



Berlin Institut  
für Partizipation



# REPRÄSENTATIVE BÜRGERVOTEN DANK TEILNEHMER-AUSLOSUNG

Autor: Timo Rieg

## AUTOR



**TIMO RIEG**, Dipl.-Journalist und Dipl.-Biologe, arbeitet als freier Journalist zu den Schwerpunktthemen Medien, Demokratie und Ethologie. Er ist Autor und Herausgeber zahlreicher Bücher, darunter eine Neukonzeption von Kurt Tucholskys „Deutschland, Deutschland über alles“, Fachbücher zur Jugendarbeit und die Politiksatire „Verbannung nach Helgoland“. Mit Unterstützung des Landesjugendamtes NRW hat er das Beteiligungsverfahren Youth Citizens Juries entwickelt und erprobt, über deren theoretische Konzeption er sich noch mit Peter C. Dienel austauschen konnte. Rieg ist Mitglied im „Qualitätsnetz Bürgergutachten“.

Timo Rieg

## REPRÄSENTATIVE BÜRGERVOTEN DANK TEILNEHMER-AUSLOSUNG

*Eine schon von den Erfindern der Demokratie erprobte Form zur Bildung von Beratungs- oder Entscheidungsgremien handhabbarer Größe ist über viele Jahrhunderte stark in Vergessenheit geraten: die Auslosung. Dabei bietet sie gegenüber anderen Formen der Bestellung politischer Vertreter bzw. Berater erhebliche Vorzüge. Repräsentative Gruppen können überhaupt nur per Los gebildet werden. Neben der bekannten Methode der „Planungszelle“ bzw. des „Bürgergutachtens“ sind viele weitere Einsatzmöglichkeiten denkbar, beispielsweise zur Kontrolle des öffentlich-rechtlichen Rundfunks.*

### DER CHARME DER AUSLOSUNG

Die meisten Verfahren der Bürgerbeteiligung setzen auf Selbstselektion: Es gibt ein Angebot der Beteiligung, das man wahrnehmen kann oder eben nicht. Es wird in der Regel nur von einem Bruchteil der für das Thema infrage kommenden Bevölkerung wahrgenommen. Entsprechend sind diejenigen, die sich letztlich beteiligen, keineswegs repräsentativ für die Einwohnerschaft. Es sind Bürger, die bereits in Vereinen, Initiativen oder Parteien mitwirken, es sind Menschen, die von einem anstehenden Projekt unmittelbar betroffen sind (meist negativ) oder es sind notorische Weltverbesserer, die davon überzeugt sind, ohne sie wird es schief gehen. Solche Beteiligungsverfahren haben unbenommen ihre Berechtigung - wie viele andere Beiträge der beiden Bände des Kursbuchs zeigen.

Ein ganz anderer Ansatz ist es hingegen, Bürger für ein Beteiligungsverfahren aus der Gesamtbevölkerung bzw. dem großen

Kreis derer, die von einer anstehenden Entscheidung irgendwie betroffen sein werden, auszulosen. Für die Mitwirkung in einer solchen ausgelosten („aleatorischen“) Gruppe kann man sich nicht bewerben. Das Los trifft einen ganz zufällig, und in der „Gewinnbenachrichtigung“ wird erst mal einige Mühe darauf verwendet werden müssen, die Ausgelosten darüber in Kenntnis zu setzen, was man von ihnen möchte und warum sie den „Gewinn“ unbedingt annehmen sollten.

Was man dann bekommt, ist ein „Mini-Populus“, ein „Miniaturnvolk“, eine fast repräsentative Abbildung der Bevölkerung, nur eben mit viel weniger Personen. Und genau das ist der Sinn der Auslosung: Probleme, Ideen und Lösungsvorschläge mit der ganz normalen Bevölkerung zu verhandeln bzw. diese miteinander verhandeln zu lassen, ohne tatsächlich die gesamte Bevölkerung heranzuziehen - was schon in mittelgroßen Dörfern nicht mehr praktikabel und in Städten oder gar Regionen und Bundesländern natürlich völlig unmöglich wäre.

In der ausgelosten Gruppe finden sich nach den Gesetzen der Wahrscheinlichkeit alle relevanten Merkmale der Gesamtbevölkerung, soweit die Gruppe nicht zu klein bemessen wird (in einer Dreiergruppe können schlicht nicht Wähler aller vier derzeit im Bundestag vertretenen Fraktionen vorkommen) und wenn die Rahmenbedingungen dafür sorgen, dass die meisten Ausgelosten ihre Aufgabe annehmen. Andernfalls haben wir wieder eine Selbstselektion, bei der alle ausscheiden, die sich die ihnen zugefallene Rolle nicht zutrauen oder sie aus persönlichen Gründen ablehnen. Lost man 100, 200 oder gar 500 Bürger aus, was der Zahl Abgeordneter im 18. Bundestag nahekommt, dürfte diese Gruppe in den meisten Fällen repräsentativ für die Gesamtbevölkerung sein und bietet weit mehr Vielfalt, als es Parteien tun. So werden die Interessen von 82 Millionen Einwohnern Deutschlands eben derzeit von nur vier Parteien im Bundestag repräsentiert, während wir unter 100 zufällig ausgelosten wahlberechtigten Bürgern statistisch 29 Nichtwähler hätten, einen Ungültig-Wähler, zwei Wähler der Piraten usw. Schon eine Gruppe von nur 25 Ausgelosten dürfte im Hinblick auf den Anteil an Frauen, unter 40-Jährigen oder Arbeitslosen deutlich repräsentativer sein als ein gewähltes Parlament und auch als viele Bürgerinitiativen. Lost man aus der Gesamtbevölkerung und nicht nur aus den derzeit bei Bundestagswahlen Wahlberechtigten Bürgern, dann werden auch Jugendliche, Flüchtlinge, Migrantinnen und EU-Bürger im Bürgerbeteiligungsgremium berücksichtigt.

