräsentatives Beratungsgremium; den Bürgerrat, mit dem Einsatz von Ad-hoc-Beratungsprozessen; den Bürgerversammlungen. Die Empfehlungen der Bürgerversammlungen müssen in die parlamentarische Debatte einfließen. Der Bürgerrat besteht aus 24 zufällig ausgewählten Bürgerinnen und Bürgern und hat eine Amtszeit von eineinhalb Jahren. Er hat das Recht, bis zu drei Ad-hoc-Bürgerversammlungen zu den dringendsten politischen Themen seiner Wahl zu initiieren. Jede Bürgerversammlung besteht aus 25 bis 50 zufällig ausgewählten Bürger:innen, die für die ostbelgische Bevölkerung repräsentativ sind und mindestens dreimal innerhalb von drei Monaten zusammenkommen – die exakte Zahl der Teilnehmenden und Dauer des Bürgerpanels wird vom Bürgerrat bestimmt (OECD, 2020, 58).

Die «**Assemblée citoyenne**» ermöglicht es Einwohnerinnen und Einwohnern von Paris, direkt an der Gestaltung der städtischen Politik mitzuwirken. Die Assemblée umfasst 100 Pariserinnen und Pariser, die mindestens 16 Jahre alt sind. Die Amtszeit beträgt ein Jahr, wobei die Amtszeit um sechs Monate verlängert werden kann. Für die Auswahl der Mitglieder wurden fünftausend Bürger:innen nach dem Zufallsprinzip aus den 1 350 000 in den Pariser Wählerlisten eingetragenen oder eine Pariser Bürgerkarte besitzende Bürger:innen ausgewählt (Paris, 2022). Unter den Interesse für das Format bekundenden Bürger:innen (700 an der Zahl) wurde anschliessend eine randomisierte geschichtete Auswahl von 100 Bürger:innen getroffen, wobei die Parität zwischen Frauen und Männern, die Verteilung nach Altersgruppen und geografischen Gebieten sowie die Vielfalt der beruflichen Werdegänge und der Abschlussniveaus berücksichtigt wurde (Paris, 2022).

Das **Observatorio de la Ciudad** sah ein System von partizipativen Mechanismen vor, über die die Bürger:innen ins Zentrum gerückt werden sollten. Eine zentrale Rolle kam dabei der Online-Partizipationsplattform «Decide Madrid» zu, über die Vorschläge von Bürger:innen gesammelt werden sollten. Diese Vorschläge sollten anschliessend vom überarbeiteten Observatorio de la Ciudad, bestehend aus 49 zufällig und mit Anwendung eines Stratifizierungsverfahrens ausgewählten Bürgerinnen, acht Mal pro Jahr diskutiert und geprüft werden (OECD, 2020, 59).

4.3.2 Befugnisse & Zusammenarbeit mit dem Parlament

Im **Bürgerdialog** regelt der Bürgerrat den Ablauf der Bürgerversammlungen, bestimmt, welche Frage von der Bürgerversammlung diskutiert wird und stellt Informationen dazu zur Verfügung (unterstützt vom ständigen Sekretariat). Zudem überwacht er die Empfehlungen der Bürgerversammlung durch die Politik (Bürgerdialog in Ostbelgien, 2022). Die Bürgerversammlung wiederum ist befugt, über die vom Bürgerrat

festgelegte Frage zu diskutieren und Empfehlungen an die Politik auszusprechen (Bürgerdialog in Ostbelgien, 2022). Nachdem die Bürgerversammlung Handlungsempfehlungen formuliert hat, stellen die Bürger:innen diese Empfehlungen den Politiker:innen des Parlaments vor. Das Regionalparlament ist gesetzlich verpflichtet, die von den Bürgergremien erarbeiteten Empfehlungen zu erörtern und «sehr genau» darauf Stellung zu beziehen (Bürgerdialog in Ostbelgien, 2019). Dafür gibt es eine öffentliche Ausschusssitzung des Parlaments. Die Implementation von erfolgreichen Empfehlungen wird wiederum vom Bürgerrat überwacht. Ein Jahr später wird ausgewertet, inwiefern die Politik die Empfehlungen des Bürgerdialogs umgesetzt hat. Vorgestellt wird dies in einer öffentlichen Abschlussitzung des zuständigen Parlamentsausschusses (Bürgerdialog in Ostbelgien, 2022).

Während die **Paris Assemblée citoyenne** vom Bürgerdialog inspiriert wurde, sind deren Kompetenzen weitreichender (Paris, 2022). So kann die Assemblée dem Pariser Rat einerseits mehrere Wünsche (sogenannte «voeux») unterbreiten. Die Mitglieder der Assemblée können zudem einmal im Jahr in Absprache mit der Exekutive und nach einem Austausch mit den politischen Fraktionen die Evaluation einer bestehenden Politikmassnahme anstossen. Zudem haben sie Einfluss auf die Investment-Entscheidungen der Stadt Paris, da der Assemblée die Aufgabe zukommt, die thematischen Anwendungsbereiche des partizipativen Budgets (das weltweit grösste) des jeweils nächsten Jahres zu bestimmen. Schliesslich kann die Assemblée eine Bürgerjury aktivieren, die aus 17 zufällig ausgewählten Bürgern besteht, um ein (von der Assemblée gewähltes) Thema zu vertiefen und innerhalb von drei Monaten Empfehlungen vorzulegen. Wenn von der Assemblée so entschieden, können die Empfehlungen der Bürger-Jury dem Pariser Stadtrat zur Abstimmung vorgelegt werden – und bei Annahme zu justiziablem Gesetz werden. Grundsätzlich ist die Stadt Paris verpflichtet, eine öffentliche Antwort auf alle Arbeiten (Bürgerberatungen, aktuelle Fragen, Berichte der Bürgerjury und Wünsche) zu verfassen: einmal zum Zeitpunkt ihrer Vorlage und ein zweites Mal ein Jahr danach. Auch die politischen Fraktionen können separate Antworten verfassen.

Besonders am System des **Observatorio** waren die weitgehenden Befugnisse, sowohl eigene Vorschläge als auch die Vorschläge der Bürger:innen von decide.madrid nach Diskussion im Observatorio in Form eines stadtweiten Referendums zur Entscheidung an die lokale Bevölkerung (zurück) zu überweisen. Dies hätte die Mitwirkungsmöglichkeiten für Bürger:innen von Madrid auf lokaler Ebene sowohl im Bereich des Agenda-Settings, als auch der Entscheidungsphase bedeutend erweitert (OECD, 2020, 59). Im Gegensatz zum Bürgerdialog hätten die Teilnehmenden des Observatorio also weitgehend unabhängig vom Parlament (dem Madrider Stadtrat) agieren können, bzw. wären diesem Gremium während ihrer einjährigen Amtszeit auf Augenhöhe begegnet (Carson & Mendiharat, 2020). Die Mitglieder des Observatorio hatten ausserdem die Befugnis, auf Ersuchen des Plenums, des Bürgermeister-Büros oder des Exekutiv-Organes von Madrid, des «Governing Council», Berichte über besonders wichtige Fragen des kommunalen Handelns und die Verfahren zur Genehmigung und Änderung von Rechtsvorschriften zu verfassen und zu publizieren (Carson und Mendiharat, 2020).

Tabelle 4: Ständig tagende Bürgerräte in der Praxis

	Bürgerdialog Ostbelgien (www.buergerdialog.be)	Assemblée citoyenne Assemblée citoyenne Paris	Observatorio de la Ciudad (City Observatory - Madrid City Council)
Eckdaten	<ul style="list-style-type: none"> • 2019 – heute (4. Bürgerrat) • TN (Bürgerrat): 24 • TN (Bürgerversammlung): 25-50 • Auswahl: Stratifiziertes randomisiertes Sample • Meetings (Bürgerrat): Mehrere Meetings während 1.5 Jahren (face-to-face) • Meetings (Bürgerversammlung): Minimum 3 Meetings während 3 Monaten • Entschädigung: Anwesenheitsgeld von 64 Euro pro Sitzung und Fahrtspesen • Forschungspartner: G1000, Min Reuchamps (Universität Louvain UCL) 	<ul style="list-style-type: none"> • Oktober 2021 – heute (zwei Sessionen) • TN («Assemblée»): 100 • TN («Jury citoyen»): 17 • Auswahl: Stratifiziertes randomisiertes Sample • Meetings: Mindestens 2 pro Jahr im Plenum der Assemblée, zusätzlich regelmässige Treffen der (selbst definierten) Arbeitsgruppen • 44 Euro pro Halbttag • Forschungspartner: FIDE (Fondation pour l'innovation démocratique en Europe) 	<ul style="list-style-type: none"> • Januar 2019 – September 2019 (einmalige Durchführung) • TN: 49 • Auswahl: Stratifiziertes randomisiertes Sample • Meetings: 8 ganztägige Sessions innerhalb eines Jahres (face-to-face) • 65 Euro pro Meeting-Session
Themen	Pflege, Inklusive Bildung, Wohnen, Digitale Fähigkeiten	Public Spaces, Environment, Social and Education Issues	Verschiedene Proposals (u.a. zum Thema «child-friendly Madrid»)
Organe & Tools	<ul style="list-style-type: none"> • Bürgerrat • Bürgerversammlung • Ständiges Sekretariat 	<ul style="list-style-type: none"> • Assemblée citoyenne, mit Arbeitsgruppen • Citizen Jury (jury citoyen) • Ständiges Sekretariat • Comité de garant-es (bestehend aus Mitgliedern der Assemblée, Parteivertreter:innen und Deliberations-Expert:innen) 	<ul style="list-style-type: none"> • Observatorio de la Ciudad • Decide.madrid (Online-Plattform zur Sammlung von Vorschlägen)
Befugnisse	<ul style="list-style-type: none"> • Bürgerrat: Themensetzung, Betreuung und Vor- und Nachbereitung der Bürgerversammlung • Bürgerversammlung: Ausarbeitung von Empfehlungen an das Parlament • Ständiges Sekretariat: Auslösung, Informationen für Bürgerversammlung vorbereiten, Expertenliste für Bürgerversammlung erstellen, Finanzen, Logistik und PR 	<ul style="list-style-type: none"> • Assemblée citoyenne: <ul style="list-style-type: none"> ○ Übermittlung von Fragen zu aktuellen Themen an den Stadtrat ○ Initiierung einer Evaluierung zur Bewertung einer bestehenden öffentlichen Politik in Paris (1x pro Jahr) ○ Initiierung eines deliberativen Bürgerformats – einer conférence citoyenne, deren Empfehlungen an die politischen Fraktionen des Pariser Stadtrats weitergeleitet werden ○ Übermittlung eines Wunsches (voeu) an jede Pariser Stadtrats-Session ○ Initiierung einer Citizen Jury zu einem bestimmten Thema im Aufgabenbereich des Pariser Stadtrats ○ Wahl des Themas für das nächstjährige Partizipativen Budgets • Citizen Jury: Vertiefung eines durch die Assemblée vorgegebenen Themas innerhalb von 3 Monaten und Ausarbeitung von Empfehlungen, die vom Citizen Assembly zur Abstimmung an den Stadtrat übergeben werden 	<ul style="list-style-type: none"> • Ausarbeitung von eigenen Vorschlägen und Vorlage als Referendum • Diskussion und Überarbeitung von Vorschlägen von Bürger:innen über die Partizipationsplattform decide.madrid und Vorlage als Referendum • Auf Anfrage: Ausarbeitung und Publikation von Berichten zu wichtigen kommunalen (Rechts-)Fragen

