

# "Erneuerung der Demokratie durch Stärkung zivilgesellschaftlicher Partizipation"

Von Hannes Tretter

# 1. Vorbemerkung

m 12. Oktober 2021 wurde am Bruno Kreisky Forum in Ko-A operation mit dem Renner-Institut und der Friedrich-Ebert-Stiftung über das Thema "Erneuerung der europäischen Demokratien" debattiert, in der auch das Problem der Politikverdrossenheit und des Vertrauensverlustes in die repräsentative Demokratie und die politischen Eliten kurz angeschnitten wurde. Auf der Grundlage der Ergebnisse eines Seminars, das ich im Wintersemester 2018-2019 an der Universität Wien über "Repräsentative Demokratie und politische Partizipation" abgehalten habe, befasst sich das Wiener Forum für Demokratie und Menschenrechte in einem eben gestarteten und von der Hermann und Marianne Straniak Stiftung geförderten Projekt nun näher mit dieser Frage, um in der Folge rechtspolitische Vorschläge zur Stärkung der zivilgesellschaftlichen Partizipationsmöglichkeiten in Österreich zu erarbeiten. Die dem Vorhaben zugrundeliegenden Überlegungen sollen hier kurz wiedergegeben werden.

# 2. Problemstellung

Der Vertrauensverlust in Prozesse der repräsentativen Demokratie sowie das gestiegene Misstrauen gegenüber "politischen Eliten" in Verbindung mit der rasanten Verbreitung und Nutzung sozialer Medien, in denen oft wenig rational debattiert und eine emotional ausgrenzende Distanz zur Politik oder zu bestimmten politischen Positionen spürbar wird, fordert Überlegungen, wie dieser höchst bedenklichen Entwicklung gegengesteuert werden kann. Einer Entwicklung, die populistische Rattenfänger und den Auf- und Ausbau autoritärer Führungs-

International VI / 2021 33 strukturen zusätzlich begünstigt, wie zahlreiche Beispiele in Europa zeigen.

Gleichzeitig beweist das vielfältige Engagement von Teilen der Bevölkerung, von Jung und Alt, ein steigendes Interesse an politischen Themen, das sich in zahlreichen Initiativen nichtstaatlicher Organisationen, Bewegungen, Gruppen oder Einzelner in Form von Aufrufen, Vorschlägen, Hilfeleistungen, Stellungnahmen in Begutachtungsverfahren usw äußert, die jedoch meist keine oder nur wenig Beachtung finden. Nicht selten werden sogenannte Bürgerbeteiligungsverfahren nur zur Präsentation fertiger Planungen verwendet – an diesen noch etwas ändern zu können, erweist sich dann als Illusion. Da stellt sich die Frage: "Was wollen wir?" Es kann nur Partizipation und Teilhabe sein, Selbstbestimmung der eigenen Lebensumstände (was entsprechende Information voraussetzt), im Gegensatz zur allseitigen Entfremdung von dem, was Gesellschaft ausmacht.

Zurecht wird daher kritisiert, dass die heutige Ausgestaltung der Demokratie mit ihrer ursprünglichen Konzeption nur mehr wenig gemein hat. Nicht zuletzt deshalb hat sich eine Demokratietheorie entwickelt, die den Begriff der demokratischen Partizipation als "politische Beteiligung möglichst vieler über möglichst vieles, und zwar im Sinne von Teilnehmen, Teilhaben, Seinen-Teil-Geben und innerer Anteilnahme am Schicksal eines Gemeinwesens" definiert.¹ Kernidee dieser "deliberativen Demokratie" ist, dass durch Austausch von Argumenten in einem (machtfreien) Diskurs Verständigung oder Konsens erzielt werden können und so gefundene Lösungen den Ansprüchen der Vernunft in sachlicher und moralischer Hinsicht gerecht werden.²

#### 3. Lösungsansätze

Ein in der politischen wie wissenschaftlichen Literatur daher schon länger diskutierter Vorschlag ist, der Bevölkerung neben der Teilnahme an Wahlen Möglichkeiten zu bieten, an demokratischen Entscheidungsprozessen und Rechtsetzungsverfahren teilnehmen und damit konkreten (rechts)politischen Einfluss nehmen zu können, was als "aleatorische Demokratie" bezeichnet wird. Dafür bietet sich besonders die Kombination aleatorischer und elektoraler Elemente an, die in keinem Gegensatz zueinanderstehen, sondern sich exzellent ergänzen: Sie bilden ein Zwei-Säulen-Modell mit der Zivilgesellschaft auf der einen und dem demokratischen Repräsentationssystem in Gestalt des für die Gesetzgebung zuständigen Parlaments auf der anderen Seite.

