

Einige Qualitätskriterien für ausgeloste Bürgerversammlungen

Timo Rieg

Waren ausgeloste Bürgerversammlungen noch vor wenigen Jahren den meisten Menschen in Deutschland unbekannt und löste die Idee, Stellvertreter auszulosen, Entsetzen aus (1), finden sie sich nun im Koalitionsvertrag der Regierungsparteien. (2) Mit dem ersten bundesweiten Bürgerrat zur Demokratiereform gelang 2019 der Durchbruch des Verfahrens in Deutschland. (3)

Bürgerräte als Form aleatorischer (also per Los zusammengesetzter) Versammlungen erleben derzeit einen regelrechten Boom, selbst in kleinen Gemeinden werden Mini-Bürgerräte initiiert. Dabei unterscheiden sich die eingesetzten Verfahren auch bei großer Namensähnlichkeit zum Teil deutlich (4), während die Politikwissenschaft auf den neuen Trend noch kaum reagiert hat (ausführlich: Rieg 2020b).

Gemein ist all diesen aleatorischen Verfahren aber folgendes: Es wird eine recht große Gruppe an Menschen aus der Grundgesamtheit, zu der sie gehören, ausgelost, um nach einer mehrtägigen Beratung zu einem konkreten Problem (und möglichst konkreten Fragestellungen) eine Lösung vorzuschlagen. Die Rolle der Ausgelosten ist dabei weder, ihre mitgebrachte Meinung zu vertreten (das passt besser zu Wahlen) noch sich mit kreativen Lösungsideen zu überbieten (dafür sind ganz andere kreative Verfahren ohne Zugangsbeschränkung viel besser geeignet). Die ausgelosten Bürger sollen viel mehr alle relevanten Fakten und Meinungen zu einem Thema hören und miteinander beraten. Sie sind Stellvertreter der (Bevölkerungs-)gruppe, aus der sie per Los bestimmt wurden, sie arbeiten stellvertretend für viele andere.

Eine Vielzahl von Qualitätskriterien für solche aleatorischen Bürgerversammlungen sind ausführlich in einem Sammelband (Dienel et al. 2014) sowie kompakt und aktualisiert in einem Aufsatz (Dienel/Rieg 2019) erschienen, worauf hier verwiesen sei. Aufgrund vieler Gespräche und Diskussionen (5) sollen hier zu vier besonders relevanten Punkten einige Qualitätsaspekte betont werden, nämlich zur Auslosung, zum Informations-Input, zur Moderation und zur Weiterentwicklung der Methoden.

1. Beteiligte

Um Mitglieder einer aleatorischen Bürgerversammlung auslosen zu können, muss zunächst die Gruppe definiert werden, für die sie stellvertretend arbeiten soll. Zwei Grundentscheidungen stehen dabei an: Ob als Ausgeloste auch oder sogar nur »Betroffene« in Betracht kommen (a) und ob eine Orientierung am Wahlrecht sinnvoll, notwendig oder verzerrend ist (b).

a) Sollen auch oder gar nur »Betroffene« ausgelost werden?

Bürgerbeteiligung setzt in den meisten Fällen auf Betroffene, ob sie nun unmittelbar von (geplanten) Maßnahmen der Politik und Verwaltung tangiert sind oder ob sie sich emotional angesprochen fühlen und deshalb engagieren möchte. Aleatorische Bürgerversammlungen setzen hingegen vom Grundkonzept gerade darauf, dass die Teilnehmer nicht in erster Linie ihre Eigeninteressen verfolgen. Die Ausgelosten sollen nicht ihre

Partikularinteressen vertreten, sondern die ihnen für alle am besten erscheinende Lösung erarbeiten (ausführlicher: Schneidereit 2020: 4).

Beispiel: Wenn generell über den Ausbau der Windenergie beraten werden soll, wäre eine Bürgerversammlung nur mit Teilnehmern aus einer an einem großen Windpark gelegenen Ortschaft natürlich nicht repräsentativ für die Gesamtbevölkerung. Stattdessen müssen Betroffene als »Experten in eigener Sache« Informationsinput in die Versammlung geben können (6).

