

Dr. Stephanie Bock, Dr. Bettina Reimann

Mit dem Los zu mehr Vielfalt in der Bürgerbeteiligung? Chancen und Grenzen der Zufallsauswahl

Beteiligung ist, so gut sie auch gemacht sein mag, zumeist sozial selektiv. Mit der vielerorts praktizierten Zufallsauswahl, einer Methode zur Rekrutierung für einen Beteiligungsprozess per Los, sind Erwartungen an eine verbesserte Inklusion, an eine größere Heterogenität und eine stärkere Unabhängigkeit der Beteiligten verbunden. Am Beispiel des Planungsdialoges Borgholzhausen werden diese Erwartungen geprüft und weiterführende Schlussfolgerungen abgeleitet.

Gut gemachte Bürgerbeteiligung soll alle Menschen gleichermaßen ansprechen – dieses grundlegende Ziel ist trotz der Kontroversen rund um das Thema unbestritten. Der Anspruch, ein möglichst breites Spektrum der Bevölkerung zu beteiligen und darüber hinaus vielfältige Gruppen, wie Bürgerinitiativen, Interessengruppen und -verbände, gezielt einzubeziehen, sagt jedoch noch nichts darüber aus, wer tatsächlich an Beteiligungsprozessen teilnimmt. Die vielen ergrauten Köpfe bei Bürgerversammlungen, der vorwiegend akademische Duktus in Beteiligungsworkshops und die homogene Zusammensetzung von Beiräten zeichnen ein eindeutiges Bild: Vornehmlich Menschen mit hoher Bildung, gesichertem Einkommen und vielseitigen sozialen Kontakten (Walter 2013) nehmen die wachsende Zahl der Angebote zur Beteiligung und Mitwirkung wahr und bringen ihre Interessen ein. Schulabschluss bzw. Bildungsniveau und Einkommen haben einen besonders hohen Einfluss auf die Wahrscheinlichkeit einer Teilnahme (Böhnke 2011). Im Umkehrschluss beteiligen sich bildungsferne Milieus, aber auch Frauen, zugewanderte und junge Menschen weniger. Sichtbar wird somit ein grundsätzliches Dilemma der Partizipation: Beteiligung

Beteiligung ist
sozial selektiv

ist sozial selektiv. Und: Mehr Beteiligung – auch durch direkt-demokratische und dialogorientierte Formen der Beteiligung – verstärkt die soziale Ungleichheit der demokratischen Teilhabe (vgl. Fraune 2018).

Auch wenn „Nicht-Beteiligung“ vielfältige Ursachen hat, die weit über unreflektierte und mangelhafte Beteiligungsformate und -methoden hinausreichen, ist die Erweiterung des Methodenspektrums ein wichtiger und unverzichtbarer Baustein auf dem Weg zu einer Kultur der demokratischen Teilhabe. Weitgehend unstrittig ist, dass gute Beteiligung so konzipiert und angelegt sein sollte, dass sich unterschiedliche Menschen angesprochen fühlen und ihnen angemessene Möglichkeiten eröffnet werden, um teilhaben zu können. Solange die Methoden und Formate, in denen informiert und beteiligt wird, jedoch überwiegend nur den Kommunikationserfahrungen einzelner Bevölkerungsgruppen entsprechen, bestehen Verbesserungsbedarfe. Dies trifft nicht nur auf gesetzlich geregelte oder institutionalisierte politische Beteiligung (Wahlen, Bürger- und Volksbegehren, Bürger- und Volksentscheide) (vgl. Bertelsmann Stiftung 2013), sondern auch auf informelle Beteiligungsformen zu (vgl. Freie und Hansestadt Hamburg 2014: 3; Bock/Reimann 2017a). Wenn aufsuchende Formate und Angebote zur Mitwirkung gut durchdacht sind und entsprechend umgesetzt werden, zeigt sich: Die Sensibilität für das Problem der sozialen Selektivität und Ausgrenzung in und durch Beteiligung ist hoch und Anstrengungen, „leisen Stimmen“ stärkeres Gehör zu verschaffen, nehmen zu. Einer in diesem Sinne gute Beteiligungspraxis setzt nicht primär auf – voraussetzungsvollen – Diskurs und Diskussion, sie bindet Multiplikator*innen für die Ansprache von Menschen ein, sie bettet Bürgerbeteiligung in eine prozessbegleitende und lokal ausgerichtete Gemeinwesenarbeit ein und sie erprobt neue (Rekrutierungs-)Methoden, wie die Zufallsauswahl der Beteiligten, die im Fokus dieses Beitrags steht.