Während aber die im Parlament vertretenen Abgeordneten gewählt werden, erfolgt die Bestimmung der Repräsentant\*innen der Zivilgesellschaft gemäß der aleatorischen Demokratietheorie durch das Los.³ Im Gegensatz zur Wahl liegt beim Losverfahren, das dem Model der deliberativen Demokratie entspricht, der Fokus auf dem Prozess, der dem Gesetzgebungsverfahren vorgelagert ist. Darüber hinaus ist die Form der Beteiligung nicht im selben Maß vorbestimmt.⁴ Sowohl das Wahl-, als auch das Losverfahren können durch Formen der direkten Demokratie ergänzt werden. Die direkte Demokratie ist definierbar als ein Verfahren, welches die stimmberechtigten Bürger eines Staates, eines Bundeslandes oder einer Gemeinde unmittelbar einbindet. Letztere können Sachfragen durch Ab-

stimmung selbst entscheiden oder auf die politische Agenda setzen. $^5$ 

In seinem bemerkenswerten Buch mit dem nicht ganz zutreffenden deutschen Titel "Gegen Wahlen – Warum Abstimmen nicht demokratisch ist" hat der belgische Historiker, Ethnologe, Archäologe und Schriftsteller David Van Reybrouck sich nicht nur mit den Symptomen der in die Krise gekommenen Demokratien befasst und nach eingehenden Diagnosen Therapien zu deren Erneuerung vorgeschlagen, sondern auch deren Pathogenese nachgezeichnet:6 Beginnend mit der attischen Demokratie Athens und ihren durch Los bestimmten Volksversammlungen, Räten, Magistraturen und Volksgerichten, über die venezianische Republik, die ihre Dogen in einem komplizierten 10 Phasen umfassenden Prozess aus Los und Wahl kürte; mit der Hervorhebung der "zwei wichtigsten Bücher" der politischen Philosophie des 18. Jahrhunderts, Montesquieus "De l'esprit des lois" (Vom Geist der Gesetze) und Rousseaus "Du contrat social" (Vom Gesellschaftsvertrag), die darin übereinstimmen, dass das Losverfahren demokratischer sei als Wahlen und eine Kombination beider Verfahren für eine Gesellschaft von Vorteil wäre.7 Eine Generation später jedoch verschwand diese Praxis fast spurlos, nicht einmal die Revolutionen in Amerika und Frankreich griffen das Losverfahren auf, sondern bedienten sich der "uneingeschränkten Herrschaft einer Auswahlmethode, die seit langem als aristokratisch galt".8 Was nun mehr folgte, war ein Scheinprozess der Demokratisierung von Wahlen im 19. und 20. Jahrhundert, der in einer Demokratiemüdigkeit und Politikverdrossenheit zum Ausdruck kommt, die "eine absolut normale Folge der Heiligsprechung diese elektoral-repräsentativen Systems" darstellt.9

Die Erwähnung von Demokratie löst heute das Paradoxon aus, dass sie zugleich Begeisterung als auch Misstrauen auslöst. Dewohl sich nach dem Zweiten Weltkrieg Demokratien als Idealbild herausgebildet haben, wünschen sich heute immer mehr Menschen starke Führungspersönlichkeiten, die ihre Ideen ungeachtet von Parlamenten und Wahlen durchzusetzen vermögen. Dafür sind nach Van Reybrouk verschiedenste Faktoren ausschlaggebend, die das Verhältnis zwischen Effizienz und Legitimität aus dem durch Kompromisse zu erzielenden nötigen Gleichgewicht bringen und gesellschaftspolitische Krisen zur Folge haben.

# 4. Mögliche Verfahren und Methoden der Beteiligung der Zivilgesellschaft

Losverfahren lassen sich in unterschiedlicher und weitreichend Art und Weise einsetzen. Überlegungen gibt es zu Wahlterminund Wahlbezirksauslosungen, zur Herbeiführung von Sachentscheidungen, also der Auslosung von Gesetzen mittels gewichteter Lotterien in Parlamenten, zur Durchführung von Wahlbeteiligungslotterien, zum Losen von Teilnehmern an Volksabstimmungen oder -befragungen, zur Einführung einer Zukunftskammer als eine weitere Säule der Demokratie, zum Einsatz als Verteilungsinstrument für knappe Güter, zur Verwendung von überschüssigen Steuermitteln bis hin zur Auswahl von Personen für politische Ämter. Bei Letzterer ist zwischen der Einrichtung von ausgelosten Parlamenten, der Mischung von Los- und Wahlmechanismen bei der Besetzung politischer Funktionen und der Einführung von Bürgergremien zu unterscheiden. Es geht nicht um die Auslosung