Eine bestimmte Quote von Betroffenen in der Bürgerversammlung - also als Entscheider - wäre hingegen nicht zielführend. Zum einen müssten dann auch zig andere »Betroffenen«-Quoten berücksichtigt werden (vom Windparkbetreiber über die Anwohner von AKW und Braunkohlekraftwerken bis hin zu Betriebsräten der Erneuerbaren-Energie-Wirtschaft).

Zum anderen verkehrt die gezielte Betroffenen-Einbindung die Rollen (bei Gerichtsjurys wäre diese Betroffenheit ggf. als »Befangenheit« ein Ausschlusskriterium): Betroffene sind Lobbyisten und insofern Experten für ein bestimmtes Anliegen, deshalb gehören sie im Verfahren auf die Seite der Informationsgeber, nicht der Entscheider. In wie weit eine geringe Zahl Betroffener, die schlicht per Losentscheid eingeladen wurden, akzeptabel ist, muss gut erörtert werden. Bei kleinen Versammlungen können schon einzelne meinungsstarke Betroffene einen starken Einfluss auf den Meinungsbildungsprozess haben. Solange es keine Teilnahmepflicht aller Ausgelosten gibt begünstigt die Selbstselektion Betroffene, weil sie ein besonderes Interesse für das Thema haben und sich Einflussmöglichkeiten zu ihren Gunsten erhoffen.

Nicht in diesem Sinne als »Betroffene« gesehen werden soziodemografisch fassbare Bürgergruppen, etwa alle Jugendlichen eines bestimmten Alters, alle Mütter, alle Rentner etc. Für bestimmte Fragen kann eine solche Eingrenzung sinnvoll sein. Die Grundgesamtheit der Bürger, aus der gelost wird, ist dann wieder groß genug, dass Partikularinteressen statistisch angemessen verdünnt werden.

b) Soll eine wahlrechtskompatible Empfehlung erarbeitet werden oder soll die Meinung der gesamten Bevölkerung (einer Region) zu einer Sachfrage ermittelt werden?

Viele Konzepte für Bürgerversammlungen sehen eine besondere Berücksichtigung derer vor, die im politischen Prozess keine Stimme haben, z.B. Minderjährige und Ausländer. Dies ist richtig und notwendig, wenn die Meinung aller erhoben werden soll. In einzelnen Fällen kann es für die politische Anschlussfähigkeit allerdings sinnvoll sein, an die Auslosung dieselben Bedingungen zu stellen, die ans aktive Wahlrecht gestellt werden, so etwa beim Bürgerrat Demokratie (8). Auch hier kann es sinnvoller sein, Vertreter bestimmter gesellschaftlicher Gruppen auf der Inputseite zu berücksichtigen und so deren Sichtweise in die Beratungen einzuspeisen. Dies gilt z.B. regelmäßig für Kinder, wenn sie von dem Beratungsthema tangiert sind (zu aleatorischen Versammlungen nur mit jungen Leuten siehe Rieg 2020a).

Stichpunkte zur Auslosung der Beteiligten:

- Die Grundgesamtheit muss groß genug sein; in der Regel sollten sich die Ausgelosten nicht bereits kennen, um unvorbelastet miteinander beraten zu können.
- Da bei der derzeitigen freiwilligen Teilnahme eine große Selbstselektion erfolgt, sind ggf. bestimmte Personen als nicht-losbar zu definieren, z.B. Amts- und Mandatsträger, Mitarbeiter der betroffenen Verwaltungen etc.
- Teilnahme muss allen Ausgelosten ermöglicht werden (»aktives Onboarding«)

- in der Auslosung nicht vertretene Gesellschaftsgruppen müssen ggf. auf der Input-Seite berücksichtigt werden, als Informationsgeber und ggf. Anspruchsteller.