Nichtbeteiligung
hat vielfältige
Ursachen

In diesem Beitrag möchten wir einen genaueren Blick auf die Zufallsauswahl werfen. Diese Methode gewinnt zunehmend an Bedeutung, da sie mit dem Versprechen verbunden ist, andere und

schwerer zu rekrutierende Personenkreise in Beteiligungsprozesse einzubeziehen. Im Folgenden werden wir nach einer Vorstellung des methodischen Ansatzes die mit der Zufallsauswahl verbundenen Erwartungen diskutieren und diese auf der Grundlage eigener empirischer Forschung reflektieren. Zum Abschluss leiten wir weitergehende Schlussfolgerungen ab.

Soziale Selektivität von Beteiligung: Formate bestimmen den Kreis der Beteiligten

Bürger*innen zu beteiligen heißt anzuerkennen, dass es sich dabei nicht um eine homogene Gruppe handelt. Die Lebensrealitäten der Menschen unterscheiden sich. Sie haben vielfältige, bisweilen kontroverse Bedarfe und verfolgen unterschiedliche, sich oft ausschließende Interessen. Was wie eine Binsenweisheit klingt, fließt nur langsam in die Konzeption von Beteiligung ein. Diversität und Ungleichheiten wahrzunehmen und anzuerkennen, erfordert, den unterschiedlichen Artikulationsmöglichkeiten, -wünschen und -ansprüchen der Menschen Raum zu geben. Dabei beeinflusst das eingesetzte Repertoire der Beteiligung – manchmal bewusst und gezielt, oftmals aber unwissentlich – die Teilnahme spezifischer Gruppen an den Beteiligungsprozessen. Beispielsweise ist ein über einen längeren Zeitraum regelmäßig stattfindender Dialog zwischen Verwaltung, Politik und Bürgerschaft nicht für alle, die sich beteiligen möchten, die geeignete Kommunikationsform. Diejenigen, die Beteiligungsformate initiieren und konzipieren, müssen anerkennen und berücksichtigen, dass kommunikative Strukturen auch im Rahmen der Beteiligung zumeist vorhandene Machtverhältnisse und Ungleichheiten abbilden – eine Mitwirkung „auf Augenhöhe“ ist daher eine voraussetzungsvolle Aufgabe. Dabei gilt es auch zu beachten, dass sich viele Menschen, die bislang keine Erfahrungen mit Beteiligung haben oder sich noch nie organisiert haben (zum Beispiel in Bürgerinitiativen), eine Mitwirkung nicht zutrauen.

Ungleichheiten und
asymmetrische
Machtverhältnisse

Studien zur Öffentlichkeitsbeteiligung im Rahmen der Energiewende, die die Herausforderung der Einbindung von nicht organisierten Bürger*innen aufgreifen (vgl. Richter u. a. 2016: 4 f.), zeigen, dass sich die Beteiligung der Öffentlichkeit vor allem bei großen Infrastrukturvorhaben bislang üblicherweise an erfahrene und im Thema versierte Akteure, wie Vertreter*innen von Verbänden, Organisationen und Institutionen, richtet. Nicht organisierte Bürger*innen werden allenfalls als interessierte Anwohner*innen sowie als Betroffene einbezogen. Doch an diesem Punkt zeichnet sich eine Veränderung ab: Um das Spektrum der Meinungen und Interessen in Beteiligungsverfahren breiter oder gar repräsentativer abzubilden, richtet sich nun der Fokus stärker auf Menschen, die nicht organisiert sind (vgl. Bock/Reimann 2017a). Diese werden zunehmend gezielt angesprochen, da ihre Willens- und Meinungsbildung im Unterschied zu der von Bürgerinitiativen und organisierten Gruppen, die für ein explizites Interesse eintreten, als in der Sache eher unabhängig bzw. unvoreingenommen oder neutral eingeschätzt wird (vgl. Kamlage/Warode 2016: 8). Erwartet wird, dass allein durch die Heterogenität ihrer Standpunkte und Sichtweisen der Dominanz von Einzelinteressen im Prozess entgegengewirkt werden kann (vgl. Kamlage/Warode 2016; Bock/Reimann 2017a).

Fokus auf
Unorganisierte

Zufallsauswahl: Inklusion, Heterogenität und Unabhängigkeit?

Die Zufallsauswahl, eine spezifische Methode zur Festlegung des Kreises der Beteiligten, verspricht Lösungen für die genannten Herausforderungen der Bürgerbeteiligung. Die Zufallsauswahl ist ein Auswahlverfahren, bei dem das Los entscheidet. Dies unterscheidet die Zufallsauswahl deutlich von anderen Zugängen zu Beteiligung wie der Selbstselektion, bei der kommt, wer will, oder der direkten Ansprache, bei der Personen und Personengruppen gezielt zur Teilnahme aufgefordert werden (Richter u. a. 2016: 17). Für die Zufallsauswahl, bei der mehrheitlich aus dem Melderegister gelost wird, gibt es vier methodische Varianten:

Zufallsauswahl als
Problemlöser

- Reine Zufallsauswahl: Es wird kein Einfluss auf das Los genommen und somit alles dem Zufall überlassen.
- Gewichtete Zufallsauswahl: Bei diesem Verfahren wird die Wahrscheinlichkeit eines Ergebnisses gezielt erhöht. So lässt sich beispielsweise der Frauenanteil stärken, indem nur jedes zweite Los eines Mannes berücksichtigt wird.
- Gewichtete Zufallsauswahl mit definierten Quoten: Bei diesem Vorgehen soll die Präsenz bestimmter Gruppen wie beispielsweise junger Menschen, Zugewanderter oder Frauen in einem Beteiligungsprozess gezielt gestärkt werden.
- Zufallsauswahl mit Quoten: Die Auswahl basiert bei diesem Verfahren auf anderen Grundlagen wie beispielsweise einer gezielten Interessenbekundung.

Jede Variante weist spezifische Vor- und Nachteile auf und ist für bestimmte Anwendungsszenarien besonders geeignet (vgl. Allianz Vielfältige Demokratie 2017a: 10).

Auch wenn mit der Zufallsauswahl per se noch kein inklusives Beteiligungsverfahren sichergestellt ist, da die Ziehung einer statistisch repräsentativen Stichprobe weder etwas darüber aussagt, ob die gelosten Personen tatsächlich teilnehmen, noch darüber, ob Beteiligungsformate gewählt werden, die ihnen angemessen Gehör und Sprache verschaffen, werden ihr eine Reihe positiver Wirkungen zugesprochen (im Folgenden: Allianz Vielfältige Demokratie 2017a: 6):

Positive Effekte

- „Inklusion: Zufallsauswahl garantiert Chancengleichheit. Bei einer Losziehung hat jeder Bürger die gleiche Wahrscheinlichkeit, ausgewählt zu werden. Partizipationsferne Bürger sind besser zu erreichen als bei anderen Verfahren der Rekrutierung.
- Heterogenität: Zufallsauswahl schränkt die Selbstselektion ein. Die Gruppe wird vielfältiger und kann bei größeren Ziehungen (über 1.200 Namen) im statistischen Sinne sogar re-

präsentativ sein. Auch wenn die Gruppen in der Praxis meist kleiner sind, spiegeln sie eher die Vielfalt der Meinungen in der Bürgerschaft wider. Bei größeren Gruppen kann die Ziehung auch repräsentativ angelegt sein.

- Unabhängigkeit: Zufallsauswahl minimiert Partikularinteressen. Die „üblichen Verdächtigen“, die sich regelmäßig engagieren, werden nicht bevorzugt. Die Gefahr der Unterwanderung durch organisierte Interessengruppen ist deutlich niedriger, und die per Losverfahren versammelten Gruppen werden als nicht-parteiisch angesehen“.

Die mit diesen positiven Effekten verbundenen Erwartungen bewegen eine wachsende Zahl öffentlicher und privater Vorhabenträger*innen mittlerweile dazu, verstärkt zufällig gewählte Bürger*innen in ihre Beteiligungsverfahren zu komplexen und umstrittenen Infrastrukturprojekten einzubinden (vgl. Bock/Reimann 2017a, Kamlage/Warode 2016; Allianz Vielfältige Demokratie 2017a: 5). Auf diesem Wege soll Beteiligung auf eine breitere Basis gestellt werden. Es sollen möglichst unterschiedliche Bevölkerungsgruppen einbezogen sowie qualitativ bessere Entscheidungen von zudem höherer Akzeptanz erzielt werden. Zurückgegriffen wird dabei auch auf die Erfahrungen mit dem bereits in den 1970er Jahren entwickelten Konzept der Planungszelle, in dessen Rahmen eine Gruppe von Bürger*innen nach einem Zufallsverfahren ausgewählt wurde (vgl. Diemel 1991).

Renaissance der
Planungszelle

Eines der bekanntesten Beispiele für ein aktuelles Beteiligungsformat mit Zufallsauswahl ist die Citizens' Assembly in Irland, die 2016 gegründet wurde, um politische Fragen auf nationaler Ebene zu erörtern und mögliche Verfassungsänderungen zu empfehlen. Auch in Deutschland kommt das Verfahren immer häufiger zum Einsatz. Dies geschieht sowohl auf Bundesebene wie beim Bürgerrat Demokratie¹ oder dem Nationalen Begleitgremium zum Standortauswahlverfahren für ein Endlager für insbesondere hochradioaktive Abfälle, an dem drei zufällig ausgewählte Bürger*innen aus ganz Deutschland teilnehmen² als auch auf kommunaler Ebene.