## WARUM BÜRGERBETEILIGUNG DURCH AUSLOSUNG?

Alle Ansätze zu mehr Bürgerbeteiligung stehen unter einem dubiosen Rechtfertigungsdruck. Es ist geradezu sonderbar, dass etwa Grenzen direkter Demokratie nicht nur von Politikern, sondern auch von Politikwissenschaftlern und Journalisten mit der Prämisse diskutiert werden, der Bürger dürfe mit solchen Instrumenten nicht in den Kompetenzbereich der Berufspolitiker „hineinpfuschen“. Es klingt fast so, als gäbe es ein Naturgesetz, welches besagt, dass alle Entscheidungsmacht den Berufspolitikern zustehe, die davon gegebenenfalls nach eigenem Ermessen etwas abgeben können. So ist es natürlich nicht! Schon das Grundgesetz in seiner heutigen Fassung ließe jede Menge anderer Entscheidungsstrukturen zu. Viele weitere wären mit einer moderaten, nicht durch die „Ewigkeitsklausel“ (Artikel 79 GG) blockierten, Aktualisierung der Verfassung möglich. Denn so banal es klingt, so wenig haben es die Boykotteure demokratischer Reformen verstanden: Politiker sind für die Bürger da und nicht umgekehrt.

Eine zweite Merkwürdigkeit begegnet uns bei allen Debatten um Bürgerbeteiligung: Es wird unterstellt, Bürger riefen quasi aus einer Laune heraus nach Einbindung. Frei nach dem Motto: Früher ging man in die Oper, heute auf die Wutbürger-Demo.

Aus Sicht der Politik ist Bürgerbeteiligung natürlich ein Mittel der Akzeptanzbeschaffung, doch die Forderung von den Bürgern selbst versteht sich als Korrektiv. Niemand

würde Bürgerbeteiligung fordern, wenn Politiker ihren Job gut machten. So deutlich muss man das sagen! Denn schließlich werden Politiker ja genau dafür von der Allgemeinheit bezahlt und bekommen ein hohes Maß an (medialer) Aufmerksamkeit: dass sie Dinge erledigen, die anstehen, um die sich die Bürger nicht mal so nebenbei an einem Sonabend selbst kümmern können. Aus Bürgersicht ist jede Form der „Bürgerbeteiligung“ schlicht eine Rücknahme des Vertretungsmandats, getreu nach dem Motto: „Jetzt nehmen wir das selbst in die Hand, sonst wird es ja nichts!“

Natürlich mag es Themen geben, bei denen einige Bürger tatsächlich einfach aus Lust und Laune heraus mitreden wollen oder mitreden würden, wenn es die Möglichkeit dazu gäbe. Man könnte es „projektbezogene Politik“ nennen: Anstatt einer Partei beizutreten und zu bearbeiten, was an Themen von der Führung oder dem Schicksal vorgegeben wird, engagiert man sich zu einem einzigen Thema.

Für die von mir beworbene Auslosung von Bürgern hingegen darf man von diesem Interesse nicht ausgehen. Es geht nicht um Bürgerbeteiligung den beteiligten Bürgern zuliebe, sondern um das Ziel einer sachgerechten und von der Bevölkerung gewollten gesellschaftlichen Entwicklung.

## GRUNDBEDINGUNGEN FÜR LOSVERFAHREN

Mit der Auslosung von Bürgern für Partizipationsverfahren bekommt man eine bunte Mischung „normaler Bürger“. Man

erwartet daher keine Expertengruppe, sondern eine Stichprobe, die der Vielfalt der Bevölkerung möglichst gut entspricht. Für eine erfolgreiche Arbeit gibt es einige Grundbedingungen:

- In den meisten Fällen werden die Bürger aus den Verzeichnissen der Einwohnermeldeämter ausgelost. Hier wird sinnvollerweise ein Mindestalter festgelegt. Aus der Praxis kann man 14 Jahre als Untergrenze empfehlen (Bach 2014). Ein Höchstalter ist nicht notwendig, solange es noch keine Pflicht zur Mitwirkung in Verfahren gibt (dazu ausführlich Rieg 2013b: 163ff.). Für die meisten Fragestellungen wird es weder notwendig noch sinnvoll sein, das aktive Wahlrecht als Kriterium zu nehmen, aber dies ist natürlich technisch sehr einfach möglich (zu weiteren Sonderfällen s. u.).
- Die Grundgesamtheit, aus der gelost wird, muss alle potentiell Betroffenen enthalten. Zur Beratung über den Standort einer neuen Windkraftanlage wird daher nicht nur aus der unmittelbaren Wohnbevölkerung ausgelost. Schließlich geht es letztlich um die Energieversorgung in ganz Deutschland, um die Interessen einer weit entfernt sitzenden Zulieferfirma, die Abschaltung eines Braunkohlekraftwerks im benachbarten Bundesland etc. Für die meisten Fragen wird deshalb die relevante Grundgesamtheit die komplette Bevölkerung des Landes darstellen. Oder anders gesagt: Fragen, die wirklich nur eine ganz kleine Gruppe betreffen und

die keinerlei Auswirkungen auf andere haben (u. a. keine öffentlichen Gelder benötigen), sollten innerhalb dieser Gruppe geklärt werden - ohne Auslosung. Das trifft aber viel seltener zu, als die meisten meinen. So war beispielsweise die Diskussion um den neuen Bahnhof „Stuttgart 21“ kein regionales Thema in Stuttgart, sondern eines für ganz Deutschland.