2. Information der Bürgerversammlung (Jury)

Jede per Auslosung zusammengesetzte Bürgerversammlung benötigt zu ihrem Beratungsthema (sehr viel) Informations-Input. Denn wollte man nur vorhandene Meinungen zu allgemein bekannten Themen repräsentativ erheben, sind die etablierten Instrumente der Meinungsforschung weitaus preiswerter und aufgrund der großen Stichprobe auch noch genauer. Die Idee aleatorischer Deliberation ist hingegen, eine Stichprobe der Bevölkerung bzw. einer bestimmten (regionalen) Bevölkerungsgruppe ein konkretes Problem stellvertretend für ihre Grundgesamtheit ausgiebig beraten zu lassen - und zwar bestens informiert. Die Bürger sollen nicht eine Meinung artikulieren, die sie schon haben, und diese ggf. mit pauschalen Lösungsvorschlägen verbinden. Die Bürger sollen tun, was im Alltagsgeschäft Politik und Verwaltung übertragen ist: ein Problem von allen Seiten aus betrachten, alle Lösungsvorschläge zur Kenntnis nehmen und am Ende entscheiden, was ihrer Ansicht nach das Beste ist (ausführlich in Rieg 2020b: 20-26).

Im Gegensatz zu Politik und Verwaltung sind sie dabei an keinerlei Parteiprogramm oder »Linie des Hauses« gebunden, und sie sind frei von allen Zwängen, die beruflichen oder lobbyistischen Entscheidern aufgebürdet sind. Das Pfund ausgeloster Bürger ist, dass sie in ihrer Gesamtheit »gewöhnliche Bürger« sind (»ordinary people«), also eben keine elitäre Auswahl bilden, sondern einen bunten Querschnitt. Und so, wie sich Politik und Verwaltung sehr intensiv mit einzelnen gesellschaftlichen Fragen beschäftigen, anstatt ad hoc eine Meinung zu äußern, müssen sich auch Ausgeloste intensiv mit dem befassen, wozu sie ein Votum abgeben sollen. Selbst wenn es sich bei der Fragestellung um etwas handelt, was in der Öffentlichkeit bereits intensiv behandelt wurde (Schlagworte wie »Klimaschutz« oder »Zuwanderung« etwa), ist eine faire, ausgewogene, alle denkbaren Aspekte umfassende Information zu diesem Thema ein Grundstein aleatorischer Demokratie oder Partizipation. Dies wird oft falsch verstanden als die Notwendigkeit, auch die weniger Gebildeten auf den Stand der Wissenden zu bringen.

Tatsächlich geht es aber darum, auch den vermeintlich im Diskussionsthema Kenntnisreichen die Vielfalt an Perspektiven, an Fragen und Lösungsvorschlägen zugänglich zu machen. Es gibt hier nicht die »Schlaunen« und die »Dummen«. Auch wer sich besonders firm im Beratungsthema fühlt, sollte im Laufe des Informationsprozesses noch neue Argumente, neue Sichtweisen kennenlernen und im besten Falle auch verstehen. Das zentrale Prüfkriterium für die Qualität des Inputs zu einer aleatorischen Bürgerversammlung lautet: Niemand soll später sagen können, ein relevanter Aspekt sei unbeachtet geblieben. Denn sollte dies begründet geschehen, hilft kein Verweis auf Zeit- oder Geldknappheit oder irgendwelche sonstigen Umstände - das Bürgerbeteiligungsverfahren wäre damit hinfällig. Wenn aleatorische Deliberation und gar aleatorische Demokratie Gehalt haben wollen, müssen ihre Verfahren letztlich gerichtlich überprüfbar sein - so hoch muss die Messlatte liegen.

Vom sog. Durchführungsträger (7) verlangt dies, für die Information der Ausgelosten alles zu berücksichtigen, was berechtigterweise das Votum prägen könnte. Berechtig meint: es muss sich einerseits um substantielle, andererseits um zulässige Aspekte handeln. Natürlich können nicht nur, sondern müssen verfassungsfeindliche Positionen ausgeblendet werden. Aber es genügt sicherlich in vielen Fällen nicht, die Positionen der im jeweils zuständigen Parlament vorhandenen Parteien zu referieren. Auch zivilgesellschaftliche Außenseiterideen

müssen ihren Platz bekommen, oder anders gesagt: wenn etwas nicht im Parteiprogramm einer Parlamentsgruppe steht und auch nicht von großen Interessengruppen vorgetragen wird, ist es noch lange keine indiskutable Idee.