Dort wird beispielsweise bei der Zusammensetzung von *Beteiligungsräten* wie in der Stadt Potsdam, einem ehrenamtlich und unabhängigen Beratungsgremium aus unter anderem neun gelosten Bürger*innen (vgl. Bock, Reimann 2017b), auf die Zufallsauswahl zurückgegriffen. Auf kommunaler Ebene kommt es zudem bei *Bürgergutachten* zum Einsatz, beispielsweise zur Bonner Bäderlandschaft.³

Erfahrungen aus der Praxis: der Planungsdialog Borgholzhausen

Studie zur
Zufallsauswahl

Die Zahl der evaluierten Beteiligungsverfahren mit Zufallsauswahl ist bisher eher überschaubar, sodass ihre Wirkungen erst in Einzelfällen eingeschätzt und bewertet werden können. In diesem Zusammenhang brachte eine Studie des Deutschen Instituts für Urbanistik (Difu) neue Erkenntnisse zur Zufallsauswahl bei der frühzeitigen Öffentlichkeitsbeteiligung im Netzausbau (vgl. Bock u. a. 2019). Im Zeitraum von Januar bis August 2018 begleitete das Difu den „Planungsdialog Borgholzhausen“ wissenschaftlich und evaluierte den informellen Beteiligungsprozess. Die Übertragungsnetzbetreiberin Amprion GmbH hatte sich für einen dreistufigen, informellen Planungsdialog zur Planung einer neuen Stromtrasse im Stadtgebiet Borgholzhausen entschieden. Damit legte die Vorhabenträgerin im Rahmen der dabei zu erfolgenden Prüfung auf Teilerdverkabelung einen Schwerpunkt auf frühzeitige Beteiligung. Ziele des „Planungsdialogs Borgholzhausen“ waren neben der Transparenz der Planung ein Einbezug lokalen Wissens sowie die Erprobung neuer Wege der Kommunikation. Letzteres sollte das unternehmensinterne Kommunikations-Know-how erweitern. Besondere Bedeutung kam der Auswahl der Teilnehmer*innen des Planungsdialogs zu. Neben Vertreter*innen eines möglichst vielfältigen Interessenspektrums (Bürgerinitiative, Träger öffentlicher Belange, Verwaltung, Wirtschaft) wurde ein per Los rekrutierter Kreis von Einwohner*innen Borgholzhausens in das Gremium aufgenommen. Mit sechs gelosten Bürger*innen war diese Gruppe im Vergleich zu den anderen deutlich größer. Von der Beteiligung nicht

organisierter und per Zufallsauswahl rekrutierter Personen versprach sich die Vorhabenträgerin weniger eine Repräsentativität der Beteiligten, sondern vielmehr den dezidierten Einbezug eines möglichst breiten Spektrums an Meinungen und Interessen. Insbesondere diese für das Unternehmen neue Rekrutierungsmethode der Zufallsauswahl stellte einen Schwerpunkt der begleitenden Evaluation dar.

Für die Mitwirkung am Planungsdialog wurde im Dezember 2017 in allen Haushalten von Borgholzhausen postalisch geworben. Interessierte konnten sich bis Mitte Januar 2018 bewerben. Die Auslosung der Bürger*innen erfolgte auf dem ersten Bürger-Infomarkt. Bei der Ziehung hatte der Bürgermeister eine „glückliche Hand“. Überraschendes Ergebnis des Zufalls: Mit Blick auf Alter, Geschlecht und Interessenlage wurde das Spektrum der Beteiligten durch das Los breiter und ausgewogener. Dieses Ergebnis deckt sich mit Erfahrungen aus Baden-Württemberg. Dort zeigt sich bei bisherigen Verfahren ebenfalls, dass „zumindest der Frauenanteil wesentlich erhöht werden kann. Stillere und politikferne Gruppen sind ebenfalls besser erreichbar“.⁴

Mehr Frauen und
„politikferne“
Gruppen

Folgende weitere Ergebnisse stachen im Rahmen der Evaluation hervor:

- **Geloste Bürger*innen: inhaltliche Offenheit und Impulsgeber*innen für einen verständlichen und fairen Dialog.** Im Unterschied zu den Vertreter*innen der Bürgerinitiative und anderen Interessenvertreter*innen waren die inhaltlichen Positionen der gelosten Bürger*innen zu Beginn des Dialoges nicht eindeutig und überwiegend noch offen. Sie hatten sich noch nicht zu den strittigen Aspekten des Netzausbaus vor Ort positioniert. Ihre inhaltliche Haltung konnten sie im Laufe des Prozesses entwickeln und schärfen. In den Diskussionen des Planungsdialogs brachten sie mit dem Hinweis auf den erst jetzt erfolgten Einstieg in die diskutierten Themen („wir sind Laien“) ihre inhaltlichen Fragen mit Nachdruck ein, forderten Erläuterungen, wo notwendig, und

leisteten so einen wichtigen Beitrag zur Konkretisierung und Versachlichung der Diskussionen. Von den vorausgegangenen Konflikten weitgehend unbelastet, erweiterten sie die Diskussion und trugen dazu bei, dass der Planungsdialog größtenteils für alle – geloste wie gesetzte Teilnehmende – verständlich verlief. „Fach-Chinesisch“ fand keinen Raum, Fairness und Respekt spielten eine wichtige Rolle im Umgang miteinander.