	Bürgerdialog Ostbelgien (www.buergerdialog.be)	Assemblée citoyenne <u>Assemblée citoyenne Paris</u>	Observatorio de la Ciudad (City Observatory - Madrid City Council)
Zusammenarbeit mit Parlament	<ol style="list-style-type: none"> 1. Vorstellung der Empfehlungen im zuständigen Parlamentsausschuss, gemeinsame Diskussion 2. Ausarbeitung Stellungnahme Parlament – Ablehnung der Empfehlungen der Bürgerversammlung muss ausdrücklich begründet werden 3. Öffentliche Vorstellung und Diskussion der Stellungnahme mit Bürger:innen. 4. Ganze oder teilweise Umsetzung der Empfehlungen. 5. Austausch zum Stand der Dinge 1 Jahr nach der letzten Sitzung des Parlamentsausschusses zwischen Parlament, Minister und den Mitgliedern der Bürgerversammlung 	<p>Die Stadt Paris ist verpflichtet, eine öffentliche Antwort auf alle Arbeiten der Assemblée (Bürgerberatungen, aktuelle Fragen, Berichte von Bürgerjürs und Wünsche) zu verfassen – einmal zum Zeitpunkt ihrer Einreichung und ein zweites Mal ein Jahr danach.</p> <p>Während es sich beim «Voeux» um eine Anfrage ohne rechtliche Verbindlichkeit handelt, muss der Rechtstext mit den von der Citizen Jury ausgearbeiteten Vorschlägen zwingend dem Stadtrat zur Abstimmung vorgelegt werden.</p> <p>Auch die politischen Fraktionen innerhalb des Pariser Stadtrats können Antworten verfassen.</p>	-
Gesetzliche Grundlage	<u>Dekret zur Einführung eines permanenten Bürgerdialogs in der Deutschsprachigen Gemeinschaft</u>		<u>Reglamento Orgánico del Observatorio de la Ciudad</u>

5 Umsetzung eines permanenten Bürgerrats in der Schweiz

«Where can and should the ideal of deliberative democracy be pursued? The short answer is almost everywhere and that different locations can be joined in productive combinations»³

Wie in den vorausgegangenen Kapiteln aufgezeigt, werden Ansätze der deliberativen Demokratie mittlerweile in zahlreichen Ländern getestet und umgesetzt, wenn auch nur selten in Form neuer, permanenter Institutionen. Während die Schweiz weltweit für ihre stark ausgebauten direktdemokratischen Mitwirkungsmöglichkeiten bekannt ist, haben hierzulande partizipative Ansätze nur in geringem Umfang und deliberative Ansätze noch kaum Anwendung gefunden. Zwar werden immer wieder partizipative Projekte durchgeführt, doch die Idee institutionalisierter deliberativer Formate hat bei den politisch-administrativen Verantwortlichen in der Schweiz bisher wenig Anklang gefunden. Trotzdem oder gerade deshalb soll an dieser Stelle auf permanente Bürgerräte als mögliche, zusätzliche Elemente im politischen System der Schweiz eingegangen und auch aufgezeigt werden, wie diese ausgestaltet sein könnten.

Wie bei den Beispielen aus dem Ausland würden solche permanenten Bürgerräte auch in der Schweiz vor allem als Ergänzung der bereits bestehenden Institutionen der repräsentativen Demokratie – sprich der Parlamente – dienen. Daher bietet sich zunächst eine Analyse der generellen Ausgangslage in der Schweiz an, sowie anschliessend ein institutioneller Vergleich der Parlamente auf nationaler, kantonaler und lokaler Ebene mit Beispielen möglicher permanenter Bürgerräte. Als Grundlage für die Ausgestaltung dieser exemplarischen Bürgerräte werden die im Kapitel 4 bereits beschriebenen und in der Praxis umgesetzten permanenten Bürgerräte in Ostbelgien und Paris herangezogen.

5.1 Ausgangslage in der Schweiz

Auch wenn in den vergangenen Jahren zunehmend Ansätze der partizipativen Demokratie getestet und umgesetzt worden sind, zeigt sich dennoch, dass die Schweiz diesbezüglich im internationalen Vergleich ins Hintertreffen geraten ist. Zudem fällt auf, dass diese partizipativen Projekte fast ausschliesslich auf lokaler Ebene durchgeführt werden (z.B. partizipative Budgets in Zürich und Lausanne oder Projekte zu Gestaltungsplänen für Quartiere, Nutzungskonzepten von Schulhäusern oder zur generellen Entwicklungsstrategie in so unterschiedlichen Städten und Gemeinden wie St. Gallen, Luzern, Uster, Regensdorf oder Oberägeri, vgl. Hegnauer 2022). Betreffend deliberative Projekte fällt die Bilanz der Schweiz noch bescheidener aus. Es lassen sich lediglich einige wenige, im Rahmen von Forschungsprojekten durchgeführte Pilotversuche finden.

So wurde im Rahmen eines wissenschaftlichen Projekts der Universität Bern im Sommer 2021 im Vorfeld der lokalen Wahlen in Köniz ein deliberatives Projekt durchgeführt, in dessen Rahmen die teilnehmenden Bürger:innen den kompletten Fragebogen der Online-Wahlhilfe «smartvote» für die anstehenden Wahlen zusammenstellen sollten (vgl. www.demokratiefabrik.ch). Am Projekt haben insgesamt mehr als tausend Bürger:innen teilgenommen und basierend auf den ersten veröffentlichten Evaluationen, diese Möglichkeit sich einzubringen sehr geschätzt. Dies, obschon das gesamte Projekt vollständig online durchgeführt und vom Inhalt und den zu erfüllenden Aufgaben als sehr anspruchsvoll erachtet worden ist (Gianola et al., 2021). Bereits seit 2019 werden im Rahmen des Forschungsprojektes «demoscan» der Universitäten Genf

³ Bächtiger et al. im Oxford Handbook of Deliberative Democracy (Bächtiger et al., 2019, 9).

und Zürich (vgl. www.demoscan.ch) deliberative Projekte durchgeführt. Zum einen «Bürgerabstimmungsempfehlungen» bei denen per Losentscheid ausgewählte Bürger:innen im Vorfeld von Volksabstimmungen sowohl ein Pro- und Contra-Argumentarium als auch eine gemeinsame, begründete Abstimmungsempfehlung entwickeln. Diese wird dann als zusätzliche Information allen Bürgern:innen gemeinsam mit den Abstimmungsunterlagen zugestellt (vgl. Abschnitt 2.3). Zum anderen deliberative Bürgerpanels, die sich spezifischen Themen wie z.B. dem Klimaschutz annehmen. Im Rahmen des «demoscan»-Projekte wurden solche Pilotversuche in Genf, Lausanne und Winterthur, aber auch in mittelgrossen und kleineren Städten wie Sion, Uster und Thalwil durchgeführt.

Partizipative und deliberative Demokratiereformen werden immer wieder als eine mögliche Antwort auf die zahlreichen Herausforderungen, denen sich die heutigen Demokratien gegenübersehen (z.B. niedrige Wahlbeteiligung, sinkendes Vertrauen in Parteien und Regierungen bei steigender Polarisierung und Radikalisierung der Politik), betrachtet. Dies könnte auch einen Grund dafür darstellen, dass diese Demokratiereformen bislang in der Schweiz noch nicht richtig Fuss fassen konnten: der entsprechende Problemdruck ist schlicht und einfach hierzulande weniger gross als in anderen Ländern oder er wird zumindest als nicht sehr ausgeprägt wahrgenommen. Basierend auf einer Auswertung des European Social Survey von 2018 können Freitag & Zumbunn (2022) zeigen, dass die Schweiz von allen 27 untersuchten europäischen Ländern die höchste Demokratiezufriedenheit und auch die jeweils zweit- und dritthöchsten Vertrauenswerte für die Regierung, das Parlament und die Parteien aufweist. Mitunter verantwortlich für diese guten Werte dürfte der Umstand sein, dass sich die Schweizer Bevölkerung mit der ausgebauten direkten Demokratie auf allen Staatsebenen bereits in grösserem Umfang in die Politik einbringen kann.

Ein weiterer Grund für die Schwierigkeiten, mit denen Partizipations- und deliberative Projekte zu kämpfen haben, liegt bei der kritischen Haltung der politischen Entscheidungsträger:innen. Eine Umfrage unter den Kandidierenden der Stadtberner Wahlen 2020 (Fivaz et al. 2021) bietet diesbezüglich ernüchternde Einsichten: In nur gerade drei von 17 Themenbereichen erachtet eine Mehrheit der Politiker:innen eine verstärkte Bürgerbeteiligung als sinnvoll. Darunter ist mit der Stadt- und Ortsplanung nur ein zentrales Thema der städtischen Politik, während es sich bei den beiden anderen Bereichen mit der Gestaltung öffentlicher Plätze und der Ausgestaltung des Quartierlebens um eher untergeordnete Politikbereiche handelt. Auch erreichte keines der vorgeschlagenen partizipativen und deliberativen Instrumente auch nur ansatzweise eine mehrheitliche Zustimmung unter den Kandidierenden. Die Einführung eines partizipativen Budgets erzielte mit 26% Zustimmung noch das beste Resultat. Projektbezogene Bürgerräte, ein permanenter Bürgerrat oder auch ein Panel Citoyen (vgl. das Beispiel der Bürgerabstimmungsempfehlung) schnitten noch schlechter ab. Zusätzlich wurde auch nach einer Beurteilung von Chancen und Risiken gefragt. Erstaunlicherweise gestanden die Politiker:innen den partizipativen und deliberativen Ansätzen mit jeweils 67 bis 73% Zustimmung durchaus zu, zu einem stärkeren Interesse der Bevölkerung an der Politik, zu mehr Bürgernähe, zu neuen und unkonventionellen Lösungsansätzen sowie zu einer besseren Akzeptanz und Legitimation von politischen Entscheiden beizutragen. Auch dass so Bevölkerungsgruppen ohne Stimmrecht (Jugendliche und Ausländer:innen) eine Möglichkeit erhalten würden, sich politisch zu engagieren, wurde positiv bewertet. Denn möglichen Risiken wurde zwar deutlich weniger zugestimmt als den Chancen, aber dennoch scheinen diese mit Blick auf die generelle Ablehnung der partizipativen und deliberativen Ansätze als deutlich schwerwiegender erachtet zu werden. So befürchteten rund 60% der Kandidierenden, dass solche Projekte – vor allem online durchgeführte Projekte – von gut organisierten politischen Splittergruppen «gekapert» werden könnten. Auch bezweifelten sie, dass bei den Bürger:innen

überhaupt ein Bedürfnis nach mehr Bürgerbeteiligung bestehen würde. Schliesslich vertrat eine Mehrzahl der Kandidierenden auch die Meinung, dass die Bürger:innen durch solche Verfahren überfordert würden.

Insofern erstaunt es auch nicht, dass eine parlamentarische Initiative der Grünen, die die Einführung eines deliberativen Klimarates verlangte, 2021 im Nationalrat mit grosser Mehrheit abgelehnt wurde. Die bürgerlichen Parteien lehnten den Vorschlag geschlossen ab und auch bei denjenigen Parteien, die bei der Klimapolitik eine ähnliche Stossrichtung wie die Grünen verfolgen, fand sich keine nennenswerte Unterstützung (Häne, 2021). Die GLP lehnte den Vorschlag ausnahmslos ab und lediglich 7 Mitglieder oder 18% der SP-Fraktion unterstützten ihn.⁴

Diese grossmehrheitlich ablehnende Haltung der Politik gegenüber partizipativen und deliberativen Formen der Bürgerbeteiligung ist aus einer ganzen Reihe von Gründen bedauerlich. So steht zunächst die Meinung vieler Politiker:innen, dass die Bürger:innen sowohl kein Interesse an solchen Beteiligungsprojekten haben, als auch dass sie von diesen überfordert werden, in direktem Widerspruch zu den Ergebnissen der – auch in der Schweiz – durchgeführten Forschungsprojekten. Sowohl die Erfahrungen aus den zahlreichen Beispielen aus dem Ausland als auch die bisher durchgeführten Projekt in der Schweiz zeigen, dass die Bürger:innen diese neuen Möglichkeiten sehr schätzen und keineswegs bei komplexeren Anwendungen überfordert sind.