- Die Grundgesamtheit muss in jedem Fall so groß sein, dass sich höchstens einzelne ausgeloste Teilnehmer flüchtig kennen. Dies ist für die Beratungsgespräche essentiell: Die Bürger sollen sich nicht in eingespielten Rollen begegnen, sondern unvoreingenommen und neugierig.
- Weil die ausgelosten oder „zusammengewürfelten“ Bürger aus ganz unterschiedlichen gesellschaftlichen Bereichen kommen, braucht es eine andere Beratungsstruktur als in den üblichen Gremien. Das im Verfahren „Planungszelle“ bzw. „Bürgergutachten“ (s. u.) über vier Jahrzehnte erprobte Setting ist für alle Auslosungen empfehlenswert: a) Gespräche nur in Kleingruppen (Standard: fünf Personen), weil nur hier eine Atmosphäre entsteht, in der sich alle Beteiligten trauen, ihren Beitrag zu leisten und sie auch gefordert sind. Der Tod des „hierarchiefreien Diskurses“ sind das Saalmikrofon und die Sitzungsglocke. b) Die Gesprächsgruppen werden regelmäßig neu per Los zusammengesetzt (Standard: nach einer Beratungseinheit von ca. 45 bis 90 Minuten). Nur so wird verhindert, dass sich in einer Kleingruppe eine Gesprächshierarchie manifestiert und es Meinungsführer gibt.
- Die ausgelosten Bürger sind nicht die Fachleute, sondern die Entscheider wie bei einer Wahl oder Abstimmung bzw. einem Geschworenengericht. Auch dies verlangt eine völlig andere Beratungsstruktur als bei Runden Tischen, Bürgerversammlungen, Ausschüssen etc. Alles, was entscheidungsrelevant sein könnte, muss den Bürgern vorgetragen werden und zwar auf möglichst authentische Art und Weise: also von „Experten“, von „Betroffenen“, von Lobbyisten etc. Im Beispiel der Windkraftanlage müssen daher von den betroffenen Anwohnern Befürworter wie Gegner ihre Positionen ausführlich vor den ausgelosten Bürgern darlegen können. Die ausgelosten Bürger können den Fachleuten Fragen stellen, aber sie müssen mit ihnen nicht diskutieren. Denn die Aushandlung geschieht hier nicht etwa zwischen Experten, Lobbyisten und Bürgern, sondern ausschließlich unter den Bürgern selbst.
- Deshalb ist die Vorbereitung der Bürgerberatungen sehr anspruchsvoll. Sie muss fachlich fundiert und ohne jeden Zweifel objektiv bzw. manipulationsfrei erfolgen. Dies kann nur von einem unabhängigen Dienstleister gewährleistet werden, der von den Bürgern selbst am Ende des Beteiligungsverfahrens bewertet wird (und nicht etwa durch den Auftraggeber, also eine kommunale Verwaltung oder ein Ministerium).

- Die Beratungen ausgeloster Bürger sind sinnvollerweise nicht öffentlich (geschützter Raum des Kleingruppengesprächs, Zweifel und Persönliches sollen Platz haben, keine Fensterreden), aber die Ergebnisse mit nachvollziehbarer Begründung müssen immer veröffentlicht werden. Dies macht auch reine Beratungen ohne Entscheidungskompetenz wirkungsvoll, weil sie nicht in irgendeiner Schublade verschwinden.
- Weil die „Losbürger“ sich nicht um diese Rolle beworben haben, muss man sie ihnen so schmackhaft wie möglich machen (ggf. Vergütung für Teilnahme, benötigte Hilfsdienste wie Kinderbetreuung, angenehmes Ambiente, gute Verpflegung etc.)
- Ein externer Dienstleister („Durchführungsträger“) operationalisiert die Fragestellung in handhabbare, flexible Beratungseinheiten und sorgt dafür, dass alle benötigten Informationen in Form von Referenten, Ortsbesichtigungen, Politikerbefragungen, Planungsunterlagen u. ä. zur Verfügung stehen.
- Einer Planungszelle gehören 25 ausgeloste Bürger an. Zur Erhöhung der Ergebnissicherheit können mehrere Planungszellen einberufen werden (Standard sind wenigstens zwei), die unabhängig voneinander aber in exakt gleicher Form (Fragestellungen, Input etc.) arbeiten.
- Die ausgelosten Bürger beraten als Planungszelle an vier aufeinanderfolgenden Tagen. Auch bei anscheinend einfachen Fragen ist eine deutlich kürzere Beratungszeit von z. B. nur einem Tag nicht sinnvoll, weil die Bürger erst in ihre Jury- bzw. Gutachterrolle hineinwachsen müssen und die üblichen Gruppenprozesse ablaufen. Andererseits ist nach allen Erfahrungen eine Verlängerung auch nicht möglich, weil die Arbeitsmotivation nachlässt und sich schon wieder Rangpositionen entwickeln. Komplexere Fragen, die einen längeren Beratungsbedarf haben, müssen daher von verschiedenen, aufeinander folgenden Losgruppen bearbeitet werden. In den ersten vier Tagen würde vielleicht nur geklärt werden, dass es überhaupt eine Umgehungsstraße geben soll, die nächste Bürgergruppe wird dann den Weg der Straße festlegen.<sup>1</sup>

## ANWENDUNGSBEISPIEL PLANUNGSZELLE/BÜRGERGUTACHTEN

Das bekannteste Bürgerbeteiligungsverfahren, das unabdingbar auf die Auslosung der Teilnehmer setzt, ist die „Planungszelle“ (ähnlich: Citizens Jury), die im ersten Band des Kursbuchs schon in zahlreichen Beiträgen kurze Erwähnung fand (u. a. bei Sippel, Leggewie und Nanz, Mußmann, Thaa, Eggert und Schrögel).