Die gelosten Bürger*innen kannten die Vorgeschichte der Trassenplanung und die bestehenden Konflikte, waren aber mehrheitlich nicht darin involviert. Dies ist sicherlich eine Ursache dafür, dass die Konflikte den Dialog nicht dominierten. Mehrheitlich bewerteten die Gelosten Emotionen oder die von Emotionen getragenen Konflikte kritisch und machten deutlich, dass sie Inhalte im Vordergrund sahen und Lösungen suchten: „Wir sind an der Sache und nicht an Konflikten interessiert“ (Position einer gelosten Teilnehmer*in). Diese sachliche und distanzierte Haltung wirkte der langjährig eingespielten Polarisierung vor allem zwischen der Vorhabenträgerin und der Bürgerinitiative entgegen.

Konflikte treten in
den Hintergrund

- **Keine zeitliche und inhaltliche Überforderung:** Ein Großteil der Evaluation des Difu befasste sich mit den spezifischen Voraussetzungen geloster Bürger*innen zur Teilnahme an dem komplexen Beteiligungsprozess und deren Folgen. Jede Person hatte ihren eigenen persönlichen und berufs- oder fachbezogenen Zugang zum Thema des Dialogs und verfügte über einen eigenen Wissens- und Informationsstand. Die zur Verfügung stehenden zeitlichen Ressourcen waren zudem ungleich verteilt. Zu Beginn des Planungsdialogs wurde deshalb in den Interviews von einigen die Befürchtung formuliert, dass die inhaltlichen Diskussionen für die gelosten Bürger*innen zu voraussetzungsvoll und komplex werden könnten.

Mit Blick auf die unterschiedlichen Voraussetzungen war zudem zu berücksichtigen, dass sich die Bürger*innen, ob per Los oder als Vertreter der Bürgerinitiative, in ihrer Freizeit engagierten oder für die Teilnahme Urlaub nehmen mussten, während andere Beteiligte (zum Beispiel Vorhabenträgerin, Verwaltung) im Rahmen ihrer Arbeitszeit teilnehmen konnten. Auf diese Schieflage wiesen vor allem zu Beginn des Planungsdialogs die davon Betroffenen hin, verändern konnten sie diese jedoch nicht mehr. Damit verbunden ging die Befürchtung einher, dass die Mitwirkung im Planungsdialog gerade die (per Los gewählten) Bürger*innen zeitlich (zu) stark belasten könnte.

Die Ergebnisse der Evaluation zeichnen ein anderes Bild: Inhaltlich waren die gelosten Bürger*innen den Diskussionen – von kurzzeitigen Überforderungen im Einzelfall abgesehen – durchaus gewachsen. Zudem bewerteten sie mehrheitlich den Aufwand der sechs dreistündigen Sitzungen rückblickend als machbar. Das Konzept des Planungsdialogs erwies sich somit hinsichtlich der „Mitnahme“ der gelosten Bürger*innen als erfolgreich.

- **Erfolgsfaktor kompetente Moderation:** Die im Planungsdialog überwiegend gelungene Integration der gelosten Bürger*innen ist vor allem auf das Beteiligungskonzept zurückzuführen. Ohne eine kompetente und erfahrene externe Moderation wäre es im „Planungsdialog Borgholzhausen“ vermutlich nicht gelungen, die komplexen Sachverhalte und das Spektrum der zu verhandelnden Themen in so kurzer Zeit und so stringent zu verhandeln. Die Moderation war nicht zuletzt die notwendige Voraussetzung dafür, dass die gelosten Personen mehrheitlich zu der Einschätzung kamen, dass der Dialog für sie sowohl zeitlich machbar war als auch inhaltlich beziehungsweise fachlich nicht überfordernd. Von besonderem Wert war, dass die gelosten Personen sehr gut in der Lage waren, dem fachlichen Austausch zu folgen und eine eigene Rolle im Prozess zu finden, welche von den an-

deren auch anerkannt wurde. Das bedeutet: Wenn die Voraussetzungen stimmen, kann es gelingen, dass neu hinzugekommene „Laien“ die Diskussionen nicht nur durch eine gewisse Neutralität, sondern auch durch die ihnen eigenen fachlich-persönlichen Zugänge bereichern und sie zu echten und akzeptierten Partner*innen im Dialog werden.

