



38 BRIEFING PAPER

# Bürger\*innenräte und die Demokratisierung der Demokratie

Karin Küblböck

Jänner 2026

**OFSE**\*\*\*

Österreichische Forschungsstiftung  
für Internationale Entwicklung

DOI: <https://doi.org/10.60637/2026-bp38>

## Danksagung:

Ich danke Hans Asenbaum, Josef Herget, Ines Omann, Hanna Posch und Werner Raza für ihre Kommentare zu einer Vorversion dieses Papers.

**Download:** [https://www.oefse.at/fileadmin/content/Downloads/Publikationen/Briefingpaper/BP38-Buerger\\_innenraete.pdf](https://www.oefse.at/fileadmin/content/Downloads/Publikationen/Briefingpaper/BP38-Buerger_innenraete.pdf)

## IMPRESSUM

Österreichische Forschungsstiftung für Internationale Entwicklung – ÖFSE  
A Austria, 1090 Wien, Sensengasse 3, T +43 1 3174010  
E [office@oefse.at](mailto:office@oefse.at), I [www.oefse.at](http://www.oefse.at), [www.centrum3.at](http://www.centrum3.at)

Gefördert durch die

 Österreichische  
Entwicklungs-  
zusammenarbeit

# Inhaltsverzeichnis

1.	Einleitung .....	4
2.	Warum die traditionelle Demokratie Ergänzung braucht .....	4
2.1.	Sinkendes Vertrauen und ungleiche Teilhabe .....	5
2.2.	Fragmentierte Kommunikationsräume.....	5
2.3.	Selbstorganisation, Partizipation und Fairness.....	5
2.4.	Druck für Erneuerung demokratischer Systeme .....	6
3.	Theoretische Einbettung deliberativer Beteiligungsformate .....	6
3.1.	Ansätze der partizipativen und deliberativen Demokratie .....	7
3.2.	Kritik und Weiterentwicklung von deliberativen Demokratieansätzen.....	8
3.3.	Macht und Ungleichheit in demokratischen Systemen .....	9
4.	Geschichte des Losverfahrens als Basis für politische Entscheidungen.....	9
4.1.	Das Losverfahren und unterschiedliche Funktionen in der Geschichte .....	10
4.2.	Die Wiederentdeckung des Losverfahrens – die erste Phase .....	11
4.3.	Die zweite Phase im Rahmen des „deliberative systems turn“ .....	12
5.	Bürger*innenräte: Definition und Abgrenzung .....	13
5.1.	Grundlagen und Charakteristika von Bürger*innenräten .....	13
5.2.	Abgrenzung zu anderen Beteiligungsformaten.....	14
5.3.	Einsatzmöglichkeiten und Grenzen von Bürger*innenräten .....	15
6.	Bürger*innenräte als eine Antwort auf die Krise der Demokratie?.....	16
6.1.	Perspektivenvielfalt und Rückenwind für politische Entscheidungen.....	16
6.2.	Stärkere Repräsentation und Inklusion.....	17
6.3.	Gegen Fragmentierung und Polarisierung.....	17
6.4.	Vertrauen in politische Institutionen und Selbstwirksamkeit .....	18
6.5.	Ebenen der Wirksamkeit von Bürger*innenräten .....	18
7.	Bürger*innenräte und die Demokratisierung der Demokratie .....	19
7.1.	Demokratische Deliberation versus deliberative Demokratie .....	19
7.2.	Bürger*innenräte und parlamentarische Repräsentation: Ergänzung oder Konkurrenz? ...	20
7.3.	Wer bestimmt was (nicht) diskutiert wird? – Macht und Agendakontrolle .....	20
7.4.	Wer bestimmt, wer sich beteiligt? Das Risiko der „gezähmten Beteiligung“ .....	21
7.5.	Demokratische Praktiken ausweiten: “Learn to participate by participating” .....	21
7.6.	Institutionelle Kapazitäten als unterbeleuchteter Schlüsselfaktor .....	21
7.7.	Spannungsfeld Institutionalisierung versus Instrumentalisierung .....	22
7.8.	Spannungsfeld Institutionalisierung versus Innovation .....	22
7.9.	Fazit: Können Bürger*innenräte zu einer Demokratisierung der Demokratie beitragen? ...	23
	Literatur .....	24

## Abstract

In der aktuellen Demokratiedebatte werden ein Vertrauensverlust in politische Institutionen, sozial ungleiche Beteiligung, Repräsentationsdefizite und zunehmende Polarisierung als zentrale Herausforderungen diskutiert. Als mögliche Antwort auf diese Entwicklungen rücken deliberative, losbasierte Beteiligungsformate – insbesondere Bürger\*innenräte – zunehmend in den Fokus. Sie versprechen, gesellschaftliche Vielfalt systematischer einzubeziehen, neue Räume politischer Mitwirkung zu schaffen und politische Entscheidungen stärker zu legitimieren. Dieses Briefing Paper greift diese Debatte auf und ordnet Bürger\*innenräte darin ein: Es stellt ihre theoretischen Grundlagen, historische Entwicklung und mögliche Anwendungsfelder dar und diskutiert ihre demokratiepolitischen Potenziale.

**Keywords:** Bürger\*innenräte; deliberative Demokratie; demokratische Innovationen; Sortition; Demokratisierung der Demokratie

„Demokratie ist die einzige staatlich verfasste Gesellschaftsordnung, die gelernt werden muss“. Oskar Negt (2011)

## 1. Einleitung

Demokratische Systeme stehen gegenwärtig unter Druck: Das Vertrauen in politische Institutionen sinkt, politische Beteiligung ist sozial ungleich verteilt und gesellschaftliche Polarisierung nimmt zu. Zugleich steigen die Anforderungen an demokratische Entscheidungsprozesse. Globale Krisen, tiefgreifende Transformationsprozesse und komplexe Zielkonflikte erfordern langfristige Entscheidungen, die gesellschaftlich tragfähig sind. Vor diesem Hintergrund hat in den letzten Jahren das Interesse an Beteiligungsformaten zugenommen, die neue Formen von Meinungs- und Willensbildung ermöglichen sollen. Besonders hohe Aufmerksamkeit erhalten dabei deliberative, losbasierte Verfahren wie Bürger\*innenräte. Diese sollen demokratische Prozesse ergänzen, indem sie unterschiedliche Perspektiven produktiv zusammenbringen und damit politische Entscheidungsfindung unterstützen.

Dieses Briefing Paper beschäftigt sich mit diesen Diskussionen und untersucht Bürger\*innenräte als eine spezifische Form demokratischer Innovation. Es stellt theoretische Grundlagen und die historische Entwicklung dieser Formate dar und diskutiert ihr demokratiepolitisches Potenzial. Zu Beginn (Kapitel 2) werden aktuelle Problemlagen repräsentativer Demokratien und der daraus entstehende Bedarf nach ergänzenden Beteiligungsformen dargestellt. Im dritten Kapitel werden Bürger\*innenräte im Rahmen deliberativer und partizipativer Demokratietheorien verortet. Darauf folgend wird in Kapitel 4 die historische Entwicklung und Wiederentdeckung des Losverfahrens nachgezeichnet. Kapitel 5 definiert Bürger\*innenräte und grenzt sie von anderen Beteiligungsformaten ab. Kapitel 6 untersucht potenzielle Beiträge von Bürger\*innenräten im Kontext aktueller demokratischer Herausforderungen. Das abschließende Kapitel 7 widmet sich der Frage, ob und unter welchen politischen und institutionellen Bedingungen Bürger\*innenräte zu einer Demokratisierung der Demokratie beitragen können.

## 2. Warum die traditionelle Demokratie Ergänzung braucht

Demokratie eröffnet Menschen die Möglichkeit, ihre Lebensbedingungen und die gesellschaftliche Ordnung, in der sie leben, mitzugestalten (Hammond 2019). In diesem Sinn lässt sich Demokratie verstehen als Fähigkeit eines politischen Systems, Menschen wirksam einzubeziehen, gemeinsame Meinungs- und Willensbildung zu ermöglichen und in politisches Handeln zu überführen (Warren 2017). Die konkrete Ausgestaltung demokratischer Strukturen und Prozesse bestimmt maßgeblich, in welchem Umfang dieser Anspruch tatsächlich eingelöst wird.

Globale Herausforderungen wie ökologische Krisen, digitale Transformation und wachsende soziale Ungleichheit stellen demokratische Institutionen heute in besonderem Maß auf die Probe. Sie verlangen weitreichende und langfristig wirksame Entscheidungen, die von einer Mehrheit mitgetragen werden müssen – und die tief in das Alltagsleben und in Wirtschaftsweisen eingreifen. Gerade in dem Moment, in dem entschlossenes Handeln nötig wäre, schwindet jedoch vielerorts das Vertrauen in die Problemlösungsfähigkeit eben jener Institutionen. In Österreich etwa gaben Ende 2024 über die Hälfte der Befragten an, das politische System funktioniere „weniger gut“ oder „gar nicht gut“ (Zandonella 2025). Vergleichbare Entwicklungen zeigen sich weltweit (Foa et al. 2020; Justino et al. 2025; OECD 2025). Dieser Vertrauensrückgang spiegelt sich oft in rückläufiger Wahlbeteiligung, in sinkenden

Parteimitgliedschaften sowie in zunehmender Kritik an unzureichender Rechenschaftspflicht und Repräsentativität bestehender politischer Institutionen (Elstub/Escobar 2019).

## **2.1. Sinkendes Vertrauen und ungleiche Teilhabe**

Ein zentraler Faktor für Vertrauen in ein politisches System ist die wahrgenommene eigene politische Wirksamkeit. Repräsentative Umfragen zeigen, dass Menschen, die das Gefühl haben, keinen Einfluss auf politische Entscheidungen zu haben, ihrer Regierung nur halb so stark vertrauen, wie jene, die sich politisch einbezogen fühlen (OECD 2024). Besonders häufig finden sich Erfahrungen fehlender Teilhabe bei jenen Menschen, die über weniger gesellschaftliche Ressourcen verfügen: Menschen mit niedrigem Einkommen, geringerer formaler Bildung oder prekären Lebensverhältnissen. Entsprechend beteiligen sich diese deutlich seltener an Wahlen. Dazu kommt, dass Personen, die aufgrund ihrer Migrationsgeschichte nicht die Staatsbürgerschaft ihres Wohnlandes besitzen, von demokratischer Teilhabe fast gänzlich ausgeschlossen sind. In Österreich waren dies 2024 ein Fünftel der Bevölkerung. Der Ausschluss vom Wahlrecht ist dabei je nach sozialer Schicht sehr ungleich – so waren etwa 2024 in Österreich rund zwei Drittel der Reinigungskräfte und der Angestellten in Gastronomie und Tourismus nicht wahlberechtigt (Zandonella 2025).

Diese Ungleichgewichte werden dadurch verstärkt, dass genau jene Gruppen, die weniger an Wahlen teilnehmen, auch in Parlamenten und anderen Entscheidungsorganen strukturell unterrepräsentiert sind: Parlamentsabgeordnete etwa sind im Schnitt älter, männlicher, wohlhabender und höher gebildet als die Bevölkerung insgesamt (Stockemer/Sundström 2022). Dadurch gewinnen deren Perspektiven und Interessen im politischen Prozess überproportional an Gewicht. Die Distanz zwischen den Lebensrealitäten der Entscheidenden und jener, die von ihren Beschlüssen unmittelbar betroffen sind, wächst. Verstärkt wird dies durch Lobbyarbeit und mediale Macht einflussreicher Akteure, die politische Prioritäten weiter zugunsten jener Gruppen verschieben, die über Ressourcen und institutionellen Zugang verfügen.

## **2.2. Fragmentierte Kommunikationsräume**

Zentrale gesellschaftliche Kommunikationsinfrastrukturen („soziale Medien“) verstärken diesen Vertrauensverlust sowie gesellschaftliche Polarisierung. Auch wenn digitale Plattformen neue Möglichkeiten der Teilhabe und Sichtbarkeit ermöglichen, verändert ihre gegenwärtige Ausgestaltung die politische Öffentlichkeit grundlegend. Die meistgenutzten Plattformen befinden sich im Eigentum privatwirtschaftlicher Unternehmen. Deren Geschäftsmodell, von Shoshana Zuboff als „Kommodifizierung menschlichen Verhaltens“ (Zuboff 2022: 3) bezeichnet, beruht darauf, Aufmerksamkeit zu binden, persönliche Daten zu generieren und daraus Werbeeinnahmen zu erzielen. Algorithmisch strukturierte Öffentlichkeiten bestätigen bestehende Einstellungen durch selektive Sichtbarkeit, begünstigen polarisierende Inhalte und Nachrichten und tragen somit zu einer „Empörungsdemokratie“ bei (vgl. Pörksen 2020). Dies fördert fragmentierte Kommunikationsräume und begünstigt die Verbreitung von Desinformation. Die normativen Voraussetzungen demokratischer Öffentlichkeit – die Suche nach Wahrheit auf Basis empirischer Fakten, Verständigung durch gegenseitiges Zuhören sowie Ausgewogenheit durch die Berücksichtigung unterschiedlicher Perspektiven – stehen damit in einem strukturellen Widerspruch zu den ökonomischen Interessen der Plattformbetreiber (Zuboff 2022). Zwar war politische Öffentlichkeit nie frei von Machtasymmetrien und Ausschlüssen, dennoch markiert die aktuelle Entwicklung einen qualitativen Bruch.

## **2.3. Selbstorganisation, Partizipation und Fairness**

Trotz – oder gerade aufgrund – dieser Entwicklungen entstehen in Teilen der Gesellschaft neue Formen politischer Selbstorganisation und Engagements. Daten aus aktuellen OECD-Vertrauensstudien (OECD 2024) belegen, dass viele Menschen, die kein oder wenig

Vertrauen in ihre Regierung haben, dennoch politisch aktiv sind – etwa durch Petitionen, Engagement in sozialen Bewegungen oder die Nutzung digitaler Plattformen zur öffentlichen Meinungsäußerung (Prats et al. 2024). Ob Repräsentationsdefizite und Vertrauensverlust in Institutionen zu Rückzug oder zu Aktivierung führen, hängt stark vom jeweiligen sozialen und politischen Kontext ab (Vrydagh 2023). So können auch oder gerade Erfahrungen von Benachteiligung und Ausschluss neue Formen gemeinsamen politischen Handelns – oft in Form von Protesten – hervorbringen (Veloso et al. 2025). Dies verdeutlicht, dass geringes Vertrauen in demokratische Institutionen nicht zwangsläufig zu politischer Passivität führt, sondern auch alternative Formen des Engagements und der Selbstermächtigung hervorbringen kann.

