

## Demokratie ist kein Zufall

*Jörg Sommer*

Politische Entscheidungen sollten auf Fakten beruhen und Ergebnis eines politischen Diskurses sein. Zumindest in der Theorie. Die Praxis sieht anders aus. Zumindest von außen, also für die meisten Bürger/innen. Für viele sind politische Entscheidungen Ergebnis einer merkwürdigen Melange aus programmatischer Parteiräson, undurchsichtigen Hinterzimmerdeals, nebulösem Lobbyistenwirken und persönlichen Interessen der Beteiligten.

Das stimmt so zwar nur manchmal, aber das Image der politischen Akteur/innen war schon einmal besser. Beheizt sicher auch durch Rechtspopulist/innen, die systematisch und penetrant an der Spaltung von »politischen Eliten« und »Volk« arbeiten. Ihr Credo: Der einfache Deutsche auf der Straße würde besser regieren als die »Politikerkaste«. Kein Wunder, dass sich diese Gruppe aktuell sehr für zwei politische Ideen begeistert: Mehr »direkte Demokratie nach Schweizer Vorbild« (so steht es im AfD-Parteiprogramm) und die Idee der Aleatorik – also dem Auslosen politischer Mandatsträger/innen bzw. dem Schaffen sogenannter »Zufallsgremien«. Dahinter steckt der Versuch, unsere gewählten Mandatsträger/innen zu delegitimieren.

Denn wenn zufällig ausgeloste Gremien bessere Ergebnisse produzieren, erfolgreicher Gemeinwohl generieren, akzeptiertere Entscheidungen treffen können – dann ist das aus Sicht dieser Akteur/innen der endgültige Beweis dafür, dass die politischen Eliten gegen die Interessen des Volkes handeln. So kursieren also seit kurzem auf diversen »Corona-Spaziergängen« Flyer, in denen das antike griechische System als wunderbares Beispiel präsentiert wird. Dort wurden Richter und Regierende ausgelost – und deshalb war alles wunderbar.

War es natürlich nicht. Zumindest nicht für Frauen, Fremde und Sklaven, also der übergroßen Mehrheit der Bevölkerung. Doch wer die Positionen der AfD zu Frauen und Fremden kennt, der ahnt, dass dieses Argument dort wenig Beachtung erfährt. Und so richtig gut funktioniert hat das im alten Griechenland auch nur im Stadtstaat Athen. Anderswo in Griechenland herrschten ganz andere Systeme bis hin zu reinen Diktaturen. Und selbst in Athen war die Blütezeit der Aleatorik zeitlich begrenzt. Auch Wahlen gab es dort nach wie vor. Wer also so offensiv den Zufall über die Wahl stellt, hat dafür Gründe – die Stärkung der Demokratie ist in der Regel keiner davon.

Demokratie ist kein Zufall. Das Recht zu wählen – und gewählt zu werden, ist Ergebnis langer generationsübergreifender Auseinandersetzungen. Auf den Zufall zu vertrauen heißt, den Glauben an die Demokratie aufzugeben. Und wer den Glauben an die Demokratie erschüttern will, für den ist der Ruf nach dem Zufall ein wirksames Mittel. Sind Losverfahren zur Besetzung von Gremien also blanker Unsinn? Sind sie nicht. Es kommt nur darauf an, worum es geht.

Die gerade massiv an Zuspruch gewinnenden Bürgerräte werden zum Beispiel über Losverfahren besetzt. Aus zwei ganz pragmatischen Gründen: Erstens kann man aus 80 Millionen Bundesbürger/innen letztlich nur so die 120 Menschen auswählen, die einen bundesweiten Bürgerrat bilden sollen. Zweitens ist der Zufall eine

hervorragende Möglichkeit, um auszuschließen, dass ein solches Gremium doch wieder überwiegend von professionellen Stakeholdern und hauptberuflichen Lobbyist/innen dominiert wird.

Dass auch die AfD solche bundesweiten Bürgerräte für eine ausgezeichnete Idee hält, deutet lediglich darauf hin, dass sie das Konzept nicht ganz verstanden hat. Denn Bürgerräte sind kein Instrument, das Politikerbashing organisieren soll. Sie sind kein alternatives Parlament, sie sind nicht einmal breite Bürgerbeteiligung (bei der Quote von 120 zu 80 Millionen ist die Chance gering, jemals in einem Bürgerrat zu landen). Sie sind vor allem eines: ein Modell partizipativer Politikberatung. Sie helfen den gewählten (!) Entscheider/innen dabei, vielfältige Sichtweisen und Betroffenheiten zu erkennen, ihre Debatten und Entscheidungen zu erden. Deshalb ist es auch gar nicht nötig, ja nicht einmal erstrebenswert, am Ende eines Bürgerrates ein Konsensdokument zu haben. Es ist die Vielfalt der Argumente – und Gegenargumente, die Qualität der Debatte, die Gewichtung von Fakten und die ethische Reflexion, um die es geht.

