

## **Von der Expertenzentrierung zur Weisheit der Vielen: Die Bürgerkonferenz als Instrument partizipativer Politikberatung**

### **Inhalt**

1. Repräsentative Demokratie braucht Bürgerberatung .....	2
2. Die Weisheit der Vielen nutzen: Public Governance partizipativ! .....	3
3. Die Bürgerkonferenz als Instrument partizipativer Politikberatung .....	6
4. Ein Beispiel: Bürgerkonferenz gegen Rechtsextremismus.....	8
5. Vier Prinzipien zurerfolgreichen Moderation von Bürgerkonferenzen.....	10
6. Anwendungsfelder und Entwicklungsmöglichkeiten.....	12
7. Eine Vision: Transnationale Bürgerkonferenzen als Labore europäischer Demokratie .....	14
Literatur: .....	15

### **Summary**

Einführend vertreten die Autoren/innen die These einer Krise der repräsentativen Demokratie: Angesichts wachsender Überforderung stützt sich Politik in ihren Entscheidungen immer häufiger auf schwach legitimierte Berater- bzw. Expertengremien. Untersuchungen belegen jedoch, dass Experten überschätzt werden und ihre Empfehlungen einer Korrektur durch die „Weisheit der Vielen“ bedürfen, also einer nicht manipulierten, repräsentativ zusammengesetzten Gruppe aus der Bevölkerung. Sie ist bei der Entscheidung über Sachfragen oftmals Experten überlegen. Am Beispiel der Bürgerkonferenz gegen Rechtsextremismus, die im Auftrag der Friedrich-Ebert Stiftung konzipiert und durchgeführt wurde, erläutern die Autoren/innen Möglichkeiten und Grenzen partizipativer Politikberatung. Sie vertreten die These, dass mit Beteiligungsverfahren sowohl die Qualität politischer Entscheidungen gesteigert, als auch eine Weiterentwicklung der repräsentativen Demokratie unterstützt werden kann. In einem Ausblick skizzieren sie ein Programm für transnationale Bürgerkonferenzen, die als Labore einer weiterzuentwickelnden europäischen Demokratie fungieren könnten.

## **1. Repräsentative Demokratie braucht Bürgerberatung**

Der Übergang von der Industriegesellschaft traditionellen Typs zur Wissensgesellschaft, in der in einem immer größeren Ausmaß Werte nicht allein aus der arbeits- und materialintensiven Bearbeitung von Rohstoffen geschaffen werden, sondern immer häufiger aus der Weiterentwicklung und Neukombination unseres Wissens, führt nicht nur zu einem rasanten Wandel von Wissenschaft und Technik, sondern setzt auch die Politik unter einen kaum noch zu bewältigenden Entscheidungsdruck. Vergewähren wir uns: Über 90 % aller Wissenschaftler, die in der Menschheitsgeschichte gelebt haben, forschen nicht nur derzeit, sondern vernetzen darüber hinaus immer häufiger ihre Wissensbestände vermittelt auch über die Ausbildung der globalisierten Marktgesellschaft. Hierdurch entsteht eine Wissensexplosion, die zu einer Beschleunigung fast aller gesellschaftlichen Entwicklungsbereiche führt und nationale Wirtschaften aber auch Bürger unter einen wachsenden Konkurrenzdruck setzt.

So stellt sich insbesondere für Politiker/innen angesichts der wachsenden Komplexität die Frage, welche Entscheidungen angemessen und zukunftsfähig sind. Im Bestreben optimale Entscheidungen zu treffen, greifen sie bei der Vorbereitung von Entscheidungen auf Beratungs- und Expertengremien zurück, deren demokratische Legitimation oft zweifelhaft ist. Einflussreiche Lobbygruppen, aber auch an der Ausweitung ihres Klientels interessierte Beratungsfirmen erlangen durch ihre Angebote einen großen Einfluss auf politische Entscheidungen. Was der überforderten Politik kurzfristig Entlastung verspricht, erweist sich jedoch mittelfristig als Gefahr: Es kommt zu einer schleichenden Aushöhlung der Demokratie. Viele Bürger/innen haben den Eindruck, dass Politik -und damit auch die Bürger selbst- nur noch wenig Einfluss auf Entscheidungen haben. Angesichts der vermeintlichen Allwissenheit von Experten und den von ihnen behaupteten Sachzwängen stehen sie auf verlorenem Posten.

Die Kehrseite dieses schleichenden Prozesses der Entmachtung von Politikern und Bürgern durch Beratungs- und Expertengremien ist ein Gefühl der Ohnmacht: Wenn „Sachzwänge“ unverrückbar den Gestaltungsrahmen vorgeben, schwindet der Einfluss des demokratischen Souveräns. Wozu dann noch wählen gehen? Wohin die Entwicklung führt, wenn mächtige Lobbys die Politik dominieren, zeigt das Beispiel der USA, wo der Präsident – nach einem

Bericht der Süddeutschen Zeitung - nur noch von ca. 14% der Wahlberechtigten gewählt worden ist. Bis zu 86% der Bürger haben sich, wenn auch aus unterschiedlichen Gründen, von der parlamentarischen Politik verabschiedet und tragen die gegenwärtige Führung nicht, die in ihren Entscheidungen selbst immer abhängiger wird von Lobbyisten, Sponsoren und Parteiklüngeln.