In den letzten Jahren hat sich gezeigt, dass fehlende Beteiligung und mangelnde Transparenz von politischen Entscheidungen den Widerstand gegen Politikmaßnahmen erheblich verstärken können. Fallstudien zur Energiewende zeigen, dass top-down beschlossene (oder als top-down empfundene) Projekte häufig lokale Opposition erzeugen, während partizipative und gerecht gestaltete Verfahren die Umsetzungschancen verbessern (Lennon et al. 2019; Radtke/Renn 2024). Eine vergleichende Meta-Analyse zu Klimapolitik in 33 Ländern zeigt etwa, dass als fair wahrgenommene Entscheidungsprozesse der wichtigste Faktor für die Akzeptanz politischer Maßnahmen ist (Bergquist et al. 2022); Ähnliche Muster zeigten sich während der COVID-19 Pandemie: Studien belegen signifikante Zusammenhänge zwischen politischem Vertrauen, transparenten Entscheidungsgrundlagen und der Bereitschaft der Bevölkerung, staatliche Maßnahmen zu akzeptieren und zu befolgen (Devine et al. 2024). Zugleich warnen kritische Beiträge davor, dass Beteiligungsverfahren auch als Legitimationsinstrument für bereits vorentschiedene Maßnahmen missbraucht werden können (Bua/Escobar 2018).

## 2.4. Druck für Erneuerung demokratischer Systeme

Angesichts des wachsenden Vertrauensverlusts in demokratische Institutionen und den Defiziten der politischen Repräsentation steht das gesamte demokratische System vor tiefgreifenden Herausforderungen und damit unter dem Druck, sich weiterzuentwickeln und zu erneuern. Ziel ist, die Legitimität und Tragfähigkeit politischer Entscheidungen zu stärken, indem gesellschaftliche Vielfalt und bislang unterrepräsentierte Perspektiven stärker einbezogen werden (Elstub/Escobar 2019). In diesem Zusammenhang ist das gestiegene Interesse an „demokratischer Innovation“ einzuordnen. Damit gemeint sind „Praktiken, Prozesse und Institutionen, die darauf abzielen, die Rolle der Bürger\*innen in politischen Entscheidungsprozessen neu zu denken und zu stärken, indem Möglichkeiten zur Beteiligung, Deliberation und Einflussnahme erweitert werden“ (ebd.: 11).<sup>1</sup> Besondere öffentliche Aufmerksamkeit gewonnen haben in diesem Kontext Bürger\*innenräte („Mini-Publics“). Dies sind Beteiligungsformate, deren Teilnehmer\*innen durch Losverfahren bestimmt werden, und in denen politische Fragestellungen durch informierten Austausch und gemeinsame Beratung bearbeitet werden. Ihre zunehmende Verbreitung lässt sich nicht nur als praktische Innovation verstehen, sondern auch als Ausdruck eines veränderten Demokratieverständnisses. Um diese Entwicklung theoretisch einzuordnen, gibt der folgende Abschnitt einen kurSORischen Überblick über ihre zentralen theoretischen Grundlagen: die Ansätze der deliberativen und partizipativen Demokratie.

## 3. Theoretische Einbettung deliberativer Beteiligungsformate

Die verstärkte Aufmerksamkeit für Bürger\*innenräte ist eng mit demokratietheoretischen Debatten verbunden, die seit der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts eine Erweiterung repräsentativer Demokratie fordern. Ausgangspunkt dieser Diskussionen war die zunehmende Kritik an einer „elitengesteuerten, minimalistischen Version“ repräsentativer Demokratie

---

<sup>1</sup> Zum Begriff „Demokratische Innovation“ siehe (Hendriks 2023), zu einem Überblick siehe (Elstub/Escobar 2019).

(Escobar/Bua 2025: 4). Im Mittelpunkt stand die Frage, wie politische Teilhabe über Wahlen hinaus erweitert und die demokratische Legitimation politischer Systeme gestärkt werden kann. Vor diesem Hintergrund entwickelten sich zwei einflussreiche theoretische Strömungen: partizipative und deliberative Demokratie.

### 3.1. Ansätze der partizipativen und deliberativen Demokratie

Partizipative Demokratieansätze entstanden in den 1960er- und 1970er-Jahren, beeinflusst durch soziale Bewegungen, die eine Ausweitung politischer Mitwirkung einforderten. Maßgebliche theoretische Impulse kamen von der britischen Politikwissenschaftlerin Carole Pateman. Im Zentrum steht Partizipation als eigenständiger demokratischer Wert. Es wird betont, dass es mehr Räume für echte Beteiligung braucht, nicht nur in der Politik, sondern auch in lokalen Gemeinschaften, Bildungseinrichtungen oder am Arbeitsplatz. Dadurch sollen auch demokratische Kompetenzen in der Gesellschaft gestärkt werden (Pateman 2012, 1970)<sup>2</sup>.

Deliberative Demokratieansätze wurden seit den 1980er-Jahren schrittweise ausgearbeitet<sup>3</sup>. Im Vordergrund stand weniger die Ausweitung politischer Beteiligungsräume, sondern die Frage, unter welchen Bedingungen öffentliche Meinungs- und Willensbildung als demokratisch legitim gelten und emanzipatorisch wirken kann. Zentrale Bezugspunkte bilden die Arbeiten des deutschen Sozialphilosophen Jürgen Habermas und des US-amerikanischen Philosophen John Rawls<sup>4</sup>. Für Habermas beruht demokratische Willensbildung auf herrschaftsfreier und rationaler Deliberation (vgl. Box 1). Alle von politischen Entscheidungen Betroffenen – unabhängig von sozialem Status oder Machtposition – sollen daran gleichberechtigt teilnehmen können. Politische Entscheidungen gelten in diesem Verständnis als legitim, wenn sie aus deliberativen Prozessen hervorgehen. Rawls beeinflusste deliberative Demokratietheorien durch sein Konzept „öffentlicher Vernunft“. Politische Entscheidungen müssen demnach öffentlich gegenüber freien und gleichen Bürger\*innen begründet werden, um als legitim zu gelten (Floridia 2018)<sup>5</sup>.

Verschiedene Theoretiker\*innen griffen diese Ideen auf und entwickelten sie weiter: Sie beschäftigten sich u.a. damit, welche institutionellen und sozialen Voraussetzungen es für eine gelungene Deliberation braucht, und welche Auswirkungen diese auf politische Präferenzen, Abbau von Vorurteilen oder die Qualität von Entscheidungen hat. Dabei stellte sich auch die Frage, wie und in welchen Räumen Deliberation unter realen gesellschaftlichen Bedingungen überhaupt möglich ist und inklusiv gestaltet werden kann.

Deliberation bildet den Kern eines gesprächszentrierten („talk-centric“) Verständnisses von Demokratie, im Unterschied zur abstimmungszentrierten („vote-centric“) Perspektive. Statt Demokratie als Wettbewerb individueller Präferenzen und Interessen zu begreifen, über die in Wahlen abgestimmt wird<sup>6</sup>, rückt der deliberative Ansatz die Prozesse der gemeinsamen Willensbildung durch Abwägung von Argumenten in den Mittelpunkt (Chambers 2003). In diesem Sinne werden die Annahmen der Rational-Choice-Theorie von stabilen, rein individualistischen Präferenzen in Frage gestellt. Deliberative Ansätze gehen davon aus, dass sich

<sup>2</sup> In dieser Hinsicht sind diese Ansätze anschlussfähig an zur selben Zeit formulierte emanzipatorische Bildungskonzepte, etwa von Paulo Freire, der Beteiligung als dialogischen Lern- und Bewusstwerdungsprozess verstand (Freire 2000).

<sup>3</sup> Zur gleichen Zeit verloren partizipative Demokratieansätze im Zuge der Schwächung sozialer Bewegungen und veränderter politisch-ökonomischer Rahmenbedingungen an Einfluss. In der neueren Literatur und Praxis zu demokratischer Innovation wird die Bedeutung von partizipativen Demokratieansätzen wieder stärker betont (Escobar/Bua 2025).

<sup>4</sup> Habermas wird dabei einer kritisch-emanzipatorischen, Rawls einer liberal-institutionellen Ausrichtung der deliberativen Demokratietheorie zugeordnet.

<sup>5</sup> Das theoretische Feld der deliberativen Demokratie entwickelte sich aus mehreren zunächst unabhängigen Ansätzen, die erst später systematisch miteinander verknüpft wurden: Dazu zählen philosophische Zugänge (z. B. Joshua Cohen, Bernard Manin), rechtswissenschaftliche Perspektiven (Joseph Bessette, Cass Sunstein, Frank Michelman, Bruce Ackerman), sozialtheoretische Beiträge (Jon Elster) sowie Ansätze aus der politischen Theorie und Politikwissenschaft (James Fishkin, John Dryzek) (Floridia 2018).

<sup>6</sup> Wie in der Rational Choice Theorie postuliert (ebd.).

Präferenzen durch informierten Austausch verändern und stärker an gemeinsamen Problemlagen orientieren können.

#### **Box 1: Was versteht man unter Deliberation**

Unter Deliberation wird eine spezifische Form der Kommunikation verstanden, in der Präferenzen, Werte und Interessen zu Fragen von gemeinsamer Bedeutung abgewogen und reflektiert werden. Im Unterschied zu Debatten, Verhandlungen oder alltäglichen Gesprächen steht der Austausch von Argumenten und Begründungen im Zentrum. Deliberation beruht auf gegenseitigem Respekt, indem die Beteiligten die Perspektiven und das Recht auf Teilhabe der anderen anerkennen. Dieser Austausch eröffnet auch die Möglichkeit, scheinbare Gewissheiten zu hinterfragen und Unrechtmäßigkeiten sowie gesellschaftliche Fehlentwicklungen sichtbar zu machen, wodurch emanzipatorische und transformative Prozesse angestoßen werden können (Hammond 2019). Deliberation zielt damit auf gemeinsame Meinungsbildung und begründete Entscheidungen durch rationalen und herrschaftsfreien Austausch – im Gegensatz zu Entscheidungen, die auf Zwang, Überredung, Manipulation oder Täuschung beruhen (Parkinson/Mansbridge 2012).

Ein zentrales Dilemma der deliberativen Ansätze besteht darin, dass Deliberation in der erforderlichen Qualität kaum in einer breiten Öffentlichkeit, sondern nur in überschaubaren Gruppengrößen stattfinden kann. Diese jedoch sind wiederum nicht repräsentativ für die Gesellschaft. Als eine Antwort auf dieses Dilemma schlug der US-amerikanische Politikwissenschaftler James Fishkin Anfang 1990er-Jahren die Zufallsauswahl von Teilnehmenden vor (Fishkin 1991). Durch per Los zusammengesetzte Gruppen sollte einerseits gesellschaftliche Vielfalt abgebildet und andererseits die Voraussetzungen für informierte und inklusive Deliberation geschaffen werden. Fishkin verband damit Theorie und Praxis, indem er die Idee deliberativer Demokratie mit den so genannten „Deliberative Polls“ auch anwandte, empirisch prüfte und seine wissenschaftliche Arbeit auf dieser Basis – bis heute – weiterentwickelt (Fishkin 2025) (siehe Details im nächsten Abschnitt).

### **3.2. Kritik und Weiterentwicklung von deliberativen Demokratieansätzen**

Die Ansätze der deliberativen Demokratie werden durch unterschiedlichen Perspektiven bereichert und herausgefordert. Theoretiker\*innen wie Iris Marion Young, Pierre Bourdieu oder Nancy Fraser verwiesen darauf, dass herrschaftsfreie Verständigung in der Realität nicht möglich ist. Gesellschaftliche Machtungleichgewichte – etwa in Bezug auf soziale Herkunft, Bildung, Geschlecht oder Einkommen – bestehen auch in vermeintlich offenen Diskursen fort und beeinflussen, wer spricht, wie Beiträge bewertet werden und welche Ausdrucksformen als legitim gelten. Gerade rational und vermeintlich neutral vorgetragenen Argumente dienen oft dazu Eigeninteressen zu verdecken (Young 2010). De- und postkoloniale Ansätze problematisieren, dass die deliberative Demokratietheorie von westlichen Vorstellungen von rationaler Argumentation geprägt ist. Sie betonen die Bedeutung anderer politischer Praktiken und die zentrale Rolle von praktischer Erfahrung, implizitem und intuitivem Wissen und von Emotionen für politische Urteilsbildung und kollektive Verständigung (Banerjee 2022; Mendonça/Asenbaum 2025). Andere Autor\*innen verweisen auf die wichtige Rolle von Konflikten und sozialen (Protest)Bewegungen für die Weiterentwicklung der Demokratie (Della Porta 2013; Flesher Fominaya 2022). Auf einer anderen Ebene wird davor gewarnt, das wissenschaftliche und politische Interesse zu stark auf demokratische Deliberation in abgegrenzten Formaten einzuzengen, da dadurch die gesellschaftliche Dimension der deliberativen Demokratie im Sinne einer breiteren gesellschaftlichen Meinungsbildung in verschiedensten Bereichen und Formen in den Hintergrund trete (Chambers 2009; Lafont 2019).

Ausgehend von diesen Kritiklinien setzte sich in der deliberativen Demokratietheorie seit den 2000er-Jahren eine systemische Perspektive durch, die als „deliberative systems turn“ bezeichnet wird, (Mansbridge et al. 2012a; Parkinson/Mansbridge 2012), und die sich wieder stärker auf den ursprünglichen Ansatz der gesellschaftlichen Deliberation von Jürgen

Habermas bezieht. Es wird damit eine Weiterentwicklung deliberativer Demokratietheorien bezeichnet, die den Fokus von einzelnen deliberativen Verfahren auf das Zusammenspiel verschiedener, miteinander verbundener Arenen demokratischer Willensbildung verschiebt, etwa Medienöffentlichkeiten, Alltagsgespräche, zivilgesellschaftliche Debatten, repräsentative Institutionen. Entscheidend ist dabei, wie diese Arenen miteinander gekoppelt sind und einander beeinflussen. Um legitime demokratische Entscheidungsprozesse zu garantieren, muss das Gesamtsystem nach diesem Verständnis unterschiedliche Funktionen erfüllen: (1) Informierte Präferenzen, Meinungen und Entscheidungen produzieren; (2) gegenseitigen Respekt zwischen Bürger\*innen herstellen; und (3) inklusive gleichberechtigte politische Prozesse fördern (Mansbridge et al. 2012, 11f.). Deliberation wird damit in ein umfassenderes Verständnis demokratischer Legitimität eingebettet, das auch Konflikt, Machtverhältnisse und institutionelle Entscheidungsprozesse systematisch berücksichtigt, und in dem auch „nicht deliberative Aktionen“, wie etwa Proteste, eine wichtige Funktion ausüben können.