Ihre Kennzeichen sind:

- Es gibt eine klare Aufgabenstellung wie zum Beispiel den Bau einer Umgehungsstraße: Braucht es sie oder nicht? Und wenn ja, soll sie - bildlich gesprochen - rechts herum, links herum, als Brücke oder als Tunnel das Wohngebiet entlasten?

- Nach jedem Input von Referenten durch Dokumente, Filme o. ä. erfolgt die Beratung der Bürger zu einer konkreten Aufgabenstellung in ausgelosten Kleingruppen à fünf Personen. Die Ergebnisse aus den Kleingruppen werden zusammengetragen und können von allen Teilnehmern bewertet werden, z. B. in Form eines Zustimmungsranks.
- Alle Beratungsergebnisse werden in einem sog. Bürgergutachten zusammengetragen. Dieses wird in einem öffentlichen (und meist feierlichen) Akt dem Auftraggeber überreicht, also i. d. R. Politik oder Verwaltung. Planungszellen (heute verstärkt vom Ergebnis her „Bürgergutachten“ genannt) kommen zu praxistauglichen und gesellschaftlich konsensfähigen Lösungen. Viele Beispiele finden sich online<sup>2</sup> etwa zur „Intelligenten Energie- und Verkehrswende in Berliner Stadtquartieren“ (2014) oder zur Kommunal- und Verwaltungsreform in Rheinland-Pfalz (2008). Dort stehen auch die Dokumente zu zwei reinen Studierenden-Planungszellen in Wuppertal zur Verfügung: Da es in beiden Fällen einerseits nur um studentische Angelegenheiten ging, andererseits die Universität mit damals etwa 14.000 Studenten natürlich deutlich zu groß für eine intensive Beteiligung aller war, fand hier sinnvollerweise die Auslosung nur aus dem Kreis der Hochschulangehörigen statt.

Eines der ganz dringenden Themen, das längst mit Planungszellen hätte bearbeitet

werden müssen, ist die Flüchtlingssituation. Alle mediale Aufmerksamkeit und die vielen Diskussionen haben bisher nicht zu einvernehmlichem Handeln geführt. In der öffentlichen Debatte gerät vieles durcheinander, völlig gegensätzliche Informationen werden verbreitet. So wird in Flüchtlingen einerseits die Lösung des deutschen Demografieproblems gesehen („endlich kommen junge Leute“), andererseits werden sie als reiner Kostenfaktor betrachtet. Dabei werden unter anderem völkerrechtliche Verpflichtungen („Asyl“) und wirtschaftliche Eigeninteressen durcheinander gebracht. Landtagswahlen werden als kleine Bundestagswahlen oder Volksabstimmungen zur Flüchtlingspolitik umgedeutet, obwohl Bund und Länder für unterschiedliche Aufgaben zuständig sind. Und hunderte oder tausende kluger Gedanken zu Asyl, Migration und Demografie finden überhaupt keinen Wirkungsort, weil sie nirgends zur Abstimmung stehen. Hier wäre ein Mix aus verschiedenen Bürgerbeteiligungsverfahren sinnvoll, bei dem am Ende alle wie auch immer gesammelten Ideen, Wünsche, Forderungen und Perspektiven in einem strukturierten Prozess von ausgelosten Bürgern begutachtet würden, um der Exekutive klare Handlungsempfehlungen zu geben.

### ANWENDUNGSBEISPIEL: YOUTH CITIZENS JURY

Auch für die gezielte Beteiligung Jugendlicher lässt sich das Losverfahren nutzen. Es bietet gegenüber klassischen Partizipati-

onsformen wie dem Schüler- oder Jugendparlament zahlreiche Vorteile.

Erprobt wurde dies in Modifikation des Planungszellenverfahrens als „Youth Citizens Jury“ vom Autor in den Jahren 2009 und 2010 in Bochum mit jeweils rund 25 ausgelosten Jugendlichen (Rieg 2013a). Nur Jugendliche auszulosen ist dann gerechtfertigt, wenn es entweder um Bereiche geht, die die Jugendlichen tatsächlich selbstständig regeln sollen oder wenn zu bestimmten Fragen explizit die Meinung der Jugendlichen gehört werden soll. Ein Beispiel war in Bochum die Alkoholprohibition: Sollte die Altersgrenze gesenkt, angehoben oder nicht verändert werden?

Wie bei den meisten Auslosungen wurden die Jugendlichen mit dem Einladungsschreiben völlig unvorbereitet überrascht. In wenigen Sätzen musste ihnen und ihren Eltern daher erklärt werden, was diese neue Form der Jugendbeteiligung sein und bringen soll und warum die Teilnahme der Ausgelosten wichtig ist - immerhin sollten sie fast eine Woche der Ferien dafür opfern. Die Rückmeldequote lag mit 27 % der angeschriebenen Jugendlichen (ohne Nachfassaktion) erstaunlich hoch, zumal wenn man aufgrund einzelner Rückmeldungen erahnt, wie viele Möglichkeiten es gibt, dass sich ein Jugendlicher gar nicht angesprochen fühlt oder von der Post nicht erreicht wird: Das beginnt bei Adressaten, deren Brief in der elterlichen Wohnung landet, während sie im Ausland studieren, in einer anderen Stadt eine Ausbildung machen oder gar keinen Kontakt mehr zu den Eltern haben. Daher war

auch die Teilnahmequote von 9 %, bezogen auf die ursprünglich angeschriebenen Jugendlichen, erstaunlich hoch. Die Differenz zu den 27% Rückmeldungen wurde überwiegend terminlich begründet bspw. wegen eines geplanten Urlaubs, Praktikums, Ausbildungsbeginns, Ferienjobs oder Führerscheins (ausführlich in Rieg 2014a).

