

Debattenbeitrag

Zufallsauswahl als Teil der politischen Praxis – ein Plädoyer



© Bürgerat Demokratie

Bürgerräte – ein Format mit Zukunft

Bürgerräte erfahren aktuell politische Hochkonjunktur. Das Verfahren als erfolgreiches Element von Bürgerbeteiligung ist nicht neu, doch führten zuletzt die Erfahrungen mit der irischen Constitutional Convention und Citizens Assembly, aus denen die erfolgreichen Volksentscheide für die Einführung der gleichgeschlechtlichen Ehe und die Liberalisierung des Abtreibungsrechts folgten, die Wirkungskraft in Politik und Medien immens vor Augen. Seither werden zufallsbasierte Bürgerbeteiligung und Bürgerräte in allen westlichen Demokratien viel diskutiert und immer häufiger umgesetzt. Per Los ausgewählte Bürgerinnen und Bürger kommen zusammen, um sich zu einem Thema informiert auszutauschen und Handlungsempfehlungen für die Politik zu entwickeln. Sei es die Convention Citoyenne pour le climat in Frankreich, die Climate Assembly UK oder der Bürgerrat Demokratie in Deutschland – das Format erfreut sich zunehmender Beliebtheit, auch auf bundesstaatlicher oder regionaler Ebene und in privaten Initiativen.

Die Zufallsauswahl von Bürgerinnen und Bürgern als ein Verfahren für die politische Beratung zu nutzen ist an sich kein Neuland: In den 1970er Jahren wurde die Planungszelle erfunden – ein heute etabliertes Format. Die Planungszelle wurde beispielsweise vom nexus Institut im Rahmen der Verwaltungs-, Funktional- und Gebietsreform in Thüringen oder vom Institut für Partizipations- und Demokratieforschung der Bergischen Universität Wuppertal im

Rahmen der Zukunftsstadt Bocholt eingesetzt. Mit dem Leitfaden für eine neue Planungskultur und ihrer weiteren Arbeit in der Landesregierung hat die baden-württembergische Staatsrätin für Zivilgesellschaft und Bürgerbeteiligung, Gisela Erler, die Zusammenarbeit mit Zufallsbürgerinnen und -bürgern zu einem Standard in Baden-Württemberg gemacht. Im Rahmen der European Citizen Consultations 2007 und 2009 auf europäischer Ebene oder beim Bürgerdialog Zukunftsthemen des Bundesministeriums für Bildung und Forschung seit 2011 hat ifok die Zufallsauswahl im Rahmen von Bürgerkonferenzen umgesetzt. Nicht zuletzt der Bürgerrat Demokratie im Jahr 2019 zeugt von der Expertise der zufallsbasierten Bürgerbeteiligung in Deutschland. Im Rahmen dieses Projekts haben Mehr Demokratie, die Schöpflin Stiftung, nexus und ifok mithilfe einer Zufallsauswahl Bürgerinnen und Bürger aus ganz Deutschland eingeladen, sich mit der Weiterentwicklung der Demokratie in Deutschland zu beschäftigen.

Der vorliegende Debattenbeitrag beschäftigt sich mit der Frage, wie die Anschlussfähigkeit zufallsbasierter Bürgerbeteiligung an Politik und Verwaltung gesichert werden kann. Im Kern ist dafür ein neues (Selbst-)Verständnis unserer repräsentativen Demokratie nötig. Zunächst wird jedoch darauf eingegangen, warum Zufallsauswahl heute mehr denn je gefragt ist.

ifok ist Marktführer für Öffentlichkeits- und Bürgerbeteiligung in Deutschland und arbeitet seit 25 Jahren auf Landes-, Bundes- und europäischer Ebene. Wir verstehen uns als Gestalter des Wandels, indem wir Menschen zusammenbringen und gemeinsam Lösungen für die Gesellschaft von morgen entwickeln.



