

Qualitätskriterien für ausgeloste Bürgerversammlungen

Timo Rieg

Weil per Los zusammengesetzte Bürgerversammlungen, Bürgerräte, Citizens' Assemblies (1) derzeit auf großes Interesse selbst in der Politik stoßen, es aber kein standardisiertes Verfahren für solche Formen der Bürgerbeteiligung gibt, wächst die Notwendigkeit, Qualitätskriterien und Mindeststandards zu formulieren. Bei der diesjährigen Werkstatt-Tagung des Procedere Verbunds in Loccum (2) trugen daher in einer Session Expertinnen und Experten solche Qualitätsmerkmale zusammen. Ziel war nicht die Erarbeitung einer vollständigen Liste von Qualitätskriterien, sondern die Fokussierung auf die drei Bereiche, die in Diskussionen über sog. »aleatorische« (3) Verfahren stets kritisch gesehen werden: die Bestimmung der Teilnehmergruppe, die sachgerechte Information der Ausgelosten und die Moderation der Beratungen. Nachfolgend werden aus den Beratungen auf der Werkstatt-Tagung nur diejenigen Aspekte referiert, welche eine erste im Jahr 2019 erstellte Sammlung (Dienel/Rieg 2019) ergänzen oder vertiefen. (4)

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.

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 betroffen sind, oder ob sie sich emotional betroffen fühlen und deshalb engagieren möchten. 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 Teilnehmer/innen aus einer an einem großen Windpark gelegenen Ortschaft natürlich nicht repräsentativ für die Gesamtbevölkerung. Notwendig hingegen wäre, solche Betroffene als Expert/innen einen Informationsinput in die Versammlung geben zu lassen (5). Eine bestimmte Quote von Betroffenen in der Bürgerversammlung – also als Entscheider/innen – wäre hingegen nicht zielführend. Zum einen müssten dann auch zig andere »Betroffenen«-Quoten berücksichtigt werden (vom Windparkbetreiber über die Anwohner/innen von AKWs und Braunkohlekraftwerken bis hin zu Betriebsrät/innen 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 Expert/innen für ein bestimmtes Anliegen, deshalb gehören sie im Verfahren auf die Seite der Informationsgeber/innen, nicht der Entscheider/innen. Inwieweit 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/innen, 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/innen. Dies ist richtig und notwendig, wenn die Meinung aller in einer Gesellschaft Lebenden erhoben werden soll. In einzelnen Fällen kann es für die politische Anschlussfähigkeit allerdings sinnvoll sein, an die Auslosung dieselben Bedingungen zu stellen, die ans Wahlrecht gestellt werden, so etwa beim Bürgerrat Demokratie (5). Auch hier kann es sinnvoller sein, Vertreter/innen 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).

Zusammenfassende Stichpunkte zur Auslosung der Beteiligten:

- Eine Teilnahme muss allen Ausgelosten ermöglicht werden (»aktives Onboarding«).
- In der Auslosung nicht vertretene Gesellschaftsgruppen müssen ggf. auf der Input-Seite als Informationsgeber berücksichtigt werden.

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 wohl-informiert. Die Bürger/innen sollen nicht eine Meinung artikulieren, die sie schon haben, und diese ggf. mit pauschalen Lösungsvorschlägen verbinden (wie es bei Wahlen geschieht); sie 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 Entscheider/innen aufgebürdet sind. Der Vorteil ausgeloster Bürger/innen ist, dass sie in ihrer Gesamtheit »gewöhnliche Bürger/innen« sind (»ordinary people«), also eben keine elitäre Auswahl bilden, sondern einen Querschnitt. Und so, wie sich Politik und Verwaltung sehr intensiv mit einzelnen gesellschaftlichen Fragen beschäftigen, anstatt nur 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 »Schlau« 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 (6) verlangt dies, für die Information der Ausgelosten alles zu berücksichtigen, was berechtigterweise das Votum prägen könnte. Berechtigt 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 schlechte (=indiskutable) Idee.