Wenngleich wir in der Bundesrepublik – bezogen auf die Bundestagswahlen – von solchen vordemokratischen Verhältnissen noch entfernt sind, so zeichnen sich doch auch bei uns entsprechende Veränderungen auf der kommunalen Ebene ab. So kann sich der Ministerpräsident von Sachsen-Anhalt nur auf 15% der Stimmen aller wahlberechtigten Bürger stützen. 85% haben ihn nicht gewählt! In Frankfurt gehen nur noch zwei von fünf Wahlberechtigten zur Kommunalwahl. Der Kasseler Oberbürgermeister, um ein weiteres Beispiel zu geben ist, bei einer Wahlbeteiligung von ca. 40% von ca. 80% der Bürger/innen nicht gewählt worden. Rechnet man hinzu, dass überdurchschnittlich viele Personen aus den höheren sozialen Schichten ihr Wahlrecht wahrnehmen, so erkennt man, dass es bezogen auf das Kriterium repräsentativer Bürgerbeteiligung einen Trend zum Anwachsen von Ungleichheit gibt. Ohne dies hier im Detail ausführen zu können zeigt sich doch in vielen Bereichen, dass die repräsentative Demokratie unter den Vorzeichen der globalisierten Wissensgesellschaft in eine existentielle Krise zu geraten droht. Angesichts dieser Bedrohung für die Zukunft der Demokratie lautet unsere These: *Repräsentative Demokratie benötigt für ihre Funktionsfähigkeit und ihre Weiterentwicklung neue Formen der Bürgerbeteiligung.*

## **2. Die Weisheit der Vielen nutzen: Public Governance partizipativ!**

In der Diskussion um notwendig werdende neue Steuerungsformen für Politik und Gesellschaft hat der Begriff der Public Governance Konjunktur. Dahinter verbirgt sich neben anderem auch die Hoffnung, Probleme des optimalen Umgangs mit Komplexität, durch die Ausbildung einer Führungselite von besonders begabten Spitzenkräften zu lösen. Michael Zürn, der Leiter der Hertie School of Governance, geht beispielsweise davon aus, dass viele Probleme in der Steuerung von Gesellschaften dadurch entstehen, dass die politische Elite zu schlecht qualifiziert ist. Kann man also die sich abzeichnende Zukunftsfragen durch gezielt ausgewählte und optimal ausgebildete Eliten erfolgreicher bewältigen? Müssen wir uns – aufgrund der Sachzwänge – vom Ideal der Demokratie, der Volksherrschaft, verabschieden, weil nur optimal ausgebildete Eliten in der Lage sind, die neue Dimension der Komplexität zu bewältigen?

Um diese Frage zu beantworten, muss man sich mit der Qualität von Entscheidungen, die durch überragende Führungspersönlichkeiten bzw. Eliten getroffen wurden, auseinandersetzen. Wir könnten es uns einfach machen: Von Hartz IV, das statt der beabsichtigten Einsparungen Mehrkosten im Milliardenbereich bewirkt hat, über Jürgen Schrempps bei Daimler Chrysler gescheiterter Shareholder Value Strategie, die den Aktienkurs halbiert hat, lassen sich mühelos zahlreiche Beispiele aus Politik *und* Wirtschaft anführen, die zeigen, dass gerade charismatische Führer und als omnikompetent phantasierte Beratungsfirmen prädestiniert scheinen für katastrophale Fehlentscheidungen (vgl. Leif 2006). Unsere – wahrscheinlich evolutionsbiologisch verankerte – Sehnsucht, nach dem starken Führer, der alles richtet, scheint auch nach einem furchtbaren Jahrhundert der Führer, kaum abgenommen zu haben. So sahen laut einer Emnid Umfrage 73% der Bürger/innen vor der letzten Bundestagswahl die Lösung der anstehenden Probleme in einer starken (politischen) Führungskraft. Was sagen wissenschaftliche Untersuchungen zu dieser Hoffnung auf Erlösung durch charismatische Führer und Eliten?

Da sich im gegenwärtig vorherrschenden Zeitgeist selbst die Politik sich ökonomischen Paradigmen unterwirft, sei als Kronzeuge aus dem Bereich der Wirtschaft, zunächst der renommierte Führungsforscher Jim Collins angeführt. In seiner Untersuchung „Der Weg zu den Besten“ hat er untersucht, welche Führungseigenschaften dazu führten, dass aus sehr guten Unternehmen „Spitzenunternehmen“ wurden. Ohne hier in die Details gehen zu können, sei nur soviel gesagt: Charismatische Führer führten fast immer Unternehmen in den Abstieg oder gar Untergang. *Teamleadership*, die Fähigkeit das Wissen aller Mitarbeiter/innen zu organisieren und zu nutzen, also *partizipative Führung*, erwies sich als Schlüssel zum Erfolg. Was bedeutet diese Erkenntnis für den uns hier interessierenden Bereich der Politik? Sind wir als einfache Bürger/innen nicht überfordert, bei komplexen und so unterschiedlichen Fragestellungen, wie etwa den Forschungen an embryonalen Stammzellen oder den Möglichkeiten zur Bekämpfung des Rechtsextremismus kompetente Urteile abzugeben. Sind dazu nicht nur Experten in der Lage?

James Surowiecki hat eine faszinierende Untersuchung vorgelegt, die verblüffende Antworten auf unsere Fragestellung gibt. So hat er sich mit der Frage auseinandergesetzt, wie optimale Entscheidungen zustande kommen. Und seine Antwort dürfte die meisten von uns überraschen: *Fast immer sind Gruppen klüger als Einzelne*. Wie er anhand einer Vielzahl von Experimenten und Untersuchungen belegt, sind Entscheidungen, die von herausragenden Einzelnen, also z.B. von Experten oder charismatischen Führern, getroffen werden, in ihrer

Qualität erheblich schlechter, als die einer *gut informierten Gruppe*. Für diese These gibt es bei der Lösung einfacher wie auch komplexer Probleme erdrückende Belege.