Wie Bürgerräte zur Lösung der Demokratie-Krise beitragen

Der digitale Wandel und die wachsende globale Vernetzung beschleunigen die Gesellschaft und machen Wissen in Echtzeit zugänglich, das noch vor 30 Jahren Bibliotheken und Expertinnen und Experten vorbehalten war. Die Möglichkeiten der freien Entfaltung sind so groß wie nie zuvor. Damit einher geht der Wandel unserer Gesellschaft zu einer „Gesellschaft der Singularitäten“ (Andreas Reckwitz 2017) – jede und jeder lebt frei nach seiner Façon. Organisationen wie Verbände, Kirchen, Gewerkschaften oder Parteien tun sich zunehmend schwer, die wachsende Vielfalt der gesellschaftlichen Wirklichkeit zu vertreten und ihren Erwartungen vollumfänglich gerecht zu werden. Zusätzlich sind klassische (hierarchische) Formen der Repräsentation in unserer heutigen Informations- und Netzwerkgesellschaft ungeeignet, um diverse Interessen zu bündeln.

Mit stetig steigender Verfügbarkeit von Informationen und einer zunehmenden Individualisierung der Gesellschaft wächst auch das Teilhabebedürfnis der Menschen. Politikverdrossenheit und das Gefühl der Entkoppelung von politischen Debatten mit der Lebenswirklichkeit der Menschen und ihren Prioritäten wachsen. Doch gerade das wechselseitige Verständnis zwischen Politik und Gesellschaft ist zentraler Erfolgsfaktor von repräsentativer Demokratie. Politik und Verwaltung stehen unter dem Druck, sich institutionell auf die neuen gesellschaftlichen Anforderungen einzustellen.



Wie kann das gelingen? Nicht weniger als das Selbstverständnis von Politik und Verwaltung müssen sich wandeln, weg von der Delegation von Entscheidungen auf die höchsten Ebenen, hin zu inklusiven Prozessen der Entscheidungsfindung. Gegenseitiges Zuhören, echter Austausch auf Augenhöhe, kontroverse, aber konstruktive Debatten und die Ideen und Wünsche der Bürgerinnen und Bürger aufzugreifen (nicht zwingend umzusetzen) – all das verlangt von Politik und Verwaltung mehr als die eigene Politik nur besser zu erklären oder die Beteiligung von Verbänden und zivilgesellschaftlichen Organisationen bei der politischen Entscheidungsfindung. Parteien und gewählte Vertreterinnen und Vertreter können die Aufgabe heute alleine nicht mehr vollumfänglich ausfüllen.

Zufallsbasierte Bürgerbeteiligung als beratendes Instrument der repräsentativen Demokratie kann eine Lösung sein. Über die zufällige Auswahl von Bürgerinnen und Bürgern wird ein gesellschaftlicher Querschnitt gebildet, der das Land in seiner Vielfalt abbilden kann. So kommen Menschen aus allen Regionen, mit verschiedenen Hintergründen und Perspektiven zusammen. Es entsteht ein Raum für echte Deliberation auf Augenhöhe, der in unserer heutigen Zeit nicht mehr allzu häufig geboten wird. Menschen begegnen Menschen, die sie im Alltag von Filterblasen, Echokammern und wachsender gesellschaftlicher Ausdifferenzierung nicht mehr kennenlernen würden. Unabhängig von den Ergebnissen zufallsbasierter Beteiligung: Diese Begegnungen sind ein Wert an sich.