- 1 Manfred G. Schmidt, Demokratietheorien3, 2000, 362.
- 2 Claudia Landwehr, Demokratische Legitimation durch rationale Kommunikation. Theorien deliberativer Demokratie, in Lembcke/Ritzi/Schaal (Hrsg.), Zeitgenössische Demokratietheorie, Bd. 1, Normative Demokratietheorien, 2012, 355 ff. (355).
- 3 Gisela Riescher/Beate Rosenzweig (Hrsg.), Partizipation und Staatlichkeit Ideengeschichtliche und aktuelle Theoriediskurse, 2012, 241.
- 4 Claudia Drexel, Spektrum der Rechtswissenschaften (SPRW) 2013, 169.

- 5 Tamara Ehs/Nino Willroider, juridikum 2013, 119.
- 6 David Van Reybrouck, Gegen Wahlen Warum Abstimmen nicht demokratisch ist3, 2017, 67 ff.
- 7 Ibid, 83 ff.
- 8 Ibid, 86, unter Zitierung von Bernard Manin, Kritik der repräsentativen Demokratie, 2007, 112.
- 9 Ibid, 99 ff. (110).
- 10 Ibid, 9
- 11 Dazu ausführlich David Van Reybrouck (Fn 6), 9-44.

34 International VI/2021

parlamentsinterner Mitglieder, sondern um ausgeloste Bürgergremien, die mit politischer Entscheidungskompetenz ausgestattet werden und als sogenannte "Loskammern" fungieren können.<sup>12</sup>

Die folgenden Ausführungen beziehen sich auf das Instrument ausgeloster Bürgergremien. Bei allen erfolgt die Zusammensetzung durch zufällige Auswahl, um auf regionaler oder kommunaler Ebene wichtige Fragen zu klären. Inhalt sind meist kontroverse, im öffentlichen Interesse stehende Themen. Ganz allgemein lässt sich sagen, dass der Ablauf bei allen Verfahren ähnlich ist. Es wird eine repräsentative Gruppe an Bürgern eingeladen, sich zu treffen und über ein aktuelles politisches Thema zu beraten, sich durch Experten sachkundig zu machen und eine Entscheidungsempfehlung auszuarbeiten. Die ausgelosten Bürger können entweder mit Beratungs- und/oder Entscheidungskompetenz ausgestattet werden.

Die Einsatzgebiete sind vielfältig. Das Losverfahren ist auf kommunaler Ebene besonders geeignet, da hier die Bürger\*innen direkt mit staatlichen Institutionen zusammentreffen. Zudem ist Bürgerbeteiligung in kleinem Raum leichter realisier- und umsetzbar. Auch kann das Losverfahren im Zusammenhang mit dem Ausbau der Instrumente der direkten Demokratie, und zwar im Sinne einer Stärkung bereits bestehender Teilhaberechte, oder aber bei der Einführung neuer Verfahren eingesetzt werden. Weiters eignet sich das Losverfahren besonders dann, wenn die Einbindung von Bürger\*innen unmittelbar Auswirkung auf die politisch Verantwortlichen hat. Dazu gehören zB Wahlrechtsfragen, da diese immer Machtfragen im weiteren Sinn sind.

Aber auch auf gesamtstaatlicher Ebene kann der Einsatz des Losverfahrens bei der Besetzung von Bürgerforen sinnvoll zum Einsatz kommen, wie die jüngste Einsetzung eines Klimarats in Österreich zeigt: Mit Entschließung 160/E XXVII. GP vom 26. März 2021 hat der Nationalrat die Bundesregierung ersucht, eine Reihe von Maßnahmen, die auf dem Klimavolksbegehren basieren, umzusetzen. Zu diesen Maßnahmen zählt die Einrichtung eines Klimarats der Bürger\*innen, der Vorschläge zur Erreichung der Klimaneutralität 2040 ausarbeiten und der Bundesregierung übermitteln soll.

Der Klimarat setzt sich aus 100 Personen zusammen, die seit mindestens fünf Jahren ihren Hauptwohnsitz in Österreich haben, mindestens 16 Jahre alt sind und einen repräsentativen Querschnitt der Gesellschaft hinsichtlich Geschlecht, Alter, Bildungsstand, Einkommen und Wohnort bilden. Die Auswahl erfolgte nach dem Zufallsprinzip durch die Statistik Austria. Der Start des Klimarats ist für 15. bis 16. Jänner 2022 in Wien geplant. Bis Juni 2022 sollen abwechselnd in Wien und Salzburg fünf weitere Sitzungen stattfinden. Ein Sekretariat wird die organisatorische Abwicklung und ein Moderationsteam eine qualitätsvolle inhaltliche Vorbereitung und professionelle Durchführung sicherstellen. Schließlich wird die Arbeit des Klimarats wissenschaftlich-multidisziplinär koordiniert und begleitet sowie über ein beratendes Gremium der Konnex zu Sozialpartnern und Zivilgesellschaft hergestellt.

