

David H. Gehne

Zufall als neuer Impuls für die kooperative Demokratie?

Die Wirkung aleatorischer Auswahlverfahren am Beispiel der Bürgerkonferenz Bochum 2023

1. Einleitung: Kooperative Demokratie und die Herrschaft der „üblichen Verdächtigen“

Im Rahmen von Bürgerbeteiligungsverfahren kann immer wieder beobachtet werden, dass die Personen, die sich beteiligen, als Gruppe keinen sozialen Querschnitt der Bevölkerung einer Kommune abbilden. Die Anwesenden entsprechen häufig dem sogenannten „3-M-Mantra“, das auch für Mandatsträger:innen und Bürgermeister:innen beschrieben worden ist: „male, middle-aged und middle-class“ (Heinelt et al. 2018: 34). Es kommen also die „üblichen Verdächtigen“, wie eine auch in der Literatur zu Bürgerbeteiligung beliebte Formulierung lautet, wobei bei der Verwendung dieser Phrase nicht immer ganz klar ist, wer damit eigentlich gemeint ist. Die Feststellung der sozialen Selektivität von Beteiligung gehört zu den Klassikern der Partizipationsforschung und kann auf beinahe alle Verfahren der repräsentativen, direkten und auch kooperativen Demokratie bezogen werden, bei denen die Teilnahme auf Freiwilligkeit beruht (Alemann et al. 2005; Gehne 2014; Bogumil/Holtkamp 2023: 176; Schäfer 2015; Vetter/Remer-Bollow 2017).

Abbildung 1: Einladung zu einem Bürgerforum (Stadt Bochum)



Quelle: Stadt Bochum

Zu einer Veranstaltung wie beispielsweise dem „1. Bürgerforum Werne – Langendreer Alter Bahnhof“ (vgl. Abbildung 1) wird öffentlich eingeladen und dabei explizit erwähnt, auf wen sich die Einladung bezieht (hier: alle interessierten Bürger:innen aus dem Planungsgebiet). Personen, die das zur Kenntnis genommen haben, entscheiden sich dann für oder gegen eine Teilnahme. Im Regelfall weiß man sehr wenig darüber, wer solche Einladungen registriert und auch nicht, warum jemand an einer Veranstaltung teilnimmt oder nicht. Eine Antwort auf die Frage, wer sich nicht beteiligt, gibt das von Brady, Verba und Schlozman entwickelte Modell des „Civic Voluntarism“:

„Three answers immediately suggest themselves: because they can't, because they don't want to, or because nobody asked. 'They can't' suggests a paucity of necessary resources: time to take part in political activity, money to make contributions, and civic skills (i.e., the communications and organizational skills that facilitate effective participation). 'They don't want to' focuses on the absence of psychological engagement with politics—a lack of interest in politics, minimal concern with public issues,

a sense that activity makes no difference, and no consciousness of membership in a group with shared political interests. ‘Nobody asked’ implies isolation from the recruitment networks through which citizens are mobilized to politics.“ (Brady et al. 1995: 271)

Die Gründe für Nicht-Teilnahme sind also recht vielfältig und nicht allein auf den sozioökonomischen Status bezogen, da z.B. Politikinteresse und Vernetzung mit politisch interessierten Bürger:innen ebenso eine wichtige Rolle spielen können.

Dieses Problem von Partizipation wurde auch von Jörg Bogumil schon früh erkannt und beschrieben. Im Rahmen seiner Habilitationsschrift wurde zum einen das Konzept der kooperativen Demokratie entwickelt, aber auch an verschiedenen Stellen darauf hingewiesen, dass nur wenige Bürger:innen zeitintensive, dialogorientierte Verfahren anderen Freizeitbeschäftigungen vorziehen würden und dass die kommunale Förderung der Mitgestalter- und Auftraggeberrolle die partizipationserfahrene Mittelschicht begünstige (Bogumil 2001: 237). Vor dem Hintergrund der „sozialen Ausgleichsfunktion“ der Kommunen forderte er daher, dass Ratsmitglieder bei der Bewertung der Vorschläge und Ergebnissen von Beteiligungsverfahren