### **3.3. Macht und Ungleichheit in demokratischen Systemen**

In jüngerer Literatur wird allerdings auch kritisch diskutiert, dass der deliberative systems turn zwar die Engführung auf einzelne Foren überwindet, jedoch die Ursachen struktureller Ungleichheiten mitunter nicht ausreichend berücksichtigt. Weiterentwicklungen argumentieren daher, dass deliberative Systeme nicht nur als Netzwerk von Arenen, sondern als Gefüge von Ein- und Ausschlussbeziehungen analysiert werden müssen, in denen soziale Strukturen (Klasse, rassistische Zuschreibung, Geschlecht) die Kommunikations- und Teilhabechancen ungleich verteilen (Curato et al. 2019). Durch diese Weiterentwicklungen werden sowohl partizipative als auch agonistische (konfliktorientierte) Demokratietheorien, die die Bedeutung von erweiterten Teilhabemöglichkeiten und der Austragung gesellschaftlicher Konflikte unterstreichen, wieder stärker in deliberative Demokratietheorien integriert.

Diese Diskussionen zeigen, dass Macht, soziale Ungleichheit und kulturelle Differenz nicht nachträgliche Störungen rationaler Deliberation sind, die man „beseitigen“ muss, sondern reale Bedingungen, mit denen bewusst gearbeitet werden muss. Das hat zwei wichtige Konsequenzen für die Gestaltung von deliberativen Formaten: Erstens, dass die sozialen und kulturellen Voraussetzungen berücksichtigt werden müssen, die darüber entscheiden, wer überhaupt daran teilhaben kann, wer sich zu Wort meldet und wessen Wissen und Ausdrucksformen als legitim gelten. Daraus ergeben sich konkrete Anforderungen in Bezug auf den Auswahlprozess der Teilnehmenden, Organisation und Logistik, Informationsaufbereitung, Prozessdesign und Moderationsmethoden. Zweitens folgt aus diesen Überlegungen, dass deliberative Formate nicht als isolierte Ereignisse konzipiert sein dürfen. Ihre Funktion im demokratischen System muss von Anfang an mitbedacht werden und ist zentral für die Gestaltung des Gesamtprozesses. Die betrifft vor allem ihre Einbettung in repräsentative Entscheidungsstrukturen und die Übersetzung der Ergebnisse in politische Prozesse, die Information und Einbindung einer breiteren Öffentlichkeit sowie die Anbindung an zivilgesellschaftliche Akteure und Bewegungen. Bevor wir darauf eingehen, was dies für die Gestaltung von Bürger\*innenräten bedeutet, wenden wir uns dem zweiten zentralen Element deliberativer Beteiligungsformate zu: der Geschichte und der Wiederentdeckung des Losverfahrens.

## **4. Geschichte des Losverfahrens als Basis für politische Entscheidungen**

Losbasierte Beteiligungsformate haben als Reaktion auf die oben beschriebenen Herausforderungen der Demokratien in den letzten beiden Jahrzehnten an Bedeutung gewonnen und werden in unterschiedlichen Kontexten eingesetzt. Seit den 2010er-Jahren lässt sich im

Globalen Norden eine regelrechte „deliberative Welle“ (OECD 2020)<sup>7</sup> beobachten. Bürger\*innenräte („Citizens’ Assemblies“) stehen exemplarisch für diese Entwicklung. Im Folgenden wird nachgezeichnet, welche Funktionen das Los in unterschiedlichen politischen Systemen erfüllte – und wie sich sein Bedeutungswandel in der Gegenwart vollzog.

#### 4.1. Das Losverfahren und unterschiedliche Funktionen in der Geschichte

Das Losverfahren als Selektionsprozess in politischen Prozessen ist keine neue Erfindung. Es gehört vielmehr zu den ältesten bekannten Verfahren gesellschaftlicher Entscheidungsfindung. Es wurde nicht nur in Demokratien angewandt, sondern auch in unterschiedlichen Regierungsformen, Kulturen und Epochen eingesetzt, um Ämter zu vergeben, Konflikte zu schlichten oder sogar göttlichen Willen zu ermitteln (Rabatel/Sintomer 2020).

Im antiken Athen ab dem 5. Jahrhundert v. Chr. war das Losverfahren 200 Jahre lang ein zentraler Bestandteil der Demokratie. Ein Großteil der Ämter in der Rechtsprechung und Verwaltung wurde per Los vergeben. Das Ziel war politische Gleichheit und Verhinderung von Machtkonzentration. Ausgelost werden konnte allerdings nur eine sehr begrenzte Gruppe: nämlich über 30-jährige Männer, deren Eltern beide athenisches Bürgerrecht hatten. Schätzungen zufolge waren dies nur etwa 10-20 % der Gesamtbevölkerung. Innerhalb dieser Gruppe war die Beteiligung jedoch sehr umfassend: eine große Mehrheit dieser Männer bekleidete im Laufe des Lebens eine politische Funktion (Sintomer 2018). Die Demokratie im antiken Athen hatte als explizites Ziel die Gleichheit der Bürger und ist damit ein Beispiel für radikale Bürgerbeteiligung – und gleichzeitig für einen systematischen Ausschluss einer Mehrheit der Bevölkerung.

Auch in der römischen Republik (500-27 v. Chr.) kam das Losverfahren zum Einsatz, allerdings mit einer anderen Zielsetzung. Politische Ämter wurden in Rom nicht wie in Athen durch Losverfahren, sondern durch Wahlen vergeben. Ähnlich wie in Athen war nur ein kleiner Teil der Bevölkerung wahlberechtigt, und nur eine kleine Elite von Bürgern konnte gewählt werden. Das Los im Anschluss an die Wahl für die Verteilung von Zuständigkeiten und Aufgaben unter den bereits gewählten Vertretern verwendet. Auch Geschworene für bestimmte Gerichtsverfahren wurden durch Los bestimmt (Hollard 2020). Das Los diente also dazu, um innerhalb eines Systems Unparteilichkeit herzustellen.

Im mittelalterlichen Italien ab dem 13. Jahrhundert (z.B. Venedig oder Florenz) erlebte das Los eine Wiederbelebung als Basis für die Bestimmung politischer Entscheidungsträger. Hohe Ämter wurden durch komplexe Systeme von Los- und Wahlrunden organisiert, um Rivalitäten zwischen einflussreichen Familien einzuschränken und eine ausgewogene Machtverteilung zwischen diesen zu sichern (Manin 1997; Sintomer 2018). Das Losverfahren diente somit als Instrument der Stabilisierung einer oligarchischen Elite.

Im chinesischen Kaiserreich spielte das Losverfahren ab Ende des 16. Jahrhunderts für dreihundert Jahre wiederum eine ähnliche Rolle wie in der römischen Republik. Es wurde innerhalb der kaiserlichen Bürokratie eingesetzt, ebenfalls mit dem Ziel, Unparteilichkeit bei der Ernennung von Beamten zu fördern und Korruption zu bekämpfen. Unter jenen Beamten, die eine Prüfung bestanden hatten, wurden politische Funktionen ausgelost (Will 2020). Das chinesische Los-System hatte somit keinen demokratischen Charakter, sondern kombinierte meritokratische – also auf Leistung basierende – Auswahl mit einem Verfahren der Unparteilichkeit.

Auch in religiösen Kontexten spielte das Losverfahren über viele Jahrhunderte eine bedeutsame Rolle, wenn auch mit einer anderen Bedeutung als in politischen Zusammenhängen. Im Christentum wurde es etwa in Klöstern, bei Bischofs- und sogar vereinzelt bei Papstwahlen

<sup>7</sup> Die OECD „Deliberative Democracy Database“ verzeichnet bis 2023 über 700 deliberative Prozesse, die Datenbank Latinno zu demokratischen Innovationen in Lateinamerika <https://www.latinno.net/en/> über 2.400.

angewandt. In der koptisch-orthodoxen Kirche besteht diese Tradition bei der Wahl des Patriarchen bis heute fort – das Los entscheidet zwischen den drei Kandidaten mit den meisten Stimmen. Auch andere Religionen kennen oder kannten in der Vergangenheit vergleichbare Praktiken. Das Losverfahren gilt in religiösen Kontexten als Ausdruck göttlicher Entscheidung und als Mittel, menschliche Machtansprüche einzugrenzen.

Mit der Entstehung von komplexeren Verwaltungssystemen und der Ausbreitung repräsentativer Demokratien ab dem 18. und 19. Jahrhundert geriet das Losverfahren in politischen Kontexten in den Hintergrund. Es galt zunehmend als unvereinbar mit dem auf Wahl, Repräsentation und Expertentum basierenden parlamentarischen System.

## 4.2. Die Wiederentdeckung des Losverfahrens – die erste Phase

Die Wiederentdeckung des Losverfahrens erfolgte erst wieder in den 1970er-Jahren durch ein Zusammenspiel von politischen Veränderungen und wissenschaftlichem Interesse (Courant 2020). Ende der 1960er-Jahre wurde im Zuge der Protestbewegungen Forderungen nach Demokratisierung laut (Sintomer 2023). Die Forderungen konzentrierten sich zu Beginn vor allem auf eine stärkere Partizipation benachteiligter Gruppen. Mit der Zeit erlangten Vorschläge für losbasierte Verfahren stärkeres Augenmerk. Deren neue Attraktivität beruhte einerseits darauf, die vollständige Delegation politischer Verantwortung an gewählte Vertreter\*innen in Frage zu stellen, und andererseits auf der Vorstellung, dass alle Stimmen und Perspektiven gleiches Gewicht haben (Talpin 2019). Sintomer (2023) merkt dabei kritisch an, dass die Forderung nach losbasierten Beteiligungsformaten mitunter auch als Abgrenzung zu radikaleren Forderungen von sozialen Bewegungen erfolgten<sup>8</sup> <sup>9</sup>.

Die Rückkehr des Losverfahrens im 20. Jahrhundert kann in zwei Phasen eingeteilt werden (ebd.; Sintomer 2018) die jeweils von unterschiedlichen Zielsetzungen und Demokratieverständnissen geprägt sind. In der ersten Phase wurden Projekte maßgeblich an Universitäten<sup>10</sup> initiiert und von öffentlichen Institutionen übernommen. Im Vordergrund stand die Suche nach qualitativ hochwertigem Austausch und Beratung, getragen von dem Wunsch nach einer effizienten und rationalen Form der Bürger\*innenbeteiligung. Die Themen und Verfahren wurden „top-down“ festgelegt, die Teilnehmenden durch (zumeist gewichtete) Zufallsauswahl bestimmt. Sie wurden eingeladen, sich über einen begrenzten Zeitraum hinweg zu spezifischen politischen Fragen auszutauschen und Empfehlungen zu formulieren. Solche Formate zeichneten sich durch die Vielfalt der Teilnehmenden und durch informierte Diskussion aus, basierend auf strukturierter Beratung und Wissensinput (Courant 2020). Sie zielten auch darauf ab, deliberative Prozesse unter kontrollierten Bedingungen zu erproben und die Qualität der Meinungsbildung empirisch zu untersuchen. Sie können als Beteiligungsformen definiert werden, die politische Entscheidungsträger\*innen informieren und wissenschaftliche Erkenntnisse generieren, ohne bestehende Machtstrukturen grundsätzlich infrage zu stellen (Sintomer 2018).

Wichtige Beispiele für diese Formate, sind die durch Peter Dienel an der deutschen Universität von Wuppertal entwickelten „Planungszellen“, und die von Ned Cosby an der US-amerikanischen Universität von Minnesota konzipierten „Citizens‘ Juries“, jeweils Anfang der 1970er Jahre. Fälle von institutionalisierter Nutzung losbasierten Gremien sind die Einführung von Zufallsauswahl der Mitglieder des Obersten Rats des Militärdienstes<sup>11</sup> in Frankreich (zwischen

---

<sup>8</sup> “The title of one of the first volumes to defend the idea of using selection by lot in politics, After the Revolution? (Dahl 1970) was thus quite revealing” (Sintomer 2023: 194)

<sup>9</sup> In Bezug auf den aktuellen Diskurs über das Losverfahren wird z.T. kritisch darauf hingewiesen, dass seine Bedeutung von einzelnen (meist männlichen) Autor:innen als generische Lösung für vielfältige demokratische Herausforderungen überhöht wird (Gespräch mit Hans Asenbaum).

<sup>10</sup> im Gegensatz zu partizipativen Formaten wie das partizipative Budget in Porto Alegre

<sup>11</sup> Conseil supérieur de la fonction militaire

1969-2016), und im Dänischer Technologierat für Technikfolgenabschätzung (1987) (Courant 2020, 2019; Sintomer 2023).

Anfang der 1990er-Jahre verband der im vorigen Abschnitt vorgestellte US-amerikanische Politikwissenschaftler James Fishkin Theorie und Empirie. Er stellte die losbasierten Formate in den Zusammenhang mit deliberativer Demokratietheorie<sup>12</sup> (Fishkin 1991). Er schlug vor, deliberative Prozesse so zu gestalten, dass sie sowohl repräsentativ sind, also die Vielfalt der Bevölkerung abbilden, als auch qualitativ hochwertigen und gleichberechtigten Austausch erlauben. Mit den so genannten *Deliberative Polls* entwickelte er ein praktisches Format, um diese Ansprüche in die Praxis umzusetzen. In diesen Formaten kommt eine Gruppe von zufällig ausgewählten Personen zusammen. Sie bilden nach einer Informations- und Beratungsphase ihre Meinung zu komplexen politischen Fragen. Diese Formate zielen anfangs nicht auf die Einflussnahme auf politische Entscheidungen ab. Fishkin wollte vielmehr überprüfen, wie politische Urteilsfähigkeit durch geeignete institutionelle Bedingungen gefördert werden kann: also wie die normativen Bedingungen für deliberative Demokratie hergestellt werden können. Seine Studien zeigten, dass sich durch informierte Deliberation die Qualität öffentlicher Meinungsbildung deutlich verbessert. Dieses Ergebnis stellt die bis dahin vorherrschende, oft elitäre Sicht auf die politische Kompetenz „gewöhnlicher Bürger\*innen“ grundlegend in Frage. Fishkin's Arbeiten waren zwar stark forschungsorientiert, markierten aber zugleich in der Praxis den Übergang zwischen den frühen Experimenten und der nächsten Phase deliberativer Verfahren, die ab den 2000er-Jahren zunehmend internationale Verbreitung fanden.