Zudem stellt sich die Frage, ob das rosige Bild der Schweizer Demokratie und des kaum vorhandenen Problemdrucks wirklich in dieser Deutlichkeit zutrifft. So hat auch die Schweizer Demokratie mit Problemen zu kämpfen. Die Teilnahme an Abstimmungen und Wahlen fällt – insbesondere auf kantonaler und lokaler Ebene – teilweise erschreckend tief aus (Bundesamt für Statistik BFS Schweiz, 2021). Die Daten der vorangehend zitierten Studie zur Demokratiezufriedenheit wurden 2018 und somit vor der Corona-Pandemie erhoben. Die Schweiz gehört schon seit längerem zu den am stärksten polarisierten Ländern (Armingeon & Engler, 2015; Ladner et al., 2010) und die gehässigen Diskussionen und Demonstrationen der letzten Jahre dürften dies noch befeuert haben. Auch die hohen Vertrauenswerte in die Politik dürfte in den vergangenen Jahren gelitten haben. Auch wenn die Probleme und Herausforderungen der Schweizer Demokratie nicht so akut ausfallen wie in anderen europäischen Ländern, so hat sich doch gezeigt, dass sie gegen diese keineswegs immun ist.

Es gibt also durchaus Gründe davon auszugehen, dass auch die Schweizer Demokratie von neuen Formen der Bürgerbeteiligung profitieren könnte und dass diese Möglichkeiten von den Bürgern:innen durchaus geschätzt würden. Zudem kann man die Schweiz sogar anhand einer Reihe von Faktoren als besonders geeignet für die Einführung neuer Formen der Bürgerbeteiligung betrachten. Zum einen muss dazu auf den ausgeprägten Föderalismus verwiesen werden. Immer wieder wird betont, dass dieser es ermögliche, dass einzelne Kantone oder Gemeinden als Labore dienen und etwas ausprobieren können (Vatter, 2020). Weiter ermöglichen es der feingliedrige Föderalismus und die umfassende Gemeindeautonomie, dass diese Experimente an die jeweiligen regionalen oder lokalen Begebenheiten und Anforderungen angepasst werden. So ist es bezeichnend, dass die wenigen Projekte in der Schweiz fast ausschliesslich auf lokaler Ebene lanciert worden sind, und eben auch bedauerlich, dass es vor allem auf kantonaler Ebene nicht vermehrt zu Pilotversuchen mit neuen Formen der Bürgerbeteiligung kommt.

Zum anderen ist das Milizprinzip in der Schweiz breit verankert. Sich nebenamtlich in Bürgerräten oder -panels zu engagieren, wäre also für Schweizer Bürger:innen nichts Ungewohntes. Dies ist ein Vorteil, der nicht unterschätzt werden sollte. So wurde z.B. auch beim Bürgerrat in Ostbelgien besonders

⁴ Vgl. <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20200467> und für die Abstimmungsergebnisse <https://smartmonitor.ch/de/parlament/votes/17793>.

hervorgehoben, dass in dieser Region die Politik bereits bisher nicht durch Profi-Politiker:innen, sondern im Milizamt ausgeübt worden ist, was die Einführung dieses neuen Ansatzes erleichtert hat (Cesnulaityte, 2020). In den vergangenen Jahren wurde es immer schwieriger, Bürger:innen zu finden, die bereit sind, die zahlreichen Milizämter zu übernehmen. Mit Blick auf die Forschung zur Milizarbeit ist jedoch davon auszugehen, dass Bürgerräte von dieser Problematik kaum oder zumindest deutlich weniger betroffen wären. Die Mitarbeit in einem Bürgerrat bezieht sich in der Regel auf ein konkretes Projekt/Thema und ist zeitlich klar begrenzt. Damit entsprechen sie dem Zeitgeist. Es hat sich gezeigt, dass die Bürger:innen nicht generell politischen oder gesellschaftlichem Engagement gegenüber abgeneigt sind, sondern vielmehr, dass sie bei projektorientierten, thematisch und zeitlich begrenzten Anliegen nach wie vor bereit sind, sich nebenamtlich für diese zu engagieren (Lamprecht et al., 2020).

Schliesslich würden die partizipativen und deliberativen Ansätze der Bürgerbeteiligung es auch ermöglichen, einem der grössten Defizite der Schweizer Demokratie entgegenzuwirken. Mit Ausnahme der Kantone in der Romandie (und einigen Gemeinden in der Deutschschweiz) verfügen Ausländer:innen über keine politischen Beteiligungsmöglichkeiten auf lokaler und/oder kantonaler Ebene.

Partizipative/deliberative Projekte würden Möglichkeiten schaffen, dass sich auch Bevölkerungsgruppen ohne Stimm- und Wahlrecht – neben den Ausländern:innen auch Jugendliche – politisch engagieren und einbringen können.

5.2 Vergleich mit dem Parlamentsbetrieb

Parlamente erfüllen eine Vielzahl an Aufgaben: Repräsentation der Bevölkerung, Artikulation von Bedürfnissen und Interessen, Debatte und Beschluss von Gesetzesvorlagen, Festlegung des Budgets, Wirksamkeitsüberprüfung und politische Steuerung, Kontrolle und (in der Schweiz zumindest auf Bundesebene) Wahl der Regierung, um nur die wichtigsten zu nennen (vgl. Lienhard, 2005; Marschall, 2018; Riklin, 1977). Das Ansehen und die Legitimation parlamentarischer Prozesse und Entscheidungen hängen entscheidend davon ab, wie gut die genannten Aufgaben in der Wahrnehmung der Bevölkerung erfüllt werden. Das demokratische Wahlrecht bildet dabei das zentrale Instrument, mit dem die Responsivität des Parlaments gegenüber den Bedürfnissen und Präferenzen der Bevölkerung sichergestellt werden sollte (Mitchell, 2000). Dieses Versprechen basiert allerdings auf der theoretischen Annahme der unverfälschten und gleichen Partizipation aller (Dahl, 1998; Scharpf, 1970), was sich empirisch als Fiktion erweist: In der Realität wirken die verschiedenen gesellschaftlichen Schichten und Gruppen in höchst unterschiedlichem Ausmass an politischen Prozessen mit (Schattschneider, 1960; spezifisch für die Schweiz vgl. Linder & Mueller, 2017). Weder bei der Frage «Wer regiert?» noch bei jener «Für wen wird regiert?» ist aufgrund ungleicher Beteiligungschancen davon auszugehen, dass Parlamente die Repräsentationsfunktion ausreichend erfüllen (Bartels, 2016; Schäfer & Zürn, 2021).

Permanente Bürgerräte sind aufgrund ihrer Auswahlverfahren und Aufgabenbereiche darauf angelegt, die Defizite der repräsentativen Demokratie auszugleichen. Sie sollen die demokratisch gewählten Parlamente nicht ersetzen, sondern als komplementäre Institutionen die heute bestehende Selektivität aufgrund der beschriebenen ungleichen Beteiligung vermindern. Dies schliesst auch eine begrenzte Konkurrenzsituation im Sinn gegenseitiger «Checks and Balances» ein, indem der Bürgerrat die Arbeit des gewählten Parlaments kritisch begleitet, bei der Auswahl und Behandlung politischer Themen eigene Akzente setzt und gegebenenfalls diese auch als verbindliches Rechtsetzungsprojekt in den demokratischen Prozess einbringt. Für Schäfer & Zürn (2021) ist es dabei entscheidend, dass deliberative Gremien tatsächlich Einfluss auf die politischen Entscheidungen nehmen können und nicht bloss symbolischen Charakter

aufweisen (beispielsweise, wenn sie lediglich in der frühesten Phase der Politikentwicklung ohne erkennbaren Einfluss auf die spätere Entscheidungsfindung eingesetzt werden).

Die nachfolgende Tabelle listet die Gemeinsamkeiten und Unterschiede zwischen Parlamenten und permanenten Bürgerräten im Einzelnen auf.

Tabelle 5: Vergleich Arbeitsweise Parlamentsbetrieb in der Schweiz und ständiger Bürgerrat

	Bundesparlament	Kantonsparlamente	Stadtparlamente	Ständiger Bürgerrat
Auswahl	Demokratische Wahl der teilnehmenden Stimmberechtigten			Zivile Lotterie («Sortition»)
Wahlverfahren	I.d.R. Proporzahlen mit offenen Parteilisten ⁵			Auslosung und Stratifizierung
Amtsperiode	4 Jahre	4 – 5 Jahre	4 – 5 Jahre	1 – 1 ½ Jahre (z.T. mit unterjähriger Rotation)
Anzahl Parlamentskammern	2 gleichberechtigte Kammern (NR/SR)	1	1	1
Anzahl Mitglieder	246 (200 NR, 46 SR)	50 (AI) – 180 (ZH)	ca. 20 – 125	24 (Ostbelgien) – 100 (Paris) (angepasst an Parlament)
Organisationsprinzip	Milizidee ⁶	Milizsystem	Milizsystem	Milizsystem
Stabstelle	Parlamentsdienste	Parlamentsdienste od. Staatskanzlei	Parlamentsdienste od. Stadtkanzlei	Ständiges Sekretariat
Beratung	4x jährlich während drei Wochen in den Räten (plus einzelne Sondersessionen), monatlich in den Kommissionen	Ca. einmal pro Monat im Rat, zusätzliche monatliche Treffen in Ad-hoc- oder ständigen Kommissionen	Je nach Stadt i.d.R. 1x pro Monat bis 1x pro Woche nachmittags / abends Zusätzlich Sitzungen in Ad-hoc- oder ständigen Kommissionen	Mindestens zweimal jährlich im Plenum (Bürgerrat / Assemblée), mehrmals jährlich in den Arbeitsgruppen und initiierten Bürgerpanels (Bürgerversammlung / Jury Citoyen)
(Vor-) Beratungsmodus	<ul style="list-style-type: none"> • Kommissionen und Delegationen (vertraulich, nicht öffentlich) • Sitzungen des Plenums (öffentlich) 			<ul style="list-style-type: none"> • In selbst organisierten Arbeitsgruppen (vertraulich?) • Im Plenum (dokumentiert) • In den Panels (dokumentiert, teilweise öffentlich)
(Haupt-) Aufgaben	<ul style="list-style-type: none"> • Repräsentation & Artikulation • Gesetzgebung • Festlegung des Budgets • Wirksamkeitsüberprüfung & politische Steuerung • Kontrolle der Regierung • Wahl der Regierung (nur Bundesebene) 			<ul style="list-style-type: none"> • Agenda-Setting • Auslösung deliberativer Prozesse • Mitwirkung Budget-Planung • Anstoss zu Wirksamkeitsüberprüfung

⁵ Ausnahmen, in denen das Mehrheitswahlrecht zum Zuge kommt, bilden z.B. Ständeratswahlen in den meisten Kantonen sowie die Wahl kantonaler Parlamente in einigen wenigen Kantonen.

⁶ Das Bundesparlament ist zwar als Milizparlament organisiert, d.h. die Mitglieder beziehen formal betrachtet kein fixes Grundgehalt, sondern eine Entschädigung für Sach- und Personalauslagen, Taggelder für die Anwesenheit an Parlaments- und Kommissionssitzungen sowie bestimmte Zulagen. Zudem bestehen auch keine Einschränkungen bezüglich beruflicher bzw. wirtschaftlicher Tätigkeit neben dem Parlamentsmandat. Das Milizsystem auf Bundesebene entspricht heute eher einer Fiktion resp. einem Mythos (Linder & Mueller 2017), weshalb in der Tabelle der Begriff der Milizidee verwendet wird.

	Bundesparlament	Kantonsparlamente	Stadtparlamente	Ständiger Bürgerrat
Instrumente	<ul style="list-style-type: none"> • Vorstösse mit unterschiedlichem Verpflichtungsgrad und Anfragen an die Regierung • Parlamentarische Initiative (eigene Gesetzgebungsinitiative) • Einsetzung von Untersuchungskommissionen 			<ul style="list-style-type: none"> • Fragen, Wünsche • Initiierung Deliberationsformat • Übermittlung eines Themas zur Abstimmung im Parlament
Legitimationsbasis	<ul style="list-style-type: none"> • Wahl und Sanktionierung mittels demokratischer Verfahren • Aufgabenerfüllung im Sinne der Stimmberechtigten 			Kompensation der Repräsentationsdefizite von Parlamenten
Defizite	Repräsentationsdefizit: Sozial, ökonomisch, kulturell und politisch verzerrte Zusammensetzung sowie Ungleichheit bzgl. verfügbarer Ressourcen zwischen den Parlamentsmitgliedern führen zu verzerrten politischen Ergebnissen			Ungewisse politische Zusammensetzung, keine Rückkoppelung

5.3 Vorschläge zur Umsetzung eines permanenten Bürgerrats in der Schweiz

5.3.1 Bürgerräte auf nationaler Ebene

Auf Bundesebene mangelt es nicht an Themenbereichen, bei denen deliberative Ansätze mithelfen könnten, langjährige politische Blockaden zu überwinden (man denke z.B. an die Reform der Altersversicherung) oder von der Bevölkerung als notwendig anerkannte Massnahmen zu identifizieren. So hätte beispielsweise bei Themen wie der Energieversorgung oder dem Klimaschutz, aber auch in akuten Krisensituationen wie der Coronavirus-Pandemie ein Bürgerrat durchaus hilfreich sein können. Gleichzeitig bestehen auf nationaler Ebene die zweifellos höchsten Hürden für institutionelle Reformen.