Die beiden Modellprojekte haben gezeigt, dass Jugendliche sich auf einen so stark strukturierten Beratungsprozess einlassen und sehr detaillierte Ergebnisse zustande kommen. Die Jugendlichen arbeiten engagiert mit, obwohl es dafür weder Geld noch verbesserte Karrierechancen gibt. Zudem hatten die sie von Anfang an erstaunlich stark verinnerlicht, dass sie stellvertretend für die gesamte Jugend Bochums stehen.

Eine weitere spannende Erkenntnis war, dass Politik und Verwaltung die „Youth Citizens Jury“ - obwohl ihnen bis dahin natürlich völlig unbekannt - sehr ernst genommen haben. So wurden alle Referentenwünsche erfüllt und zu einem Politikerhearing kamen alle angefragten Spitzenvertreter, die stellvertretende Präsidentin des Landtags NRW eingeschlossen.

Dies hat sicherlich dazu beigetragen, dass ausnahmslos alle Teilnehmer in der schriftlichen Abschlussbefragung angaben, jedem zu empfehlen, an einer „Youth Citizens Jury“ teilzunehmen, sollte das Los sie einmal dazu einladen. Mehr Zustimmung zu einem Beteiligungsverfahren kann man sich von den Betroffenen nicht wünschen.

## PERSPEKTIVE GESELLSCHAFTLICHE VIELFALT

Wo die Zivilgesellschaft regulär als Ratgeber oder gar Kontrolleur zum Zuge kommt, wird gewöhnlich auf Institutionen als Entsender zurückgegriffen - also auf Verbände und Körperschaften. Ein bekanntes und wichtiges Beispiel dürften die Rundfunkräte sein. Über sie soll „die Allgemeinheit“ an der Kontrolle des öffentlich-rechtlichen Rundfunks beteiligt sein (ähnliche Gremien gibt es auch für den Privatfunk). Allerdings wird die „Allgemeinheit“ nur über sogenannte „gesellschaftlich relevante Gruppen“ vertreten, die meist dezidiert festgelegt sind. So bestimmt etwa der Rundfunkstaatsvertrag von Berlin und Brandenburg exakt, welche Gruppen die insgesamt 30 Mitglieder des Rundfunkrates stellen. Beispielsweise entsenden jeweils ein Mitglied die Evangelische Kirche der Region, die Katholische Kirche und die Jüdische Gemeinde (nicht aber die Muslime), der DGB, der Beamtenbund und die Akademie der Künste. Die Bevölkerung mit Migrationshintergrund wird ebenfalls durch ein Mitglied vertreten, ausgewählt von den Integrationsbeauftragten der Länder Berlin und Brandenburg.

Auf diese Art zusammengesetzte Gremien spiegeln vieles wider, aber nicht „die Allgemeinheit“. Hier kommen Funktionäre aus Verbänden und anderen Einrichtungen zusammen, überwiegend Akademiker, abhängig vom Wohl ihrer Entsendeorganisation.

Wer gesellschaftliche Vielfalt will, also echte Bürgerbeteiligung, der muss an

dieser Stelle auf die Auslosung setzen. Gerade bei einem Radio- und Fernsehprogramm, das für alle da sein soll, wäre nichts näherliegender als das. Diesen Vorschlag habe ich schon einmal in einem Fachdienst unterbreitet (Rieg 2014b). Es war keine Überraschung, dass sich dazu keiner der derzeitigen Rundfunkräte geäußert hat, schließlich geht es dort um den Einfluss der Institutionen. Die Kirchen zum Beispiel wären wie alle Religionsgemeinschaften und Weltanschauungen bei einer Auslosung der Rundfunkratsmitglieder aus der Gesamtbevölkerung (hier: aus dem Bereich des Sendegebiets, auch wenn der Begriff angesichts von Internetverbreitung anachronistisch ist) automatisch angemessen vertreten - über ihre Mitglieder, die proportional zum Anteil an der Bevölkerung statistisch vertreten wären. Allerdings wäre es - Beispiel RBB - äußerst unwahrscheinlich, dass ausgerechnet eine leitende Theologin ausgelost wird. Im 30-köpfigen RBB-Rundfunkrat aber ist sie vertreten und hat sogar den Vorsitz inne. Kirchen, Gewerkschaften, Naturschutzverbände - sie alle wären inhaltlich über ausgeloste Mitglieder vertreten, während es derzeit umgekehrt ist: die gesamte Bevölkerung wird über Funktionäre einzelner Spezialverbände vertreten.

Wenigstens ausprobieren könnte man eine demokratische Bürgerbeteiligung via Los einmal, parallel zu den etablierten Gremien. Kämen die „Los-Bürger“ dann zu anderen Beratungsergebnissen als ihre derzeitigen Lobbyvertreter, müssten sich beide Seiten Gedanken machen.