#### **4.3. Die zweite Phase im Rahmen des „deliberative systems turn“**

Ab den frühen 2000er-Jahren setzte im Zuge des oben beschriebenen „deliberative systems turn“ (Parkinson/Mansbridge 2012) eine zweite Phase der Wiederentdeckung des Losverfahrens ein (Sintomer 2018). Projekte dieser Phase wurden zunehmend auch von sozialen Bewegungen und politischen Organisationen initiiert. Losbasierte Verfahren wurden nicht mehr primär als forschungsorientiert oder beratend verstanden, sondern als Teil breiterer demokratischer Auseinandersetzungen.

Diese Entwicklung verlief in zwei miteinander verbundenen Richtungen: Einerseits begannen soziale Bewegungen und politische Parteien, losbasierte Auswahlwahlverfahren intern einzusetzen, um organisatorische Hierarchien abzubauen und breitere Beteiligung zu ermöglichen (Courant 2020; Sintomer 2018). Dies kann zu einer Politisierung gesellschaftlicher Themen und zu gesteigertem (partei)politischem Engagement beitragen, wie etwa in einzelnen deliberativen Foren der 15-M-Bewegung in Spanien, in denen Zufallsauswahl und Rotation gezielt eingesetzt wurden, um Machtasymmetrien zu begrenzen (Flesher Fominaya 2022). In gewisser Weise knüpfen solche Praktiken an das athenische Prinzip der Machtrotation an, jedoch mit einem explizit inklusiveren Anspruch.

Andererseits entstanden neue deliberative Beteiligungsformate. In diesen diskutieren durch gewichtete Zufallsauswahl zusammengesetzte Gruppen von Bürger\*innen<sup>13</sup> komplexe und kontroverse politische Fragestellungen. Ziel ist, begründete Empfehlungen zu erarbeiten, die in politische Entscheidungsprozesse eingespeist werden sollen. Auf diese Formate gehen wir in weiterer Folge ein.

Das Ziel der losbasierten Formate dieser Phase ist, die demokratische Legitimität politischer Entscheidungen durch inklusive, repräsentative und faire Beteiligung zu stärken und gesellschaftliche Selbstbestimmung zu fördern (Talpin 2019). Dies soll unter anderem dadurch erreicht werden, dass die Themen deliberativer Verfahren aus der Gesellschaft kommen, die

<sup>12</sup> “random selection can resolve our main issue of conciliation between deliberation and political equality” (Fishkin, 1991: 90).

<sup>13</sup> Robert Dahl (1989) prägte den Begriff des „minipopulus“, aktuell wird im Englischen von „Mini-Publics“ gesprochen.

Prozesse selbst öffentlich präsent sind, und die Ergebnisse verbindlich in politische Entscheidungsprozesse einfließen, z.B. über Volksabstimmungen oder parlamentarische Verfahren. Im Idealfall entfalten solche Formate ihre Wirkung auf mehreren Ebenen: Sie beeinflussen das politische System als Ganzes, indem neue gesellschaftliche Perspektiven in Prozesse einfließen und institutionelle Akteure zur Reaktion verpflichtet sind; sie erweitern die Teilhabemöglichkeiten gesellschaftlicher Gruppen, indem diese Beteiligungsansprüche formulieren, Verfahren einfordern und mitgestalten können; und sie wirken auf individueller Ebene transformativ, indem Teilnehmende politische Selbstwirksamkeit und ein vertieftes Verständnis für gemeinsame Entscheidungsprozesse entwickeln.

Die Unterscheidung zwischen einer ersten und zweiten Phase der Wiederentdeckung des Losverfahrens kann nicht strikt zeitlich oder methodisch getrennt werden. In der Praxis überlappen sich beide Ansätze: Viele aktuelle Projekte werden etwa von staatlichen Institutionen als Reaktion auf zivilgesellschaftlichen Forderungen organisiert (Sintomer 2018; OECD 2020). Sie können beratend wirken und gleichzeitig Politisierung, Ermächtigung sowie gesellschaftliche Verständigung befördern (Smith 2009; Landemore 2020). Fishkin's Deliberative Polls etwa werden mittlerweile weltweit angewandt und trugen, etwa in Japan, Südkorea oder der Mongolei zu konkreten politischen Entscheidungsfindungen bei<sup>14</sup>.

## 5. Bürger\*innenräte: Definition und Abgrenzung

Bürger\*innenräte können als zentraler Bestandteil der sogenannten zweiten Welle losbasierter deliberativer Demokratie verstanden werden. Im Folgenden definieren wir, was Bürger\*innenräte sind und wie sie sich von anderen Beteiligungsformaten unterscheiden. Darauf aufbauend wird gezeigt, unter welchen Bedingungen Bürger\*innenräte eine Antwort auf die Herausforderungen der repräsentativen Demokratie bieten können, und welche Gestaltungsprinzipien notwendig sind, damit sie den Anforderungen deliberativer Demokratie gerecht werden und ihr Potenzial entfalten können.

### 5.1. Grundlagen und Charakteristika von Bürger\*innenräten

Ein Bürger\*innenrat ist ein zeitlich befristetes, deliberatives Gremium, dessen Mitglieder durch eine repräsentative Zufallsauswahl bestimmt werden. Sie können dabei unterschiedliche Größen und zeitliche Ausprägungen haben – von kurzen, lokal verankerten Beratungsprozessen (wie sie etwa in den österreichischen Bundesländern Vorarlberg und Tirol regelmäßig zu lokalen Themen eingesetzt werden) bis hin zu umfangreicheren Formaten<sup>15</sup> auf nationaler oder auch transnationaler Ebene. (Dryzek et al. 2011; Dryzek/Niemeyer 2024; Vlerick 2020). In diesen arbeiten die Teilnehmenden über mehrere Wochenenden hinweg an bestimmten politischen Fragestellungen.

Bürger\*innenräte sind im oben beschriebenen Paradigma der deliberativen Demokratie verankert: Sie sollen gesellschaftliche Vielfalt möglichst vollständig abbilden, einen respektvollen Austausch zwischen Menschen mit unterschiedlichen Lebensrealitäten ermöglichen und politische Entscheidungsprozesse durch informierte Empfehlungen ergänzen. Ihr Ziel besteht darin, neue Wege demokratischer Willensbildung zu eröffnen, indem jenseits parteipolitischer Konfliktlinien und medialer Polarisierung Räume geschaffen werden, in denen die Teilnehmenden evidenzbasiert, dialogisch und gleichberechtigt beraten können.

<sup>14</sup> Vortrag James Fishkin Kings College am 9.6.25 <https://www.youtube.com/watch?v=ODyLDP0NSGA>

<sup>15</sup> diese größeren Formate werden auf Englisch als „Citizens' Assemblies“ bezeichnet. Diese umfassen in der Regel zwischen 50 und 200 Teilnehmenden.

Bürger\*innenräte zählen aufgrund ihrer hohen Anforderungen an Design, Moderation, Wissensaufbereitung und politischer Einbettung zu den komplexesten Formen demokratischer Beteiligung (Curato et al. 2021; Vrydagh 2023). Die Auswahl der Personen und die Durchführung folgt in der Regel einem klar strukturierten Ablauf. Für die gewichtete Zufallsauswahl wird in einem ersten Schritt eine große Zahl von Personen (z.B. aus einem Melderegister) durch Zufallsauswahl bestimmt und anschließend kontaktiert. Aus den positiven Rückmeldungen wird in einem zweiten Schritt eine Personengruppe zusammengestellt, die die Bevölkerung möglichst gut abbildet – etwa in Bezug auf Geschlecht, Alter, Bildung, Einkommen, Herkunft, Region und oft auch in Bezug auf Einstellungen zum jeweiligen Thema.

Die Beratung erstreckt sich bei größeren Formaten über mehrere Sitzungen, häufig an Wochenenden, und wird von professionellen Prozessgestalter\*innen begleitet. Die Teilnehmenden erhalten fachliche Inputs aus Wissenschaft, Zivilgesellschaft, Verwaltung und Praxis, um sich ein möglichst breites, evidenzbasiertes Bild der relevanten Aspekte machen zu können. Für ihre Teilnahme erhalten sie üblicherweise Aufwandsentschädigungen sowie die Übernahme von Reise-, Betreuungs- oder Übernachtungskosten (Curato et al. 2021; OECD 2020; Vrydagh 2023).

Die am Ende gemeinsam verabschiedeten Empfehlungen werden öffentlich präsentiert und politischen Entscheidungsträger\*innen – etwa Parlamenten, Regierungen oder unabhängigen Gremien – übergeben. In einzelnen Fällen können die Ergebnisse auch einer Volksabstimmung unterzogen oder in politische Reformprozesse integriert werden, wie etwa in Irland bei der Reform der Ehegleichheit und des Abtreibungsrechts (Farrell et al. 2019).

Der erste Bürger\*innenrat (Citizens' Assembly) fand 2004 im kanadischen British Columbia statt und wurde von der Provinzregierung eingerichtet. 160 Bürger\*innen berieten ein Jahr lang über das Wahlsystem und Alternativen dazu. Die Empfehlungen wurden der Provinzregierung vorgelegt, und zusätzlich der Bevölkerung in einem Referendum unterbreitet, das zeitgleich mit Wahlen stattfand. Die Bevölkerung stimmte 2005 in 77 von 79 Wahlbezirken für den Vorschlag des Bürger\*innenrats, versäumte jedoch um 3 % das Mindestteilnahmekorrum von 60 % der Bevölkerung. Fehlende mediale Aufmerksamkeit hatte dazu geführt, dass ein großer Teil der Bevölkerung nicht über die Arbeit des Bürger\*innenrats informiert war (Paternan 2012). Wichtige Referenzfälle für wirkungsvolle losbasierte Formate sind das irische Modell der Verfassungskonvention (2012-2014) und des darauffolgenden Bürger\*innenrats (2016-2018). Diese wurden nach langjährigem Druck zivilgesellschaftlicher Organisationen von der irischen Regierung eingesetzt. Ihre Empfehlungen führten zu zwei landesweiten Referenden – über die Ehe für alle und über die Abtreibungsreform – und hatten somit einen direkten Einfluss auf gesellschaftliche Entscheidungen zu stark konfliktiven Themen (Curato et al. 2022; Hendriks 2023).

## 5.2. Abgrenzung zu anderen Beteiligungsformaten

Im Vergleich zu anderen Beteiligungsformaten zeichnen sich Bürger\*innenräte (Citizens' Assemblies) durch ihre Dauer, die Qualität der Deliberation (durch längere Beratungsdauer und Expert\*inneninput) und ihre systemische Ausrichtung aus. Sie unterscheiden sich dadurch von Deliberative Polls, die primär auf die Messung von Meinungsänderungen in einer kurzfristigen, experimentellen Umgebung abzielen, auch wenn jüngere Anwendungsbeispiele mehr Überschneidungen aufweisen (Fishkin 2025). Ebenso grenzen sie sich von freiwilligen partizipativen Instrumenten wie Bürgerinneninitiativen, Bürgerversammlungen oder themenspezifischen Konsultationen ab, die stark auf Selbstselektion und damit auch Selbstermächtigung beruhen, jedoch auch häufig zur Überrepräsentation ressourcenstarker Gruppen neigen (Smith 2009). Schließlich unterscheiden sie sich auch von gelosten Gremien wie historischen Losdemokratien oder heutigen Pilotprojekten, da sie keine unmittelbare legislative Autorität ausüben, sondern Empfehlungen formulieren und damit beratende, legitimierende und

öffentlichkeitswirksame Funktionen erfüllen (auch wenn es Vorschläge gibt, ihnen auch mehr Entscheidungsmacht zu geben (siehe z.B. Reybrouck 2022)).

### **5.3. Einsatzmöglichkeiten und Grenzen von Bürger\*innenräten**

Bürger\*innenräte können für unterschiedliche Zielsetzungen eingesetzt werden. Durch die Ausarbeitung von Empfehlungen können sie politische Entscheidungsträger\*innen beraten und bestehende Politiken evaluieren. Die Empfehlungen können eine Grundlage für Gesetzesvorschläge oder Referenden bilden, wie etwa in Irland. Bürger\*innenräte können – gerade in Zeiten polarisierter Diskussionen einen informierten und sachlichen Beitrag zur öffentlichen Meinungsbildung zu einem bestimmten Thema leisten (Sintomer 2020) und als „brokers of knowledge“ fungieren, also als Vermittler bei komplexen Fragestellungen (Curato/Böker 2016; Niemeyer 2011).

Sinnvoll ist ihr Einsatz bei gesellschaftlich zentralen und kontroversen Fragen, wo eine Versachlichung der Debatte und das Abwägen vieler verschiedener Standpunkte notwendig ist. Ebenso können sie wertvolle Beiträge zur einer langfristigen Zukunftsgestaltung leisten, gerade bei Themen, wo an Wahlzyklen orientierte Parteienlogiken an ihre Grenzen stoßen. In Phasen tiefgreifender Veränderungen, etwa durch die Klimakrise, demografischen Wandel oder technologische Umbrüche, ermöglichen Bürger\*innenräte eine kollektive Reflexion und Orientierung. Darüber hinaus können sie eine wichtige Legitimationsfunktion erfüllen, wenn sie als ergänzendes Verfahren zu Volksabstimmungen oder Gesetzesreformen eingesetzt werden (Ercan et al. 2025). Während zu Beginn Klima ein häufiges Thema von nationalen oder transnationalen Bürger\*innenräten war (Lorenzoni et al. 2025; Willis et al. 2022), rückt nun etwa das Thema der Digitalen Technologien zunehmend in den Fokus (Petit/Olearc 2025).