Einerseits bestehen mit dem National- und Ständerat bereits zwei gleichberechtigte Parlamentskammern, weshalb die Gesetzgebungsprozesse komplexer und zeitraubender vonstattengehen als auf der kantonalen oder lokalen Staatsebene, die jeweils nur eine Kammer aufweisen. Zusätzlich einen nationalen Bürgerrat in das institutionelle Gefüge des Bundesparlaments zu integrieren, würde die Komplexität weiter anwachsen lassen. Andererseits würde die für die Etablierung eines permanenten Bürgerrats notwendige Änderung der Bundesverfassung das doppelte Mehr von Volk und Ständen erfordern, während auf kantonaler oder städtischer Ebene nur die Mehrheit des Volkes notwendig wäre. Darüber hinaus ergeben sich auch zusätzliche organisatorische und operationelle Hürden, die die Einführung eines permanenten nationalen Bürgerrates weiter erschweren. Ein nationaler Bürgerrat müsste drei- oder sogar viersprachig durchgeführt werden. Dies dürfte – auch bei Inanspruchnahme von Übersetzungsdiensten – dem erhofften breiten und lebendigen Diskurs im Weg stehen. So werden bereits heute anlässlich der vierteljährlichen Volksabstimmungen die entsprechenden Debatten primär innerhalb der Sprachregionen geführt. Bei einem nationalen Bürgerrat dürfte dies nicht wesentlich anders ablaufen. Auch die bedeutend grösseren geografischen Distanzen zwischen Tagungs- und Wohnorten dürften bei einem nationalen Bürgerrat eine zusätzliche Herausforderung in der praktischen Durchführung darstellen, auch wenn letzteres aufgrund der Digitalisierung teilweise aufgefangen werden könnte. All diese Herausforderungen verunmöglichen zwar nicht die Einführung eines permanenten Bürgerrats, aber stellen Hürden für eine Einführung dar – insbesondere im Vergleich zu einer Einführung eines Bürgerrats auf kantonaler oder gar lokaler Ebene. Besser in das bestehende Institutionengefüge passen würde allenfalls eine nicht-ständige Variante des Bürgerrats, wie sie beispielsweise in Irland unter der Bezeichnung «Citizens' Assembly» bekannt geworden ist (Farrell et al., 2020). Die Grünen haben diesen Ansatz aufgenommen und 2020 vorgeschlagen, einen nationalen Klimarat - finanziert, organisiert und mandatiert vom Bund - einzuführen. Sie hatten allerdings

keinen Erfolg damit. Der entsprechende parlamentarische Vorstoss fiel bereits im Nationalrat durch und erhielt schlussendlich selbst im links-grünen Lager nur eine schwache Unterstützung (Häne, 2021). Durchgeführt wurde hingegen 2022 ein "Bürger:innenrat für die Zukunft der Schweizer Ernährungspolitik" (www.buergerinnenrat.ch). Dieser wurde zwar von mehreren Bundesämtern (u.a. dem Bundesamt für Landwirtschaft) finanziell unterstützt, geplant und durchgeführt wurde er jedoch von einem Netzwerk von NGOs. Auch hatten die dort erarbeiteten Vorschläge keinen verbindlichen Charakter. Dennoch führte bereits die finanzielle Unterstützung eines solchen Bürgerrats durch Bundesämter zu negativen Reaktionen im Parlament. Dies verdeutlicht den schweren Stand, den partizipative Demokratieansätze zurzeit im Parlament haben und wohl auch in naher Zukunft haben werden.

Das Modell des Irish Citizens' Assembly

Ad hoc eingesetzt, aber ebenso wie die permanenten Bürgerräte mit verbindlichen Rechten, Pflichten und Verfahren ausgestattet, wird im Rahmen von Citizens' Assemblies während eines begrenzten Zeitraums jeweils über ein einziges Thema bzw. eine einzige Frage diskutiert und entschieden. In Irland gingen die Citizens' Assemblies aus dem weitestgehend als erfolgreich beurteilten Verfassungskonvent (Constitutional Convention) von 2012-2014 hervor. Während der Verfassungskonvent noch eine gemischte Zusammensetzung aus Mitgliedern des Parlaments und per Los bestimmten Bürger:innen vorsah, beschränkten sich spätere Anwendungen von Bürgerräten auf ausgeloste Bürger:innen. Als Beispiel kann das Citizens' Assembly von 2016-2017 dienen. Die irische Regierung beauftragte dieses, einen Lösungsvorschlag für die Regelung von Schwangerschaftsabbrüchen zu finden. Während einiger Monate trafen sich die Mitglieder des Citizens Assembly immer wieder, um Expertenhearings durchzuführen, eingegangene Eingaben aus der Bevölkerung zu sichten und mögliche Lösungen zu diskutieren. Der Gesetzesentwurf zur Einführung eines Schwangerschaftsabbruchs wurde danach von der Regierung in einem Referendum der Bevölkerung vorgelegt, die dem Gesetz mit 66% zustimmte.

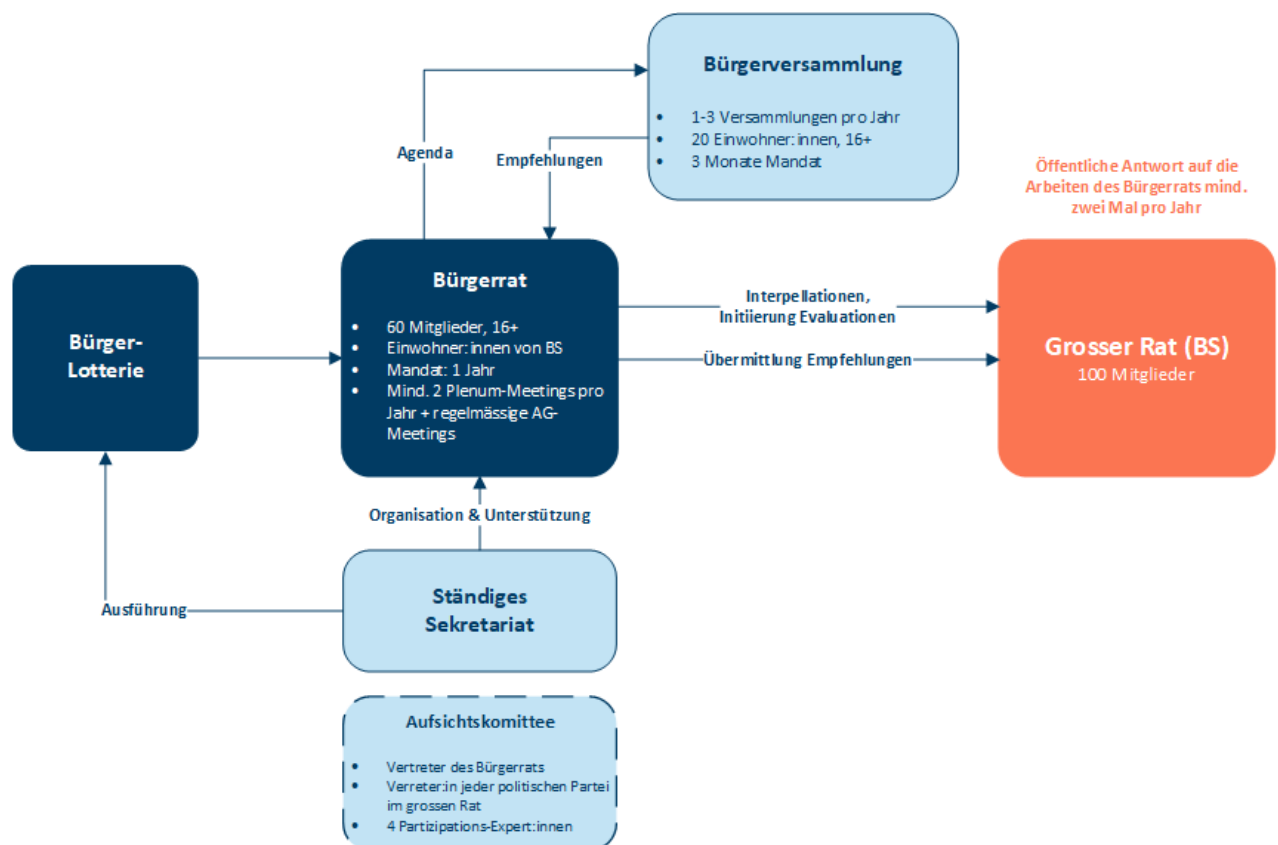
5.3.2 Bürgerräte auf kantonaler Ebene

Die Politik in den Kantonen steht immer etwas im Schatten der Bundespolitik. Kantonale Wahlen können geradezu als Paradebeispiel dafür dienen, was in der politikwissenschaftlichen Forschung treffend mit «second order elections» beschrieben wird. Sie finden sowohl medial als auch bei den Wähler:innen deutlich weniger Beachtung als die nationale Politik, was sich nicht zuletzt in einer teilweise äusserst niedrigen Wahlbeteiligung von weniger als 30% niederschlägt. Ähnlich verhält es sich mit Volksabstimmungen oder parlamentarischen Tätigkeiten. Auch sie spielen im Vergleich zur nationalen Politikbühne eine untergeordnete Rolle. Dies ist mit Blick auf eine gut funktionierende Demokratie kaum zufriedenstellend und es stellt sich somit die Frage, ob nicht gerade auf kantonaler Ebene Bürgerräte einen die Demokratie belebenden Reformansatz darstellen könnten.

Die kantonalen politischen Systeme sind in Bezug auf die verfügbaren demokratischen Mitbestimmungsrechte in der Regel noch stärker ausgebaut als auf Bundesebene: Die Regierungen werden direkt vom Volk gewählt, es stehen auch zusätzliche direktdemokratische Instrumente wie die Gesetzesinitiative oder das Finanzreferendum zur Verfügung. Einzig die kantonalen Parlamente weisen – im Gegensatz zum Bundesparlament – alle nur eine Kammer auf. Somit wäre es aus institutioneller Sicht auch etwas einfacher, einen Bürgerrat analog einer zweiten Kammer einzuführen. Wie ein solcher kantonaler Bürgerrat institutionell ausgestaltet sein könnte, wird nachfolgend anhand eines Basismodells und drei ergänzenden Ausbauvarianten aufgezeigt. Als Beispielkanton wird der Kanton Basel-Stadt verwendet. Das Basismodell orientiert sich an den vorgängig bereits beschriebenen Bürgerräten in Ostbelgien und Paris (vgl. Kapitel 4) und vereint Elemente aus beiden Bürgerräten.