## PERSPEKTIVE GERECHTIGKEIT

Dass „Normalbürger“ hilfreich sein können, wenn es um Gerechtigkeit geht, ist kein neuer Gedanke. Hauptsächlich kennt man die echte Auslosung von den amerikanischen Geschworenengerichten, doch auch die Laienrichter in Deutschland, Schöffen genannt, sollen ganz normale Bürger in die Prozesse einbinden, über die am Ende „Im Namen des Volkes“ geurteilt wird.<sup>3</sup>

Ausgeloste Bürger, zumal wenn ihr Amt zeitlich strikt befristet ist (wie oben unter „Planungszelle“ begründet), stehen nicht nur für den unschönen Begriff des „gesunden Menschenverstands“ (was meint: ohne institutionellen oder fachlichen Tunnelblick), sie stehen vor allem für Unabhängigkeit. Da sie niemandem ihr Amt verdanken, sind sie niemandem zu Dank oder gar Gehorsam verpflichtet. Da wäre die Bearbeitung von Beschwerden gegen Beamte, insbesondere Polizisten, ein verdienstvolles Aufgabenfeld.

Derzeit sollen Behörden bei Beschwerden quasi gegen sich selbst ermitteln. Da verwundert es nicht, dass Strafanzeigen und Dienstaufsichtsbeschwerden oft gar nicht bearbeitet werden, Beweise verschwinden und Verfahren eingestellt werden (Drepper/Wermter 2015).

Eine „Bürger-Jury“ könnte hier für bessere Aufklärung sorgen und in der Folge dann auch wieder für mehr Vertrauen in die Arbeit der „Staatsgewalt“, die nach Art. 20 GG stets vom Volk ausgeht. Wie in den anderen Anwendungsfällen müssten die ausge-

losten Bürger natürlich nicht selbst Ermittlungen führen, sie sollten stattdessen Ermittlungsschritte bewerten. Überzeugt die Begründung der Staatsanwaltschaft zur Einstellung eines Verfahrens? Müsste in einer Sache nicht wenigstens Anklage erhoben werden, damit ein Gericht in öffentlicher Verhandlung entscheiden kann? Wurde eine Dienstaufsichtsbeschwerde schnell und gründlich genug bearbeitet? Überzeugt uns Bürger die Beschwerde?

Wenn solche „Bürger-Jurys“ zur Polizeiarbeit ihre Beratungsergebnisse veröffentlichen, werden sie auch ohne formale Sanktionsmöglichkeiten, also rein beratend, Wirkung entfalten, gerade auch prophylaktisch. Natürlich müssten sie Zugang zu allen notwendigen Dokumenten haben und dabei von einem fachkundigen, aber eben nicht in die Institution eingebundenen Dienstleister unterstützt werden.

## PERSPEKTIVE „QUALIFIZIERTE MEINUNGSUMFRAGE“

Während normale Meinungsumfragen oft unter dem Vorbehalt stehen, dass die telefonisch Befragten gar nicht viel Ahnung hätten von dem, wozu sie sich spontan und unvorbereitet äußern sollten, könnte man über die Auslosung von Bürgern qualifizierte Statements erhalten.

Weit weniger aufwendig als bei den oben genannten Anwendungsbeispielen könnten ausgeloste Bürger zu einem Entscheidungsthema fair informiert werden, um sie danach zu befragen oder abstimmen zu lassen. Natürlich gilt auch hier alles, was

zum Sinn vertraulicher Kleingruppengespräche zu sagen ist. Werden also 500 Bürger ausgelost und in die Stadthalle eingeladen, um über einen neuen Werbeslogan des Stadtmarketings zu befinden, bleibt die Resonanz der übrigen Teilnehmer sicherlich nicht ohne Einfluss. Aber es wäre auf diese einfache Weise doch möglich, den Bürgern wesentlich mehr Informationen zum Entscheidungsthema zu geben, als dies bei einer klassischen Meinungsumfrage der Fall ist.

## UNTERSCHIEDE ZU „ZUKUNFTSRÄTEN“

Im ersten Band des Kursbuchs haben Claus Leggewie und Patrizia Nanz „Zukunftsräte“ als „neue Form der demokratischen Teilhabe“ vorgestellt, inzwischen ist dazu auch ein Büchlein erschienen (Leggewie/Nanz 2016). Auch diese Zukunftsräte sollen in ihrer Zusammensetzung im Wesentlichen ausgelost werden. Sie sollen auf allen staatlichen und supranationalen Organisationsebenen zukunftsrelevante Fragen beraten. Der entscheidende Vorstoß der Autoren liegt darin, dass sie eine gesetzliche Verankerung dieser Zukunftsräte fordern und die Beratung durch die Zivilgesellschaft als „Vierte Gewalt“ im Staat sehen: neben Legislative (Parlament), Exekutive (Regierung und alle untergeordneten Behörden) und Judikative (Gerichtsbarkeit) eben eine „Konsultative“.

Das Buch von Nanz und Leggewie bekam direkt nach Erscheinen eine mediale Aufmerksamkeit, wie sie anderen Veröffentlichungen zum Thema nicht zuteil wird - was

schön für die gute Idee ist, aber zugleich das Problem wirklicher Bürgerbeteiligung zeigt: Während etwa Joachim Sikora mit seinen Überlegungen zu einer Konsultative als Erster Staatsgewalt meines Wissens in den Medien „keinen Blumentopf“ gewinnen konnte und im Buch von Leggewie und Nanz nur eine Fußnote bekam, räumt der öffentlich-rechtliche Rundfunk zwei Professoren sofort Interviewzeit ein. Genau diese Dominanz des Establishments will die Auslosung brechen. Die Bürger allein bewerten am Ende, was sie überzeugt und sie lassen sich dabei nach allen Erfahrungen relativ wenig von Titeln, Ämtern oder Kleidungsstilen beeinflussen.