# 5. Internationale Beispiele für eine Beteiligung der Zivilgesellschaft

Seit Beginn des 21. Jahrhunderts wurden in etlichen Staaten weltweit Experimente durchgeführt, um Formen und Möglichkeiten der deliberativen Demokratie auszuloten. Beispiele der Erprobung

12 Gisela Riescher/Beate Rosenzweig (Fn 3), 256.

des Losverfahrens sind Kanada (2004-2009), Niederlande (2006-2008), Deutschland/Rheinland-Pfalz (2008), Island (2010-2012) und Irland (2013).<sup>16</sup>

In Kanada übertrug die Regierung das Vorschlagsrecht für eine Wahlrechtsreform einer "Citizen Assembly" mit 160 ausgelosten Bürger\*innen. Die erfolgreiche Durchsetzung der Reform scheiterte jedoch an der erforderlichen 60%-Hürde einer Volksabstimmung (erreicht wurden 57%).

In den Niederlanden wurde in einem Bürgerforum ebenso ein Vorschlag für eine Wahlrechtsreform erarbeitet. Die Empfehlungen wurden jedoch von der Regierung nicht angenommen, da zwischenzeitlich eine neue Koalition Interesse an der Beibehaltung des für sie besonders günstigen Wahlrechts hatte. Das Modell der Auslosung ist deshalb aber nicht als gescheitert anzusehen. Die Kompetenzen hätten von vornherein weitreichender ausfallen können.<sup>17</sup>

Auch in Deutschland wurden in Rheinland-Pfalz Bürger im Zuge einer Kommunal- und Verwaltungsreform in einem zweistufigen Verfahren eingebunden. In einer ersten Stufe fanden fünf Bürgerkongresse und sechs "Planungszellen" statt, in dessen Rahmen ein Bürgergutachten formuliert wurde. Die Mitglieder der Planungszellen wurden nach dem Zufallsprinzip aus dem Einwohnermelderegister ausgewählt. In einer zweiten Stufe wurde ebenso eine ausgeloste repräsentative Gruppe zu diesem Vorschlag befragt. Die Bürgerbeteiligung hatte Erfolg, da die Ergebnisse Niederschlag in den Landesgesetzen zur Kommunal- und Verwaltungsreform fanden. Bundesweit wird dieses Experiment als wegweisend betrachtet.<sup>18</sup>

Aufgrund des unglücklichen Ausgangs der kanadischen und niederländischen Experimente wählte man in Island für eine Verfassungsreform durch ein gewähltes Verfassungsforum eine Kombination von Bewerbungen aus der Bevölkerung (522), Wahl (von 25) und Crowdsourcing. Das Ergebnis gab dem Format recht: Als das Referendum vorgelegt wurde, stimmten zwei Drittel der Bevölkerung dafür. Es ist bisher das eindrucksvollste Beispiel deliberativer Demokratie, auch wenn kein Losverfahren zum Einsatz kam.<sup>19</sup>

In Irland wurde hingegen die sogenannte "Convention on the Constitution" gegründet, um Änderungsvorschläge zur Verfassung zu erörtern. Es ging unter anderem um die erfolgreiche Liberalisierung des Rechts gleichgeschlechtlicher Partnerschaften.

In den meisten der geschilderten Beispiele haben sich ausgeloste Bürgergremien bewährt: Erstens war die Partizipationsquote unter den ausgelosten Bürgern hoch, stabil und repräsentativ. Der Teilnehmerkreis war klar abgegrenzt, es gab spezifische Rollenzuschreibungen, die Verfahren konnten sich vor externen Einflüssen abschotten und waren dadurch weitestgehend neutral. Das Engagement stieg mit dem Umfang der Entscheidungskompetenz und die Diskussionen veränderten oft die Meinungen und Positionen der Beteiligten. Sie beruhten am Ende auf mehr Faktenwissen, waren logisch schlüssiger und zeigten ein messbar besseres Verständnis für die Positionen anderer. Eigene Interessen wurden zugunsten der gesamten Bürgerschaft in den Hintergrund gerückt und Kompromisse eingegangen. Dadurch, dass ausgeloste Gruppen relativ unparteiisch sind, wird weniger strategisch verhandelt.20 Die Qualität und Akzeptanz der getroffenen Entscheidungen waren so am Ende wesentlich höher.21 Im

International VI/2021 35

<sup>13</sup> Ibid, 257

<sup>14</sup> Kurt Beck/Jan Ziekow, Mehr Bürgerbeteiligung wagen, 2011, 10.