Der Bürgerrat würde aus 60 Mitgliedern bestehen, die im Rahmen einer Bürgerlotterie in einem zweistufigen Verfahren ausgewählt würden. In einem ersten Schritt würden Bürger:innen per Zufallsprinzip ausgewählt und angefragt, ob sie bereit wären, im Bürgerrat Einsitz zu nehmen. Dieser Prozess würde so lange laufen, bis ca. 200 Personen ihr Interesse bekundet haben. Aus diesen würde in einem zweiten Schritt, wiederum zufallsbasiert, aber dieses Mal unter Einhaltung bestimmter Quoten (z.B. pro Geschlecht oder Altersgruppe), die 60 Mitglieder des Bürgerrats ausgewählt. Eine Ausgestaltungsoption wäre, auch Bevölkerungsgruppen ohne Stimmrecht – Jugendliche ab 16 Jahren oder Ausländer:innen – zuzulassen. Der Bürgerrat wäre für jeweils ein Jahr mandatiert und würde sich ein bis zwei Mal im Plenum und zusätzlich in Sitzungen (aufgeteilt in Arbeitsgruppen) treffen. In diesem Basismodell (vgl. Abbildung 2) könnte der Bürgerrat dem Grossen Rat Interpellationen, Aufträge (z.B. die Durchführung einer Evaluation eines Politikbereichs) und unverbindliche Empfehlungen für Gesetzesvorlagen überweisen. Der Grosse Rat wäre verpflichtet, zwei Mal jährlich darauf zu antworten bzw. zu reagieren.

Abbildung 2: Kantonaler Bürgerrat Basismodell

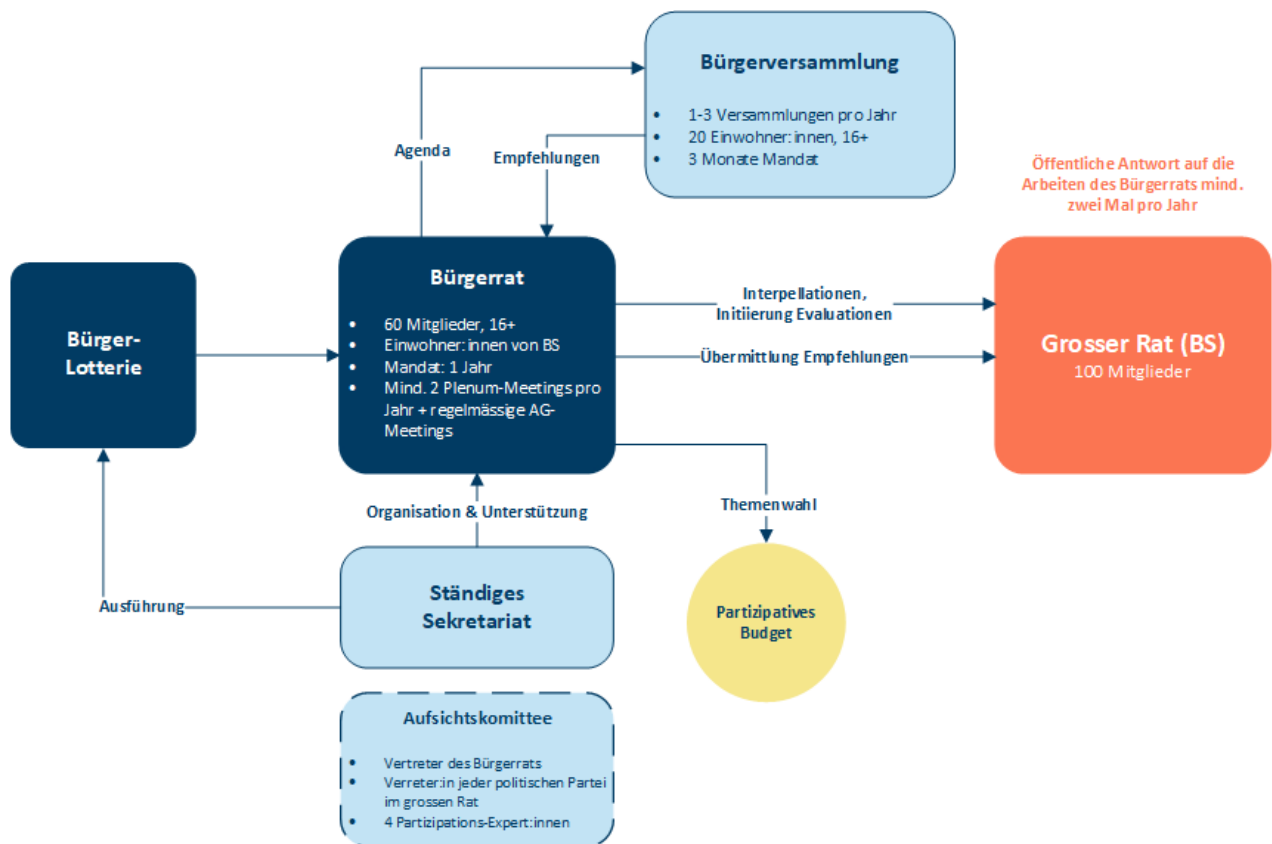


Administrativ unterstützt würde der Bürgerrat durch ein ständiges Sekretariat, das auch für die Durchführung der Bürgerlotterie zuständig wäre. Als ein weiteres Element wären 1-3 Bürgerversammlungen vorgesehen. Diese würden – ad hoc je nach Bedarf - aus jeweils 20 ebenfalls per Zufallsentscheid ausgewählten Bürger:innen bestehen, die vom Bürgerrat mit konkreten Aufträgen (z.B. für kleinere Stellungnahmen zu einzelnen Politikbereichen wie «Was könnte am öffentlichen Verkehr in Basel verbessert werden?») bedacht werden. Die Bürgerversammlungen würden sich dann während maximal drei Monaten diesen Aufträgen annehmen und dem Bürgerrat Bericht erstatten. Ein optionales Element wäre schliesslich das Aufsichtskomitee. Ein solches könnte aus Vertretern:innen des Bürgerrats, des Grossen Rats und aus Expert:innen aus der Wissenschaft bestehen und würde dem Bürgerrat bei inhaltlichen Fragen zur

Verfügung stehen bzw. die Anbindung an und Zusammenarbeit mit den bestehenden Institutionen sicherstellen (insbesondere dem Parlament).

Dieses Basismodell könnte in einem ersten Ausbauschnitt mit einem weiteren Instrument ergänzt werden: der Einführung eines partizipativen Budgets (vgl. Abbildung 3). Im Rahmen des partizipativen Budgets könnten die Basler Bürger:innen direkt selbst Vorschläge für die Verwendung einer fixierten Summe (z.B. 500'000 CHF pro Jahr) einbringen, diskutieren und schliesslich auch abschliessend darüber abstimmen. Dem Bürgerrat würde dabei die Rolle zufallen, die jährlichen Rahmenbedingungen wie beispielsweise das Thema des partizipativen Budgets zu definieren (z.B. «Bildung/Weiterbildung» oder «Gestaltung des öffentlichen Raums»).

Abbildung 3: Kantonaler Bürgerrat mit partizipativem Budget



Ein nächster Ausbauschnitt könnte in einer Erweiterung der Kompetenzen des Bürgerrats bestehen. So könnte der Bürgerrat dem Grossen Rat nicht nur Vorschläge für Gesetzesentwürfe als Empfehlung, sondern als konkrete Gesetzesvorlagen mit einer gewissen Verbindlichkeit überweisen (vgl. Abbildung 4). Offen bleibt die Frage, unter welchen Umständen oder mit welchen Mehrheiten (z.B. mit einem qualifizierten Mehr) der Grosse Rat solche Gesetzesentwürfe abändern oder gar ganz verwerfen dürfte. Der dritte und letzte Ausbauschnitt bestünde darin, dass der Bürgerrat mit dem Recht zu einer «Bürgerrats-Initiative» über ein direkt-demokratisches Element verfügen würde (vgl. Abbildung 5). In ihrer stärksten Form würde die Bürgerrats-Initiative analog zu den bereits bekannten Volksinitiativen an die Regierung überwiesen, müsste vom Grossen Rat behandelt werden, der auch einen Gegenvorschlag formulieren kann, und würde schliesslich der Stimmbevölkerung in einer Volksabstimmung vorgelegt werden.

Abbildung 4: Kantonaler Bürgerrat mit Gesetzesvorschlägen

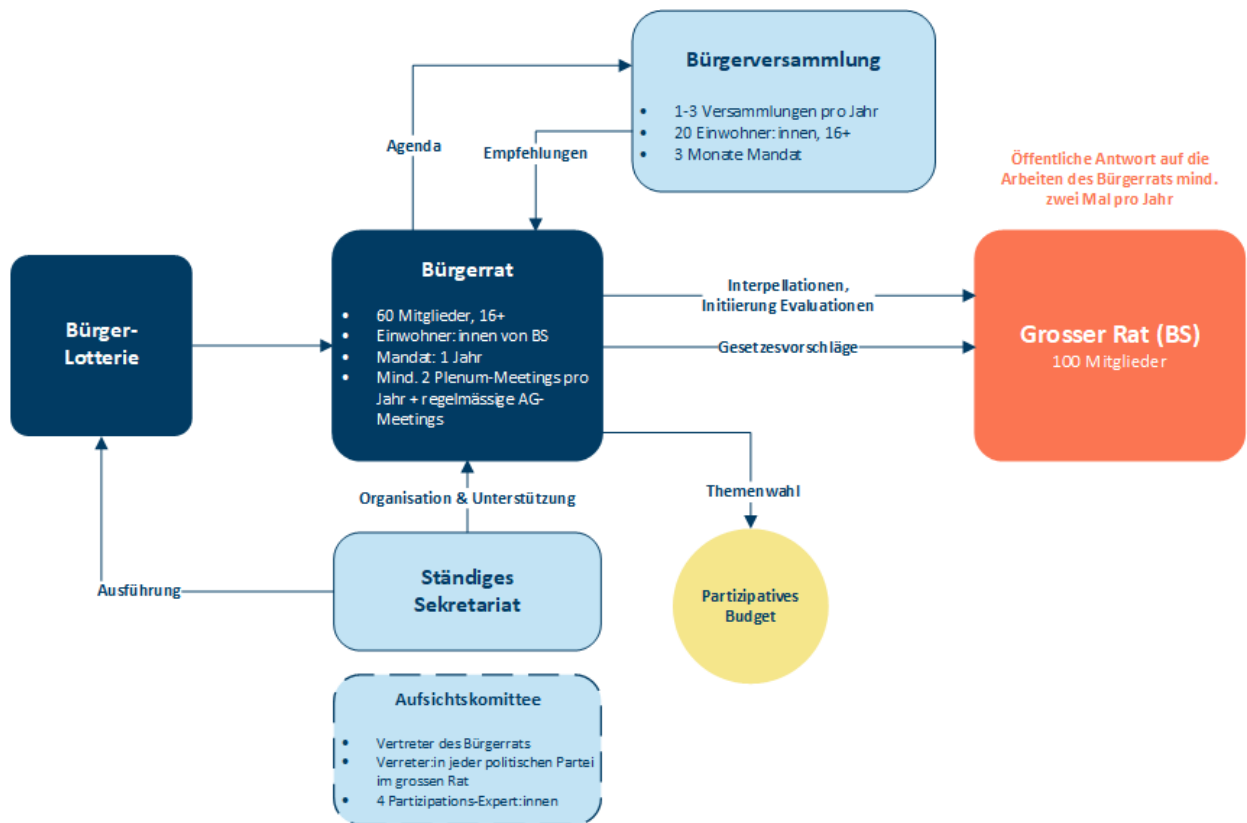
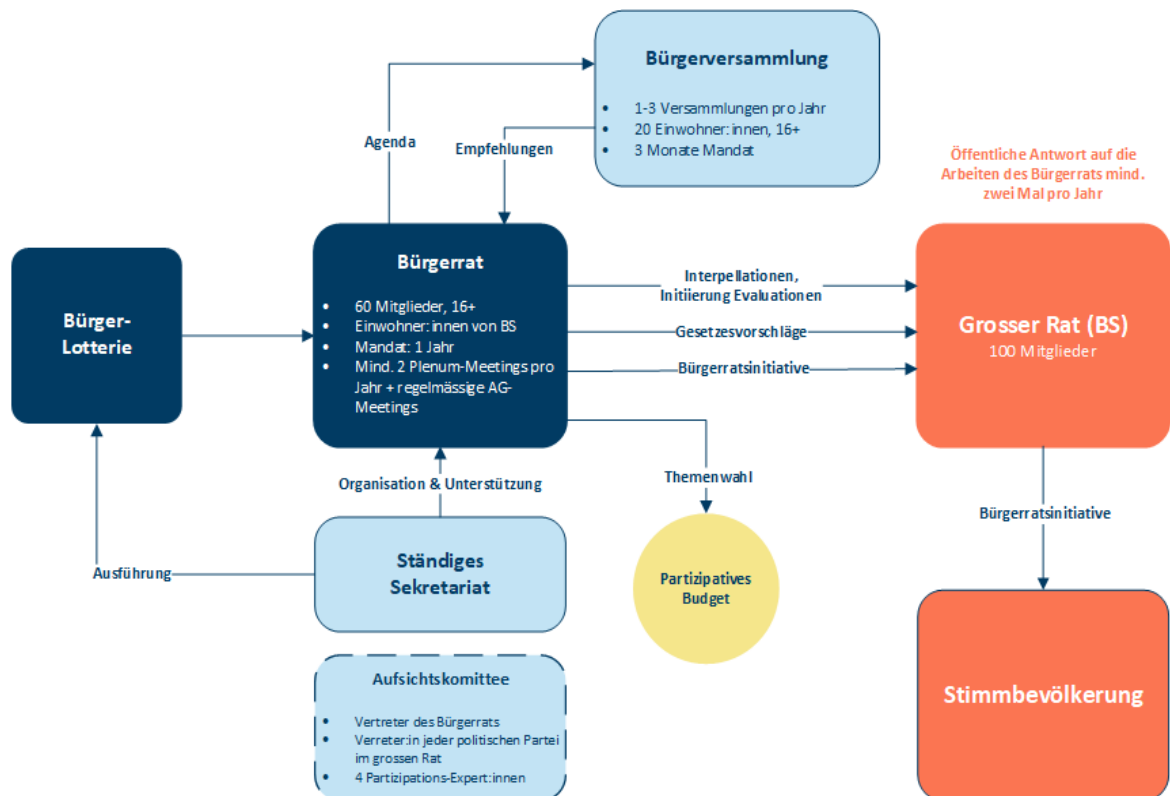