Wenn Sie beispielsweise als Teilnehmer der Rateshow „Wer wird Millionär?“ die Antwort auf eine Frage nicht wissen, dann haben Sie drei Möglichkeiten: Erstens: Sie raten. Zweitens: Sie befragen einen Experten. Drittens: Sie lassen das Publikum abstimmen. Im ersten Fall haben Sie eine Fünfzig-zu-fünfzig Chance. Was den zweiten Fall anbetrifft, so haben Untersuchungen gezeigt, dass Experten unter Zeitdruck in 65% der Fälle die richtige Antwort herausfanden. Die besten Ergebnisse ergaben sich aber, bei der Befragung des Studiopublikums, also einer zufällig entstandenen Gruppe von Leuten, die an einem Werktagnachmittag nichts Besseres zu tun hatten, als sich in ein Fernsehstudio zu hocken. In 91% der untersuchten Fälle fanden sie die richtige Antwort. In „Die Weisheit der Vielen“, so der Titel seines Buches, führt Surowiecki wissenschaftliche Untersuchungen aus unterschiedlichsten Gebieten an, die eine Überlegenheit der Kompetenz von Gruppen belegen.

Die Einwände zu dieser überraschenden Erkenntnis scheinen auf der Hand zu liegen: Wissen wir nicht, dass Gruppen unter der Leitung durch einen starken Führer oder unter der Verblendung durch eine eingängige Theorie bzw. Ideologie bereit sind, fast jeden Unsinn zu glauben und nicht selten groteske Fehltritte treffen? Und: Ist unsere Welt nicht so komplex geworden, dass uns nur noch Experten einen Ausweg aus der neuen Unübersichtlichkeit weisen können?

„Fachwissen und Fachkompetenz werden in vielen Zusammenhängen überbewertet“, schreibt Surowiecki, spottet über die „erbärmliche Leistungsbilanz der meisten Experten“ und führt anhand zahlreicher Beispiele vor, dass in der Praxis ausgerechnet „ein Maximum an Unordentlichkeit“ „oftmals als eminent weise“ dastehe. Was viele hochnäsige Denker lange nicht glauben mochten, Statistiker und Ökonomen, Sozialforscher und Biologen haben es bewiesen: Je bunter zusammengewürfelt die Urteile, desto präziser treffen sie im Schnitt die Wahrheit.“

Ob es um das Schätzen des Gewichts eines Ochsen, der Anzahl von Murmeln in einem Glas oder die Untergangsstelle eines vermissten U-Boots im endlosen pazifischen Ozean geht, stets erweist sich eine zufällig zusammengesetzte Gruppe der Kompetenz eines einzelnen Experten überlegen. Ja eine Gruppe von ca. 800 gut informierte Bürger/innen, die von der Universität of Iowa in einem Wettmarkt versammelt wurden, schlug mit ihren Voraussagen zu Wahlausgängen professionelle Meinungsforschungsinstitute regelmäßig um Längen, wie wissenschaftliche Untersuchungen im Zeitraum von 1988 bis 2000 ergaben.

Surowiecki schlussfolgert aus einer Vielzahl solcher Beispiele, dass wir den *Wert der Diversität* für angemessene Entscheidungen unterschätzen. Für die uns interessierende Frage, nach dem Stellenwert von Bürgerberatung führt er aus:

„Einer isolierten, nicht demokratisch gewählten Elite die richtigen politischen Entscheidungen zuzutrauen wäre in Anbetracht aller Erkenntnisse über Gruppendenken, Gruppendynamik und die Folgen fehlender Vielfalt in Gruppen eine törichte Strategie. Zudem geht die Idee, dass man zur Lösung komplexer Aufgaben einfach nur >die Experten fragen< muss, davon aus, dass die Experten übereinstimmende Antworten geben werden. Dem ist aber nicht so...

Eliten sind genauso parteiisch und dem Gemeinwohl nicht mehr verpflichtet als der Durchschnittswähler. Ausschlaggebend ist im Übrigen folgender Gesichtspunkt: Wenn man den Umfang und die Größe einer Entscheidungsgruppe verringert, mindert man auch die Wahrscheinlichkeit, dass ihre letsztinnige Entscheidung die Richtige ist.“ (2005,S.338)

Auf den Punkt gebracht:

„Es besteht kein Anlass, Experten in solchen Fragen mehr Kompetenz zuzutrauen als dem durchschnittlichen Wähler.“ (a.a.O.)

### **3. Die Bürgerkonferenz als Instrument partizipativer Politikberatung**

Wenn wir über neue adäquate Formen von public government nachdenken, dann sollten wir uns weniger über die Förderung von Eliten Gedanken machen, sondern uns fragen, wie wir das ungenutzte Wissen der Bürger/innen, also „Die Weisheit der Vielen“ organisieren und in den politischen Diskurs über Zukunftsentscheidungen einbringen können. Um einem möglichen Missverständnis vorzubeugen: Natürlich benötigt Politik, brauchen wir alle Expertenberatung. Worauf es aber ankommt: Die *Entscheidungen* über die angebotenen Lösungen treffen nicht die Experten, sondern wir!