<sup>15</sup> Siehe dazu https://www.bmk.gv.at/themen/klima\_umwelt/klimaschutz/nat\_klimapolitik/klimarat. html

 $<sup>16\,</sup>$  Siehe zu fast allen Beispielen David Van Reybrouck (Fn 6), 121 ff.

<sup>17</sup> Hubertus Buchstein, Lostrommel und Wahlurne – Losverfahren in der parlamentarischen Demokratie, Zeitschrift für Parlamentsfragen 2013, 397.

<sup>18</sup> Kurt Beck/Jan Ziekow (Fn 14), 139.

<sup>19</sup> Siehe dazu näher David Van Reybrouck (Fn 6), 130 ff.

<sup>20</sup> Gisela Riescher/Beate Rosenzweig (Fn 3), 261.

<sup>21</sup> Kurt Beck/Jan Ziekow (Fn 14), 13.

Idealfall lässt sich auf diese Weise das partizipative, repräsentative sowie deliberative Element der Demokratien stärken. Die höhere politische Legitimität der Entscheidungen basiert nicht nur auf der zufälligen Auswahl des Personals, sondern auch auf der Deliberation während der Sitzungen und dem Abstimmen am Ende des Prozesses.<sup>22</sup>

### 6. Die Rechtslage in Österreich und das Modell Vorarlberg

Derzeit beschränken sich in Österreich die Mitwirkungsmöglichkeiten der Zivilgesellschaft auf Bundesebene mit Ausnahme des Klimarats²³ auf Formen der direkten Demokratie, wie Volksbegehren (Art 41 B-VG), Volksbefragungen (Art 49b B-VG) und Volksabstimmungen (Art 43 B-VG), sowie parlamentarische Bürgerinitiativen und parlamentarische Petitionen und neuerdings auch "Crowdsourcing".²⁴ Schließlich können aufgeforderte Institutionen und Einrichtungen an vorparlamentarischen Begutachtungsverfahren über Ministerialentwürfe, bevor ein Gesetzesentwurf dem Nationalrat vorgelegt wird, sowie Bürger\*innen, Institutionen und Einrichtungen während des gesamten parlamentarischen Gesetzgebungsverfahrens zu allen Gesetzesinitiativen Stellungnahmen abgeben, die von Bürger\*innen auch unterstützt werden können.²5

Auf Landes- und Gemeindeebene sind im Wesentlichen nur Formen der direkten Demokratie vorgesehen,<sup>26</sup> partizipative Modelle stellen die "Agenda 21" in Wien<sup>27</sup> sowie die Einbindung der Zivilgesellschaft in Vorarlberg dar:

## Die Bürgerräte Vorarlbergs

Umwelt- und Klimaschutz standen in Vorarlberg schon in den frühen 1990er-Jahren auf der politischen Tagesordnung. Die Bevölkerung war sich der Bedeutung von Umweltschutz und Nachhaltigkeit als politische Ziele durchaus bewusst, jedoch kritisch gegenüber Maßnahmen, die mit persönlichen Einschränkungen einhergingen. Dadurch wuchsen Unzufriedenheit und Misstrauen in der Bevölkerung und die Regierungsarbeit wurde zunehmend abgelehnt.28 "Bürger nicht nur als Kunden behandeln, sondern tatsächlich in Verantwortung nehmen"29, dies sollte der Grundgedanke für die weiteren Entwicklungen sein. Aber erst 1999 wurde das Büro für Zukunftsfragen eingerichtet, das eine Schlüsselrolle bei der Entstehung der Bürgerräte spielte. Diese dem Landeshauptmann direkt untergeordnete Stabstelle entwickelte sich aus der Umweltverwaltung heraus und fungiert als "Schnittstelle und Impulsgeber für zukunftsfähige Entwicklungsprozesse".30 Weil in der Vergangenheit vor allem Selbstorganisationsprojekte sehr gut funktioniert hatten, beschloss das Büro in diese Richtung weitere innovative Ideen umzusetzen und rief 2004 das Projekt "Kinder in die Mitte" ins Leben, bei dem ca. 50 Kinder und Jugendliche per Zufallswahl ausgesucht wurden, um ihre Lebensumstände und mögliche Verbesserungsvorschläge zu diskutieren. Hinzu kamen ca. 75 Erwachsene, die ein Gutachten zur "Förderung von Kinderfreundlichkeit" erstellten und der Landesregierung vorlegten.<sup>31</sup> Das Projekt an sich war ein Erfolg, ging aber mit erheblichen Kosten einher. Ein einfacheres, weniger komplexes und somit auch kostengünstigeres Verfahren wurde gesucht und fand es in dem, 1980 in den USA entwickelten Modell des "Wisdom Council".<sup>32</sup>