„[...] regulierend eingreifen, indem beispielsweise die Initiative von sozial ‚Schwächeren‘ besonders gefördert wird und die Beteiligungsangebote so konzipiert sind, dass Bürger aus allen sozialen Schichten zu Wort kommen (z.B. Planungszellen, repräsentative Bürgerbefragungen).“ (ebd.: 237)

Die vom Autor schon damals als ein „Heilmittel“ genannte Planungszelle ist hier deshalb von Interesse, da ein Merkmal dieses Beteiligungsverfahrens die zufällige Auswahl der beteiligten Personen aus dem Einwohnermelderegister ist (Dienel 2006: 166). Diese soll in der Regel zu einer „repräsentativeren“ Zusammensetzung der Gruppe der Teilnehmenden führen. Zwar wird die Planungszelle nach Peter C. Dienel seit über 50 Jahren stetig durchgeführt (Vergne 2014), das Prinzip der Zufallsauswahl der Teilnehmenden wurde aber – ausgehend von einer Kritik der Funktionsweise des Parlamentarismus bzw. von Wahlverfahren (Buchstein 2014; van Reybrouck 2013; Rieg 2020) – erst in den letzten Jahren wieder intensiver diskutiert und in Deutschland öffentlichkeitswirksam erstmals 2019 im Rahmen des „Bürgerrates Demokratie“ auf Bundesebene praktiziert¹. Inwieweit die aleatorische Auswahl von Beteiligten aber auch in die kooperative Demokratie auf kommunaler Ebene Einzug gehalten hat, soll in diesem Beitrag anhand eines konkreten Beispiels diskutiert werden.

1 Ein Überblick zu den bisher durchgeföhrten Bürgerräten unter <https://www.buergererrat.de/buergeraete/bundesweite-buergeraete/>.

Im Weiteren wird zunächst auf den Begriff kooperative Demokratie näher eingegangen und das Zusammenspiel der drei Formen der Demokratie in der Kommune erläutert. Dann wird das Beispiel der Bürgerkonferenzen in Bochum seit 2017 aufgegriffen und in eine kurze Beschreibung der lokalen Demokratie in Bochum eingebettet². Am Beispiel der Bürgerkonferenz 2023 wird anhand einer empirischen Analyse diskutiert, inwieweit hier der Zufall als neuer Impuls für die kooperative Demokratie wirken kann.

2. Kooperative, repräsentative und direkte Demokratie in der Kommune

Kooperative Demokratie ist eine begriffliche Neuschöpfung, deren Genese Ende der 1990er, Anfang der Nullerjahre eng verknüpft war mit verschiedenen empirischen Forschungsprojekten von Jörg Bogumil und Lars Holtkamp zum Thema Bürgerbeteiligung und bürgerschaftlichem Engagement (Holtkamp et al. 2006: 9)³.

Ausgehend vom Begriff des kooperativen Verwaltungshandels von Arthur Benz überträgt Bogumil in seiner Habilitationsschrift diesen auf die kommunale Ebene. In Abgrenzung zu anderen staatlichen Ebenen seien vor Ort die „Kontaktflächen zwischen ‚Obrigkeit‘ und Bürgerschaft [...] ausgedehnter, die Kontaktformen vielgestaltiger, die gegenseitigen Beeinflussungschancen intensiver und die Beziehungsqualität gestaltbarer“ (Bogumil 2001: 212). Daher würde der Begriff des kooperativen Verwaltungshandels mit seinem Schwerpunkt auf Verhandlungen mit kooperativen Akteuren hier zu kurz greifen, sondern einzelne Bürger:innen und Bürgergruppen müssten miteinbezogen werden, wie die folgende Definition von kooperativer Demokratie zeigt:

„Unter kooperativer Demokratie werden freiwillige, dialogisch orientierte und auf kooperative Problemlösungen angelegte Verfahren der Bürger- und Verbändebeteiligung an der Politikformulierung und an der Politikumsetzung auf kommunaler Ebene verstanden.“ (ebd.: 212).

Kooperative Demokratie wird außerdem als Ergänzung und nicht als Ersatz von repräsentativer und direkter Demokratie in der Kommune gesehen. In der

2 Dieser Teil des Beitrags basiert auf einer gekürzten und aktualisierten Fassung von Gehne (2021a).

3 Vgl. Bogumil/Holtkamp/Schwarz (2003) zum Reformmodell Bürgerkommune und Gehne/Holtkamp (2005) zur repräsentativen Demokratie in Baden-Württemberg und Nordrhein-Westfalen, die zur Einbettung der Fallstudienergebnisse des Projektes „Bürgerkommune“ diente.