Geloste Bürger*innen: Alltagsexpert*innen stehen für Vielfalt und Unabhängigkeit

Konfliktvermeidung
durch
Versachlichung

Bezogen auf die mit der Zufallsauswahl verbundenen Erwartungen lässt sich ein weitgehend positives erstes Fazit ziehen. Der Planungsdialog zeigt, dass sich die Methode vor allem dann eignet, wenn viele und unterschiedliche Bevölkerungsgruppen und -stimmen einbezogen werden sollen und wenn das Thema bzw. das Vorhaben konfliktreich und umstritten ist. Zufällig geloste Personen tragen dann dazu bei, die Debatten zu versachlichen und Brücken zwischen den Akteur*innen und Interessensfronten zu bauen. Ihre besondere Stärke liegt in ihrem zumeist alltagsweltlichen Zugang, sie sind Alltagsexpert*innen. Auf der Seite des baden-württembergischen Beteiligungsportal heißt es entsprechend: „Sie kennen die lokalen Begebenheiten. Sie kommen dem gedachten „Normalbürger“ am nächsten. Die ausgelosten Teilnehmenden hinterfragen etablierte Positionen. Sie vertreten ‚die Einwohnerinnen und Einwohner‘ und nicht Verbände, Parteien oder Initiativen“ (Beteiligungsportal Baden-Württemberg, o. J.). Ihre Perspektivenvielfalt erweitert das verhandelte Interessenspektrum und wirkt dem Vorwurf der Partikularinteressen in der Beteiligung entgegen. Dies bestätigen auch andere Forschungen und Beteiligungsexpertisen: Demnach arbeiten per Zufallsauswahl selektierte Gruppen besonders empathisch, orientieren sich am Gemeinwohl und bedenken Langzeitwirkungen (Allianz Vielfältige Demokratie 2017: 6). Zufällig ausgewählte Bürger*innen, so die Erkenntnis, sind in der Lage „in hohem Maße Gemeinwohlinteressen abzubilden, wenn die Gruppe in ihrer Zusammensetzung möglichst vielen Merkmalen

entspricht“ (Kamlage/Warode 2016: 7). Es versteht sich von selbst, dass dies bei größeren Samples besser gelingt als bei kleineren.

Ob jedoch unter den vielfältigen Stimmen, die per Los einbezogen werden, auch die vertreten sind, die, wie zu Beginn ausgeführt, aus den bildungsfernen Milieus kommen oder zugewanderten und jungen Menschen gehören, ist zurückhaltender zu beantworten. Auch wenn es in Borgholzhausen gelungen ist, den Planungsdialog weiblicher und jünger zu machen, zeigte sich gleichzeitig, dass die Entscheidung für eine Teilnahme voraussetzungsvoll geblieben ist. Der Kreis der Beteiligten wurde durchaus heterogener und auch unabhängiger. Ein inklusives Format stellte der Planungsdialog jedoch nicht dar, hierzu bedarf es weitaus größerer Veränderungen der Beteiligungsformate.

Mehr Vielfalt - aber noch nicht genug

Eine Kehrseite der Zufallsauswahl wird mitunter von Bürgerinitiativen und anderen organisierten Interessen zum Ausdruck gebracht. Ihr Vorwurf richtet sich auf die Gefahr einer Entpolitisierung der Prozesse, da organisierte Gruppen und Bürgerinitiativen, die besondere Interessen vertreten, zugunsten eines breiteren Meinungsspektrums geschwächt werden. Auch im Planungsdialog ließ sich beobachten, dass der inhaltliche Einfluss der Bürgerinitiative im Laufe der Diskussionen geringer und die Positionen vielfältiger wurden. Gleichzeitig zeigten sich jedoch neue Konfliktlinien, so dass eine Entpolitisierung des eigentlichen Konfliktes nicht eintrat. Die befürchtete Entpolitisierung von Beteiligungsverfahren durch „Lai*innen“ trifft auf den „Planungsdialog Borgholzhausen“ nicht zu.

Vorwurf der Entpolitisierung

Beim Einsatz der Zufallsauswahl ist zudem damit umzugehen, dass motivierte Personen, die sich beteiligen wollen, nicht zum Zuge kommen, wenn sie nicht ausgelost werden. Ihr Interesse kann zwar durch zusätzliche Veranstaltungsformate sowie durch Online-Beteiligung oder durch Anhörungen organisierter Interessen aufgefangen werden, die Beschränktheit des Zugangs bleibt aber ein Nachteil der Methode.

Der Planungsdialog zeigt, dass der Einsatz der Zufallsauswahl eine intensive und reflektierte Vor- und Nachbereitung der Rekrutierung der Teilnehmenden benötigt. Dies betrifft unter anderem

- die angemessene Definition der Grundgesamtheit,
- die sorgfältig durchdachte und begründete Festlegung von Quoten,
- die Eröffnung etwaiger Verfahren zur Nachwerbung,
- oder auch eine sinnvolle und begründete Kombination mit einem deliberativen, das heißt auf Kommunikation zwischen den Beteiligten zielenden Verfahren.