Abbildung 5: Kantonaler Bürgerrat mit Initiativrecht



5.3.3 Bürgerräte auf lokaler Ebene

Bezüglich einer möglichen Einführung von permanenten Bürgerräten auf der lokalen Ebene schliesslich gilt es nach der Grösse der betroffenen Gemeinden zu unterscheiden. Grössere Städte verfügen über Parlamente und können institutionell und auch betreffend Organisation und Strukturen der Politik mit Kantonen gleichgesetzt werden. Insofern gilt für die grösseren Städte, was im vorangegangenen Abschnitt zu den Bürgerräten in den Kantonen angemerkt worden ist. Dieser Abschnitt geht hingegen auf die Situation in den kleineren Gemeinden mit maximal wenigen tausend Einwohner:innen ein, die die überwiegende Mehrheit der Schweizer Gemeinden darstellen. Typischerweise verfügen solche Gemeinden über einen Gemeinderat bestehend aus 5-7 Mitgliedern als Exekutive, während die Gemeindeversammlung die Funktion der Legislative übernimmt, wobei die in der Regel zwei Mal pro Jahr stattfindenden Gemeindeversammlungen zusätzlich noch durch lokale Volksabstimmungen ergänzt werden.

Dieses institutionelle Setting findet sich in knapp 80% aller Schweizer Gemeinden – zumindest in der Deutschschweiz: Während sich nämlich in den deutschsprachigen Kantonen nur wenige Gemeinden mit weniger 10'000 Einwohner:innen mit einem Gemeindeparlament finden lassen, verfügen in der französisch- und italienischsprachigen Schweiz sämtliche Gemeinden mit mehr als tausend Einwohner:innen über ein Gemeindeparlament (Ladner, 2016). Insofern liegt der Fokus der nachfolgenden Ausführungen vorwiegend auf den kleineren Deutschschweizer Gemeinden.

Die lokale Demokratie, ausgeübt über Gemeindeversammlungen, hat mit einigen Defiziten und Herausforderungen zu kämpfen, die in den vergangenen Jahren stetig grösser geworden sind, wie aus den seit über 30 Jahren regelmässig durchgeführten Befragungen der Schweizer Gemeinden hervorgeht. So nahmen 1988 durchschnittlich noch fast 17% der Bürger:innen an den Gemeindeversammlungen teil, 20 Jahre später waren es nur jedoch nur knapp 10% und heute vermelden nicht wenige Gemeinden sogar Teilnahmequoten von unter 5%. Neben der tiefen Beteiligung haben die Gemeindeversammlungen auch mit dem Problem zu kämpfen, dass die Teilnahme zwischen den einzelnen Bevölkerungsgruppen äusserst unterschiedlich ausfällt. So nehmen vor allem alteingesessenen Einwohner:innen und Senioren:innen an den Versammlungen teil, während z.B. die jüngeren Generationen klar untervertreten sind (Ladner, 2016).

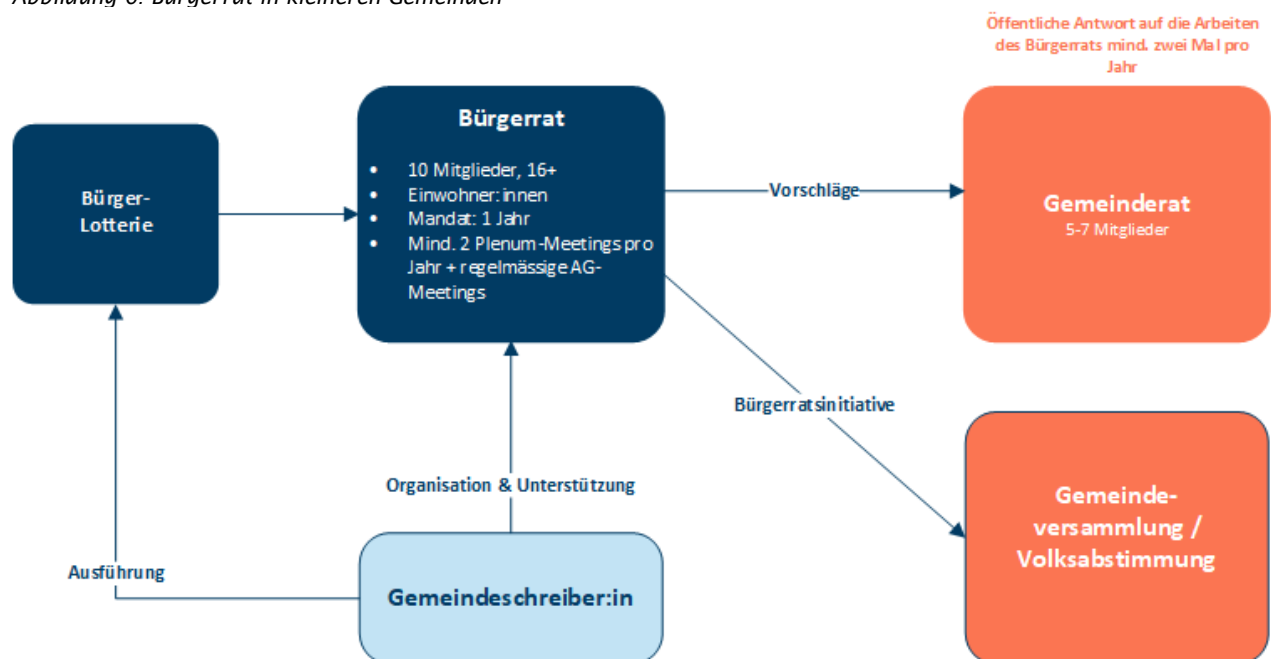
Während die tiefe und verzerrte Beteiligung die repräsentative Qualität der Gemeindeversammlungen in Frage stellt, lassen das fehlende Stimmgeheimnis und dadurch mögliche ausgeübte soziale Kontrolle Zweifel an der Unvoreingenommenheit und Offenheit der Diskussionen und Entscheidungen aufkommen. Eine aktuelle Fallstudie in einer Berner Gemeinde unterstreicht zusätzlich diese Erkenntnisse. Im Rahmen der Studie wurde unter anderem eine breite Bürgerbefragung durchgeführt. Angesichts einer Beteiligungsquote von gerade einmal 4% stellte eine Mehrheit der Einwohner:innen die demokratische Legitimität der Gemeindeversammlung in Frage und kritisierte die mangelnde Repräsentativität der Teilnehmenden. Noch kritischer fallen die Antworten bezüglich der deliberativen Qualität der Gemeindeversammlungen aus: 90% der Befragten gaben an, dass sich viele Teilnehmenden an der Gemeindeversammlung nicht getrauen, ihre Meinung offen zu vertreten. Entsprechend überrascht es nicht, dass eine klare Mehrheit von über 80% es begrüssen würde, wenn über zentrale politische Geschäfte in Volksabstimmungen und nicht mehr an der Gemeindeversammlung entschieden würde (Marti, 2022).

Vor diesem Hintergrund sollte die Einführung von Ansätzen der partizipativen und deliberativen Demokratie auch als Möglichkeiten zur Stärkung der Demokratie auf der lokalen Ebene vermehrt diskutiert und ausprobiert werden. In der bereits angesprochenen Fallstudie wurden die Einwohner:innen auch zu ihren Meinungen bezüglich einer Einführung von solchen neuen Formen der Bürgerbeteiligung befragt. Sämtliche

Vorschläge wurden von einer Mehrheit befürwortet, wobei die einfacheren partizipativen Ansätze wie z.B. ein «Bürgervorschlag» oder eine «Zukunftswerkstatt» deutlich höhere Zustimmungsraten erzielten als die komplexeren und anspruchsvolleren, eher deliberativ ausgerichteten Vorschläge wie z.B. eine «Citizen Assembly», ein partizipatives Budget oder ein «Deliberationsforum». Letztere erreichten vergleichsweise eher knappe Mehrheiten. Neben dieser durchaus positiven Beurteilung im Grundsatz ist interessant, dass die Bürger:innen im weiteren Verlauf der Umfrage differenzierte Positionen einnehmen. So sehen sie gerade auch komplexere Themen wie die Orts- oder die Verkehrsplanung als Bereiche, bei denen sie sich einbringen möchten, was teilweise im Widerspruch zu den Ansichten der Politiker:innen steht, die die Verfahren der Bürgerbeteiligung in eher weniger komplexen Politikbereichen einsetzen möchten (vgl. Abschnitt 5.2.1). Weiter beurteilen die Bürger:innen eine ausgebauten Bürgerbeteiligung dahingehend positiv, indem sie sich davon versprechen, ihre Anliegen besser einbringen zu können und dass umstrittene Projekte eine höhere Akzeptanz erhalten. Zudem gehen sie auch davon aus, dass durch die Bürgerbeteiligung das Vertrauen in den Gemeinderat und die Politik der Gemeinde generell zunehmen wird. Gewisse Bedenken bestehen hingegen, dass die Bürgerbeteiligung zusätzliche Kosten verursacht, dass die Entscheidungsprozesse langwieriger werden und dass die Bereitschaft, selbst an diesen Verfahren teilzunehmen, gering sein könnte; nur gerade etwas mehr als die Hälfte der Bürger:innen gemäss der Umfrage dazu bereit (Marti, 2022).

Auch wenn man die Ergebnisse einer einzelnen Fallstudie nicht überbewerten sollte, so bietet diese doch Anhaltspunkte, wie ein erfolgreicher Bürgerrat auf lokaler Ebene auszugestaltet wäre. Ausgehend von den Bürgerrats-Modellen der kantonale Ebene sollte ein deutlich vereinfachtes, an die Strukturen, Anforderungen und Möglichkeiten kleiner Schweizer Gemeinden angepasstes Modell mit schlankeren Strukturen angestrebt werden.