Analyse von kommunaler Demokratie wird folgerichtig auch das Zusammenspiel dieser Demokratieformen untersucht (Holtkamp 2017; Bogumil/Holtkamp 2023). *Freiwillig* meint hier, dass diese Verfahren nicht gesetzlich vorgeschrieben sind, also von der Kommune entschieden werden kann, diese einzusetzen und in ihrer Form zu gestalten. Dies hat im Vergleich zu institutionalisierten Formen aber den Nachteil, dass es auch keine rechtliche Verbindlichkeit hinsichtlich des Verfahrens, der einzubeziehenden Personen oder Gruppen oder der Verwendung von Ergebnissen von kooperativen Verfahren gibt. Damit diese Seite der Freiwilligkeit nicht zu vorhersehbarer Frustration von beteiligten Bürger:innen führt, empfiehlt Jörg Bogumil vor allem der Vertretungskörperschaft, bei der Gestaltung von Elementen kooperativer Demokratie kontrolliert auf Macht zu verzichten, klar umrissene Kompetenzen abzutreten und nur in begründenden Einzelfällen von den Beteiligungsergebnissen abzuweichen (Bogumil 2002). Wie Tabelle 1 zeigt, können Bürgerbeteiligungsinstrumente nach zwei Kriterien in eine Vierfeldertabelle eingeordnet werden.

Tabelle 1: Bürgerbeteiligungsinstrumente im Überblick

| | punktuelle Beteiligung | dauerhafte Beteiligung |
|--|--|---|
| dialogorientiert (kooperative Demokratieelemente) | Bürgerforen oder Runde Tische Mediationsverfahren Planungszelle Bürgerhaushalte Stadtteilkonferenz | Integrations- und Ausländerbeiräte Seniorenbeiräte Behindertenbeiräte Kinder- und Jugendparlamente |
| nicht dialogorientiert | Bürgerversammlungen Bürgerbefragungen Einwohnerfragestunden Online-Abstimmungen | turnusmäßig wiederholte Bürgerbefragungen Bürgerpanel |

Quelle: Bogumil/Holtkamp (2023: 152).

Das Kriterium der Dialogorientierung unterscheidet Verfahren danach, ob die Kommunikation eher einer Einbahnstraße gleicht oder wechselseitig funktioniert. Außerdem werden sie danach unterschieden, ob sie dauerhaft institutionalisiert sind, wie Ausländer- oder Seniorenbeiräte, oder zeitlich befristet angeboten werden. Ein typisches Element der kooperativen Demokratie sind beispielsweise Bürgerforen, die dialogorientiert sind und einmalig angeboten werden.

Einen Kernpunkt des Konzeptes der kooperativen Demokratie bilden die Beteiligungsrollen der Bürger:innen. Idealtypisch werden drei Rollen unterschieden (Holtkamp et al. 2006: 12):

- Bürger:innen als politische Auftraggeberin, die sich an der politischen Willensbildung beteiligt.
- Bürger:innen als Mitgestalter des Gemeinwesens, wenn sie sich ehrenamtlich oder bürgerschaftlich engagieren.
- Bürger:innen als Kunden der Leistungserstellung der Verwaltung.

Die Kundenrolle wird im Weiteren nicht betrachtet, da diese in Beteiligungsformen keine besondere Rolle spielt, sondern sich eher auf Dienstleistungsaspekte des Verwaltungshandelns bezieht. Insgesamt gesehen kann man drei Formen von Demokratie in der Kommune unterscheiden, in denen die Bürgerschaft jeweils diese verschiedenen Rollen einnehmen kann.

Tabelle 2: Formen von Demokratie in der Kommune

| | Formate | Auftraggeber | Mitgestalter | Rechtlicher Status |
|----------------------------------|---|-------------------------------|--|--------------------|
| Repräsentative Demokratie | (Ober)Bürgermeister, Rat, Bezirksvertretung | Wahlberechtigte, Wähler:innen | Kandidierende, Partei- oder Wählergruppenmitglieder, Delegierte, Amts- und Mandatsträger | Verfasst |
| Direkte Demokratie | Bürgerbegehren, Bürgerentscheid | Wahlberechtigte, Abstimmende | Initiatoren von Bürgerbegehren, Aktive in der Durchführung | Verfasst |
| Kooperative Demokratie | Bürgerforen, Runde Tische, Einwohnerbeiräte | Teilnehmende an Foren etc. | Engagierte und ehrenamtlich Aktive | Nicht-verfasst |

Quelle: Eigene Darstellung.