Anspruchsvolle
Moderation

Von besonderer Bedeutung für den Erfolg der Zufallsauswahl ist, dass die gelosten Bürger*innen im weiteren Prozess nicht sich selbst überlassen bleiben, sondern begleitet und unterstützt werden müssen (vgl. Bock/Reimann 2016; Bock/Reimann 2017a). Den Beteiligten sind ausreichende und verständliche Informationen zur Verfügung zu stellen. Eine Moderation muss gewährleisten, dass eine Diskussion auf Augenhöhe und ein Abwägen der Argumente im Zusammenspiel mit den „Beteiligungsprofis“ möglich ist. Darüber hinaus ist abzuwägen, inwieweit die verschiedenen im Beteiligungsprozess involvierten Akteursgruppen (Lai*innen, Wissenschaft, Politik, Verwaltung) – zeitweise – in getrennten Beratungs- oder Arbeitsgruppen tagen und entsprechend eher getrennte Aufgaben verfolgen sollen (vgl. Kamlage/Warode 2016). Wird all dies berücksichtigt, abgewogen und gewährleistet, zeigen Forschungsergebnisse, „dass Dialogverfahren mit Zufallsbürger*innen komplexe und anspruchsvolle Themen und Probleme bearbeiten und gehaltvolle Ergebnisse präsentieren können“ (Kamlage/Warode 2016: 3).

Schlussfolgerungen

Begleitforschungen und Evaluationen zielen darauf, Wirkungen von Methoden, Maßnahmen und Projekten nachzuvollziehen. Dies erlaubt es, die gewählten Instrumente fundierter zu beurteilen und

entsprechend weiterzuentwickeln. Die Erkenntnisse der Evaluation des Planungsdialogs Borgholzhausen bestätigen einige der Erwartungen an die Zufallsauswahl. Die Rekrutierung, das heißt die Auswahl zur Mitwirkung per Zufallsauswahl steigert die *Heterogenität der Beteiligten*. Die Meinungen und Interessen, die in den Beteiligungsprozess einfließen, werden vielfältiger. Eher parteiisch und institutionell gebundene Interessen, die üblicherweise bei solchen Verfahren ein starkes Gewicht haben, werden durch Stimmen bereichert, die einen persönlichen und eher alltagsweltlichen Zugang zum Thema haben.

Auch ist der „Planungsdialog Borgholzhausen“ ein weiterer Beleg dafür, dass per Los rekrutierte Personen zu einer *Versachlichung der Diskussionen* und einer Brückenbildung zwischen Interessensgegensätzen beitragen können. Die Methode kann daher insbesondere bei konfliktbehafteten Vorhaben ihre Wirkung entfalten. Gleichwohl wird am Beispiel des „Planungsdialogs Borgholzhausen“ deutlich, dass dies nicht selbstverständlich ist und die Beteiligung von per Los gewählten Personen anspruchsvoll bleibt. Zur Stärkung der Verständlichkeit des Verfahrens und der Diskussionen ist eine unabhängige, externe Moderation des Dialogs unerlässlich. Diese muss dafür Sorge tragen, dass die vielen Fragen und Belange der gelosten Personen gehört und die zur Klärung von Sachverhalten erforderlichen Informationen allen Beteiligten verständlich vermittelt werden.

Die Zufallsauswahl allein löst jedoch nicht alle Probleme und Herausforderungen im Zusammenhang mit Beteiligung. Vor allem ihr Beitrag zum Abbau der sozialen Ungleichheit in der demokratischen Teilhabe kann vor dem Hintergrund der bisher vorliegenden Erfahrungen nur vorsichtig eingeschätzt werden. Nicht alle durch ein Los ausgewählte Bürger*innen sagen „ja“ zu einer Mitwirkung. Die „Hürden“ und „Anreize“, die darüber entscheiden, ob das Los auch angenommen wird, sind bisher empirisch nicht untersucht. Die Autorinnen plädieren auch vor diesem Hintergrund dafür, anstelle von „Zufallsbürger*innen“ oder „zufällig gewählte Bürger*innen“ – die zumeist verwendeten Begriffe – von gelosten Personen

Zufall: ein
schwieriger Begriff

oder gelosten Bürger*innen zu sprechen, wenn Personen gemeint sind, die per Los ausgewählt wurden. Dies hebt stärker hervor, dass „geloste Bürger*innen“ zumeist nicht rein zufällig an einem Beteiligungsverfahren teilnehmen, sondern sie sich entweder nach der Zufallsauswahl dafür entschieden haben oder ihrer Teilnahme eine gezielte Interessenbekundung vorausging.

Nicht die einzige,
aber eine wichtige
Methode

Die Zufallsauswahl ist ein wichtiger Baustein im Methodenkoffer einer guten Beteiligungskultur (vgl. Bock u. a. 2013), da sie durch gezielte Ansprache, Auswahl und Unterstützung Einzelner dazu beitragen kann, Vertrauen in die Mitgestaltung aufzubauen und zu stärken. Zufallsauswahl so einzusetzen, bedeutet aber auch, Geduld, Ressourcen, Zeit und umfangreiche Expertise zur Verfügung zu stellen.