### Rechtliche Grundlagen und Verfahren des Bürgerrats

Art 1 Abs 4 der Vorarlberger Landesverfassung 2013 lautet: "Das Land bekennt sich zur direkten Demokratie in Form von Volksbegehren, Volksabstimmungen und Volksbefragungen und fördert auch andere Formen der partizipativen Demokratie".

Als Zielbestimmung formuliert, ist dieser Absatz zwar für den Staat verbindlich, gewährt aber dem Einzelnen keine subjektiven Rechte. Wie dem Sitzungsprotokoll des Landtags zu entnehmen, geht es dabei um die Stärkung der bereits bestehenden Formen der direkten Demokratie: Volksbegehren, Volksabstimmung und Volksbefragung.<sup>33</sup> Neu ist aber der Wortlaut "und fördert auch andere Formen der partizipativen Demokratie". Vorarlberg hat damit als erstes Land europaweit die partizipative Demokratie als Staatszielbestimmung ausdrücklich normiert,<sup>34</sup> ohne sie allerdings näher zu determinieren.

Schon kurz danach erließ die Landesregierung eine Richtlinie (Verwaltungsverordnung) zur Einberufung und Durchführung von Bürgerräten,³ mit der das nachgeordnete Büro für Zukunftsfragen genaue Anweisungen zu deren Durchführung erhielt. Die Richtlinie enthält Definitionen, beschreibt Verfahren sowie Ziele und Wirkungen von Bürgerräten und kommt zum Schluss: "Eine bessere Einbeziehung und Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern an politischen Prozessen kann helfen, die Kluft zwischen dem politischen System und der Gesellschaft zu verringern, der zu beobachtenden Politikverdrossenheit entgegen zu wirken und gemeinsam getragene Lösungen für die drängenden Herausforderungen unserer Zeit zu finden."

Mit der Vorbereitung der Bürgerräte ist das Büro für Zukunftsfragen betraut. Gemäß § 5a Abs 6 der Richtlinie können sowohl Landtag als auch Landesregierung die Durchführung eines Bürgerrats beschließen. Doch auch die Bürger\*innen selbst haben eine Initiativmöglichkeit. 1000 Unterschriften müssen zu einem bestimmten Thema, das dem Gemeinwohl dient, gesammelt werden, damit das Büro für Zukunftsfragen einen Bürgerrat vorbereitet.<sup>36</sup> Die Auswahl der Bürgerrät\*innen erfolgt durch ein automatisiertes Computerprogramm, das, basierend auf dem Melderegister, Personen nach dem Zufallsprinzip auswählt, die über 16 Jahre alt sind und den Hauptwohnsitz in Vorarlberg haben. Durch das Zufallsprinzip wird der Skepsis von Bürger\*innen gegenüber strategischer Auswahl vorgebeugt und das Gefühl von Gleichrangigkeit unabhängig von speziellem Wissen oder politischem Engagement geschaffen. Kritisch gesehen wird die alleinige Auswahl nach den Merkmalen Alter und Geschlecht, nicht aber nach anderen Kriterien wie zB Beruf, Herkunft, finanzielle und familiäre Situation, was an der Heterogenität der ausgewählten Gruppe letztlich auch Zweifel aufkommen lässt.37

36 International VI / 2021

<sup>22</sup> Hubertus Buchstein (Fn 17), 403.

<sup>23</sup> Siehe Punkt 4.

<sup>24</sup> https://www.oesterreich.gv.at/themen/leben\_in\_oesterreich/buergerbeteiligung\_\_\_direkte\_demokratie.html

<sup>25</sup> https://www.parlament.gv.at/PAKT/BEST/

<sup>26</sup> https://kommunal.at/direkte-demokratie-den-gemeinden

<sup>27</sup> https://www.la21wien.at/home.html

<sup>28</sup> Manfred Hellrigl, Der beste Job im Land, Büro für Zukunftsfragen (Hrsg.), Rundherum Newsletter 09/2017, 1.

<sup>29</sup> Manfred Hellrigl, Bürgerräte: Neues Instrument der Bürgerbeteiligung in der Landesverfassung – Entstehung, Anliegen, erste Erfahrung, 2013, 1.