Neben der bereits vorgestellten kooperativen Demokratie gibt es die repräsentative Demokratie, die sowohl die Wahl zum Gemeinderat und weiterer Gremien, als auch die Direktwahl der Bürgermeister:innen umfasst. Die unmittelbare Entscheidung von Sachfragen in Abstimmungen durch die Bürgerschaft (Bürgerbegehren und Bürgerentscheid) wird als direkte Demokratie bezeichnet. Bei allen drei Formen können die Bürger:innen sowohl in der Rolle der Auftraggebenden als auch in einer deutlich aktiveren Rolle als Mitgestaltende teilnehmen (Beispiele Tabelle 2). Dabei wird der kommunalpolitische Alltag häufig durch die repräsentative Demokratie geprägt. Hier ist das Zusammenspiel zwischen Oberbürger-

meister:in und Rat am wichtigsten für die Funktionsfähigkeit der repräsentativen Demokratie. In einer Befragung von Ratsmitgliedern in NRW 2017 wurde das Verhältnis von Rat und Bürgermeister:in grundsätzlich als gut bewertet (Bogumil et al. 2017: 54).

Die direkte Demokratie (Bürgerbegehren und Bürgerentscheid) findet dagegen eher punktuell statt und richtet sich häufig gegen Entscheidungen der Ratsmehrheit, die dann anschließend durch einen Sachentscheid der Bürger:innen korrigiert werden sollen (sog. Korrekturbegehren) (Mehr Demokratie 2023: 10). Darauf hinaus hat z.B. in NRW der Rat die Möglichkeit, mit Zweidrittelmehrheit zu beschließen, dass die Bürger:innen in einer Sachfrage im Rahmen eines Bürgerentscheides anstelle des Rates entscheiden. Das charakteristische Zusammenspiel der drei Formen von Demokratie in der Kommune prägt die kommunale Demokratie einer Stadt.

Bei Formen der kooperativen Demokratie können die Teilnehmenden auf verschiedenen Wegen angesprochen und einbezogen werden.

Tabelle 3: Zugangsbedingungen zu dialogorientierten Verfahren

| Bewertung | Freier Zugang | Zufallsauswahl |
|-----------|---|--|
| + | Sehr engagierte Teilnehmende Engagement und sozial selektive Zusammensetzung führen zu hoher Bereitschaft zur Übernahme von Aufgaben in der Mitgestalterolle | Repräsentativ Keine „Unterwanderung“ durch Parteien möglich Weckt Interesse für Kommunalpolitik bei Bürger:innen, die vorher selten etwas damit zu tun hatten |
| - | Probleme, wenn sich viele freiwillig melden In der Regel stark sozial selektiv zusammengesetzt „Unterwanderung“ durch Parteien | Engagierten Bürger:innen nur schwer vermittelbar, dass sie als nicht Ausgewählte nicht teilnehmen können Ressourcenstarke kollektive Akteure können kaum einbezogen werden. |

Quelle: Gekürzte Abbildung aus Holtkamp et al. (2006: 230).

Bei der Zufallsauswahl wird die Input-Legitimität als höher eingeschätzt. Es gelingt eher, wenig erfahrene Personen einzubeziehen und die Zusammensetzung wird dadurch repräsentativer. Außerdem können Parteien solche Verfahren nicht unterwandern, indem sie ihre Mitglieder dorthin schicken. Als Nachteil kann der Ausschluss von engagierten oder ressourcenstarken Verbänden oder Bürgerinitiativen gesehen werden, die nicht ausgelost worden sind. Beim Rekrutierungsmodus freier Zugang finden sich auf der Habenseite häufig sehr engagierte

Teilnehmende, die auch eine hohe Wahrscheinlichkeit für eine Übernahme der Mitgestaltendenrolle mitbringen. Es kann aber zu Problemen kommen, wenn zu viele Menschen teilnehmen wollen und die Zusammensetzung ist meistens sozial selektiv. Parteien können versuchen, Beteiligungsverfahren zu unterwandern und zu dominieren (Holtkamp et al. 2006: 239 f.). Die Autoren sehen zusammenfassend die Gefahr, dass die organisierten bzw. die organisationsfähigen Interessen sich in kooperativen Verfahren am stärksten einbringen würden und damit die nicht Organisierten zu den Verlierern im Verteilungskampf von Ressourcen werden könnten (ebd.: 262).