Viele werden sich jetzt fragen: Bürgerberatung - wie soll das gehen? Margot von Renesse, die couragierte Vorsitzende der Enquete-Kommission des Deutschen Bundestages zur Stammzellenforschung explodierte förmlich, als auf der von uns durchgeführten Bürgerkonferenz zur Stammzellenforschung (Burow & Kühnemuth 2004), die ausgewählten Teilnehmer/innen auf ihren Status als Bürger hinwiesen. „Ich bin auch eine Bürgerin“, rief Frau v. Renesse mit bebender Stimme, „und zwar eine besondere. Ich habe das Mandat meiner Wähler!“ Die Frage ist berechtigt: Welche Legitimation hat eine zufällig ausgewählte Gruppe von Bürgern/innen, die sich im Rahmen einer *Bürgerkonferenz* an drei Wochenenden zur Zukunft der Stammzellenforschung oder zu möglichen Interventionsstrategien der Politik

gegen den Rechtsradikalismus auseinandersetzt, eine *Expertenanhörung* durchführt und ein *Bürgergutachten* formuliert? Welchen besonderen Erkenntnis- bzw. Beratungswert, der über die bestehenden Beratungsverfahren hinausgeht, bietet ein solch aufwändiges Verfahren? Bevor wir diese Fragen erörtern zunächst einige Erläuterungen zur Definition und Entstehung der Bürgerkonferenz.

#### *Zur Definition und Herkunft der Bürgerkonferenz*

Dominierte in den siebziger Jahren eher die expertenorientierte Technikfolgenabschätzung die Partizipationsdebatte (u.a. Gründung des Office of Technology Assessment OTA), so ist seit den neunziger Jahren eine Entwicklung zu neuen Formen der Politikberatung durch repräsentativ zusammengesetzte Bürgergruppen zu verzeichnen, insbesondere in den Niederlanden, in Dänemark und in der Schweiz. Unter Namen wie „Konsensuskonferenz“, „Szenarioworkshop“ und „Abstimmungskonferenz“ sind in diesen Ländern mit ähnlicher Akzentsetzung Workshopdesigns erprobt worden, die Partizipation ermöglichen und zu einer Weiterentwicklung der Demokratie in der Wissensgesellschaft beitragen (vgl. Joss 2003).

Joss listet beginnend mit den neunziger Jahren ca. 60 Bürgerkonferenzen auf, die in den USA und Europa zu Zukunftsfragen durchgeführt worden sind, wobei die Mehrzahl die Merkmale der dänischen Konsensuskonferenz aufwies, in der 12-30 repräsentativ ausgewählte Bürger/innen sich über Expertenanhörungen ein differenziertes Wissens- und Bewertungsspektrum erschlossen, auf dessen Grundlage sie in Form von Bürgervoten bzw. Bürgergutachten Empfehlungen an die Politik richteten.

Hieraus lässt sich folgende allgemeine Definition:

*Die Bürgerkonferenz ist ein Verfahren zur Beteiligung von (repräsentativ) ausgewählten Bürgern an der Urteilsbildung zu Zukunftsfragen der Gesellschaft. Sie findet meist an mehreren Tagen oder einer Reihe von Wochenendworkshops statt, die dazu dienen, das nötige Fachwissen zu erarbeiten, geeignete Experten aus den unterschiedlichen Lagern auszuwählen und eine öffentliche Expertenanhörung vorzubereiten, auf deren Grundlage dann ein Bürgervotum als Instrument der partizipativen Bürgerberatung erstellt und Vertretern von Politik und Presse übergeben wird.*

Die erste deutsche Bürgerkonferenz wurde 2001 im Deutschen Hygiene-Museum Dresden zum „Streitfall Gendiagnostik“ durchgeführt. Wir selbst haben 2004 in Auftrag des Max-Delbrück-Centrums Berlin-Buch eine zweite Bürgerkonferenz zur Stammzellenforschung durchgeführt, die in einem Film dokumentiert ist. Möglichkeiten und Grenzen der

Bürgerkonferenz möchten wir anhand der 2006 von der Friedrich-Ebert-Stiftung durchgeführten Bürgerkonferenz zu „Ursachen von Rechtsextremismus und mögliche Gegenstrategien der Politik“ skizzieren.

#### **4. Ein Beispiel: Bürgerkonferenz gegen Rechtsextremismus**

Die Friedrich-Ebert-Stiftung initiierte im Rahmen des Projektes "Auseinandersetzung mit dem Rechtsextremismus" (Forum Berlin) unter Leitung von Dr. Dietmar Molthagen die Bürgerkonferenz zum Thema Rechtsextremismus. Zunächst wurden 3.000 zufällig ausgewählte Personen aus Berlin und Brandenburg angeschrieben, die über die Konferenz informiert wurden und denen die Möglichkeit eingeräumt wurde, sich um eine Teilnahme zu bewerben. Aus den ca. **50** Personen, die sich bewarben, wurden nach einem Schlüssel, der eine gewisse Repräsentativität gemäß Geschlecht, Alter und Berufsgruppe sichern sollte, dreißig Personen ausgewählt und eingeladen.

Aufgrund des Interesses seitens der Friedrich-Ebert-Stiftung an der Methode wurde vereinbart, einen Film über diese Bürgerkonferenz herzustellen, der inzwischen vorliegt und angefordert werden kann. Ein dreiköpfiges Filmteam begleitete den gesamten Prozess.