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

Zusammenfassende 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/innen müssen möglich sein (ggf. kurzfristig weitere Expert/innen laden).
- Das Thema bzw. die Fragestellung muss iterativ erweiterbar sein.
- 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/innen 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 Expert/innen auf mögliche Verfälschungen der Bürgervoten prüfen zu lassen. Kritischer, kollegialer Rat sollte als Teil der Qualitätssicherung verstanden werden, wie dies in Deutschland etwa das Qualitätsnetz Bürgerbeteiligung beansprucht (8). Eine neutrale Begutachtung der tatsächlichen Durchführung des Verfahrens sollte Standard sein, Rückmeldungen sollten jedoch nicht erst Wochen oder Monate später auf empirisch abgesicherter Basis erfolgen, sondern im laufenden Prozess erwünscht sein. Für das Herzstück aller aleatorischen Verfahren, die Themendiskussion und Beratung in Kleingruppen der ausgelosten Bürger/innen, 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 / eine Bürgerin die Moderatorenrolle übernimmt (was mutmaßlich keine Verbesserung gegenüber dem Einsatz einer geschulten Moderation wäre).

Zusammenfassende Stichworte zur Moderation:

- Moderation muss verständliche Sprache nutzen.
- Moderation muss Bürger/innen 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, war den Expertinnen und Experten in Loccum besonders wichtig, ausgeloste Bürgerversammlungen als einen lernenden Prozess zu sehen. Solche Verfahren werden nicht der Weisheit letzter Schluss sein, und alle heutigen »Qualitätsstandards« können nur vorläufig sein. 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. Bürgerbeteiligung und Demokratie werden immer weiterentwickelt werden – von Bürgerinnen und Bürgern. (9)

Anmerkungen

Der Beitrag wurde von der Redaktion gegendert.

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

(2) Siehe zum Procedere-Verbund und den jährlich in der Evangelischen Akademie Loccum stattfindenden »Werkstatt-Tagungen für Beteiligungsinnovationen in Politik, Wirtschaft und Gesellschaft« <http://procedere.org/>

(3) »Aleatorisch« bedeutet: auf Auslosung beruhend, vom lateinischen Wort »alea« = Würfel. An aleatorischer Bürgerbeteiligung können daher nicht all diejenigen teilnehmen, die sich dafür interessieren, sondern nur diejenigen, die ausgelost und dann eingeladen werden. Die Idee dahinter ist, dass so eine größere Vielfalt der Gesellschaft zur Geltung kommt, als es bei klassischen Versammlungen der Fall ist. Ausführlich ist dies im Grundlagenwerk von Hubertus Buchstein (2009) erläutert.

(4) Für Grundsätzliches zum Konzept ausgeloster Bürgerversammlungen sei auf ein aktuelles Working Paper aus dem Bayerischer Forschungsverbund Zukunft der Demokratie/ ForDemocracy verwiesen (Rieg 2020b).

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

(6) 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 Informationsgeber/innen (Referent/innen, 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 Bürger/innen noch während der Versammlung selbst verfasst wird (siehe zu dieser Möglichkeit Rieg 2014: 365).

(7) Die Organisator/innen 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://www.buergerrat.de/buergerrat/buergerrat-auf-bundesebene/>

(8) Siehe: www.planungszelle.de, international www.democracyrd.org

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

Literatur

- Buchstein, Hubertus (2009): Demokratie und Lotterie – Das Los als politisches Entscheidungsinstrument von der Antike bis zur EU, Frankfurt am Main: Campus
- 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
- 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>
- Schneiderei, 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_beitraege/1_2020/nbb_beitrag_schneiderei_200408.pdf

Autor

Timo Rieg ist Journalist und Biologe. Partizipation und Selbstbestimmung war bereits Thema seines ersten Buches 1993 mit dem ironischen Titel »Artgerechte Jugendhaltung«. Als Ehrenamtler in der Jugend(verbands)arbeit hat er allerhand Gremien von der Orts- bis zur Bundesebene erlebt und dabei über die Jahre immer stärker die innerverbandlichen Demokratiedefizite kritisiert. Mit demokratischen Losverfahren beschäftigte er sich publizistisch erstmals 2004 in seinem partiell satirischen Buch »Verbannung nach Helgoland - Reich und glücklich ohne Politiker – Ein Masterplan für alle Stammtische und Kegelclubs draußen im Land«. Unter www.aleatorische-demokratie.de vernetzt er inzwischen Initiativen für losbasierte Deliberation und Demokratie.

Timo Rieg arbeitet als freier Journalist und ist u.a. Kolumnist beim Deutschlandradio.

Redaktion eNewsletter

Netzwerk Bürgerbeteiligung
c/o Stiftung Mitarbeit
Redaktion eNewsletter
Ellerstraße 67
53119 Bonn
E-Mail: newsletter@netzwerk-buergerbeteiligung.de