3. Kooperative Demokratie in Bochum

3.1 Neustart 2015?

Bochum ist eine Großstadt in Nordrhein-Westfalen im mittleren Ruhrgebiet mit 373.673 Einwohnern (Stand 31.12.2023). In NRW ist die Kommunalpolitik stark durch konkurrenzdemokratische Muster geprägt und vor allem in den Großstädten spielen Parteien eine sehr wichtige Rolle bei Wahlen und in der Regierungsphase (Holtkamp 2008: 121). Die Entwicklung der kommunalen Demokratie in Bochum in den letzten zwanzig Jahren wurde geprägt durch eine sinkende Wahlbeteiligung bei Ratswahlen, eine steigende Fragmentierung des Rates und einer wachsenden Dominanz des Oberbürgermeisters in der repräsentativen Demokratie. Seit September 2015 regiert Oberbürgermeister Thomas Eiskirch (SPD) die Stadt mit einer rot-grünen Ratsmehrheit, er wurde 2020 wiedergewählt. In seiner Antrittsrede 2015 kündigte der Oberbürgermeister an, dass er sich für die Verbesserung der Beteiligungsmöglichkeiten der Bürger:innen der Stadt einsetzen wolle, wohl auch unter dem Eindruck der sehr niedrigen Wahlbeteiligung von nur 33 % bei seinem Wahlsieg in der Stichwahl⁴.

Seit 2015 lässt sich in Bochum ein Ausbau von kooperativer Demokratie „von oben“ beobachten. Neben den Bürgerkonferenzen, die weiter unten noch näher betrachtet werden, wurde mit weiteren Elementen experimentiert (vgl. dazu Gehne 2021a: 217 ff.). Diese Phase mündete im Februar 2024 in der Verabschiedung der sog. „Eckpunkte der Bürgerbeteiligung der Stadt Bochum“ durch den Rat, einer Art Fahrplan für mehr Bürgerbeteiligung in Bochum mit Empfehlungen für die Durchführung von Beteiligungsverfahren, die die bisher

4 Antrittsrede von Thomas Eiskirch am 21.10.2015 im Rat der Stadt Bochum (Stadt Bochum 2015).

gemachten Erfahrungen mit neuen Formaten bündelten. Es wird festgelegt, dass „Bürgerbeteiligung bei außenwirkenden Planungsprozessen grundsätzlich verbindlich einzuplanen [ist], möglichst bis hin zum Umgang mit den Ergebnissen des Beteiligungsprozesses.“ Die Auswahl der beteiligten Bürger:innen soll im Regelfall durch Zufallsauswahl erfolgen, da „die an Beteiligungsformaten teilnehmenden Bürger:innen grundsätzlich ein gutes Abbild der Bürgerschaft bzw. von einem Vorhaben potentiell ‚Betroffener‘ darstellen“ sollen (Stadt Bochum 2024). Durchgeführt werden die meisten Verfahren derzeit durch die inhaltlich zuständigen Fachbereiche. Als zentrale Anlaufstelle gibt es bereits das Büro für Bürgerbeteiligung im Dezernat des Oberbürgermeisters, das auch Formate wie Bürgersprechstunden und die Bürgerkonferenz (s.u.) organisiert. Die Bochumer Bürger:innen üben darüber hinaus ihr Recht auf Artikulation und Beteiligung selbstbewusst und ohne Einladung „von oben“ aus. Sie sammeln Unterschriften, protestieren oder organisieren sich in Bürgerinitiativen, die häufig dann entstehen, wenn Interessenskonflikte auftauchen, z.B. beim Neubau von Straßen oder Gewerbegebieten.