Aufbauend auf den Erfahrungen unserer Bürgerkonferenz zur Stammzellenforschung am Max-Delbrück-Zentrum (2004) entwickelten wir folgendes Design:

An drei Wochenenden in vierwöchigen Abständen im März, April und Mai 2006, jeweils von Freitag, 16.00 Uhr bis Sonntag, 16.00 Uhr sollten sich die Bürger/innen die nötigen Kompetenzen zur Verfassung eines qualifizierten Bürgergutachtens erarbeiten. Als Tagungsort wählten wir eine Tagungsstätte nahe Berlin aus, in der die Teilnehmer auch übernachteten, so dass genügend Raum für informelle Gespräche zur Verfügung stand – eine wichtige Bedingung für eine erfolgreiche Gruppenbildung. Die Bürger/innen arbeiteten sich am ersten Wochenende mit Unterstützung durch einen Fachvortrag und die Zurverfügungstellung eines breiten Spektrums an Informationsmaterial in Ursachen und Gegenstrategien ein und erstellten einen Fragenkatalog, der die Grundlage für ein Expertenhearing am zweiten Wochenende darstellte. In zwei Anhörungsrunden stellten sich 16 Expert/innen aus Wissenschaft, Medien und Politik am zweiten Wochenendes auf einer öffentlichen Expertenanhörung in der Friedrich-Ebert-Stiftung in Berlin den Fragen der Bürger/innen. Auf dieser Grundlage entwickelten die Bürger/innen am dritten Wochenende ihr Bürgervotum, das am darauf folgenden Montag dem Bundestagspräsidenten Wolfgang Thierse im Beisein der Presse vorgestellt und übergeben wurde.

### *Zum Verlauf der Bürgerkonferenz*

Ziel des ersten Wochenendes waren das gegenseitige Kennen lernen, der Aufbau einer arbeitsfähigen Gruppenstruktur sowie eine erste Annäherung an das Thema. Im Einladungsschreiben hatten wir dazu aufgefordert, einen „persönlich bedeutsamen“ Gegenstand zum Thema mitzubringen, was sich als äußerst fruchtbar erweisen sollte. So brachte beispielsweise eine Teilnehmerin ein T-Shirt mit einer Parole gegen Rechts mit und erklärte, dass sie sich nicht traute, es in ihrem Dorf zu tragen. Sie befürchtete zusammengeschlagen zu werden. Eine andere Teilnehmerin brachte ein Erinnerungsstück an ihre Schwester ein, die nach Kuba emigriert war, weil sie festgestellt hatte, dass es zu gefährlich war, mit ihrem farbigen Kind in den neuen Bundesländern zu wohnen. Das vielfältige Spektrum reichte bis zu einem Militariasammler. Vermittelt durch die Gegenstände wurden sehr schnell die persönlichen Bezüge der Bürgergruppe und die emotionale Dimension des Themas sichtbar.

Anknüpfend an die persönlichen Erfahrungen erarbeiteten wir ein Mindmap (4x6m), das den Bürgern/innen Gelegenheit geben sollte, ihr Vorwissen einzubringen. Auf Ästen wurden die Hauptdimensionen des Themas Rechtsextremismus abgetragen und dann in Unterästen ausdifferenziert. So entstand eine differenzierte Problemkarte und die Dimensionen des Themas wurden sichtbar. Mithilfe einer Bepunktung bestimmten die Bürger/innen dann die wichtigsten Äste. Das von den Teilnehmern erarbeitete Mindmap, also die Landkarte, die ihre Sicht des Problems darstellte, bildete den Hintergrund für einen Fachvortrag eines Journalisten, der seine Sicht darstellte und das Thema um neue Fragestellungen erweiterte. Weitere Informationsquellen bildeten ein Film über die Rechtsradikale Szene sowie Texte und Bücher. Auf dieser Grundlage erarbeiteten die Bürger/innen in arbeitsteiligen Kleingruppen einen ersten Fragekatalog, der dann im Plenum abgestimmt wurde. Einige erklärten sich bereit, sich bis zum zweiten Workshop in Detailthemen einzuarbeiten und neue Fragen an alle zu mailen.

Am *zweiten Wochenende* wurden zunächst die neuen Fragen abgestimmt und der endgültige Fragenkatalog beschlossen, sowie festgelegt, wer sich auf welchen Fragenkatalog konzentriert. Eine kurze Trainingsphase diente der Vorbereitung der öffentlichen Expertenanhörung. Der Fragenkatalog richtete sich an 16 Fachleute aus der Politik, der Polizei, den Medien, der erziehungs- und politikwissenschaftlicher Forschung, an Aussteigerin aus der rechten Szene, einem Historiker und einem Vertreter der Muslime in

Deutschland. Die Befragung fand unter großer öffentlicher Beteiligung am Samstag des zweiten Wochenendes in der Friedrich-Ebert-Stiftung statt. Sie wurde vollständig mitgeschnitten und der Text den Teilnehmern/innen zur Verfügung gestellt. Am Sonntag begannen die Bürger/innen in arbeitsteiligen Themengruppen eine erste Sichtung der Antworten vorzunehmen und entwickelten erste Formulierungen für das Bürgergutachten.

Im Zentrum des dritten Wochenendes stand die Fertigstellung des Bürgergutachten auf der Grundlage der in den vorangegangenen zwei Wochen erarbeiteten Positionen sowie der Korrekturen und neuen Einsichten, die sich aus dem Expertenhearing ergeben hatten. Wenngleich es auch eines schwierigen Abstimmungsprozesse bedurfte, um den zum Teil kontroversen Positionen gerecht zu werden, gelang es der Gruppe doch, in einem arbeitsintensiven Prozess ein qualifiziertes Bürgergutachten zu formulieren. Am darauf folgenden Montag wurde es auf der Bundespressekonferenz Wolfgang Thierse als Schirmherren und Vertreter des Deutschen Bundestages übergeben. Aufgrund aktueller Vorfälle, aber auch durch die am gleichen Tag am gleichen Ort stattfindende Übergabe des Verfassungsschutzberichtes durch den Innenminister Wolfgang Schäuble, in dem ein bedenkliches Anwachsen rechtsextremer Aktivitäten konstatiert wurde, erhielt das Bürgergutachten eine besondere Beachtung.