Abbildung 6: Bürgerrat in kleineren Gemeinden



Nach wie vor wäre die Zufallsauswahl der Mitglieder des Bürgerrats von zentraler Bedeutung. Allerdings könnte eine einfache Zufallsauswahl in diesem Fall genügen und auf eine nachgelagerte Schichtung der Auswahl nach vordefinierten Kriterien verzichtet werden. Da der Rekrutierungspool bereits klein und auch

von einer begrenzten Teilnahmebereitschaft auszugehen ist, sollte der Bürgerrat klein gehalten werden (ca. 10 Mitglieder) und das Mandat auf ein bis maximal zwei Jahre festgelegt werden. Zudem sollte versucht werden, die Anzahl der Sitzungen so gering wie möglich zu halten (z.B. 4-6-mal pro Jahr). Die Frage der Entschädigung sollte sich nach den in der Gemeinde bereits bestehenden Ansätzen richten, um kein Ungleichgewicht zwischen unterschiedlichen Formen des Bürgerengagements in den lokalen Behörden entstehen zu lassen. All diese Massnahmen sollen dazu führen, die Teilnahmebereitschaft der Bürger:innen möglichst hoch zu halten. Auf ein Aufsichtskomitee, Arbeitsgruppen oder eine zusätzliche Bürgerversammlung sowie auf ein eigenes Sekretariat kann verzichtet werden. Die Durchführung der Bürgerlotterie und die administrative Unterstützung des Bürgerrats kann durch den/die Gemeindegeschreiber:in bzw. die Gemeindeverwaltung übernommen werden.

Beim entscheidenden Punkt – der Zuteilung der Kompetenzen an den Bürgerrat – würden die Gemeinden über Spielräume verfügen, die sie nutzen sollten. Die in der Schweiz vorherrschende Gemeindeautonomie lässt je nach Kanton einige Freiheiten bei der Ausgestaltung des Bürgerrats. In einem eher zurückhaltenden Modell könnte der Bürgerrat lediglich Vorschläge oder Aufträge (z.B. Evaluationen) an den Gemeinderat überweisen, während in einem umfassenderen Modell der Bürgerrat auch Vorschläge erarbeiten könnte, die dann direkt der Gemeindeversammlung (und anschliessend einer lokalen Volksabstimmung) zum Entscheid vorgelegt würden. Schliesslich besteht auch beim thematischen Fokus des Bürgerrats ein weiter Handlungsspielraum beginnend von einigen wenigen ausgewählten Politikbereichen bis hin zu einem das gesamte Spektrum an lokalpolitischen Bereichen umfassenden Modell.

Grundsätzlich wäre es aber vermutlich angebracht, mit einem eher zurückhaltenden Modell zu beginnen, Erfahrungen zu sammeln, um anschliessend in weiteren Schritten dessen Strukturen und Kompetenzen auszubauen.

6 Anhang und Verzeichnisse

6.1 Glossar

Begriff	Beschreibung
Debatte	In einer Debatte geht es darum, andere und letztlich die Mehrheit von der eigenen Position zu überzeugen. Es handelt sich um eine "Win-Lose-Situation», in der die Anreize so beschaffen sind, dass sie die Teilnehmer ermutigen, ihre ursprüngliche Meinung beizubehalten, anstatt offen dafür zu sein, die eigene Meinung zu ändern.
Deliberation	In diesem Bericht bezieht sich Deliberation auf öffentliche Deliberation (im Gegensatz zu interner Deliberation) und auf Gruppendeliberation (im Gegensatz zu individueller Deliberation), was die Notwendigkeit betont, eine gemeinsame Basis zu finden. Deliberation bezieht sich auf langes und sorgfältiges Abwägen und eine moderierte Diskussion, die auf der Abwägung von Fakten beruht. Deliberation unterscheidet sich von → <i>Debatten</i> und → <i>Dialogen</i> . Deliberation beinhaltet sowohl Dialog als auch Debatte.
Deliberative Demokratie	Deliberative Demokratie ist die umfassendere politische Theorie, die behauptet, dass politische Entscheidungen das Ergebnis einer fairen und vernünftigen Diskussion zwischen den Bürgern sein sollten. Gastil und Levine's <i>Deliberative Democracy Handbook</i> (2005) argumentiert, dass "deliberative Demokratie die Stimmen der Bürger in der Regierung stärkt, indem sie Menschen aller Rassen, Klassen, Altersgruppen und Geografien in Beratungen einbezieht, die sich direkt auf öffentliche Entscheidungen auswirken" (Gastil & Levine, 2005). Die Theorie fand in den 1980er Jahren Eingang in die akademische Literatur.
Dialog	Der Dialog hilft dabei, einige der Schwächen der → <i>Debatte</i> zu überwinden, und zwar durch einen "langsameren zivilen Austausch, das Teilen von Erkenntnissen durch gutes Zuhören und den Aufbau von Beziehungen" (Carson, 2017). Beim Dialog liegt der Schwerpunkt auf dem respektvollen Austausch und nicht auf der Entscheidungsfindung (Bone et al., 2006).
Partizipative Demokratie	Die partizipative Demokratie hat eine etwas längere Geschichte als die → <i>deliberative Demokratie</i> und gewann mit den Aktivistenbewegungen der 1960er Jahre an Boden, die eine stärkere Beteiligung an der staatlichen Entscheidungsfindung forderten (z. B. Bürgerrechts- und Frauenbefreiungsbewegungen, siehe Pateman, 1970). Ein zentraler Grundsatz späterer Arbeiten zur partizipativen Demokratie ist, dass sie die Fähigkeiten der Bürgerinnen und Bürger zur Beteiligung verbessern muss, was eine Reform der demokratischen Institutionen erfordert, um die Beteiligung sinnvoller zu gestalten (Pateman, 2012).
Repräsentative deliberative Prozesse	Repräsentative deliberative Prozesse können als Konsultation oder Beteiligung kategorisiert werden, je nachdem wie sie gestaltet sind. Sie werden als eine Form der Bürgerbeteiligung betrachtet. Die Repräsentativität wird durch Zufallsstichproben erreicht, aus denen eine repräsentative Auswahl getroffen wird, um sicherzustellen, dass die Gruppe im Großen und Ganzen dem demografischen Profil der Gemeinschaft auf der Grundlage der Volkszählung oder ähnlicher Daten entspricht. Weitere Merkmale wie Geschlecht, Bildungshintergrund oder politische Einstellung können ebenfalls als Indikatoren der Repräsentativität hinzugenommen werden.
Bürger:in	In diesem Bericht ist häufig von Bürgern die Rede. Der Begriff ist im weiteren Sinne von "Einwohner eines bestimmten Ortes" zu verstehen, was sich je nach Kontext auf ein Dorf, eine Stadt, eine Region, einen Staat oder ein Land beziehen kann. Wenn das Wort Bürger verwendet wird, ist es demnach (wenn nicht anders verdeutlicht) nicht im engeren Sinne von "rechtlich anerkannter Staatsangehöriger eines Staates" zu verstehen.
Institutionalisierte deliberative Prozesse	Die Institutionalisierung der Deliberation bedeutet, dass die Deliberationsaktivitäten in die Regeln der öffentlichen Entscheidungsstrukturen und -prozesse eines Gemeinwesens aufgenommen werden, und zwar in einer Weise, die rechtlich verankert ist. Dies bedeutet, dass ein grundlegender rechtlicher oder

	regulatorischer Rahmen geschaffen werden muss (eine Gesetzesgrundlage), der unabhängig von politischen Veränderungen Kontinuität gewährleistet.
--	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

6.2 Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Kategorisierung von repräsentativen deliberativen Prozessen (eigene Darstellung basierend auf OECD, 2020)	13
Abbildung 2: Kantonaler Bürgerrat Basismodell	34
Abbildung 3: Kantonaler Bürgerrat mit partizipativem Budget	35
Abbildung 4: Kantonaler Bürgerrat mit Gesetzesvorschlägen	36
Abbildung 5: Kantonaler Bürgerrat mit Initiativrecht	36
Abbildung 6: Bürgerrat in kleineren Gemeinden	38

6.3 Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Unterschiede zwischen partizipativer und deliberativer Demokratie (OECD, 2020, 12)	11
Tabelle 2: Das Fishkin-Trilemma (Fishkin, 2009, eigene Übersetzung)	15
Tabelle 3: Modelle der Institutionalisierung (Übersetzte und verkürzte Tabelle nach OECD, 2021, 11)	21
Tabelle 4: Ständig tagende Bürgerräte in der Praxis	25
Tabelle 5: Vergleich Arbeitsweise Parlamentsbetrieb in der Schweiz und ständiger Bürgerrat	31

6.4 Literaturverzeichnis

Armingeon, K., & Engler, S. (2015). Polarisierung als Strategie. Die Polarisierung des Schweizer Parteiensystems im internationalen Vergleich. In M. Freitag & A. Vatter (Hrsg.), *Armingeon, Klaus; Engler, Sarah (2015). Polarisierung als Strategie. Die Polarisierung des Schweizer Parteiensystems im internationalen Vergleich. In: Freitag, Markus; Vatter, Adrian (eds.) Wahlen und Wählerschaft in der Schweiz. Politik und Gesellschaft in der Schweiz: Vol. 3 (pp. 355-379). Zürich: Verlag Neue Zürcher Zeitung (Bd. 3, S. 355–379). Verlag Neue Zürcher Zeitung.*

Bächtiger, A., Dryzek, J. S., Mansbridge, J., & Warren, M. E. (Hrsg.). (2018). *The Oxford Handbook of Deliberative Democracy*. Oxford University Press.

Bartels, L. M. (2016). *Unequal democracy: The political economy of the new Gilded Age* (Second edition). Russell Sage Foundation.

Bekkers, V., & Edwards, A. (2013). Legitimacy and democracy: A conceptual framework for assessing governance practices. *Governance and the Democratic Deficit*, 35–60.

Bessette, J. M. (1980). Deliberative democracy: The majority principle in republican government. *How democratic is the constitution?*

Bundesamt für Statistik BFS Schweiz. (2021). *Stimmbeteiligung | Bundesamt für Statistik.*

<https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/politik/abstimmungen/stimmbeteiligung.html>

- Bürgerdialog in Ostbelgien. (2022, Mai 11). *Neues Thema bekannt und Losverfahren gestartet*. <https://www.buergerdialog.be/news/detail/neues-thema-bekannt-und-losverfahren-gestartet>
- Carson, L., & Mendiharat, A. (2020). Learnings from Madrid: Institutionalising deliberative democracy through its Observatorio de la Ciudad. *NewDemocracy*, 7.
- Cesnulaityte, I. (2020, Mai 22). How Ostbelgien became a trailblazer in deliberative democracy. *Participo*. <https://medium.com/participo/how-ostbelgien-became-a-trailblazer-in-deliberative-democracy-62c3bb1fa560>
- Chwalisz, C. (2022, Mai 12). A Movement That’s Quietly Reshaping Democracy For The Better. *NOEMA*. <https://www.noemamag.com/a-movement-thats-quietly-reshaping-democracy-for-the-better>
- Dahl, R. A. (1998). *On democracy*. Yale University Press.
- Farrar, C., Fishkin, J. S., Green, D. P., List, C., Luskin, R. C., & Paluck, E. L. (2010). Disaggregating Deliberation’s Effects: An Experiment within a Deliberative Poll. *British Journal of Political Science*, 40(2), 333–347. <https://doi.org/10.1017/S0007123409990433>
- Farrell, D. M., Suiter, J., Harris, C., & Cunningham, K. (2020). The Effects of Mixed Membership in a Deliberative Forum: The Irish Constitutional Convention of 2012–2014. *Political Studies*, 68(1), 54–73. <https://doi.org/10.1177/0032321719830936>
- FIDE. (2022). *The Assemblée Citoyenne de Paris as an institutionalized model of deliberative democracy at the city level* (Fide Policy Note 02). FIDE. <https://static1.squarespace.com/static/5fe06832bfc2b9122d70c45b/t/6254495193901652d1764833/1649690962821/Policy+Note+02++Paris+model.pdf>
- Fishkin, J. (2009). *When the People Speak: Deliberative Democracy and Public Consultation*. Oxford University Press.
- Fishkin, J. (2020). Cristina Lafont’s Challenge to Deliberative Minipublics. *Journal of Deliberative Democracy*, 16(2). <https://doi.org/10.16997/jdd.394>
- Fishkin, J. S. (1991). *Democracy and Deliberation: New Directions for Democratic Reform*. Yale University Press. <https://www.jstor.org/stable/j.ctt1dt006v>
- Fishkin, J. S. (2018). *Democracy When the People Are Thinking: Revitalizing Our Politics Through Public Deliberation*. Oxford University Press.
- Fivaz, J., Schwarz, D., Wäspi, F., & Wüst, A. (2021). *Partizipationsumfrage 2020. Kandidierenden-Befragung im Rahmen der Berner Stadtratswahlen zu politischer Partizipation und digitaler Demokratie*.
- Florida, A., & De Sanctis, S. (2017). *From participation to deliberation: A critical genealogy of deliberative democracy*. ECPR Press.
- Foa, Klassen, Slade, Rand, & Collins. (2020). *The Global Satisfaction with Democracy Report 2020*. Bennett Institute for Public Policy. https://www.cam.ac.uk/system/files/report2020_003.pdf
- Freitag, M., & Zumbunn, A. (2022). Politische Kultur. In *Handbuch der Schweizer Politik* (S. 85–109). NZZ Libro.
- G1000. (2022). *G1000: Idee*. <http://www.g1000.org/de/organisation.php>