Nicht geeignet sind Bürger\*innenräte für dringende, akute Krisenentscheidungen, etwa im Fall von Naturkatastrophen oder sicherheitspolitischen Notlagen. Deliberative Verfahren benötigen Zeit für Information, Austausch und Abwägung und sind daher strukturell auf Reflexion statt auf unmittelbares Handeln ausgelegt. In akuten Krisen sind dagegen schnelle Entscheidungsfähigkeit, klare Verantwortlichkeiten und exekutive Handlungsmacht zentral, was deliberative Formate nicht leisten können. Bürger\*innenräte können jedoch im Nachgang von Krisen eine wichtige Rolle bei der Aufarbeitung, Bewertung von Maßnahmen oder der Vorbereitung zukünftiger Regelungen spielen, bzw. sie können auch vorausschauend organisiert werden, um auf Krisen vorzubereitet zu sein.

Eingeschränkt geeignet sind Bürger\*innenräte bei hochgradig technischen oder stark spezialisierten Fragestellungen, bei denen die Bearbeitung weniger von normativen Abwägungen als von vertiefter Fachkenntnis abhängt. In solchen Fällen können etwa expert\*innenbasierte Beratungsgremien, partizipative Technikfolgenabschätzung, oder experimentelle Formate wie Reallabore sinnvoller sein als klassische Bürger\*innenräte.

Problematisch und demokratiepolitisch kritisch ist der Einsatz von Bürger\*innenräten dann, wenn sie dazu dienen, bereits getroffene politische Entscheidungen nachträglich zu legitimieren, ohne dass reale Einflussmöglichkeiten bestehen. Solche „Feigenblattverfahren“ untergraben nicht nur das Vertrauen der Teilnehmenden, sondern können auch zu einer weiteren Erosion politischer Legitimität beitragen. Deliberative Beteiligung setzt voraus, dass politische Optionen offen zur Disposition stehen und dass Entscheidungsträger\*innen bereit sind, sich mit den Ergebnissen ernsthaft auseinanderzusetzen. Werden Bürger\*innenräte hingegen instrumentalisiert, um politische Verantwortung auszulagern oder gesellschaftlichen Widerstand zu befrieden, ohne tatsächliche Entscheidungsspielräume zu eröffnen, laufen sie Gefahr, Misstrauen und Frustration in Bezug auf das politische System zu erhöhen (ebd.; Reuchamps et al. 2023).

Insgesamt können Bürger\*innenräte ihre Stärken dort entfalten, wo genug Zeit für Reflexion vorhanden ist, und wo normative Zielkonflikte, gesellschaftliche Kontroversen und mittelfristige Weichenstellungen im Vordergrund stehen.

## 6. Bürger\*innenräte als eine Antwort auf die Krise der Demokratie?

Bürger\*innenräte können in mehrerer Hinsicht eine Antwort auf die eingangs beschriebenen Krisensymptome repräsentativer Demokratien bieten: Sie können zur Bearbeitung von komplexen und kontroversen Themen beitragen und die Politik bei der Umsetzung von langfristigeren und mutigeren Entscheidungen unterstützen; sie können die Qualität von Lösungen und Entscheidungen verbessern; sie können die Repräsentativität und Inklusivität von politischer Teilnahme verbessern; sie können Fragmentierung und Polarisierung entgegenwirken; sie können Vertrauen in politische Institutionen und das Gefühl des Selbstwirksamkeit stärken; und: sie können als demokratische Innovation einen wichtigen Beitrag zur Belebung der Demokratie leisten.

### 6.1. Perspektivenvielfalt und Rückenwind für politische Entscheidungen

Viele der drängendsten Politikfelder sind so genannte „wicked problems“: komplex, normativ umstritten, durch Zielkonflikte gekennzeichnet, mit asymmetrischen Betroffenheiten, ohne eindeutige Lösung. In solchen Feldern können weder Expertise noch Mehrheitsentscheidungen allein tragfähige Lösungen hervorbringen. In vielen lebensnahen Bereichen wie etwa Verkehr, Wohnen, Pflege oder Ernährung reicht außerdem Fachwissen allein nicht aus; gefragt ist erfahrungsbasiertes Alltagswissen über Nutzungsrealitäten, Hindernisse oder unbeabsichtigte Nebenwirkungen. Deliberative Verfahren wie Bürger\*innenräte können bei vielen dieser Fragen Orientierung geben, da unterschiedliche Formen von Wissen und Wertorientierungen in einen produktiven Dialog treten (Dryzek 2000). Bürger\*innenbeteiligung, etwa in der Gesundheitspolitik oder Technikfolgenabschätzung, kann potenzielle Zielkonflikte explizit machen und die Praktikabilität als auch die Legitimität von Lösungen erhöhen (Jasanoff 2003).

#### Box 2: Lernprozesse und politische Bildung

Bürger\*innenräte entfalten bedeutende Wirkungen auf die Teilnehmenden. Sie ermöglichen demokratische Lernprozesse: sie vermitteln Wissen, Kompetenzen und Selbstwirksamkeitserfahrungen. Der Prozess schult sie darin, sich in komplexe Themen einzuarbeiten, Informationen kritisch zu hinterfragen, unterschiedliche Perspektiven abzuwägen und gemeinsam tragfähige Entscheidungen zu formulieren. Dadurch entsteht ein vertieftes Verständnis politischer Zusammenhänge und Entscheidungslogiken. Der Lerneffekt gilt als eine der am besten erforschten Wirkungen deliberativer Verfahren. Zahlreiche Studien zeigen, dass Teilnehmende danach informierter, reflektierter und motivierter sind, sich weiter politisch einzubringen. Diese Veränderung wirkt oft über den Kreis der Teilnehmenden hinaus – etwa durch Gespräche im sozialen Umfeld oder durch Vermittlung durch Medien – und kann so eine Multiplikationswirkung entfalten.

Weitgehend offen bleibt jedoch, wie sich diese Lernerfahrungen auf die Gesellschaft insgesamt übertragen. Die kollektive Wirkung hängt davon ab, ob und wie solche Prozesse öffentlich vermittelt, begleitet und wiederholt werden. Bürger\*innenräte können jedenfalls als Räume demokratischen Lernens verstanden werden und als Beweis dafür, dass Bürger\*innen in der Lage sind, sich aktiv, informiert und verantwortungsvoll an politischen Entscheidungsprozessen zu beteiligen (Curato et al. 2017; Grönlund et al. 2010).

Politische Institutionen stehen aktuell in vielen Politikfeldern vor der Aufgabe, mutige und langfristig wirksame Entscheidungen zu treffen. Allerdings verhindern parteipolitisches Kalkül, kurzfristige Wahlzyklen und der Einfluss mächtiger Interessen oft, dass es wirklich dazu

kommt. Im Gegensatz formulieren Bürger\*innenräte häufig mutigere und langfristiger orientierte Empfehlungen als politische Entscheidungsträger\*innen erwarten und fühlen sich der Gesamtgesellschaft gegenüber verantwortlich. Beispiele zeigen auch, dass Bürger\*innen bereit sind, ambitionierte Maßnahmen zu unterstützen, wenn sie die zugrundeliegenden Zielkonflikte verstehen und die Entscheidungsprozesse als fair erleben. Bürger\*innenräte können damit den politischen Möglichkeitsraum erweitern, indem sie Politiker\*innen den gesellschaftlichen Rückhalt für politisch riskante, aber langfristig sinnvolle bzw. notwendige Entscheidungen geben. Sie können auch dazu beitragen, Blockaden im politischen System zu überwinden (Lindell 2025; Smith 2009; Velghe et al. 2025).

## 6.2. Stärkere Repräsentation und Inklusion

Durch die gewichtete Zufallsauswahl gelingt es Bürger\*innenräten, die soziale Vielfalt einer Gesellschaft systematischer abzubilden als Wahlen oder als Beteiligungsformen, die auf Selbstselektion beruhen, wie Bürger\*inneninitiativen oder öffentliche Konsultationen. Letztere werden tendenziell stärker von Personen mit höherem Bildungsniveau, Einkommen und politischem Selbstvertrauen genutzt und können bestehende soziale Ungleichheiten im politischen Prozess reproduzieren oder sogar verstärken (Smith 2009; Vrydagh 2023). In Bürger\*innenräten sind Stimmen von Menschen mit geringer formaler Bildung und geringem Einkommen stärker vertreten. Dazu kommt, dass die Teilnahme zumeist nicht an Staatsbürger\*innenschaft gebunden ist und somit auch Menschen ohne formales Wahlrecht eingebunden werden können. Dies stellt einen wesentlichen Unterschied zur repräsentativen Demokratie dar, die in vielen Ländern erhebliche Teile der Bevölkerung von Wahlen ausschließt. Damit können Bürger\*innenräte Räume schaffen, in denen Stimmen gehört werden, die im politischen Prozess sonst kaum Gewicht haben (Bauböck 2015). Gleichzeitig weist die Forschung darauf hin, dass auch bei Zufallsauswahl Selbstselektionsverzerrungen nicht vollständig ausgeschlossen werden können, da etwa die Teilnahmebereitschaft bei politisch interessierten Personen höher ist. Allerdings kann dieser Bias durch gezielte Maßnahmen – etwa mehrstufige aufsuchende Einladungsverfahren und angemessene Vergütung deutlich reduziert werden (Vrydagh 2023). Im Vergleich zu anderen Beteiligungsformaten können Bürger\*innenräte damit ein Instrument zur Förderung inklusiver politischer Repräsentation bieten.

### Box 3: John Rawls: Viele Perspektiven – ein Schritt zu mehr Gerechtigkeit

Der US-amerikanische Philosoph John Rawls (1921-2002) entwirft in seinem 1971 erstmals publizierten Werk „The Theory of Justice“ (Rawls 2003) mit dem „Schleier des Nichtwissens“ einen Idealzustand der fairen Urteilsbildung: Menschen sollen über gesellschaftliche Regeln beraten, ohne zu wissen, welche soziale Position sie selbst einnehmen. Auf diese Weise sollen Eigeninteressen neutralisiert und Entscheidungen getroffen werden, die für alle gerecht sind.

In der Praxis ist ein solcher Zustand selbstverständlich nicht erreichbar; man kann sich an ihn jedoch annähern, wenn in einer Gruppe möglichst vielfältige soziale Hintergründe, Perspektiven und Lebenserfahrungen vertreten sind. Bürger\*innenräte können in diesem Sinne als ein Versuch gesehen werden, den Rawls'schen Idealbedingungen näherzukommen.

## 6.3. Gegen Fragmentierung und Polarisierung

In einer fragmentierten Öffentlichkeit bieten Bürger\*innenräte ein Gegenmodell zu algorithmisch verstärkter Polarisierung („Echokammern“) (Cinelli et al. 2021; Habermas 2022) und der Generierung von Aufmerksamkeit durch Empörung (Pörksen 2020). Bürger\*innenräte zeigen, dass Verständigung in pluralen Gesellschaften möglich ist. Menschen mit unterschiedlichen Hintergründen und Überzeugungen bringen ihre jeweiligen Erfahrungen, Wahrnehmungen und Meinungen zu realen politischen Problemen ein. Dadurch können „Resonanzräume“ (Rosa 2016) entstehen: Orte, an denen soziale Lernprozesse und gemeinsame Urteilsbildung möglich werden. Es wird nicht nur argumentiert, sondern auch zugehört, abgewogen und

verstanden. Dies sind Fähigkeiten, die im aktuellen öffentlichen Diskurs zunehmend verloren gehen, die aber dringend nötig sind.

Solche Settings erhöhen auch die Bereitschaft, Gegenargumente ernst zu nehmen, Positionen zu revidieren und über unterschiedliche Positionen und Werte hinweg tragfähige Kompromisse zu entwickeln. Wenn Diskussions- und Entscheidungsprozesse als fair und transparent empfunden werden, können Teilnehmende Ergebnisse akzeptieren, selbst wenn sie selbst nicht vollinhaltlich zustimmen würden (Patze-Diordiychuk 2025).

#### **6.4. Vertrauen in politische Institutionen und Selbstwirksamkeit**

Bürger\*innenräte finden nicht in einer isolierten Laborsituation statt, sondern sind an ein politisches System angebunden und haben den Anspruch, die repräsentative Demokratie zu ergänzen und zu beleben. Die Argumente, Ideen und Empfehlungen, die in diesen Prozessen entstehen, sollen in unterschiedlichen gesellschaftlichen Bereichen rezipiert werden: sowohl in formalen politischen Institutionen als auch in der medialen Öffentlichkeit und Zivilgesellschaft. Wenn dies gelingt, können Bürger\*innenräte dazu beitragen, das Gefühl politischer Selbstwirksamkeit zu stärken und verlorenes Vertrauen zwischen Bürger\*innen und politischen Entscheidungsträger\*innen wieder aufzubauen. Wenn die Teilnehmenden erleben, dass ihre Perspektiven Gewicht haben, dass die Ergebnisse ernsthaft geprüft und in Entscheidungsprozesse integriert werden, kann daraus neues Vertrauen in das politische System entstehen. Auch jenseits der direkt Beteiligten kann Vertrauen in das politische System gestärkt werden: wenn Bürger\*innenräte positive öffentliche Resonanz finden, die Themen und Entscheidungsprozesse transparent kommuniziert werden und nachvollziehbar ist, wie und warum ihre Empfehlungen in der Politik aufgegriffen werden oder auch nicht (Goovaerts et al. 2025).

Dieses Vertrauen ist jedoch fragil: Falsch geweckte Erwartungen, unzureichende Kommunikation, oder eine unzureichende Einbettung in politische Systeme können Frustration und Demokratieverdrossenheit fördern (ebd.; Sintomer 2018; Talpin 2019). Wie andere partizipative Formate bergen auch Bürger\*innenräte das Risiko der Instrumentalisierung und der bloßen Legitimierung bereits getroffener politischer Entscheidungen, in der neueren Literatur als „citizen washing“ diskutiert (Petit/Oleart 2025).