Aus Sicht des Veranstalters, der Bürger/innen sowie der Moderation war die Bürgerkonferenz im Sinne der vorgegebenen Zielstellung *ein voller Erfolg*. Den Veranstaltern, der Moderation und der Bürgergruppe war es im konstruktiven Zusammenspiel gelungen, die gesetzten Ziele zu erreichen: Den Aufbau einer repräsentativ zusammengesetzten arbeitsfähigen Bürgergruppe, die Organisation einer interessanten öffentlichen Expertenbefragung, die Formulierung eines differenzierten Bürgervotums zur Politikberatung sowie eine aussagekräftige Präsentation vor der Presse mit beachtlicher Öffentlichkeitswirkung.

## **5. Vier Prinzipien zur erfolgreichen Moderation von Bürgerkonferenzen**

Aufgrund der erfolgreichen Durchführung von zwei Bürgerkonferenzen sowie vielfältigen Beteiligungsprojekten stellt sich für uns die Frage, ob es verallgemeinerbare Prinzipien für die Moderation von Bürgerkonferenzen gibt. Aufgrund unserer praktischen Erfahrungen und

theoretischer Überlegungen (vgl. Burow 1999; 2000) halten wir die Beachtung folgender Prinzipien für den Erfolg von Bürgerkonferenzen, aber auch von anderen Beteiligungsverfahren für essentiell:

### *1. Prinzip der Selbstorganisation*

Aufgabe der Moderation ist es, einen *unterstützenden Rahmen* zur Verfügung zu stellen, der es den Bürger/innen erlaubt ihr Wissen und ihren Arbeitsprozess weitgehend selbständig zu organisieren. Die Moderation erarbeitet Vorschläge für die Ablaufstruktur und die Arbeitsweisen, die sie zur Abstimmung stellt. Ihr Ziel ist es, sich möglichst schnell überflüssig zu machen, also lediglich Hilfe zur Selbsthilfe zu geben. Sie verfährt dabei mit dem Prinzip der freundlichen Frustration, nach der Formel: *Tu nichts für deinen Teilnehmer, was er nicht auch selbst machen kann!* Freundlich ist diese Frustration deswegen, weil sie darauf abzielt, den *Self-Support*, d.h. die selbstunterstützenden Fähigkeiten der Gruppe zu stärken.

Soweit die Theorie. In der Praxis ist es immer auch eine Frage der Erfahrung und des Fingerspitzengefühls, wann man sich zurückhält oder stärker lenkend eingreift, um sicherzustellen, dass die Gruppe zum Erfolg, also zur Formulierung eines qualifizierten Gutachtens kommt, das von allen getragen wird. Hierbei hilft:

### *2. Prinzip der Transparenz*

Von zentraler Bedeutung für den Erfolg der Bürgerkonferenz ist das Prinzip der Transparenz. Es bedeutet, dass *alle* Informationen über das Konzept, die Planung, den Verlauf und die gruppensdynamische Entwicklung kontinuierlich an die Gruppe weitergeleitet werden und sie so *erfährt*, dass sie die allein bestimmende Instanz für Entscheidungen zum weiteren Vorgehen ist.

### *3. Prinzip der inhaltlichen Neutralität*

Die Moderation muss der Gruppe die Entscheidung über die Inhalte vollständig überlassen. Nur so kann gewährleistet werden, dass ein authentisches Votum entsteht und die Gruppe ihre Kompetenz entfaltet. Aufgrund der anerzogenen Führungsbedürftigkeit und der verbreiteten Expertengläubigkeit ist es mitunter schwer, dem hohen Anspruch von Selbststeuerung der Gruppe gerecht zu werden. Insbesondere in Krisensituationen, die immer wieder auftreten, wächst die Versuchung steuernd einzugreifen. Doch unsere Erfahrungen zeigen, dass eine nicht Leiter geführte, aus unterschiedlichen gesellschaftlichen Herkünften zusammengesetzte

Gruppe im gemeinsamen Prozess wächst und zur Selbstführung in der Lage ist.

#### *4. Prinzip der dynamischen Balance zwischen Ich, Wir und Gruppe*

Die Moderation beschränkt sich auf die *Prozessbegleitung* bzw. *Prozessoptimierung*. Dabei hat sich das Modell der Themenzentrierten Interaktion nach Ruth Cohn als produktiv erwiesen. Demnach findet Lernen in Gruppen auf den Ebenen „Ich“ (der/die Einzelne), „Wir“ (die Gruppe) und „Es“ (das Thema) statt. Erfolgreich ist eine Arbeitsgruppe dann, wenn sie eine ausgewogene Balance zwischen diesen Ebenen erreicht. Aufgabe der Moderation ist es einzugreifen, wenn sie eine Störung auf eine der Ebenen erkennt, um der Gruppe die Möglichkeit zu geben, die Balance wiederherzustellen. Als Richtlinien für das Verhalten des Einzelnen, die dazu dienen eine Balancierung zu erreichen, werden zwei Verhaltensregeln vorgeschlagen:

- Be your own chairperson (Sei dein eigener Vorsitzender)
- Störungen haben Vorrang