Nanz und Leggewie sehen in ihrem Modell vor, dass sich (ausgeloste) Mitglieder eines Zukunftsrates qualifizieren können für die Mitgliedschaft in einem Zukunftsrat auf der nächst höheren Ebene. Diesem - im Buch nicht im Detail erläuterten - Vorschlag möchte ich deutlich widersprechen. So hilfreich die Einführung von Zukunftsräten zur Beratung politischer Gremien wäre, so kontraproduktiv werden sie sein, wenn in ihnen Posten zu vergeben sind und sich Mitglieder als Elite verstehen. Die Mischung von ausgelosten Bürgern einerseits und Funktionären andererseits in einem Gremium ist völlig kontraproduktiv, weil es alle Stärken des „Normalbürgers“ zunichte macht. Allerdings gibt es in diese Richtung erschreckend oft Vorschläge aus Politikwissenschaft und Soziologie etwa der Art, einige Parlamentssitze nicht an Parteivertreter, sondern an ausgeloste Bürger zu vergeben, beispielsweise proportional zum Nichtwähleranteil.

Ebenso deutlich muss ich dem Vorschlag einer mehrjährigen Amtszeit der Zukunftsräte widersprechen. Auch damit würde alles, was das Losverfahren zu bieten hat, zunichte gemacht. Ausgeloste Bürger als Mini-Populus, als repräsentative Vertretung des Volkes, „funktionieren“ nur, solange sie sich noch als genau diejenigen fühlen, die sie vor der Auslosung waren. Wenn sie sich erst an Tagungen in teuren Hotels gewöhnt haben, an Begegnungen mit der „High Society“, an Gespräche mit Prominenten, dann haben sie sich verändert. Wenn sie erleben, wie wichtig sie von Berufspolitikern und Lobbyisten genommen und deshalb hofiert werden, dann sind sie nicht mehr die Bürger, die sie vor ihrer Auslosung waren, sondern eben auch Funktionäre, denen Aufmerksamkeit nur aufgrund ihrer Rolle geschenkt wird, die sie plötzlich spielen.

## FAZIT

Die Auslosung von Bürgern kann sehr geeignet sein, um die Zivilgesellschaft an Beratungen und Entscheidungen zu beteiligen. Mitunter wird man fragen dürfen, warum sie nur beteiligt werden und nicht selbst direkt entscheiden (so z. B. Guerrero 2014; Reybrouck 2016). Das Votum einer kleinen, ausgelosten Bürgergruppe, die ein Thema intensiv beraten hat, wird in den meisten Fällen viel näher an dem sein, was gesellschaftlich gewollt ist, als eine reine Meinungsumfrage, wie sie tagtäglich von vielen Instituten durchgeführt und von den Medien verbreitet wird.

Allerdings sind bei Bürgerbeteiligung via Los einige Verfahrensregeln strikt zu beachten, um die arglosen Bürger nicht zu Feigenblättern der Politik zu machen.

Eine per Los gebildete „Bürgerjury“ muss einen klaren Gutachterauftrag haben, den sie in kurzer Zeit erledigen kann, sie braucht professionelle, aber staatsferne Unterstützung, um ausgewogen urteilen zu können. Es darf keine Verlängerung des Mandats geben und keinen Karriereschub für (ehemalige) Mitglieder. ■

## LITERATUR

Bach, Nicolas (2014): Kriterien für eine erfolgreiche Beteiligung Jugendlicher in Schülerplanungszellen - Evaluation des ersten Bochumer Jugendforums. In: Dienel et al. (Hrsg.): Die Qualität von Bürgerbeteiligungsverfahren - Evaluation und Sicherung von Standards am Beispiel von Planungszellen und Bürgergutachten, oekom verlag, München, 369-384.

Buchstein, Hubertus (2009): Demokratie und Lotterie - Das Los als politisches Entscheidungsinstrument von der Antike bis zur EU. Campus-Verlag, Frankfurt/New York.

Dienel, Hans-Liudger/Franzl, Kerstin (2014): Handbuch Planungszellen und Bürgergutachten. In: Dienel et al. (Hrsg.): Die Qualität von Bürgerbeteiligungsverfahren - Evaluation und Sicherung von Standards am Beispiel von Planungszellen und Bürgergutachten, oekom verlag, München, 423-458.

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

Dienel, Peter (2002): Die Planungszelle. Der Bürger als Chance. 5. Aufl., Westdeutscher Verlag, Wiesbaden.

Drepper, Daniel/Wermter, Benedict (2015): Polizisten nur selten vor Gericht - Gegen verdächtige Polizeibeamte ermitteln ihre Kollegen. Selbst die UNO kritisiert Deutschland dafür. Online unter: <https://correctiv.org/blog/2015/08/20/polizei-ohne-kontrolle/> [10.08.2016].

Guerrero, Alexander A. (2014): Against Elections - The Lotocratic Alternative. In: Philosophy and Public Affairs, Bd. 42, 135-178.

Leggewie, Claus/Patrizia Nanz 2016: Die Konsultative - Mehr Demokratie durch Bürgerbeteiligung; Wagenbach, Berlin.

Reybrouck, David Van (2016): Gegen Wahlen - Warum Abstimmen nicht demokratisch ist, Wallstein Verlag, Göttingen.

Rieg, Timo (2013a): Youth Citizens Jury. Erfahrungen mit einem neuen Modell für Jugendpartizipation. In: deutsche jugend, Bd. 6, 245-253.

Rieg, Timo (2013b): Demokratie für Deutschland - Von unwählbaren Parteien und einer echten Alternative. Berliner Konsortium, Berlin.