3.2 Die Bochumer Bürgerkonferenzen 2017 – 2023

Bürgerkonferenzen spielen eine prominente Rolle in der Neuausrichtung von Bürgerbeteiligung durch die Stadt. Das Format wurde von der Stadtverwaltung entwickelt und durchgeführt. Seit 2017 haben insgesamt fünf Bürgerkonferenzen zu verschiedenen Themen mit jeweils um die 300 Teilnehmenden stattgefunden (siehe Tabelle 4). Die Veranstaltungen fanden vor der Corona-Pandemie zunächst jährlich in Präsenz statt, dann wurde 2021 während der Pandemie eine Online-Veranstaltung durchgeführt und 2023 fand wieder eine große Konferenz in Präsenz statt. In Zukunft wird weiterhin ein zweijähriger Rhythmus angestrebt.

Die Bürgerkonferenz hat das Ziel,

„[...] Meinungen und Einschätzungen der Bürgerschaft zu ausgewählten Themen (in ihrer gesellschaftlichen Gewichtung) abzubilden und Lösungsansätze zu diskutieren, zu hinterfragen und weiterzuentwickeln. [...] Die Bürgerkonferenz ist kein Entscheidungsgremium. [...] Die Diskussionsergebnisse der Bürgerkonferenz werden aufbereitet und dem Rat und der Verwaltung für die Einbindung im weiteren Entscheidungsprozess zur Verfügung gestellt.“ (Stadt Bochum 2017: 7)

Der Oberbürgermeister und alle Mitglieder des Verwaltungsvorstandes nehmen an der Bürgerkonferenz teil. Je nach Aufwand unterstützen 50 – 100 Mitarbeiter:innen der Stadtverwaltung das Organisationsteam bei der Durchführung.

Tabelle 4: Bürgerkonferenzen seit 2017

| Jahr | Thema | Ort und Datum | Teilnehmende |
|------|--|---|--------------|
| 2017 | Die Bochum Strategie | Ruhr-Kongress, 11.02.2017 | 278 |
| 2018 | Ideen für die Stadtviertel | Mensa Ruhr-Universität, 17.03.2018 | 300 |
| 2019 | Mobilität von morgen | Straßenbahndepot, 18.05.2019 | 371 |
| 2021 | SMART CITY – Digitales Leben in unserer Stadt | Online wegen Corona-Pande- mie, 20.06.2021 | Ca. 350 |
| 2023 | Familienfreundlichkeit | Jahrhunderthalle, 17.06.2023 | 312 |

Quelle: Eigene Darstellung, alle Angaben aus Stadt Bochum 2023

Die Veranstaltungen dauerten etwa vier bis fünf Stunden und folgten im Prinzip einem ähnlichen Ablauf. Nach einer Begrüßung durch den Oberbürgermeister im Plenum wird in zwei Phasen vor und nach dem Mittagessen in verschiedenen moderierten Runden über Aspekte des Themas diskutiert und Vorschläge zur Verbesserung gesammelt. Dabei kamen unterschiedlichste didaktische Methoden der Gruppenarbeit zum Einsatz. Die Veranstaltungen schlossen in der Regel wieder im Plenum mit einer ersten Präsentation von Ergebnissen und einem Ausblick darauf, wie mit den gesammelten Vorschlägen weiter umgegangen würde.

Die Bürgerkonferenz kann als Form der kooperativen Demokratie in der Auftraggeberrolle eingeordnet werden, da sie nicht rechtlich vorgeschrieben ist und keine Entscheidungen getroffen werden, sondern Informationsgewinnung und Austausch im Vordergrund stehen. Sie ähnelt dem Format des dialogorientierten Bürgerforums und findet punktuell und regelmäßig statt. Themen und Teilnehmende wechseln, auch wenn ein Teil der Alt-Teilnehmenden auch bei nachfolgenden Terminen wieder eingeladen werden können.

3.3 Die Bürgerkonferenz 2023 – wie repräsentativ ist die aleatorische Auswahl von Teilnehmenden?

Anlässlich der Bürgerkonferenz 2023 war es erstmals möglich, die Wirkung des aleatorischen Auswahlverfahrens auf die Zusammensetzung der Teilnehmenden empirisch zu untersuchen⁵.