Indem jeder Verantwortung für sein Verhalten übernimmt und die Bereitschaft erklärt, offen auszusprechen, wenn ihn/sie etwas stört, entsteht eine produktive, weitgehend sich selbst steuernde Gruppe. *Die Moderation fungiert also als Wächter der dynamischen Balance.*

## **6. Anwendungsfelder und Entwicklungsmöglichkeiten**

Die Form der Bürgerkonferenz, wie sie zunächst vom Deutschen Hygienemuseum zur Genforschung und dann von uns zur Stammzellenforschung und zum Rechtsextremismus durchgeführt worden ist, begreifen wir als erste Schritte einer *innovativen Weiterentwicklung der repräsentativen Demokratie*. Damit sind aus unserer Sicht die Möglichkeiten dieses *Instrumentes partizipativer Politikberatung durch Bürger/innen* noch bei weitem nicht ausgereizt. Besonders auch vor dem Hintergrund der rasanten Entwicklung des Internets und der neuen Medien lassen sich eine Reihe von vielversprechenden Modifikationen denken, die geeignet sind, mehr Öffentlichkeit zu mobilisieren und damit die – dringend gebotene - aktive Beteiligung von Bürgern an der Zukunftsgestaltung ihrer Gesellschaft zu erhöhen. Nachfolgend skizzieren wir einige Möglichkeiten: Wenn Bürgerkonferenzen zu Zukunftsfragen – in modifizierter Form – zu einer ständigen Einrichtung würden, dann wäre dies sicher ein wichtiger Beitrag zur Erweiterung der Problemwahrnehmung von Bürgern, Politikern und Wissenschaftlern gleichermaßen und könnte den Verselbständigungen

entgegenwirken, die sich – zum Teil zwangsläufig – in einer ausdifferenzierten Wissensgesellschaft ergeben, in der aufgrund der Komplexität wir alle nur einen Teil des Elefanten sehen könnten. Es wäre auch ein Signal an den einfachen Bürger, dass seine Meinung zählt.

### *1. Bürgerkonferenz als Fernsehformat*

In Weiterentwicklung der festgefahrenen Politiktalkrunden könnten man ein partizipationsorientiertes Format entwickeln, in dem Bürger/innen, die sich durch eine Bürgerkonferenz vorbereitet haben, Politik und Wissenschaft einer öffentlichen Befragung unterziehen, deren wichtigste Punkte regelmäßig in einer entsprechenden Sendung gezeigt werden.

### *2. Bürgerrat*

Denkbar wäre die Einrichtung einer ständigen Bürgerkammer zur Beratung der Politik, in die zeitlich begrenzt Bürger berufen werden, die Bürgervoten zu Zukunftsfragen erarbeiten und die vom Parlament berücksichtigt werden müssen.

### *3. Bürgerkonferenz in Schulen und Universitäten: Die Woche der Bürgerbewegung*

Einmal im Jahr sollte es eine Projektwoche an allen Schulen und Universitäten des Landes geben, in der zu einem zentralen Thema bezüglich der Entwicklung der Gesellschaft Bürgervoten erarbeitet werden. Die erarbeiteten Ideen, Projekte, Einsichten sollten in der Gemeinde, in Zeitungen, im Fernsehen, in Parlamenten, auf öffentlichen Foren vorgestellt und diskutiert werden. Hierdurch würde schon früh bei der nachwachsenden Generation ein Bewusstsein für die eigene Mitwirkungsverantwortung bei der Gestaltung der eigenen Zukunft geweckt werden. In dieser Woche der Bürgerbewegung entstünden *Labore der Demokratieentwicklung*, in denen neue Formen der generationen- und gruppenübergreifenden politischen Arbeit erprobt würden. So wie wir naturwissenschaftliche Forschungslabore brauchen, so erfordert die Ausbildung der Wissensgesellschaft die Entwicklung von Laboren der Demokratie.

### *4. Permanente Bürgerkonferenz im Internet als repräsentatives Beratungsinstrument*

Im Internet wird dauerhaft eine Bürgerkonferenzplattform installiert, auf der in regelmäßigen Abständen repräsentativ zusammengesetzte Bürgerkonferenzen zu Schlüsselfragen der Gesellschaft stattfinden. Die Ergebnisse und der Verlauf werden in Echtzeit im Netz

abgebildet, so dass sich interessierte Bürger einschalten können. Die Ergebnisse fließen als Form partizipativer Politikberatung in den politischen Entscheidungsprozess und in Gesetzgebungsverfahren ein.

## **7. Eine Vision:**

### **Transnationale Bürgerkonferenzen als Labore europäischer Demokratie**

Im November 2005 fand veranstaltet von der Stiftung Deutsches Hygienemuseum Dresden, die erste Europäische Bürgerkonferenz zur Hirnforschung statt, an der sich Bürger/innen aus verschiedenen europäischen Ländern beteiligten und in ihrem Bürgergutachten mehr Transparenz der Forschung forderten. Die Veranstaltung dieser Konferenz ist kein Zufall, denn mit der Erweiterung der Europäischen Union stellt sich die Frage immer stärker, wie es gelingen kann, die Bürger/innen aus sehr unterschiedlichen Gesellschaften mit unterschiedlichen Lebensstandards und Vorstellungen auf den Weg der gemeinsamen Entwicklung einer zukunftsfähigen Wissensgesellschaft europäischer Prägung mitzunehmen. Transnationale Bürgerkonferenzen sind ein viel versprechender Weg, die Demokratie auch in europäischer Dimension weiterzuentwickeln und darüber hinaus den *Grundstein für die Herausbildung einer Europäischen Partizipationskultur* zu legen, auf die die Politik angewiesen ist, wenn sie den Prozess der europäischen Vereinigung erfolgreich fortführen möchte.