Dass sich der Aufwand lohnt, belegen bisher erst einzelne Evaluationen. Zahlreiche Fragen nach Ergebnissen und Wirkungen der Zufallsauswahl können noch nicht beantwortet werden. Deshalb möchten wir zum Abschluss für mehr Wirkungsforschung in der Bürgerbeteiligung plädieren. Bürgerbeteiligung und ihre Evaluation sind Lernprozesse. Empirische Studien anhand konkreter Beispiele tragen dazu bei, das notwendige Wissen auch um die Möglichkeiten und Einschränkungen einer Zufallsauswahl zu stärken.

Literatur

Allianz Vielfältige Demokratie (2017): Bürgerbeteiligung mit Zufallsauswahl. Das Zufallsprinzip als Garant einer vielfältigen demokratischen Beteiligung: ein Leitfaden für die Praxis, Gütersloh.

Bertelsmann Stiftung (Hrsg.) (2013): Prekäre Wahlen. Milieus und soziale Selektivität der Wahlbeteiligung bei der Bundestagswahl 2013, Gütersloh.

Beteiligungsportal Baden-Württemberg: Beteiligung durch Zufallsauswahl, online unter: <https://beteiligungsportal.baden-wuerttemberg.de/de/informieren/methoden/zufallsauswahl/>.

Bock, Stephanie; Abt, Jan; Reimann, Bettina (2019): Öffentlichkeitsbeteiligung beim Netzausbau. Evaluation des „Planungsdialogs Borgholzhausen“, Difu-Impulse, 1, 2019, Berlin.

Bock, Stephanie; Reimann, Bettina (2017a): Beteiligungsverfahren bei umweltrelevanten Vorhaben. Abschlussbericht, TEXTE 37/2017. Umweltforschungsplan des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz Bau und Reaktorsicherheit, Dessau.

- Bock, Stephanie; Reimann, Bettina (2017b): Mehr Beteiligung wagen - Evaluation des Modellprojekts Strukturierte Bürgerbeteiligung: Abschlussbericht. Potsdamer Schriftenreihe Bürgerbeteiligung – ein Streitfeld zwischen Regierungskunst und Basisaktivierung #4, Potsdam.
- Bock, Stephanie; Reimann, Bettina; Beckmann, Klaus J. (2013): Auf dem Weg zu einer kommunalen Beteiligungskultur: Bausteine, Merkposten und Prüffragen. Anregungen für Kommunalverwaltungen und kommunale Politik, Berlin.
- Böhnke, Petra (2011): Ungleiche Verteilung politischer und zivilgesellschaftlicher Partizipation, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Nr. 1–2/2011, S. 18–25.
- Dienel, Peter C. (1991): Die Planungszelle. Der Bürger plant seine Umwelt. Eine Alternative zur Establishment-Demokratie. Opladen, 1991.
- Fraune, Cornelia (2018): Bürgerbeteiligung in der Energiewende – auch für Bürgerinnen?, in: Lars Holstenkamp und Jörg Radke (Hrsg.): Handbuch Energiewende und Partizipation, Wiesbaden: S. 759-767.
- Freie und Hansestadt Hamburg, Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt (Hrsg.) (2014): Alles Inklusive! Leitfaden zur Beteiligung in der integrierten Stadtentwicklung, Hamburg. Online unter: <http://www.hamburg.de/contentblob/4327560/data/leitfaden-rise-beteiligung-pdf-download.pdf>.
- Kamlage, Jan-Hendrik; Warode, Jan (2016): Kurzexpertise für die Endlagerkommission des Deutschen Bundestages. Zur Rolle von Laienbürgern in komplexen, dialogorientierten Beteiligungsprozessen, Essen.
- Richter, Ina; Danelzik, Mathis; Molinengo, Giulia; Nanz, Patrizia; Rost, Dietmar (2016): Bürgerbeteiligung in der Energiewende. Zehn Thesen zur gegenwärtigen Etablierung, zu Herausforderungen und geeigneten Gestaltungsansätzen, Potsdam.
- Walter, Franz (Hg.) (2013): Die neue Macht der Bürger: Was motiviert die Protestbewegungen? Reinbeck.

Anmerkungen

1. Siehe dazu: www.buergerrat.de.
2. Siehe dazu: http://www.dialoggestalter.de/fileadmin/Media/Downloads/Dokumentation_Endlager.pdf.
3. Siehe dazu: 2019/mai/so-laeuft-die-buergerbeteiligung-zur-bonner-baederlandschaft-ab.php.
4. Siehe dazu: <https://beteiligungsportal.baden-wuerttemberg.de/de/informieren/methoden/zufallsauswahl>.