Ergebnisse wie »88,3 % der Beteiligten sehen die Sache soundso« stehen deshalb nicht im Fokus. Sie könnten auch nicht den geringsten Anspruch auf Repräsentativität erheben, egal, wie zufällig oder nicht zufällig sie zusammengesetzt sind. Das Spannende an einem Bürgerrat ist der Diskurs. Vor allem zu Themen von allgemeiner Relevanz, bei denen sich »richtige« Entscheidungen nicht unmittelbar aus der Faktenlage ergeben, sondern durchaus einer ethischen Abwägung bedürfen.

Bürgerräte können also ein wunderbares Format sein, um »Deutschlands Rolle in der Welt« zu diskutieren, um über eine Wahlrechtsreform zu sprechen, sogar um Politikerdiäten zu verhandeln, um Impflpflicht zu debattieren oder klimaschutzbedingte Veränderungen zu durchdenken. Sie sind ganz ausgezeichnet geeignet, um Zukunfts- und Gestaltungsthemen zu erörtern, weil ihre Zusammensetzung die Wahrscheinlichkeit der hohen emotionalen Betroffenheit minimiert und damit freie Diskurse ermöglicht.

Aus genau diesem Grund sind sie aber überhaupt nicht geeignet, um konkrete Konflikte zu bewältigen. Denn in diesem Fall müssen die Betroffenen beteiligt werden, nicht die Nichtbetroffenen. Denn in diesen Fällen geht es nicht um Politikberatung, sondern um Bürgerbeteiligung. Und Gute Beteiligung ist immer Betroffenenbeteiligung.

Gerade auf der kommunalen Ebene findet schon heute in Deutschland viel gute Beteiligung statt. Die Betroffenen nicht nur zu lokalisieren, sondern auch zur Beteiligung zu animieren, ist dabei eine ganz besondere Herausforderung. Manchmal ist da die Versuchung groß, doch lieber auf »Zufallsbürger/innen« zurückzugreifen. Es kann die Akquise der Beteiligten erleichtern und den Prozess konfliktfreier machen.

Doch das funktioniert nicht. Schon systemisch ist es Unsinn, einen lokalen Konflikt konfliktfrei bearbeiten zu wollen. Und Konflikte mit Nichtkonfliktbeteiligten zu lösen hat nicht viel Aussicht auf nachhaltigen Erfolg.

Sind Bürgerräte also nur etwas für große nationale Themen? Nur denkbar als partizipatives Bundestags-Add-On? Absolut nicht. Wir haben das Potential der Bürgerräte noch lange nicht erschlossen. Die Rundfunkräte und Programmkommissionen der großen Sender zum Beispiel werden noch heute völlig intransparent mit Stakeholdern bestückt. Das könnten losbasierte Gremien tatsächlich besser.

Überall da, wo wir bislang versuchen aus der Summe von zementierten Partikularinteressen Gemeinwohl zu generieren, sollten wir über Bürgerräte nachdenken. Auf kommunaler Ebene sind Stadtentwicklungspläne, Klimaschutz und Klimawandelanpassung, Mobilitätsentwicklung und Rahmenbedingungen für ein gutes Leben wunderbare Themen für losbasierte Gremien.

Wo es um Ideen geht, um Abwägen und die Berücksichtigung möglichst vieler Erfahrungen und Sichtweisen, da können auch lokale Bürgerräte Diskurse führen – und auf lokaler Ebene sogar in breitere Kreise tragen. Kombinieren wir sie dann noch geschickt mit weiteren Formaten der Bürgerbeteiligung und vielleicht sogar einem Bürgerhaushalt – dann entwickeln wir nach und nach jene Beteiligungskultur, die wir wollen und brauchen, um die Transformationsprozesse der Zukunft gemeinsam zu bewältigen. So gesehen, können wir nicht nur ein Dutzend Bürgerräte gebrauchen, sondern Hunderte, ja Tausende im ganzen Land. Demokratie ist kein Zufall, aber der Zufall kann – klug eingesetzt – die Demokratie bereichern.

Doch wie kommt man nun an seine »zufällig ausgewählten« Beteiligten? Das ist tatsächlich gar nicht so einfach – und hat mit Zufall sehr viel weniger zu tun als mit kluger Planung. Denn bis heute war kein Bürgerrat wirklich absolut zufällig besetzt. Das wird auch in Zukunft nicht so sein. Doch das ist kein Problem. Wenn man weiß, wie es geht. Und es geht. Sogar auf vier sehr unterschiedlichen Wegen.