Da wir uns mit diesem letzten Abschnitt im visionären Bereich bewegen, möchten wir hier Anregungen geben, die den traditionellen Rahmen politischer Arbeit sprengen. Wir stellen uns im Sinne des *Partizipative Future Forecasting* vor, dass europaweit eine *Woche der Bürgerbewegung zu einem europäischen Zukunftsthema* durchgeführt wird und die besten Gestaltungsvorschläge prämiert und öffentlich präsentiert werden. Mit der regelmäßigen Durchführung eines solchen Verfahrens könnte ein Gegengewicht gegen das verbreitete Unbehagen gegenüber einer undurchschaubar erscheinenden europäischen Bürokratie geschaffen werden und das Bewusstsein für ein *Europa der Bürger* und deren Mitgestaltungsmöglichkeiten geschaffen werden.

In Anlehnung an die Fernsehshow „Spiel ohne Grenzen“, in der europäische Städte mit spielerischen Aufgaben miteinander konkurrierten, könnte man ein seriöses Format entwickeln, in dem Städte, Regionen, ja vielleicht transnationale Gruppen um die interessantesten, innovativsten, kreativsten Zukunftsentwürfe wetteifern. Mit der Verleihung

des Europäischen Zukunftspreises könnte diese Woche europäischen Bürgerbewegung einen ersten Höhepunkt erreichen, dessen Nachhaltigkeit durch die Förderung der prämierten Ideen gesichert werden könnte.

Mit transnationalen Bürgerkonferenzen als Labore zur Herausbildung einer europäischen Demokratie könnte man zur Herausbildung einer europäischen Partizipationskultur beitragen, die sich auch positiv auf die Weiterentwicklung der nationalen Demokratien auswirken dürfte.

## **Literatur:**

- Bennis W. & Biedermann P.W. (1998). *Geniale Teams. Das Geheimnis kreativer Zusammenarbeit*. Frankfurt: Campus.
- Bohm D. (1998). *Der Dialog. Das offene Gespräch am Ende der Diskussionen*. Stuttgart:Klett-Cotta.
- Bunker B.B. & Alban B.T. (1996). *Large Group Interventions: Engaging the Whole System for Rapid Change*. Jossey-Bass.
- Burow O.A. & Kühnemuth K. (2004). *Brauchen Wissenschaft und Politik Bürgerberatung? Möglichkeiten und Grenzen der Bürgerkonferenz*. In: Tannert C. & Wiedemann P. (2004). *Stammzellen im Diskurs. Ein Lese- und Arbeitsbuch zur Bürgerkonferenz*. München: oekom.
- Burow O.A: (2000). *Ich bin gut – wir sind besser. Erfolgsmodelle kreativer Gruppen*. Stuttgart: Klett-Cotta.
- Burow O.A: (1999). *Die Individualisierungsfalle. Kreativität gibt es nur im Plural*. Stuttgart: Klett-Cotta.
- Burow O.A. (1997). *Wie man Zukunft (er-)finden und gestalten kann*. In: BÜRMAN, DAUBER & HOLZAPFEL (Hg.), S.223-244
- Collins J. (2003). *Der Weg zu den Besten. Die sieben Management-Prinzipien für dauerhaften Unternehmenserfolg*. München: dtv.
- Joss S. (2003). *Zwischen Politikberatung und Öffentlichkeitsdiskurs – Erfahrungen mit Bürgerkonferenzen in Europa*. In: SCHICKTANZ S. & NAUMANN J. (Hg.) (2003), S.15-36
- Jungk R. & MÜLLERT, N. (1989). *Zukunftswerkstätten. Mit Phantasie gegen Routine und Resignation*. München: Heyne (Nr.73)
- Levy P. (1996). *Kollektive Intelligenz*. München: Hanser.
- Salzwedel J. (2005) *Lob der Unordnung*. *Der Spiegel*, 42, S.184-185
- Schicktanz S. & Naumann J. (Hg.) (2003). *Bürgerkonferenz: Streitfall Gendiagnostik*. Opladen: Leske + Budrich.
- Siebert H. (2001). *Selbstgesteuertes Lernen und Lernberatung*. Neuwied: Luchterhand.
- Surowiecki J. (2005). *Die Weisheit der Vielen. Warum Gruppen klüger sind als Einzelne und wie wir das kollektive Wissen für unser wirtschaftliches, soziales und politisches Handeln nutzen können*. München: C. Bertelsmann.

## **Zu den Autoren:**

Dr. Olaf-Axel Burow (Jg.51) ist Professor für Allgemeine Pädagogik an der Universität Kassel und forscht zu Theorien und Methoden der Erziehungswissenschaft sowie der Kreativitätsförderung. Seine Projektgruppe Zukunftsmoderation entwickelt Konzepte der Kreativitätsförderung und des Partizipationsdesigns.  
Kontakt: [burow@uni-kassel.de](mailto:burow@uni-kassel.de)

Bettina Pauli ist Diplom-Sozialpädagogin (Univ.) und wissenschaftliche Mitarbeiterin an der Universität Kassel. Sie promoviert zu Fragen der Partizipation im Jugendalter. [bepauli@uni-kassel.de](mailto:bepauli@uni-kassel.de)

## **Links**

Texte zum downloaden, Literaturangaben, Workshopprotokolle und Forschungsberichte unter

[www.uni-kassel.de/fb1/burow](http://www.uni-kassel.de/fb1/burow)