Das Organisationsteam einer aleatorischen Bürgerversammlung muss auf offene Fragen auch kurzfristig reagieren und bspw. kurzfristig zusätzliche Informationen oder Experten zur Verfügung stellen können. Denn es ist ja gerade Sinn solcher Veranstaltungen, neue Sichtweisen aus der Bürgerschaft in die Beratung einzubinden.

Stichworte zum Informations-Input für die Versammlung:

- Alle benötigten Informationen müssen eingebracht werden
- Alle Positionen, die relevant und legitim sind, müssen vorkommen
- Nachfragen der Bürger müssen möglich sein (ggf. kurzfristig weitere Experten laden)
- Alle Ausgelosten sollen am Ende der Beratung auf einem gemeinsamen Wissensstand sein
- Betroffene müssen gehört werden

3. Moderation

An die Moderation (bzw. »Prozessbegleitung«, wie es bei Planungszellen heißt) müssen höchste Anforderungen gestellt werden, weil hier - neben dem Informations-Input für die Ausgelosten - das größte Einfallstor für Beeinflussungsmöglichkeiten zu sehen ist. In allen Diskussionen über aleatorische Demokratie und Partizipation (zum Unterschied siehe Rieg 2020a: 2) werden Moderation und Information der beratenden Bürger problematisiert. Dabei wird gar nicht einmal unterstellt, es könne eine absichtliche Beeinflussung der Entscheidungen oder Empfehlungen gewollt sein; aber persönliche Einstellungen zum Thema, Sympathien und Antipathien für Juroren, ungewollt wertende Darstellungen, Zusammenfassungen oder Kommentare u.v.m. können Einfluss auf Gesprächsverläufe nehmen.

Deshalb sollten die Möglichkeiten (unbewusster) Einflussnahme seitens des Durchführungsträgers schon vom Prozessdesign her auf das Geringstmögliche begrenzt werden. Idealerweise wird daher bereits vor einer aleatorischen Bürgerversammlung das Procedere von unabhängiger Seite geprüft. Ohne bürokratische Hürden könnte dies bedeuten, schon die Konzeption von nicht involvierten Experten auf mögliche Verfälschungen der Bürgerworten prüfen zu lassen. Kritischer, kollegialer Rat sollte als Teil der Qualitätssicherung verstanden werden, wie dies in Deutschland etwa das »Qualitätsnetz Bürgergutachten« beansprucht (9).

Eine neutrale Begutachtung der tatsächlichen Durchführung des Verfahrens sollte Standard sein, Rückmeldungen dürfen jedoch nicht erst Wochen oder Monate später auf empirisch abgesicherter Basis erfolgen, sondern müssen im laufenden Prozess erwünscht sein. Für das Herzstück aller aleatorischen Verfahren, die Themendiskussion und Beratung in Kleingruppen der ausgelosten Bürger, muss daher stets auch begründet werden, wenn überhaupt eine Moderation (mit der Gefahr der Einflussnahme) eingesetzt wird. Finden die entscheidenden Bürgerberatungen ohne Moderation statt (wie bei Planungszellen üblich), so muss sichergestellt werden, dass nicht von einzelnen Gruppenmitgliedern selbst (unbewusst) Einfluss auf den Meinungsbildungsprozess genommen wird, etwa weil in jeder Kleingruppe ein Bürger die Moderatorenrolle übernimmt (was mutmaßlich keine Verbesserung gegenüber dem Einsatz einer geschulten Moderation wäre).

Stichworte zur Moderation:

- Moderation muss verständliche Sprache nutzen
- Moderation muss Bürger als Fachleute würdigen und wertschätzen (denn dafür wurden sie ausgelost)
- Moderation muss auf Chancengleichheit achten (jeder kommt gleichermaßen zu Wort, keine persönlichen Auseinandersetzungen)
- Vorsicht bei Anmerkungen/ Zusammenfassungen aus dem Stehgreif (wann immer möglich, sollten sie redaktionell und schriftlich vorbereitet sein, um unbewusste Kommentierungen, Auslassungen etc. zu vermeiden)
- Moderation hat grundsätzlich nichts zu kommentieren
- wo verzichtbar, sollte Moderation unterbleiben.