In ihrer Rolle als zufällig ausgewählte Bürgerinnen und Bürger, die mit einer konkreten politischen Frage betraut werden, fokussieren sich die Menschen schnell auf das Gemeinwohl und gemeinsame Lösungen, statt eigene Interessen gegen andere durchsetzen zu wollen. Das Momentum der Repräsentation bestimmter Gruppen entfällt zugunsten der Repräsentation des ganzen Landes. So kann eine sachorientierte, kompromissbereite und ergebnisoffene Atmosphäre entstehen: Das Ziel aller Beteiligten ist eine Lösung zu finden, die für alle, für das ganze Land funktionieren kann. Die Ergebnisse, die aus diesen Diskussionen entstehen, sind gleichermaßen konstruktiv wie weitreichend, und geben der repräsentativen Politik Empfehlungen für ihr Handeln. Die hohe Konsensorientierung sowie hohe Zustimmung und Identifikation der Beteiligten mit den Ergebnissen zeigt sich an den folgenden Beispielen: Beim Bürgerrat Demokratie wurden die 22 Empfehlungen von den 160 Mitgliedern am Ende mit Mehrheiten zwischen 68 und 100 Prozent angenommen; in der irischen Constitutional Convention stimmten 79 Prozent der 100 Mitglieder (darunter 66 zufällig ausgewählte Bürgerinnen und Bürger) nach intensiver Beratung für die in Irland sehr umstrittene gleichgeschlechtliche Ehe. Das bestätigt, dass Bürgerräte und zufallsbasierte Verfahren der Bürgerbeteiligung nachhaltige Lösungen für politische und gesellschaftliche Problemstellungen finden können.

Hieraus ergibt sich die Stärke zufallsbasierter Beteiligung: Die Bürgerinnen und Bürger ersetzen keine Expertenanalysen oder fachlichen Empfehlungen, aber sie wägen den gesellschaftlichen Bedarf und Willen ab und arbeiten gemeinsam heraus, was dem Volk als Souverän wirklich wichtig ist. Die hohe Sach- und Gemeinwohlorientierung und das konstruktive Herangehen führen zu Lösungsansätzen für festgefahrene politische Konflikte und Themen, bei denen sich politische Positionen bislang unvereinbar gegenüberstehen. Außenstehende erkennen die Werte und Beweggründe der Bürgerinnen und Bürger in zufallsbasierten Verfahren viel besser und erhalten Einblick in die Urteils- und Bewertungswege der Menschen.

Das Ziel zufallsbasierter Beteiligung ist nicht die Umsetzung aller Ergebnisse. Das ist weder Erwartung der Bürgerinnen und Bürger, noch dem repräsentativen System unserer Demokratie angemessen. Es handelt sich um ein Werkzeug, das die repräsentative Demokratie ergänzt und stärken kann. Zufallsbasierte Beteiligungsverfahren werden im Idealfall vom Parlament oder aus der Exekutive heraus initiiert,

mindestens aber unterstützt. Sie ersetzen weder parlamentarische noch exekutive Abläufe. Um die politische Anschlussfähigkeit von zufallsbasierter Bürgerbeteiligung sicherzustellen, müssen die Verfahren sinnvoll an politische Prozesse anknüpfen.

Plädoyer für ein neues (Selbst-)Verständnis repräsentativer Demokratie

Bürgerbeteiligung als beratende Ergänzung der Politik lebt davon, dass sie themen- und anlassbezogen, flexibel gestaltbar und zeitlich begrenzt ist, während Legislative und Exekutive institutionalisierte Grundpfeiler unseres demokratischen Systems sind. Die Mechanismen der Interessenaushandlung im Parlament und die fachliche Expertise sowie Umsetzungskennntnis der Exekutive sind entscheidende Stärken unserer Demokratie. Um beide Ebenen, die Flexibilität der zufallsbasierten Bürgerbeteiligung und die formellen Entscheidungswege der repräsentativen Politik, zusammenzubringen, sind drei Anpassungen des Systems notwendig:





Politik und Verwaltung brauchen aktualisierte Arbeitsprozesse, um dialogfähiger zu werden

Für die strukturierte Beteiligung der Öffentlichkeit über die Verbände und Interessensvertretungen hinaus, bestehen in Deutschland keine etablierten Verfahren, weder in der Entwicklung von Gesetzesentwürfen durch Ministerien oder das Parlament, noch im legislativen Verfahren selbst. Neue Arbeitsprozesse und Abläufe von Verwaltung und Politik brauchen die Möglichkeit für mehr Offenheit und Flexibilität, um Empfehlungen aus Beteiligungsprozessen aufzunehmen und zu verarbeiten.