#### **6.5. Ebenen der Wirksamkeit von Bürger\*innenräten**

Das in den vorangegangenen Punkten skizzierte Potenzial entfaltet sich nicht automatisch. In Bezug auf die Frage, wann Bürger\*innenräte wirksam sind, können mehrere Ebenen der Wirksamkeit oder des „Gelingens“ unterschieden werden: In einem engeren Sinn geht es darum, ob und wie ein Bürger\*innenrat seine unmittelbaren Ziele in Bezug auf den geplanten Prozess und das Ergebnis erreicht: War Ablauf des Prozesses und die Deliberation gut organisiert und inklusiv, war die Information hochwertig und verständlich, wurden Ergebnisse durch sorgfältige Abwägung erzielt? Auf einer zweiten Ebene geht es um die Frage, ob und wie der Prozess im politischen System verankert und die Ergebnisse in politische Prozesse eingeflossen sind. Eine dritte Ebene betrifft die Wirkung auf die Teilnehmenden selbst – verfügen sie über höheres Wissen, Beteiligungskompetenz, politisches (Selbst)-Vertrauen? Und auf einer vierten und übergeordneten Ebene geht es um die Frage, ob und wie Bürger\*innenräte zu einer Demokratisierung der Demokratie beitragen können. Darum dreht sich der folgende abschließende Abschnitt.

Dabei ist wichtig festzuhalten: ein Bürger\*innenrat kann „wirksam“ in einem engeren Sinn sein, ohne unbedingt demokratisierend auf einer höheren Ebene zu wirken – und umgekehrt. Bürger\*innenräte können gut organisiert sein, gute Empfehlungen produzieren und eine positive Erfahrung für die Teilnehmenden sein. Von einer demokratisierenden Wirkung kann man jedoch erst dann sprechen, wenn systemische Effekte erzeugt werden, wie etwa mehr politische

Gleichheit etwa durch höheren Einfluss zuvor marginalisierter Gruppen, vermehrte und differenziertere Debatten in der Öffentlichkeit, gesteigerte institutionelle Responsivität oder erweiterte Mitbestimmungsmöglichkeiten, die Entwicklung von neuen Formen von Partizipation. Dies ist als Kausaleffekt – vor allem unmittelbar – kaum messbar, Effekte können auch oft erst mit zeitlichem Abstand auftreten oder identifiziert werden.

## 7. Bürger\*innenräte und die Demokratisierung der Demokratie

Die Wiederentdeckung des Losverfahrens und seine Anwendung in Bürger\*innenräten und anderen deliberativen Formaten gelten als bedeutende demokratische Innovationen. Sie versprechen, neue Perspektiven in politische Prozesse einzubringen und die Legitimität politischer Entscheidungen zu stärken. In unserem Verständnis sind Bürger\*innenräte keine punktuellen Beteiligungsprojekte, sondern Bausteine eines demokratischen Systems, in dem Repräsentation, Partizipation und Deliberation miteinander verschränkt sind und das seine Entscheidungsformen kontinuierlich reflektiert und weiterentwickelt (Mansbridge et al. 2012; Dryzek 2017; Smith 2021). Vor diesem Hintergrund stellt sich die zentrale Frage: Können Bürger\*innenräte zu einer „Demokratisierung der Demokratie“ beitragen? In der wissenschaftlichen Literatur wird dies kontrovers diskutiert.

Unter „Demokratisierung der Demokratie“ verstehen wir hier einerseits die Ausweitung inklusiver, begründungsorientierter und öffentlicher Deliberation, die eine breit getragene politische Urteilsbildung ermöglicht (Habermas 1998; Mansbridge et al. 2012). Andererseits meinen wir damit die Erweiterung realer Mitbestimmungsrechte sowie institutionell abgesicherter Beteiligungsmöglichkeiten, die Bürger\*innen befähigen, politische Entscheidungsprozesse wirksam mitzugestalten (Fung/Wright 2001; Pateman 2012, 1970). Aus diesen beiden Perspektiven konzentrieren sich die Debatten über die demokratisierende Wirkung von Bürger\*innenräten auf drei zentrale Dimensionen: ihre Rolle in der öffentlichen Sphäre, ihre Position innerhalb bestehender Machtstrukturen und Agenda Settings, sowie ihre Funktion als Orte demokratischer Beteiligungspraxis und politischer Handlungsermächtigung.

### 7.1. Demokratische Deliberation versus deliberative Demokratie

Aus Perspektive deliberativer Demokratietheorien bedeutet Demokratisierung vor allem die Ausweitung öffentlicher, inklusiver und begründungsorientierter Meinungsbildung. Politische Legitimität entsteht hier nicht allein durch Wahlen, sondern durch gesellschaftlichen Austausch, durch den Argumente überprüfbar und unterschiedliche gesellschaftliche Perspektiven sichtbar werden (Habermas 1998; Mansbridge et al. 2012). Bürger\*innenräte können in diesem Sinn dann demokratisierend wirken, wenn der Meinungsbildungsprozess selbst und seine Ergebnisse in breitere öffentliche Diskurse einfließen und politische Entscheidungen beeinflussen (Lafont 2019). Wenn die Deliberation jedoch auf kleine, kontrollierte Räume begrenzt bleibt, besteht die Gefahr, entpolitisierend zu wirken, da eine zu starke Ausrichtung auf Konsens und auf Verfahrensgerechtigkeit innerhalb dieser Räume dazu führen kann, dass gesellschaftliche Machtverhältnisse, soziale Konflikte und strukturelle Ungleichheiten ausgebündet werden (Chambers 2009). Die irischen Verfassungsprozesse zeigten hingegen, wie deliberative Foren demokratische Wirkung entfalten können. Auch wenn die Deliberation selbst in geschützten Räumen stattfand, öffneten sie öffentliche Debatten, erzeugten breite gesellschaftliche Rechtfertigungsdiskurse und stärkten letztlich die demokratische Mitbestimmung (Farrell et al. 2019).

## **7.2. Bürger\*innenräte und parlamentarische Repräsentation: Ergänzung oder Konkurrenz?**

Die Frage, welchen Einfluss Bürger\*innenräte auf politische Entscheidungen haben können, verweist auch auf ein grundlegendes Spannungsverhältnis zur parlamentarischen Demokratie. Mit losbasierten deliberativen Formaten wird der Anspruch verbunden, gesellschaftliche Vielfalt sowie inklusive und reflektierte Meinungsbildung stärker zu berücksichtigen, als dies über Wahlen bzw. in gewählten Institutionen möglich ist. Daraus ergibt sich ein strukturelles Dilemma: Ohne institutionelle Einbettung bleibt ihre politische Wirksamkeit begrenzt; eine starke oder verbindliche Verankerung würde hingegen die Autorität gewählter Organe relativieren und stößt daher auf Zurückhaltung. In der Praxis werden Bürger\*innenräte häufig ad hoc und mit begrenztem Mandat eingerichtet (Courant 2022). Die politische Funktion von Bürger\*innenräten bewegt sich damit in einem Spannungsfeld. Einerseits besteht damit das Risiko, dass diese Verfahren primär dann eingesetzt werden, wenn ihr erwarteter Output politisch anschlussfähig ist oder zusätzliche Legitimation verspricht<sup>16</sup>. Auf der anderen Seite zeigen Erfahrungen, wie etwa in Irland oder Frankreich, dass Bürger\*innenräte in Kontexten politischer Blockaden oder gesellschaftlicher Kontroversen eingesetzt werden und dort konstruktive Formen der Aushandlung eröffnen<sup>17</sup>.

Als hilfreicher Zugang erscheint, die Formate nicht abstrakt zu bewerten, sondern danach zu fragen, wie gut repräsentative Institutionen, insbesondere Parteien, zentrale demokratischen Funktionen – wirksame Inklusion, gemeinsame Willensbildung und Übersetzung in bindende Entscheidungen (Warren 2017) – erfüllen. Kuyper/Wolkenstein (2019) schlagen vor, Bürger\*innenräte bei gut funktionierender Repräsentation komplementär, bei deutlichen Verzerrungen oder Blockaden stärker gekoppelt bzw. mit klarerem Mandat einzusetzen.

Ein Zusatzaspekt ist, dass deliberative Formate über den konkreten Anlass hinaus selbst politische Dynamiken entfalten können. Sie können Erwartungen an politische Beteiligung verändern und bei Teilnehmenden und in der Zivilgesellschaft Forderungen nach größerer Verbindlichkeit oder institutioneller Verankerung auslösen. Bürger\*innenräte werden damit selbst zu einem Gegenstand politischer Aushandlung.

## **7.3. Wer bestimmt was (nicht) diskutiert wird? – Macht und Agendakontrolle**

In diesem Zusammenhang stellt sich auch die Frage der Kontrolle über Themenauswahl und Problemdefinitionen: wer bestimmt, worüber beraten wird – und worüber nicht? In den meisten Fällen werden Bürger\*innenräte top-down organisiert und ihre Mandate und Themen von öffentlichen Institutionen vorgegeben. Daraus folgt, dass politisch sensible Themen möglicherweise systematisch ausgeschlossen werden und sich Bürger\*innenräte innerhalb eines eng definierten Rahmens bewegen, der Kräfteverhältnisse nicht berührt, ein Mechanismus, den Lukes als zweite Dimension der Macht beschreibt: die Fähigkeit, Konflikte und Alternativen so zu begrenzen, dass bestimmte Fragen gar nicht erst verhandelt werden (Lukes 2004). Als mögliche Alternative verweisen einige Autor\*innen auf das Potenzial von bottom-up organisierten Bürger\*innenräten, die von der Zivilgesellschaft initiiert werden, und bei der Themenauswahl nicht eingeschränkt ist (Böker/Elstub 2015). Ihre politische Wirksamkeit hängt jedoch wiederum davon ab, ob und wie politische Institutionen bereit sind, Ergebnisse aufzugreifen (Curato/Böker 2016). Gleichzeitig können solche Prozesse selbst öffentliche Aufmerksamkeit erzeugen, Debatten anstoßen und politischen Druck auf Entscheidungsträger\*innen ausüben.

---

<sup>16</sup> siehe Instrumentalisierung 7.7.

<sup>17</sup> Für verschiedene Vorschläge für die Verknüpfung mit repräsentativen Entscheidungsprozessen siehe Setälä 2017

## **7.4. Wer bestimmt, wer sich beteiligt? Das Risiko der „gezähmten Beteiligung“**

Demokratisierung setzt voraus, dass politische Systeme responsiver werden und gleichberechtigten politischen Einfluss ermöglichen (Dahl 1989). Historisch wurde dies häufig weniger durch demokratische Innovationen, als durch kollektive Mobilisierung und soziale Bewegungen vorangetrieben (Della Porta 2020, 2013). Losbasierte Beteiligungsformate folgen demgegenüber einer anderen Logik: Sie beruhen auf der Zusammenführung individuell ausgewählter Personen, die sich zuvor nicht kannten und zumeist nicht (und jedenfalls nicht gemeinsam) politisch organisiert sind. Kritische Demokratieforschung verweist hier auf das Risiko eines „public docile“ (Blondiaux 2008 zit. in Talpin 2019: 432) – einer „gezähmten“ und politisch handhabbaren Gruppe. Wenn Beteiligung stark auf losbasierte deliberative Formate konzentriert werde, könnten soziale Bewegungen und kollektive Akteur\*innen an Einfluss verlieren, und Forderungen nach struktureller Demokratisierung und Formen kollektiver Selbstermächtigung geschwächt werden (Sintomer 2023). Diese Effekte sind jedoch keineswegs zwangsläufig. Bürger\*innenräte sind weder Ersatz noch Gegenmodell kollektiver Mobilisierung. Ihre Wirkung hängt zudem wesentlich von der Stärke der Zivilgesellschaft ab: Wo soziale Bewegungen deliberative Verfahren kritisch begleiten oder selbst einfordern, können Bürger\*innenräte gesellschaftliche Konflikte aufnehmen, strukturelle Ungleichheiten sichtbar machen und kollektive Anliegen verstärken (Della Porta 2020, 2013) und mitunter zu einer Entwicklung von neuen Kooperationsformen und demokratischen Innovationen führen (Flesher Fominaya 2022).

## **7.5. Demokratische Praktiken ausweiten: “Learn to participate by participating”**

Vertreter\*innen der partizipativen Demokratietheorie, wie die Politikwissenschaftlerin Carole Pateman betonen wiederum (1970, 2012), dass Demokratien nur dann demokratischer werden, wenn Menschen wirksame, alltägliche und institutionell abgesicherte Beteiligungsmöglichkeiten erhalten, die ihre politische Handlungsfähigkeit stärken: „Individuals learn to participate by participating“ (Pateman 2012: 10). In einem ähnlichen Sinne definieren Archon Fung und Erik Olin Wright (2001) Demokratisierung als die Entwicklung von partizipativen Institutionen, die strukturelle Ungleichheiten politischer Einflussnahme reduzieren. Bürger\*innenräte können, insbesondere wenn sie institutionell abgesichert und gesetzlich verankert sind, wie etwa in der deutschsprachigen Gemeinschaft Belgiens, oder im österreichischen Bundesland Vorarlberg, als solche Lern- und Mitbestimmungsräume fungieren. Zahlreiche Studien zeigen, dass Bürger\*innenräte dazu führen, dass die Teilnehmenden mehr politisches Wissen und demokratischen Kompetenzen erlangen, und mehr Vertrauen in politischen Prozesse entwickeln (Boulianne 2019; Knobloch/Gastil 2015; Theuwis et al. 2025).

## **7.6. Institutionelle Kapazitäten als unterbeleuchteter Schlüsselfaktor**

Deliberative Verfahren entfalten ihr demokratisierendes Potenzial nicht allein durch eine hohe Beteiligungsqualität oder durch gute Empfehlungen. Sie setzen neben politischem Willen und einer gut geplanten Einbettung in laufende Politikprozesse auch ausreichende öffentliche Kapazitäten voraus, mit den Ergebnissen sinnvoll umzugehen. In der Forschung und Praxis zu demokratischen Innovationen wird dieser Aspekt bislang jedoch vergleichsweise wenig beachtet. Der Schwerpunkt liegt häufig auf Fragen der Legitimität – also darauf, wie Beteiligung gestaltet wird und wer beteiligt ist –, während die institutionellen, administrativen und politischen Voraussetzungen für die Weiterverarbeitung deliberativer Ergebnisse in den Hintergrund treten. Dabei beginnt für die Umsetzung entscheidende politische Arbeit zumeist erst dann, wenn Empfehlungen in Parlament oder Verwaltungen eingespeist werden. Ob und wie die Ergebnisse deliberativer Verfahren Wirkung entfalten, hängt entscheidend davon ab, ob staatliche Institutionen über die Zeit, Kompetenzen, personellen Ressourcen und Koordinationsfähigkeit verfügen, um diese Impulse aufzunehmen und weiterzuentwickeln. Vor diesem Hintergrund wird deutlich, dass die Wirkung deliberativer Verfahren nicht nur eine Frage ihrer

eigenen Qualität, sondern ebenso eine Frage staatlicher und administrativer Handlungsfähigkeit ist (Escobar/Bua 2025).