4. Lernender Prozess

Nicht nur, weil aleatorische Bürgerbeteiligung noch recht neu ist, sollte sie als lernender Prozess gesehen werden. Auch ausgeloste Bürgerräte werden nicht der Weisheit letzter Schluss sein, und alle heutigen »Qualitätsstandards« sind nur vorläufig. Feedback von Teilnehmer/-innen muss stets zur Weiterentwicklung der Formate genutzt werden, alle Akteure sollten nicht nur kritikfähig sein, sondern sich selbst als Lernende begreifen (10). Bürgerbeteiligung und Demokratie werden immer weiterentwickelt werden - von Bürgerinnen und Bürgern.

Hinweis

Der Beitrag ist eine aktualisierte Fassung der Erstveröffentlichung im *eNewsletter Netzwerk Bürgerbeteiligung* (Ausgabe 02/2020 vom 02.07.2020)

<https://www.netzwerk-buergerbeteiligung.de/informieren-mitmachen/eneNewsletter/eneNewsletter-2020/eneNewsletter-nr-22020/>

Anmerkungen

(1) Der promovierte Redaktionsleiter einer öffentlich-rechtlichen Literatursendung erschrak 2013 bei der Vorstellung meines Buches (Rieg 2013) am Telefon mit den Worten: »Auslosung? Da lassen Sie sich mal was Besseres einfallen!« Und legte grußlos auf. Drei Jahre später erschien David van Reybroucks »Against Elections« und wurde ein weltweiter Bestseller, mit Grußwort des ehemaligen UN-Generalsekretärs Kofi Annan.

(2) »Wir wollen die Entscheidungsfindung verbessern, indem wir neue Formen des Bürgerdialogs wie etwa Bürgerräte nutzen, ohne das Prinzip der Repräsentation aufzugeben. Wir werden Bürgerräte zu konkreten Fragestellungen durch den Bundestag einsetzen und organisieren. Dabei werden wir auf gleichberechtigte Teilhabe achten. Eine Befassung des Bundestages mit den Ergebnissen wird sichergestellt.« In der Fassung der SPD-Fraktion auf S. 8 https://www.spd.de/fileadmin/Dokumente/Koalitionsvertrag/Koalitionsvertrag_2021-2025.pdf

(3) Zu Genese und Ergebnissen siehe <http://www.aleatorische-demokratie.de/planungszellen-fuer-demokratie/> Für eine Übersicht zu Bürgerräten auch in anderen Ländern siehe <https://www.buergerrat.de/hintergrund/buergerraete-weltweit/>

(4) Zu den Unterschieden siehe <http://www.aleatorische-demokratie.de/buergerrat-buergerparlament-und-andere-begriffe-aleatorischer-demokratie/>

(5) Besonderer Dank geht an die Kolleginnen und Kollegen der Tagung des Procedere-Verbunds 2020 in der Evangelischen Akademie Loccum.

(6) Zum Ablauf einer ausgelosten Bürgerversammlung siehe <http://www.aleatorische-demokratie.de/planungszelle/>

(7) Als »Durchführungsträger« werden Firmen bezeichnet, die im Auftrag dessen, der eine Bürgerempfehlung erhalten möchte (meist Kommune, Land), den Prozess ganz oder teilweise organisieren. Dazu gehört v.a. die Aufbereitung der Fragestellung, die Suche nach geeigneten Informationsgebern (Referenten, aber auch Ortsbesichtigungen, Literatur etc.), Einladung der Ausgelosten, Organisation der Bürgerversammlung selbst sowie notwendige Nacharbeiten, z.B. redaktionelle Erstellung des Abschlussberichts (»Bürgergutachten«), soweit dies nicht von den Bürgern noch während der Versammlung selbst verfasst wird (siehe zu dieser Möglichkeit Rieg 2014: 365).