Es bedarf einer Formalisierung und Etablierung entsprechender Geschäftsprozesse und es sollte ein Kriterienkatalog entwickelt und Optionen aufgezeigt werden, ob und wie (zufallsbasierte) Bürgerbeteiligungsverfahren in welchen politischen Prozessen wann eingesetzt werden sollten. Je nachdem ob Bürgerräte im Verfahren der Entwicklung von Gesetzesentwürfen oder im Gesetzgebungsprozess (Parlament) eingesetzt werden, ist es notwendig, Geschäftsprozesse zur Einberufung, Durchführung und Einbeziehung der Ergebnisse zu definieren. Damit werden Strukturen und Anleitung geschaffen, die die Nutzung des Formats Bürgerrat standardisiert und damit für die Verfassungsorgane erleichtert.

Eine weitere Notwendigkeit für angepasste Arbeitsprozesse entsteht, weil Bürgerinnen und Bürger sich in der Regel an ihrer Lebenswirklichkeit orientieren und daher oft Verbindungen zwischen verschiedenen Themen herstellen. Diese Themen gehören in der Verwaltungssystematik nicht unbedingt zusammen und deren Verbindung erfordert eine stärkere Vernetzung zwischen den Ministerien und in den Ministerien, zwischen Referaten und Abteilungen. Modernere Organisationsformen stärken die interdisziplinäre und fachübergreifende Zusammenarbeit, Kommunikation und Vernetzung innerhalb der Organisation und fördern vorhaben- oder projektbezogene Arbeitsabläufe. So wird auch die Dialogfähigkeit gestärkt.



Politik und Verwaltung müssen Kompetenzen für zufallsbasierte Bürgerbeteiligung aufbauen

Neben der prozeduralen Herausforderung stellt zufallsbasierte Bürgerbeteiligung auch eine Neuerung für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der

Verwaltung, von Ministerien und für Abgeordnete als auch für politische Mandats- und Verantwortungsträgerinnen und -träger selbst dar. Der strukturierte Bürgerdialog geht über die bekannten Wege, der in der Gemeinsamen Geschäftsordnung festgelegten formellen Öffentlichkeitsbeteiligung im Verwaltungs- wie im parlamentarischen Verfahren hinaus.

Für die Einbindung von Zufallsbürgerinnen und -bürgern, mit entsprechenden Qualitätskriterien und einer gesteigerten Erwartung an die Behandlung der Ergebnisse im politischen Prozess, fehlen in Politik und Verwaltung oft die entsprechenden Geschäftsprozesse und Qualifizierung. Dabei kann an die Erfahrungen und Kompetenzen angeknüpft werden, die es schon gibt, beispielsweise im Bundesumweltministerium mit eigenen Leitlinien für gute Bürgerbeteiligung und Projekten zu vorbildlicher Bürgerbeteiligung, in der baden-württembergischen Stabsstelle für Zivilgesellschaft und Bürgerbeteiligung, der Open.NRW-Geschäftsstelle des Landes Nordrhein-Westfalen oder in vielen Kommunalverwaltungen.

Die Bürgerinnen und Bürger des Bürgerrat Demokratie haben daher empfohlen, eine Stabsstelle für Bürgerbeteiligung nach baden-württembergischem Vorbild auf Bundesebene zu schaffen. Eine solche Stabsstelle könnte Verfahren mitaufbauen und Qualifizierungsprogramme für Politik und Verwaltung anbieten, Erfahrungen zufallsbasierter Bürgerbeteiligung auf Bundesebene sammeln, Ministerien und Politikerinnen und Politiker bei der Umsetzung von Beteiligungsprozessen beraten und eigene Verfahren umsetzen.