**Erstens:** Da haben wir den Klassiker, manche nennen es die »reine Zufallsauswahl«: eine Ziehung der Beteiligten aus dem Telefonbuch oder dem Melderegister. Die Gezogenen werden eingeladen, ein winziger Teil davon nimmt die Einladung an. Für ein Format mit 50 Beteiligten wird man in der Regel rund 1.000 Menschen einladen müssen. Die Nachteile: hoher Aufwand, hohe Kosten und am Ende ziemlich sicher ein Panel, das alles andere als repräsentativ ist. Die soziale Zusammensetzung wird eher einem typischen repräsentativen Gremium ähneln als dem Bevölkerungsquerschnitt. Diese Methode, wir nennen sie »Zufallsauswahl mit Selbstrekutierung (ZS)« hat also ihre Grenzen.

**Zweitens:** Eine beliebte Methode ist in der Ablauffolge das genaue Gegenteil: Erst werden öffentlich Bürger/innen eingeladen, sich zu »bewerben« – und aus den Bewerber/innen wird dann das endgültige Panel ausgelost. Wir haben hier also zunächst die Selbstrekutierung und danach die Zufallsauswahl (SZ). Die Methode ist manchmal weniger aufwändig, erzeugt eine höhere Sichtbarkeit, bereitet also den eigentlichen Prozess schon kommunikativ vor. Das ist smart, am Ende aber wird man mit demselben Problem konfrontiert wie bei der ZS-Methode.

**Drittens:** Die beiden ersten Methoden haben das Problem der mangelnden Repräsentativität insbesondere der so genannten »Stillen Gruppen«. Jene Gruppen, die eigentlich bewusst überrepräsentiert sein sollten, um deren Wirksamkeit im Prozess zu ermöglichen. Das versucht die sogenannte Gewichtung zu lösen. Zum Beispiel, indem zunächst zufällig aus dem Melderegister gelost wird – allerdings nach soziodemografischen und/oder projektrelevanten Quoten. Wir haben also erst die Gewichtung, dann die Zufallsauswahl, aber am Ende immer noch die Selbstrekutierung (GZS). Das ist schon besser, wenn eine gewisse Breite angestrebt wird. Natürlich ist das am Ende weder wirklich zufällig noch repräsentativ – nur näher dran. Ein Nachteil dieser Methode: In manchen Kommunen spielen die Datenschutzbeauftragten nicht mit.

**Viertens:** Diese Methode lädt zunächst Bewerbungen ein, bittet die Bewerber/innen um soziodemografische Daten und lost danach quotiert aus. Diese SGZ-Methode kommt der Repräsentativität besonders nah, auf Kosten des Zufalls und einer oft mühsamen Akquise-Kampagne. Die aber bemüht sich zwangsweise gerade auch um Gruppen, die nicht leicht zu gewinnen sind. Sie ist deshalb besonders anspruchsvoll, zeit- und ressourcenintensiv, aber tatsächlich dann zu empfehlen, wenn die Breite der Beteiligten besonderes erstrebenswert ist.

Funktionieren können alle vier Methoden (und alle eröffnen noch einige Variationen und Nuancen, für die uns hier der Raum fehlt. Da wäre auch noch die GZSGZ-Methode, eine »Königsvariante«, die Sie sich nun fast selbst zusammenreimen können). Wir sehen: Der Zufall spielt immer mit, aber rein zufällig ist nichts.

---

Es gibt viele gute Gründe und einige unterschiedliche Methoden für eine zufallsbasierten Teilnehmendenauswahl, die übrigens nicht zwangsläufig nur für das Format »Bürgerrat« angewendet werden kann. Sie macht allerdings weder die Auswahl einfacher noch den Prozess bequemer. Beides bleibt anspruchsvoll, wenn es wirklich gute und wirksame Beteiligung werden soll. Und genau darum geht es.

### Autor

---

**Jörg Sommer** ist Sozialwissenschaftler, Journalist und Schriftsteller. Für die Stärkung und Weiterentwicklung unserer Demokratie engagiert er sich u.a. als Direktor des Berlin Institut für Partizipation und als Koordinator der Allianz Vielfältige Demokratie. Dieser Text ist in Teilen seinem wöchentlichen Newsletter zu Demokratie und politischer Teilhabe entnommen, der kostenlos abonniert werden kann: <https://demokratie.plus>

### Redaktion

---

Stiftung Mitarbeit

Redaktion eNewsletter Wegweiser Bürgergesellschaft

Björn Götz-Lappe, Ulrich Rüttgers

Ellerstr. 67

53119 Bonn

E-Mail: [newsletter@wegweiser-buergergesellschaft.de](mailto:newsletter@wegweiser-buergergesellschaft.de)