- Gakhal, J. (2020, November 14). *El Observatorio de la Ciudad (The City Observatory)*. <https://participedia.net/case/6895>
- Gianola, G., Gerber, M., & Wyss, D. (2021). *Ergebnisbericht zur Könizer Demokratiefabrik 2021* (S. 44). Universität Bern, Institut für Politikwissenschaft.
- Glaab, M., Montag, T., & Beribes, A. (2021). *Zukunftsmodell Bürgerrat? Potenziale und Grenzen losbasierter Bürgerbeteiligung*. Konrad-Adenauer-Stiftung e. V. 2021. <https://www.kas.de/documents/252038/11055681/B%C3%BCrgerr%C3%A4te+als+Zukunftsmodell.pdf/1d13fa68-1e50-d172-074c-08b92a162a7e?t=1613393835932>
- Grönlund, K., Herne, K., & Setälä, M. (2015). Does Enclave Deliberation Polarize Opinions? *Political Behavior*, 37(4), 995–1020. <https://doi.org/10.1007/s11109-015-9304-x>
- Grosse Hüttmann, M. (2019). Hat die Europäische Union ein Demokratiedefizit? : Und wenn ja, wie viele? *Gesellschaft, Wirtschaft, Politik*, 68(2). <https://publikationen.uni-tuebingen.de/xmlui/handle/10900/96933>
- Häne, S. (2021, September 3). Grüne wollen Klimarat – das geht sogar Verbündeten zu weit. *Tages-Anzeiger*. <https://www.tagesanzeiger.ch/gruene-wollen-klimarat-das-geht-sogar-verbuedeten-zu-weit-512621773947>
- Hegnauer, M. (2022). *Partizipation in der Smart City. Praxisratgeber für Schweizer Gemeinden und Städte*. Konova.
- Hellrigl, M., Lederer, M., Stadelmann, J., & Bayer, T. (2014). *Bürgerräte in Vorarlberg. Eine Zwischenbilanz*. Büro für Zukunftsfragen. <https://www.kommunikation-vorarlberg.at/finder/1d234662-d1de-4095-9761-9828914b9466/8642e86bb41f33372e9ba08c98a24e92/zub-burgerrate-zwischenbericht.pdf>
- Ingham, S., & Levin, I. (2018). Can Deliberative Minipublics Influence Public Opinion? Theory and Experimental Evidence. *SSRN Electronic Journal*. <https://doi.org/10.2139/ssrn.2990585>
- Knobloch, K., & Gastil, J. (2022). How Deliberative Experiences Shape Subjective Outcomes: A Study of Fifteen Minipublics from 2010-2018. *Journal of Deliberative Democracy*, 18(1), Article 1. <https://doi.org/10.16997/jdd.942>
- Kriesi, H. (2007). The Participation in Swiss Direct-Democratic Votes. In C. H. de Vreese (Hrsg.), *The Dynamics of Referendum Campaigns: An International Perspective* (S. 117–141). Palgrave Macmillan UK. https://doi.org/10.1057/9780230591189_6
- La Vanguardia. (2020, Dezember 15). Madrid constituye nuevo Observatorio de la Ciudad, integrado por el Gobierno. *La Vanguardia*. <https://www.lavanguardia.com/politica/20201215/6123177/madrid-constituye-nuevo-observatorio-ciudad-integrado-gobierno.html>
- Ladner, A. (2016). *Gemeindeversammlung und Gemeindeparlament. Überlegungen und empirische Befunde zur Ausgestaltung der Legislativfunktion in den Schweizer Gemeinden*. IDHEAP.
- Ladner, A., Felder, G., Gerber, S., & Fivaz, J. (2010). *Die politische Positionierung der europäischen Parteien im Vergleich: Eine Analyse der politischen Parteien anlässlich der Wahlen des Europäischen Parlamentes 2009 mit besonderer Berücksichtigung der Schweizer Parteien*.
- Lafferty, W. (1975). Participation and Democratic Theory: Reworking the Premises for a Participatory Society*. *Scandinavian Political Studies*. https://tidsskrift.dk/scandinavian_political_studies/article/view/32151

- Lamprecht, M., Fischer, A., & Stamm, H. (2020). *Freiwilligen-Monitor 2020*. SGG. <https://sgg-ssup.ch/news/freiwilligen-monitor-schweiz-2020-auch-ohne-corona-viel-solidaritaet/>
- Landemore, H. (2013). Deliberation, cognitive diversity, and democratic inclusiveness: An epistemic argument for the random selection of representatives. *Synthese*, 190(7), 1209–1231. <https://doi.org/10.1007/s11229-012-0062-6>
- Lienhard, A. (2005). *Staats- und verwaltungsrechtliche Grundlagen für das New Public Management in der Schweiz: Analysen, Anforderungen, Impulse*. Stämpfli.
- Linder, W., & Mueller, S. (2017). *Schweizerische Demokratie: Institutionen--Prozesse--Perspektiven* (4., vollständig überarbeitete und aktualisierte Auflage). Haupt Verlag.
- MacKenzie, M. K., & Warren, M. E. (2012). Two trust-based uses of minipublics in democratic systems. In J. Mansbridge & J. Parkinson (Hrsg.), *Deliberative Systems: Deliberative Democracy at the Large Scale* (S. 95–124). Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9781139178914.006>
- Manin, B., Stein, E., & Mansbridge, J. (1987). On Legitimacy and Political Deliberation. *Political Theory*, 15(3), 338–368.
- Mansbridge, J. J. (1983). *Beyond Adversary Democracy*. University of Chicago Press. <https://press.uchicago.edu/ucp/books/book/chicago/B/bo3618381.html>
- Marschall, S. (2018). *Parlamentarismus: Eine Einführung* (3. aktualisierte Auflage). Nomos.
- Marti, Y. (2022). *Demokratische Reformen am Beispiel der mittelgrossen Gemeinde Büren a.A.* (unveröffentlichte Masterarbeit).
- Medearis, J. (2013). 4. Schumpeter's Elite Conception of Democracy as Method. In 4. *Schumpeter's Elite Conception of Democracy as Method* (S. 99–139). Harvard University Press. <https://doi.org/10.4159/harvard.9780674186439.c4>
- Mercier, H., & Landemore, H. (2012). Reasoning Is for Arguing: Understanding the Successes and Failures of Deliberation. *Political Psychology*, 33(2), 243–258. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9221.2012.00873.x>
- Mitchell, P. (2000). Voters and their representatives: Electoral institutions and delegation in parliamentary democracies. *European Journal of Political Research*, 37(3), 335–351. <https://doi.org/10.1111/1475-6765.00516>
- Nickerson, R. S. (1998). Confirmation Bias: A Ubiquitous Phenomenon in Many Guises. *Review of General Psychology*, 2(2), 175–220. <https://doi.org/10.1037/1089-2680.2.2.175>
- Niemeyer, S. (2011). The Emancipatory Effect of Deliberation: Empirical Lessons from Mini-Publics. *Politics & Society*, 39(1), 103–140. <https://doi.org/10.1177/0032329210395000>
- OECD. (2019). *Government at a Glance 2019*. OECD. <https://doi.org/10.1787/8ccf5c38-en>
- OECD. (2020). *Innovative Citizen Participation and New Democratic Institutions: Catching the Deliberative Wave | en | OECD*. <https://www.oecd.org/gov/innovative-citizen-participation-and-new-democratic-institutions-339306da-en.htm>
- OECD. (2021). *Eight ways to institutionalise deliberative democracy*. OECD. <https://doi.org/10.1787/4fcf1da5-en>

- OECD. (2022). *Building Trust to Reinforce Democracy: Main Findings from the 2021 OECD Survey on Drivers of Trust in Public Institutions*. OECD. <https://doi.org/10.1787/b407f99c-en>
- Papadopoulos, Y., & Warin, P. (2007). Are innovative, participatory and deliberative procedures in policy making democratic and effective? *European Journal of Political Research*, 46(4), 445–472. <https://doi.org/10.1111/j.1475-6765.2007.00696.x>
- Paris. (2022, Mai 12). *Toutes les instances représentatives de la Ville*. <https://www.paris.fr/pages/devenir-un-acteur-de-la-participation-3934>
- Pateman, C., & Smith, G. (2019). Reflecting on Fifty Years of Democratic Theory: Carole Pateman in Conversation with Graham Smith. *Democratic Theory*, 6(2), 111–120. <https://doi.org/10.3167/dt.2019.060210>
- Riklin, A. (1977). Die Funktionen des schweizerischen Parlaments im internationalen Vergleich. *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 8(3), 368 ff.
- Schäfer, A., & Zürn, M. (2021). *Die demokratische Regression: Die politischen Ursachen des autoritären Populismus* (Erste Auflage, Originalausgabe). Suhrkamp.
- Scharpf, F. W. (1970). *Demokratiethorie zwischen Utopie und Anpassung*. Universitätsverlag.
- Schattschneider, E. E. (1960). *The semisovereign people: A realist's view of democracy in America*. Holt, Rinehart and Winston.
- Schumpeter, J. A. (1994). *Capitalism, Socialism and Democracy*. Routledge. <https://doi.org/10.4324/9780203202050>
- Setälä, M. (2017). Connecting deliberative mini-publics to representative decision making. *European Journal of Political Research*, 56(4), 846–863. <https://doi.org/10.1111/1475-6765.12207>
- Suiter, J. (2018). Deliberation in Action – Ireland's Abortion Referendum. *Political Insight*, 9(3), 30–32. <https://doi.org/10.1177/2041905818796576>
- Suiter, J., Muradova, L., Gastil, J., & Farrell, D. M. (2020). Scaling up Deliberation: Testing the Potential of Mini-Publics to Enhance the Deliberative Capacity of Citizens. *Swiss Political Science Review*, 26(3), 253–272. <https://doi.org/10.1111/spsr.12405>
- Toronto, C. of. (2017, November 13). *Toronto Planning Review Panel: About the Panel* (Toronto, Ontario, Canada). City of Toronto; City of Toronto. <https://www.toronto.ca/city-government/planning-development/outreach-engagement/toronto-planning-review-panel/toronto-planning-review-panel-about/>
- Vatter, A. (2020). *Das politische System der Schweiz*. Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG. <https://doi.org/10.5771/9783748906810>
- Wang, R., Fishkin, J. S., & Luskin, R. C. (2020). Does Deliberation Increase Public-Spiritedness? *Social Science Quarterly*, 101(6), 2163–2182. <https://doi.org/10.1111/ssqu.12863>
- Warren, M. E., & Pearse, H. (Hrsg.). (2008). *Designing Deliberative Democracy: The British Columbia Citizens' Assembly*. Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511491177>
- Warren, M., & Gastil, J. (2015). Can Deliberative Minipublics Address the Cognitive Challenges of Democratic Citizenship? *The Journal of Politics*, 77, 562–574. <https://doi.org/10.1086/680078>

Werner, H., & Marien, S. (2022). Process vs. Outcome? How to Evaluate the Effects of Participatory Processes on Legitimacy Perceptions. *British Journal of Political Science*, 52(1), 429–436.
<https://doi.org/10.1017/S0007123420000459>