Rieg, Timo (2014a): Planungszellen mit Jugendlichen als Youth Citizens Jurys. In: Dienel et al. (Hrsg.): Die Qualität von Bürgerbeteiligungsverfahren - Evaluation und Sicherung von Standards am Beispiel von Planungszellen und Bürgergutachten, oekom verlag, München, 357-368.

Rieg, Timo (2014b): Stellvertreter für alle - Ein neues Verfahren für die Besetzung der Rundfunkgremien. In: epd Medien, Bd. 39, 3-5.

## ANMERKUNGEN

1 Zu Details des Beratungsverfahrens siehe: Dienel, Hans-Liudger/Franzl, Kerstin (2014): Handbuch Planungszellen und Bürgergutachten. In: Dienel et al. (Hrsg.): Die Qualität von Bürgerbeteiligungsverfahren - Evaluation und Sicherung von Standards am Beispiel von Planungszellen und Bürgergutachten, oekom verlag, München, 423-458.

2 Siehe dazu: [www.planungszelle.de](http://www.planungszelle.de).

3 Siehe zur Historie des Losverfahrens: Buchstein, Hubertus (2009): Demokratie und Lotterie – Das Los als politisches Entscheidungsinstrument von der Antike bis zur EU. Campus-Verlag, Frankfurt/New York.

**Herausgeber:**

Berlin Institut für Partizipation | bipar  
Greifswalder Straße 4  
10405 Berlin

Tel. 030 120 826 13

[www.bipar.de](http://www.bipar.de)

[kontakt@bipar.de](mailto:kontakt@bipar.de)

**Verantwortlich:**

Jörg Sommer, Direktor

**Bildquellen:**

Shutterstock, Timo Rieg

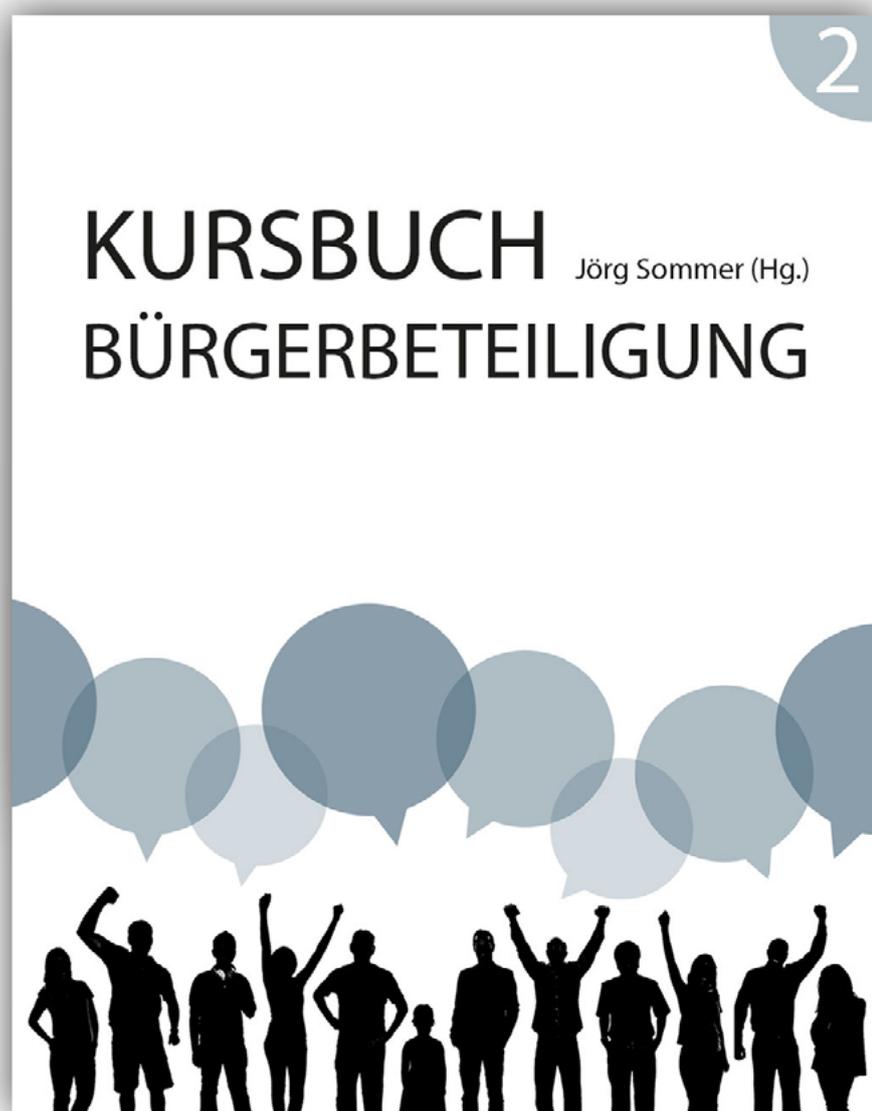
**Redaktionshinweis:**

Die in dieser Publikation formulierten Positionen geben nicht zwangsläufig in allen Punkten die Meinung des Herausgebers wieder.

ISBN 978-3942466-27-1

© Januar 2018, Berlin Institut für Partizipation

# KURSBUCH BÜRGERBETEILIGUNG



Jörg Sommer (Hg.)  
**KURSBUCH  
BÜRGERBETEILIGUNG #2**  
540 Seiten, Berlin, 2017  
ISBN 978-3942466158  
€ 29,80  
[www.kursbuch.info](http://www.kursbuch.info)

*Eine Publikation des*



**JETZT BESTELLEN!**