<sup>30</sup> Land Vorariberg, Büro für Zukunftsfragen: Aufgaben und Leistungen, https://vorariberg.at/web/land-vorariberg/contentdetailseite/-/asset\_publisher/qA6AJ38txuok/content/aufgaben-und-leistungen?article\_id=130395

<sup>31</sup> Partizipation und nachhaltige Entwicklung in Europa, Kinder in die Mitte, https://www.partizipation.at/kinder-in-die-mitte.html

<sup>32</sup> Martin Strele, BürgerInnen-Räte in Österreich, 2012, 6.

<sup>33</sup> Vorarlberger Landtag, 1. Beilage im Jahre 2013 zu den Sitzungsberichten des XXIX. Vorarlberger Landtags, Beilage 1/2013.

<sup>34</sup> Patrizia Nanz/Jan-Hendrik Kamlage, Entwicklungen der partizipativen Demokratie in Europa, eNewsletter Netzwerk Bürgerbeteiligung 2, 2014, 4.

<sup>35</sup> Vorarlberger Landesregierung, Richtlinie zur Einberufung und Durchführung von Bürgerräten, 2013.

<sup>36</sup> Siehe die Bürgerräte zum Thema "Umgang mit Grund und Boden in Vorarlberg" 2017 und zum Thema "Zukunft Landwirtschaft" 2019.

<sup>37</sup> Martin Strele (Fn 32), 13.

Um einen landesweiten Bürgerrat von 12-16 Personen zusammenstellen zu können, werden vom Büro für Zukunftsfragen teilweise bis zu 500 Personen eingeladen.38 Die Eingeladenen sind nicht verpflichtet mitzumachen, die Teilnahme basiert auf Interesse und Freiwilligkeit und wird nicht vergütet. Die Zufallsauswahl soll größtmögliche Diversität gewährleisten und eine Gruppenkonstellation herbeiführen, wie sie so normalerweise nicht zustande kommen würde. Wie aber erfolgt der Auswahlprozess für den 12-16-köpfigen Bürgerrat bei 500 Eingeladenen? Angestellte des Büros für Zukunftsfragen haben telefonische Rücksprache mit den Eingeladenen zu halten, um sie zur Teilnahme zu bewegen. Dadurch wird die Unabhängigkeit des Zufallsprozesses empfindlich untergraben. Zum einen achten die Angestellten des Büros darauf, wer bereits eine Zusage abgegeben hat und wählen für persönliche Anrufe diejenigen aus, deren Personengruppe noch nicht oder zu wenig vertreten ist. Zum anderen werden aus dem Pool der Eingeladenen dann vor allem solche Personen angerufen, die dem Büro schon persönlich bekannt sind und auf Grund der Vertrauensbasis eher zu einer Teilnahme bereit sind.39 Das Büro für Zukunftsfragen hat also auf der einen Seite die Möglichkeit Überrepräsentation einer bestimmten Gruppe (zum Beispiel: männlich, ältere Generation) auszugleichen, auf der anderen Seite kann dadurch das Vertrauen in das speziell entwickelte Zufallsverfahren, das dann gar nicht mehr so zufällig ist, verloren gehen. Als Hauptgründe für Absagen werden oftmals fehlende Zeit, fehlendes Interesse oder finanzielle Hürden genannt.40 Vor allem junge, berufstätige Menschen haben oftmals keine Zeit für einen doch recht zeitintensiven Bürgerrat, was zu einer Überrepräsentation von Rentner\*innen und einem Mangel an Jugendlichen und Menschen mit Migrationshintergrund führt. Außerdem muss für Fahrtkosten selbst aufgekommen werden, und eine finanzielle Entschädigung für die aufgewendete Zeit ist auch nicht vorgesehen. Manche Bürger\*innen stehen dem Konzept des Bürgerrats zudem misstrauisch gegenüber und haben Angst vor politischer Instrumentalisierung. Diese Mankos gehören jedenfalls ausgeglichen, denn es sollte in solch einem Prozess die Repräsentativität aller Bürger\*innen gewährleistet werden.

Nach zwei Tagen Diskussion hat der Bürgerrat eine Stellungnahme vorzulegen, die Einstimmigkeit erfordert und wird in einem Bericht festgehalten, der zu veröffentlichen ist und nicht bindende Empfehlungen an Entscheidungsträger in Gesetzgebung und Verwaltung beinhaltet.