## 7.7. Spannungsfeld Institutionalisierung versus Instrumentalisierung

Neuere Literatur über Bürger\*innenräte weist in diesem Zusammenhang auf ein Spannungsverhältnis hin: Damit diese politisch und demokratisierend wirken können, braucht es Institutionalisierung<sup>18</sup>, etwa klare Mandate, transparente und stabile Regeln, sowie verbindliche Folgemechanismen, die sicherstellen, dass die Empfehlungen in politische Entscheidungsprozesse einfließen. Genau darauf zielen die Vorschläge um die Institutionalisierung deliberativer Formate ab (OECD 2020). Gleichzeitig wird jedoch auch davor gewarnt, angelehnt an die Warnung der „gezähmte Beteiligung“, Bürger\*innenräte in eine Art standardisierte „Beteiligungsmaschine“ zu verwandeln (Courant 2022). Das Risiko einer technokratischen, depolisierten Form von Beteiligung zeigt sich besonders in Politikfeldern mit starken ökonomischen oder technologischen Interessen, wie etwa im Bereich Digitalisierung oder Künstlicher Intelligenz. In solchen Fällen drohen Bürger\*innenräte zu „citizenwashing“ zu werden – also zu einem Voranbringen einer Agenda von einflussreichen Akteuren unter dem Deckmantel der Bürger\*innenbeteiligung (Petit/Oleart 2025).

## 7.8. Spannungsfeld Institutionalisierung versus Innovation

Im Zusammenhang mit der notwendigen Institutionalisierung von demokratischen Innovationen wird auch betont, dass deliberative Prozesse keine „triviale Maschine“ sind (Von Foerster 1995)<sup>19</sup>, bei der ein gegebener Input zuverlässig zu einem vorhersehbaren Output führt. Sie sind Prozesse, in denen das Aufeinandertreffen von unterschiedlichen Personen und Akteur\*innen unvorhersehbare Dynamiken hervorbringt. In Bürger\*innenräten können neue Ideen und Koalitionen entstehen, Menschen werden politisiert und engagieren sich über den Prozess hinaus, Expert\*innen und Stakeholder entwickeln neue Probleminterpretationen und Politikoptionen, und auch beteiligte Politiker\*innen verändern möglicherweise ihre Sichtweisen. Pierri (2025) betont deshalb, dass demokratische Innovationen nur dann ihr generatives“ Potenzial entfalten, wenn Institutionalisierung nicht als vollständige Verregelung verstanden wird, sondern als Rahmen, der Offenheit, Konflikt und Lernen ausdrücklich zulässt. Die Formate dürfen somit nicht als statisch verstanden werden, sondern als „umkämpft, fragil und sich stetig weiterentwickelnd“ (Escobar 2022: 157)

Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, wie eine Institutionalisierung von demokratischen Innovationen wie Bürger\*innenräte sowohl Dauerhaftigkeit und Verlässlichkeit, als auch Weiterentwicklung und Überraschung ermöglichen kann. Diskutiert wird, wie wiederkehrende Bürger\*innenräte, gesetzliche Verankerung oder administrative Standards mit ausreichenden Ermessens- und Gestaltungsspielräumen für Organisator\*innen und Teilnehmende kombiniert werden können, damit das Handeln der Bürger\*innen nicht auf die Rolle von „Laienexpert\*innen im vorgegebenen Verfahren“ reduziert ist (Dean et al. 2020). Eine zu starke Formalisierung kann jene politisierenden, irritierenden und transformatorischen Effekte abschwächen, die Bürger\*innenräte demokratiepolitisch interessant machen. Entscheidend ist, demokratische Innovationen so zu institutionalisieren, dass ihr kreativer Charakter erhalten bleibt, bzw. umgekehrt, kreative und konfliktive Formen des Engagements in stabile institutionelle Arrangements zu integrieren, ohne diese zu domestizieren (Escobar/Bua 2025).

<sup>18</sup> definiert von Dimitri Courant als Wiederholung der Formate an einem oder verschiedenen Orten, mit stabilen Regeln (zitiert in (Pierri 2025)

<sup>19</sup> In Anlehnung an Heinz von Foersters Unterscheidung zwischen trivialen und nicht-trivialen Maschinen

## **7.9. Fazit: Können Bürger\*innenräte zu einer Demokratisierung der Demokratie beitragen?**

Ob Bürger\*innenräte eine demokratisierende Wirkung entfalten – im Sinne größerer politischer Gleichheit, stärkerer öffentlicher Deliberation, institutioneller Responsivität sowie breiterer Teilhabe – hängt von zahlreichen Faktoren ab. Neben der konkreten Ausgestaltung des deliberativen Prozesses und den anschließenden Follow-up Maßnahmen sind vor allem politische und gesellschaftliche Rahmenbedingungen entscheidend: die politische Kultur, die institutionelle Einbettung, bestehende Machtverhältnisse. Hinzu kommen zeitliche Faktoren wie parteipolitische Konstellationen, unerwartete Ereignisse oder die Dringlichkeit des behandelten Themas.

Um diese Frage angemessen beantworten zu können, braucht es auch vertiefte empirische Forschung zur Verbindung zwischen demokratischen Innovationen, Öffentlichkeit und politischen Entscheidungsabläufen. Das Forschungsfeld der deliberativen Demokratie erscheint aktuell gespalten zwischen jenen, die sich auf die Gestaltung idealer deliberative Formate konzentrieren, und jenen, die sich auf die eine deliberative Öffentlichkeit fokussieren (Asenbaum 2025). Systemische Ansätze betonen, dass Deliberation in vielfältigen, sich überschneidenden Räumen stattfindet und nur durch deren Verbindung demokratiefördernd wirken kann. Zugleich weisen Verteter\*innen der konfliktorientierten Demokratietheorie wie Chantal Mouffe (2009, 2005), darauf hin, dass eine demokratische Weiterentwicklung nicht vorrangig durch gelingende Deliberation, sondern vor allem durch die Artikulation von Konflikten entsteht. Bürger\*innenräte müssen aus dieser Perspektive daher auch Räume sein, in denen politische Gegensätze produktiv ausgetragen werden können, und damit dazu beitragen, unterdrückte Konflikte freizulegen, Machtasymmetrien herauszufordern und die demokratische Pluralität zu stärken.

Unter geeigneten Bedingungen können Bürger\*innenräte demokratische Entscheidungsprozesse unterstützen – insbesondere in politisch polarisierten Situationen, bei komplexen Zielkonflikten oder wenn gesellschaftliche Vielfalt, Alltagsexpertise und öffentliche Legitimation besondere Bedeutung haben. In solchen Kontexten können sie unterschiedliche Perspektiven zusammenführen, Prioritäten sichtbar machen und kollektive Lernprozesse ermöglichen. Ihre demokratisierende Wirkung entsteht jedoch nur, wenn sie politisch wirksam angebunden sind, Offenheit und Konflikt zulassen und ihre Ergebnisse öffentliche Debatten auslösen und in politische Entscheidungen einfließen. In diesem Fall haben sie das Potenzial, die Qualität öffentlicher Meinungsbildung zu erhöhen, politische Gleichheit zu fördern und neue Formen demokratischer Selbstermächtigung zu eröffnen. Auf der anderen Seite besteht die Gefahr, dass Bürger\*innenräte – wie andere deliberative und partizipative Formate – ko-optiert und zur Legitimation bereits vorentschiedener politischer Agenden genutzt werden (Petit/Oleart 2025). Die demokratiefördernde Wirkung von Bürger\*innenräten ist daher weder garantiert noch automatisch: Sie entsteht dort, wo politische Akteure bereit sind, sich auf ihre transformative Dynamik einzulassen, diese zuzulassen, einzufordern und zu fördern.

## Literatur

- Asenbaum, Hans (2025): A multiperspectival approach to democratic theory: Five lessons for democratic innovations. In: Politics. <https://doi.org/10.1177/02633957251320041>
- Banerjee, Subhabrata Bobby (2022): Decolonizing Deliberative Democracy: Perspectives from Below. In: Journal of Business Ethics 181(2), 283–299. <https://doi.org/10.1007/s10551-021-04971-5>
- Bauböck, Rainer (2015): Morphing the Demos into the right shape. Normative principles for enfranchising resident aliens and expatriate citizens. In: Democratization 22(5), 820–839. <https://doi.org/10.1080/13510347.2014.988146>
- Bergquist, Magnus/Nilsson, Andreas/Harring, Niklas/Jagers, Sverker C. (2022): Meta-analyses of fifteen determinants of public opinion about climate change taxes and laws. In: Nature Climate Change 12(3), 235–240. <https://doi.org/10.1038/s41558-022-01297-6>
- Böker, Marit/Elstub, Stephen (2015): The possibility of critical mini-publics: Realpolitik and normative cycles in democratic theory. In: Representation 51(1), 125–144. <https://doi.org/10.1080/00344893.2015.1026205>
- Boulianne, Shelley (2019): Building Faith in Democracy: Deliberative Events, Political Trust and Efficacy. In: Political Studies 67(1), 4–30. <https://doi.org/10.1177/0032321718761466>
- Bua, Adrian/Escobar, Oliver (2018): Participatory-deliberative processes and public policy agendas: lessons for policy and practice. In: Policy Design and Practice 1(2), 126–140. <https://doi.org/10.1080/25741292.2018.1469242>
- Chambers, Simone (2009): Rhetoric and the Public Sphere. Has Deliberative Democracy Abandoned Mass Democracy. In: Political Theory 37(2), 323–350.
- Chambers, Simone (2003): Deliberative Democratic Theory. In: Annual Review of Political Science 6(1), 307–326. <https://doi.org/10.1146/annurev.polisci.6.121901.085538>
- Cinelli, Matteo/De Francisci Morales, Gianmarco/Galeazzi, Alessandro/Quattrociocchi, Walter/Starnini, Michele (2021): The echo chamber effect on social media. In: Proceedings of the National Academy of Sciences 118(9). <https://doi.org/10.1073/pnas.2023301118>
- Courant, Dimitri (2022): Institutionalizing deliberative mini-publics? Issues of legitimacy and power for randomly selected assemblies in political systems. In: Critical Policy Studies 16(2), 162–180. <https://doi.org/10.1080/19460171.2021.2000453>
- Courant, Dimitri (2020): From Kleroterion to Cryptology: The Act of Sortition in the 21st Century, Instruments and Practices. In: Sortition and Democracy: History, Tools, Theories. .
- Courant, Dimitri (2019): Délibération et tirage au sort au sein d'une institution permanente. Le Conseil supérieur de la fonction militaire (1968–2016): In: Participations N° 23(1), 61–91. <https://doi.org/10.3917/parti.023.0061>
- Curato, Nicole/Böker, Marit (2016): Linking mini-publics to the deliberative system: a research agenda. In: Policy Sciences 49(2), 173–190. <https://doi.org/10.1007/s11077-015-9238-5>
- Curato, Nicole/Dryzek, John S./Ercan, Selen A./Hendriks, Carolyn M./Niemeyer, Simon (2017): Twelve Key Findings in Deliberative Democracy Research. In: Daedalus 146(3), 28–38. [https://doi.org/10.1162/DAED\\_a\\_00444](https://doi.org/10.1162/DAED_a_00444)
- Curato, Nicole/Farrell, David/Geissel, Brigitte/Grönlund, Kimmo/Mockler, Patricia/Pilet, Jean-Benoit/Renwick, Alan/Rose, Jonathan/Setälä, Maija/Suiter, Jane (2021): Deliberative Mini-Publics: Core Design Features. 1. Aufl. Bristol University Press.

- Curato, Nicole/Hammond, Marit/Min, John B. (2019): Power in Deliberative Democracy: Norms, Forums, Systems. Political Philosophy and Public PurposeCham: Springer International Publishing.
- Curato, Nicole/Sass, Jensen/Ercan, Selen A./Niemeyer, Simon (2022): Deliberative democracy in the age of serial crisis. In: International Political Science Review 43(1), 55–66. <https://doi.org/10.1177/0192512120941882>
- Dahl, Robert Alan (1989): Democracy and its critics. Nachdr. New Haven: Yale University Press.
- Dean, Rikki/Boswell, John/Smith, Graham (2020): Designing Democratic Innovations as Deliberative Systems: The Ambitious Case of NHS Citizen. In: Political Studies 68(3), 689–709. <https://doi.org/10.1177/0032321719866002>
- Della Porta, Donatella (2020): How social movements can save democracy: democratic innovations from below. Cambridge, UK ; Medford, MA: Polity.
- Della Porta, Donatella (2013): Can democracy be saved? participation, deliberation and social movements. Cambridge: Polity.
- Devine, Daniel/Valgarðsson, Viktor/Smith, Jessica/Jennings, Will/Scotto Di Vettimo, Michele/Bunting, Hannah/McKay, Lawrence (2024): Political trust in the first year of the COVID-19 pandemic: a meta-analysis of 67 studies. In: Journal of European Public Policy 31(3), 657–679. <https://doi.org/10.1080/13501763.2023.2169741>
- Dryzek, John S. (2000): Deliberative Democracy and Beyond: Liberals, Critics, Contestations. Oxford: Oxford University Press.
- Dryzek, John S./Bächtiger, André/Milewicz, Karolina (2011): Toward a Deliberative Global Citizens' Assembly: Deliberative Global Citizens' Assembly. In: Global Policy 2(1), 33–42. <https://doi.org/10.1111/j.1758-5899.2010.00052.x>
- Dryzek, John S./Niemeyer, Simon J. (2024): How to constitute global citizens' forums: Key selection principles. In: Global Policy 15(4), 604–614. <https://doi.org/10.1111/1758-5899.13409>
- Elstub, Stephen/Escobar, Oliver (Hg.) (2019): Handbook of Democratic Innovation and Governance. Edward Elgar Publishing.
- Ercan, Selen A./McSwiney, Jordan/Parry, Lucy/Curato, Nicole/Asenbaum, Hans/Webb, Adele/Savini, Emanuela/McCaul, Justin (2025): Guidebook for Deliberative Engagement: Key Features and Practical Insights
- Escobar, Oliver (2022): Between radical aspirations and pragmatic challenges: Institutionalizing participatory governance in Scotland. In: Critical Policy Studies 16(2), 146–161. <https://doi.org/10.1080/19460171.2021.1993290>
- Escobar, Oliver/Bua, Adrian (2025): Democratic innovation for change: A participatory corrective to deliberative hegemony. In: Politics. <https://doi.org/10.1177/02633957251349635>
- Farrell, David M./Suiter, Jane/Harris, Clodagh (2019): 'Systematizing' constitutional deliberation: the 2016–18 citizens' assembly in Ireland. In: Irish Political Studies 34(1), 113–123. <https://doi.org/10.1080/07907184.2018.1534832>
- Fishkin, James S. (2025): Can Deliberation Cure the Ills of Democracy? 1. Aufl. Oxford University PressOxford.
- Fishkin, James S. (1991): Democracy and deliberation: new directions for democratic reform. New Haven (Conn.) London: Yale university press.