Politik und Verwaltung müssen zufallsbasierte Bürgerbeteiligung institutionalisieren, um unsere repräsentative Demokratie langfristig zu stärken

Eine immer vielfältigere Gesellschaft, in der Wissen nicht mehr bei Einzelnen liegt, sondern breit zugänglich ist (in der jede und jeder sein eigenes „Wissen“ leicht mit vielen Menschen teilen kann), und in der, wie eingangs beschrieben, die alten Repräsentationslogiken nicht mehr vollständig greifen, verlangt nach flexiblen und konkreten Möglichkeiten der Mitgestaltung. Entscheidungsfindungsprozesse werden durch die Einbindung verschiedener Menschen und Perspektiven gestärkt und führen zu breit akzeptierten und nachhaltigen Lösungen. Zufallsbasierte Bürgerbeteiligung sollte daher institutionalisiert werden.

Bürgerräte als ergänzendes Instrument politischer Entscheidungsprozesse könnten zu spezifischen politischen Fragen von der Bundesregierung, dem Bundestag oder den Bürgerinnen und Bürgern selbst einberufen werden. Die daraus entstehenden Empfehlungen sollten verbindlich in die politische Entscheidungsfindung einfließen, wie es auch der Bürgerrat Demokratie empfiehlt. Neben Bürgerräten gibt es viele weitere Möglichkeiten der Einbindung zufällig ausgewählter Bürgerinnen und Bürger – wichtig ist, dass Bürgerinnen und Bürger regelmäßig eingebunden werden, während die Art der Beteiligung nach Fragestellung und Anlass flexibel gestaltet werden kann.

Ein neuer Beteiligungsansatz im politischen Prozess und ein neues (Selbst-)Verständnis repräsentativer Demokratie bieten die Möglichkeit, die gesellschaftliche Spaltung zu überwinden, die Kluft zwischen dem politischen Betrieb und den Menschen im Land zu schließen und das repräsentative System zu stärken. Denn selbst wenn zufallsbasierte Bürgerbeteiligung struktureller und regelmäßiger Teil der politischen Aushandlung wird ist völlig klar: Die Hoheit der Entscheidung bleibt beim Parlament und seinen gewählten Mitgliedern, und viele der politischen Entscheidungen werden auch in Zukunft keiner direkten Einbindung von Bürgerinnen und Bürgern bedürfen. Die Kombination der repräsentativen Demokratie mit deliberativen Formaten – und perspektivisch auch mit direktdemokratischen Elementen – wird aber langfristig zur Stärkung der Demokratie beitragen.



Jacob Birkenhäger

hat Politikwissenschaft, Philosophie und Öffentliches Recht mit Schwerpunkt auf politischer Partizipation und Demokratieforschung studiert. Zu seinen Arbeitsschwerpunkten bei ifok gehören die Konzeption, Umsetzung und Moderation von zufallsbasierter Bürgerbeteiligung und Deliberation in verschiedenen Politikfeldern und auf allen politischen Ebenen bis hin zu internationalen Dialogen. Jacob Birkenhäger ist Experte für gesellschaftliche Veränderungsprozesse und Governance und beschäftigt sich mit der Verankerung von Bürgerbeteiligung in Politik und Verwaltung.

Phone +49 30.536077-45

Email jacob.birkenhaeger@ifok.de



Jennifer Rübel

studierte Gesellschaft und Kulturen der Moderne (M. A.) sowie Anglistik/Amerikanistik mit Nebenfach Europäische Ethnologie (B. A.). Zu ihren inhaltlichen Schwerpunkten gehören die Bereiche Jugend, Bildung, Demokratie und Beteiligungsformate. Sie betreut für ifok Bürgerdialoge und Expertenrunden in verschiedenen Politikfeldern auf Landes-, Bundes- und europäischer Ebene. Vor ihrer Zeit bei ifok war sie bei der Gemeinnützigen Hertie-Stiftung für die bundesweite Initiative „Jugend debattiert“ zur Förderung politischer Streitkultur tätig.

Phone +49 6251.8263-116

Email jennifer.ruebel@ifok.de