#### Bürgercafés und Resonanzgruppen

Dem Bürgerrat folgt ein vom Büro für Zukunftsfragen zu organisierendes öffentliches Bürgercafé,<sup>41</sup> in dem die Empfehlungen des Bürgerrats der Öffentlichkeit vorgestellt werden. Politik, Fachinstitutionen und interessierte Bürger\*innen können teilnehmen und erhalten die Möglichkeit, sich dazu in kleineren Gruppen auszutauschen. Die Cafés sind zwar meist gut besucht, leider fehlt aber oft die junge Bevölkerung, weshalb der Einsatz von Online Plattformen geplant wird.<sup>42</sup> Im Optimalfall kommen bereits einige Tage nach dem Bürgercafé Vertreter\*innen aus Landesregierung, Verwaltung und NGOs zusammen, um mit dem Büro für Zukunftsfragen zu beraten, welche konkreten, auf der Empfehlung

des Bürgerrats basierenden Schritte eingeleitet werden könnten.<sup>43</sup> Laut der Richtlinie muss sich die Landesregierung verpflichtend mit den Ergebnissen des Bürgerrats auseinandersetzen, wenn konkrete Anregungen zur Landesgesetzgebung und -verwaltung enthalten sind.

#### 7. Conclusio

Mit dem Klimarat auf der Ebene des Bundes und den Vorarlberger Bürgerräten begibt sich die Politik auf Augenhöhe mit der Bevölkerung, was das Vertrauen in politische Prozesse stärkt, zumal es bereits zahlreiche Beispiele gibt, in denen Bürgerräte auf Gemeinde-, Regional- und Landesebene Ergebnisse von hoher Qualität vorgelegt haben.44 Diese haben aufgrund ihrer Kenntnisse des jeweiligen Lebensraums und dort bestehender Probleme Perspektiven und Ideen eingebracht, die über Expertenvorschläge hinausgehend oder von diesen abweichend den Bedürfnissen der Bevölkerung viel besser gerecht geworden sind oder wären. Denn Bürgerräte können zwar Ideen bringen, die aber noch lange keine fertig ausgearbeiteten Maßnahmen sind. Kritik wird daher vor allem in Bezug auf die Umsetzung der Empfehlungen der Bürgerräte laut. Fehlender politischer Wille und mangelnde Transparenz lassen Stimmen laut werden, die interne Machtspiele, machtvolle Interessensgruppen und wirtschaftliche Abhängigkeiten als unüberwindbare Hürden für Demokratie auf Augenhöhe sehen. Vor allem von der Bevölkerung selbst initiierte Bürgerräte scheinen in der Politik wenig Anklang zu finden. Aus einem Sitzungsbericht des Landtags geht auch eindeutig hervor: "Durch Bürgerräte wird nicht unmittelbar Einfluss auf die Staatsgeschäfte genommen; die Methode zielt auf eine für die teilnehmenden Bürger und die staatlichen Entscheidungsträger wechselseitig gewinnbringende Rückkoppelung und damit ein stärkeres Miteinander."45 Von Anfang an war also klar, dass Bürgerräte lediglich der Entscheidungsvorbereitung dienen und die Umsetzung der jeweiligen Empfehlung vom Willen der staatlichen Entscheidungsträger abhängt.

Das Projekt des Wiener Forums möchte daher mit neuen, auch auf Erfahrungen anderer Staaten Bezug nehmenden Vorschlägen an die Politik auf Bundes-, Landes-, und Gemeindeebene herantreten, mit innovativen Modellen verstärkter politischer Partizipation der Zivilbevölkerung in Gesetzgebung und Verwaltung die Demokratie in unserem Staat zu erneuern.

Hannes Tretter ist ao. Univ.Prof. i.R. für Grund- und Menschenrechte an der Universität Wien und Vorstandsvorsitzender des Wiener Forums für Demokratie und Menschenrechte (www.humanrights.at). Wesentliche Passagen stammen aus den Seminararbeiten (siehe Vorbemerkung) von Mag.a Marlene Berger und Katharina Handl (Punkte 3-5) sowie Mag.a Hannah Beck (Punkt 6).

E-Mail: hannes.tretter@humanrights.at

International VI / 2021 37

<sup>38</sup> Hannah Beck, Telefonat mit dem Büro für Zukunftsfragen am 27.12.2018.

<sup>39</sup> Martin Strele (Fn 32), 12.

<sup>40</sup> Ibid.

<sup>41 § 5</sup>c Richtlinie.

<sup>42</sup> Hannah Beck (Fn 38); was im Zuge des hohen Einsatzes und der Weiterentwicklung von Online-Veranstaltungen und Livestreams leichtfallen dürfte.

<sup>43</sup> Manfred Hellrigl (Fn 29), 2.

<sup>44</sup> Siehe dazu unter anderem Büro für Zukunftsfragen, Bürgerräte in Vorarlberg. Eine Zwischenbilanz, 2014.

<sup>45</sup> Vorarlberger Landtag (Fn 33).