(8) Die Organisatoren setzten beim Bürgerrat Demokratie auf einen Kompromiss: Ausgelost wurden deutsche Staatsbürger ab 16 Jahren, wie dies z.T. für Kommunalwahlen und die Landtagswahlen in Brandenburg sowie Hamburg und Bremen (Bürgerschaft) gilt.

<https://demokratie.buergerrat.de/buergerrat/buergerrat-auf-bundesebene/losverfahren/>

(9) siehe: <https://www.planungszelle.de/netzwerk/> Als Gründungsmitglied muss ich allerdings kritisch einräumen, dass gerade mit Beginn des Bürgerrat-Booms die kollegiale Kritik »aus Zeitgründen« stark abgenommen hat. Hier steht daher ein Metathema zur Beratung an: Wie kann durch kollegiale Kontrolle mehr Transparenz in aleatorische Bürgerbeteiligungsverfahren gebracht werden?

(10) Vgl. zum Begriff einer »Lernenden Demokratie« <https://www.lernende-demokratie.de/de/vision>

Literatur

Dienel, Hans-Liudger/ Timo Rieg (2019): Qualitätsstandards von Bürgerbeteiligungsverfahren mit Zufallsauswahl, in: Jörg Sommer (Hrsg.): Kursbuch Bürgerbeteiligung, Band 3, Verlag der Deutschen Umweltstiftung, S. 191-205

Dienel, Hans-Liudger/ Antoine Vergne/ Kerstin Franzl/ Raban Fuhrmann/ Hans Lietzmann (Hrsg.) (2014): Die Qualität von Bürgerbeteiligungsverfahren – Evaluation und Sicherung von Standards am Beispiel von Planungszellen und Bürgergutachten, oekom verlag München

Rieg, Timo (2013): Demokratie für Deutschland, Berliner Konsortium

Rieg, Timo (2014): Planungszellen mit Jugendlichen als Youth Citizens Jurys. In: Dienel, Hans-Liudger/ Kerstin Franzl/ Raban Fuhrmann/ Hans Joachim Lietzmann und Antoine Vergne (Hrsg.): Qualitätssicherung der Bürgerbeteiligung am Beispiel von Planungszellen / Bürgergutachten, München: Oekom, S. 357-368

Rieg, Timo (2020a): Auslosung als Chance demokratischer Jugendpartizipation, in: eNewsletter Netzwerk Bürgerbeteiligung 01/2020 vom 08.04.2020,

<https://www.netzwerk-buergerbeteiligung.de/informieren-mitmachen/eneNewsletter/eneNewsletter-2020/eneNewsletter-nr-12020/>

Rieg, Timo (2020b): Ausgeloste Bürgerparlamente - Warum die Politikwissenschaft dringend empirische Forschung zur aleatorischen Demokratie braucht, in: Bayerischer Forschungsverbund Zukunft der Demokratie (Hrsg.): Working Paper Nr. 2, <https://fordemocracy.hypotheses.org/2765>

Schneidereit, Rolf (2020): Der gordische Knoten von Klima und Demokratie, in: eNewsletter Netzwerk Bürgerbeteiligung 01/2020 vom 08.04.2020

https://www.netzwerk-buergerbeteiligung.de/fileadmin/Inhalte/PDF-Dokumente/newsletter_beaerage/1_2020/nbb_beaerag_schneidereit_200408.pdf

Autor

Timo Rieg ist Diplom-Journalist und Diplom-Biologe. Er arbeitet als Publizist (www.journalistenbuero.com) und ist u.a. Kolumnist beim Deutschlandradio. Das aleatorische Verfahren Planungszelle hat er bei Peter Dienel gelernt. Er betreibt die Projektseite www.aleatorische-demokratie.de und ist Host des Podcasts »?Macht:Los!«

Redaktion

Stiftung Mitarbeit

Redaktion eNewsletter Wegweiser Bürgergesellschaft

Björn Götz-Lappe, Ulrich Rüttgers

Ellerstr. 67

53119 Bonn

E-Mail: newsletter@wegweiser-buergergesellschaft.de