Flesher Fominaya, Cristina (2022): Reconceptualizing Democratic Innovation: “Democratic Innovation Repertoires” and Their Impact Within and Beyond Social Movements. In: *Democratic Theory* 9(2), 78–100. <https://doi.org/10.3167/dt.2022.090205>

Floridia, Antonio (2018): The Origins of the Deliberative Turn. In: Bächtiger, Andre/Dryzek, John S./Mansbridge, Jane/Warren, Mark D. (Hg.): *The Oxford Handbook of Deliberative Democracy*. Oxford University Press, 35–54.

Foa, Roberto/Klassen, Andrew/Slade, Micheal/Rand, Alex/Collins, Rosie (2020): *The Global Satisfaction with Democracy Report 2020*. University of Cambridge.

Freire, Paulo (2000): *Pedagogy of the oppressed*. 30th anniversary ed. New York: Continuum.

Fung, Archon/Wright, Erik Olin (2001): Deepening Democracy: Innovations in Empowered Participatory Governance. In: *Politics & Society* 29(1), 5–41. <https://doi.org/10.1177/0032329201029001002>

Goovaerts, Ine/De Fine Licht, Jenny/Marien, Sofie (2025): When deliberative mini-publics’ outcomes and political decisions clash: Examining how responsive communication influences legitimacy perceptions. In: *European Journal of Political Research* 64(2), 767–789. <https://doi.org/10.1111/1475-6765.12711>

Grönlund, Kimmo/Setälä, Maija/Herne, Kaisa (2010): Deliberation and civic virtue: lessons from a citizen deliberation experiment. In: *European Political Science Review* 2(1), 95–117. <https://doi.org/10.1017/S1755773909990245>

Habermas, Jürgen (2022): Ein neuer Strukturwandel der Öffentlichkeit und die deliberative Politik. Erste Auflage, Originalausgabe. Berlin: Suhrkamp.

Habermas, Jürgen (1998): *Faktizität und Geltung: Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaats*. 1. Aufl. Suhrkamp Taschenbuch Wissenschaft Frankfurt am Main: Suhrkamp.

Hammond, Marit (2019): Deliberative democracy as a critical theory. In: *Critical Review of International Social and Political Philosophy* 22(7), 787–808. <https://doi.org/10.1080/13698230.2018.1438333>

Hendriks, Frank (2023): *Rethinking Democratic Innovation: Cultural Clashes and the Reform of Democracy*. 1. Aufl. Oxford University Press Oxford.

Hollard, Virginie (2020): Elections and Sortition in Ancient Rome: Was There Such a Thing as a Roman Democracy. In: *Sortition and Democracy: History, Tools, Theories*. .

Jasanoff, Sheila (2003): Technologies of Humility: Citizen Participation in Governing Science. In: *Minerva* 41(3), 223–244. <https://doi.org/10.1023/A:1025557512320>

Justino, Patricia/Samarin, Melissa, UNU-WIDER (2025): Trust in a changing world: Social cohesion and the social contract in uncertain times (WIDER Working Paper Nr. 2025). WIDER Working Paper UNU-WIDER.

Knobloch, Katherine R./Gastil, John (2015): Civic (Re)socialisation: The Educative Effects of Deliberative Participation. In: *Politics* 35(2), 183–200. <https://doi.org/10.1111/1467-9256.12069>

Kuyper, Jonathan W./Wolkenstein, Fabio (2019): Complementing and correcting representative institutions: When and how to use mini-publics. In: *European Journal of Political Research* 58(2), 656–675. <https://doi.org/10.1111/1475-6765.12306>

Lafont, Cristina (2019): *Democracy without Shortcuts: A Participatory Conception of Deliberative Democracy*. 1. Aufl. Oxford University Press Oxford.

- Lennon, Breffní/Dunphy, Niall P./Sanvicente, Estibaliz (2019): Community acceptability and the energy transition: a citizens' perspective. In: Energy, Sustainability and Society 9(1). <https://doi.org/10.1186/s13705-019-0218-z>
- Lindell, Marina (2025): Internal dynamics at work. In: De Gruyter Handbook of Citizens' Assemblies. De Gruyter, 57–70.
- Lorenzoni, Irene/Jordan, Andrew James/Sullivan-Thomsett, Chantal/Geese, Lucas (2025): A review of National Citizens' Climate Assemblies: learning from deliberative events. In: Climate Policy 25(9), 1546–1562. <https://doi.org/10.1080/14693062.2024.2449416>
- Lukes, Steven (2004): Power: a radical view. 2nd ed. Hounds Mills, Basingstoke, Hampshire : New York: Palgrave Macmillan.
- Manin, Bernard (1997): The Principles of Representative Government. 1. Aufl. Cambridge University Press.
- Mansbridge, Jane J./Bohman, James/Chambers, Simone/Christiano, Thomas/Fung, Archon/Parkinson, John/Thompson, Dennis F./Warren, Mark (2012): A systemic approach to deliberative democracy. In: Deliberative systems: deliberative democracy at the large scale, Theories of institutional design. Cambridge: Cambridge University Press.
- Mansbridge, Jane/Bohman, James/Chambers, Simone/Christiano, Thomas/Fung, Archon/Parkinson, John/Thompson, Dennis F./Warren, Mark E. (2012): A systemic approach to deliberative democracy. In: Parkinson, John/Mansbridge, Jane (Hg.): Deliberative Systems. Cambridge University Press, 1–26.
- Mendonça, Ricardo Fabrino/Asenbaum, Hans (2025): Decolonizing deliberative democracy. In: European Journal of Social Theory. <https://doi.org/10.1177/13684310241297906>
- Mouffe, Chantal (2009): The democratic paradox. Repr. Radical thinkersLondon New York: Verso.
- Mouffe, Chantal (2005): On the political. Thinking in actionLondon ; New York: Routledge.
- Negt, Oskar (2011): Der politische Mensch: Demokratie als Lebensform. 2. Aufl. Oskar Negt: SchriftenGöttingen: Steidl.
- Niemeyer, Simon (2011): The Emancipatory Effect of Deliberation: Empirical Lessons from Mini-Publics. In: Politics & Society 39(1), 103–140. <https://doi.org/10.1177/0032329210395000>
- OECD (2025): Government at a Glance 2025. Government at a GlanceOECD Publishing.
- OECD (2024): OECD Survey on Drivers of Trust in Public Institutions – 2024 Results: Building Trust in a Complex Policy Environment. OECD Publishing.
- OECD (2020): Innovative Citizen Participation and New Democratic Institutions: Catching the Deliberative Wave. OECD Publishing.
- Parkinson, John/Mansbridge, Jane J. (Hg.) (2012): Deliberative systems: deliberative democracy at the large scale. Theories of institutional designCambridge: Cambridge University Press.
- Pateman, Carole (2012): Participatory Democracy Revisited. In: Perspectives on Politics 10(1), 7–19. <https://doi.org/10.1017/S1537592711004877>
- Pateman, Carole (1970): Participation and Democratic Theory. 1. Aufl. Cambridge University Press.

Patze-Diordiychuk, Peter (Hg.) (2025): Bürgerräte: mehr Beratung und Repräsentativität bei kommunalen Grundsatzfragen. Beiträge zur Demokratieentwicklung von untenBonn: Stiftung Mitarbeit.

Petit, Perle/Oleari, Alvaro (2025): Citizenwashing EU Tech Policy: EU Deliberative Mini-Publics on Virtual Worlds and Artificial Intelligence. In: Politics and Governance 14. <https://doi.org/10.17645/pag.10468>

Pierrini, Paola (2025): Creativity or Institutionalization? Beyond the Dualism in Democratic Innovation. In: Politics and Governance 14. <https://doi.org/10.17645/pag.10685>

Pörksen, Bernhard (2020): Empörung Der permanente Skandal im digitalen Zeitalter. In: Stichworte zur Zeit. Bielefeld, Germany: transcript Verlag, 77–82.

Prats, Mariana/Smid, Sina/Ferrin, Monica (2024): Lack of trust in institutions and political engagement: An analysis based on the 2021 OECD Trust Survey (OECD Working Papers on Public Governance). OECD Working Papers on Public Governance.

Rabatel, Liliane/Sintomer, Yves (Hg.) (2020): Sortition and democracy: history, tools, theories. Exeter: Imprint Academic.

Radtke, Jörg/Renn, Ortwin (2024): Participation in Energy Transitions: A Comparison of Policy Styles. In: Energy Research & Social Science 118, 103743. <https://doi.org/10.1016/j.erss.2024.103743>

Rawls, John (2003): A theory of justice. Rev. ed., 5.-6. printing. Cambridge, Mass: Belknap Press of Harvard Univ. Press.

Reuchamps, Min/Vrydaghs, Julien/Welp, Yanina (Hg.) (2023): De Gruyter Handbook of Citizens' Assemblies. De Gruyter.

Reybrouck, David van (2022): Gegen Wahlen: warum Abstimmen nicht demokratisch ist. Achte Auflage. Göttingen: Wallstein Verlag.

Rosa, Hartmut (2016): Resonanz: eine Soziologie der Weltbeziehung. Erstausgabe. Berlin: Suhrkamp Verlag.

Setälä, Maija (2017): Connecting deliberative mini-publics to representative decision making. In: European Journal of Political Research 56(4), 846–863. <https://doi.org/10.1111/1475-6765.12207>

Sintomer, Yves (2023): The Government of Chance: Sortition and Democracy from Athens to the Present. 1. Aufl. Cambridge University Press.

Sintomer, Yves (2018): From Deliberative to Radical Democracy? Sortition and Politics in the Twenty-First Century. In: Politics & Society 46(3), 337–357. <https://doi.org/10.1177/0032329218789888>

Smith, Graham (2009): Democratic Innovations: Designing Institutions for Citizen Participation. 1. Aufl. Cambridge University Press.

Stockemer, Daniel/Sundström, Axel (2022): Worldwide Age Representation in Parliaments (WARP) Dataset

Talpin, Julien (2019): Le tirage au sort démocratise-t-il la démocratie ? Ou comment la démocratie délibérative a dépolitisé une proposition radicale: In: Participations Hors Série(HS), 453–473. <https://doi.org/10.3917/parti.hs01.0453>

Theuwis, Marie-Isabel/Van Ham, Carolien/Jacobs, Kristof (2025): A meta-analysis of the effects of democratic innovations on participants' attitudes, behaviour and capabilities. In: European Journal of Political Research 64(2), 960–984. <https://doi.org/10.1111/1475-6765.12722>

- Velghe, Pieter/Bottin, Jehan/Niessen, Christoph/Gebauer, Rebecca/Sautter, Ann-Mireille/Reuchamps, Min (2025): The Ostbelgien Model: five years on. Deliberative Democracy Digest. <https://www.publicdeliberation.net/the-ostbelgien-model-five-years-on/>
- Veloso, Lucas/Curato, Nicole/Ross, Melisa/Morán, Azucena (2025): Vulnerability is not a checklist: Grounded Normative Theory in global deliberation. In: Qualitative Research. <https://doi.org/10.1177/14687941251341997>
- Vlerick, Michael (2020): Towards Global Cooperation: The Case for a Deliberative Global Citizens' Assembly. In: Global Policy 11(3), 305–314. <https://doi.org/10.1111/1758-5899.12785>
- Von Foerster, Heinz (Hg.) (1995): Einführung in den Konstruktivismus. 2. Aufl., 7.-8. Tsd. Serie PiperMünchen: Piper.
- Vrydagh, Julien (2023): Citizens' assemblies: An introduction. In: De Gruyter Handbook of Citizens' Assemblies. De Gruyter, 1–21.
- Warren, Mark E. (2017): A Problem-Based Approach to Democratic Theory. In: American Political Science Review 111(1), 39–53. <https://doi.org/10.1017/S0003055416000605>
- Will, Pierre-Étienne (2020): Appointing Officials by Drawing Lots in Late Imperial China (1594–1911). In: Sortition and Democracy: History, Tools, Theories. .
- Willis, Rebecca/Curato, Nicole/Smith, Graham (2022): Deliberative democracy and the climate crisis. In: WIREs Climate Change 13(2). <https://doi.org/10.1002/wcc.759>
- Young, Iris Marion (Hg.) (2010): Inclusion and democracy. Oxford political theoryOxford New York: Oxford University Press.
- Zandonella, Martina (2025): Demokratie aus Sicht der Bevölkerung. Demokratie Monitor 2018 – 2024. Wien: Foresight.
- Zuboff, Shoshana (2022): Surveillance Capitalism or Democracy? The Death Match of Institutional Orders and the Politics of Knowledge in Our Information Civilization. In: Organization Theory 3(3). <https://doi.org/10.1177/26317877221129290>

## Zur Autorin

Karin Küblböck ist Ökonomin und Senior Researcher an der Österreichischen Forschungsstiftung für Internationale Entwicklung. Sie hat zwei Bürger\*innenräte mitgestaltet: den Österreichischen Klimarat der Bürger\*innen und Bürger (2022) und den Guten Rat für Rückverteilung (2024).