5 Im Rahmen der Lehrveranstaltung „Diversität und Demokratie“ (Leitung: Dr. David H. Gehne) im Sommersemester 2023 im Bachelor-Studiengang Sozialwissenschaft an der

Ein innovatives Element der Bochumer Bürgerkonferenz liegt in der Ansprache der Teilnehmenden. Um eine möglichst repräsentative Zusammensetzung der Teilnehmenden gemessen an der Bochumer Bevölkerung ab 16 Jahren zu erreichen, werden Verfahren der Zufallsauswahl eingesetzt. Angestrebt wird eine Teilnehmendenzahl von je einer Person stellvertretend pro 1.000 Einwohner der Stadt, also beispielsweise im Jahr 2023 von 373. Dazu wird zunächst eine nach den Kriterien Alter, Geschlecht, Herkunft und Stadtbezirk geschichtete Zufallsstichprobe aus dem Einwohnermelderegister gezogen. Dann werden in drei Wellen mehrere tausend Personen angeschrieben und zu der Veranstaltung eingeladen. Nach der ersten Welle wird der Rücklauf von Personen, die ihren Teilnahmewunsch bekundeten, nach den genannten sozialstrukturellen Kriterien geprüft und die weiteren Wellen jeweils quotiert adressiert. Dies führte beispielsweise 2017 bei der dritten Welle dazu, dass nur noch junge Personen mit nicht-deutscher Herkunft angeschrieben wurden, da von ihnen noch nicht genügend Teilnehmende vorhanden waren. Schließlich werden etwa fünf Wochen vor der Veranstaltung die Einladungen zur Veranstaltung verschickt. Die Repräsentativität der Zusammensetzung der Anwesenden im Vergleich zur Bevölkerung wurde von der Stadt aber bisher nicht mehr kontrolliert (Stadt Bochum 2017: 9). Daher ließ sich bisher keine Aussage dazu treffen, wie weit die Zufallsauswahl der Einzuladenden dazu beiträgt, das Ziel einer repräsentativen Zusammensetzung der Teilnehmenden zu erreichen.

Im Rahmen der Begleitforschung wurden durch die Stadt detaillierte Daten zum Ablauf des Einladungsverfahrens zur Verfügung gestellt, die im Folgenden nach Stadtbezirken und Geschlecht ausgewertet werden können. Dazu werden zunächst die Rücklaufquoten gesamt und nach Subgruppen verglichen und anschließend die Verteilung der Merkmale der Bevölkerung Ende 2023 mit der Verteilung der schließlich eingeladenen Personen als Gruppe verglichen, um die Frage zu klären, ob die Bevölkerungsstruktur durch die Struktur der Teilnehmenden abgebildet wird, also die aleatorischen Verfahren zu einer repräsentativen Zusammensetzung führen. Als repräsentativ soll in diesem Zusammenhang eine möglichst strukturtreue Abbildung von a priori bekannten Merkmalen der Bevölkerung durch die Gruppe der Teilnehmenden verstanden werden. Merkmale

Ruhr-Universität Bochum wurde in Kooperation mit der Stadt Bochum eine Begleitforschung zur Bürgerkonferenz 2023 durchgeführt. Es konnten von der Stadt zur Verfügung gestellte Daten zum Einladungsverfahren ausgewertet und Teilnehmende vor und nach der Veranstaltung befragt werden. Der Autor dankt Alexandra Matthiesen, Björn Rostek und Matthias Zimmermann für ihr Engagement bei Durchführung und Auswertung der Befragung.

wie Einkommen oder Bildungsstand, die in der Partizipationsforschung wichtige unabhängige Merkmale für die Beteiligungsbereitschaft darstellen, konnten leider nicht einbezogen werden, da weder für die Bevölkerung noch für die Teilnehmenden passende Daten zur Verfügung standen.

Tabelle 5: Einladungen und Rücklauf Bürgerkonferenz 2023 nach Geschlecht und Stadtbezirken

| | Einladungen gesamt | | | Rücklauf gesamt | | | Rücklauf gesamt% | | | |
|---------------|--------------------|-------------|-------------|-----------------|------------|------------|------------------|------------|------------|--|
| | Männer | Frauen | Gesamt | Männer | Frauen | Gesamt | Männer | Frauen | Gesamt | |
| Stadtbezirk | | | | | | | | | | |
| Mitte | 1147 | 887 | 2034 | 57 | 51 | 108 | 5,0 | 5,7 | 5,3 | |
| Wattenscheid | 793 | 680 | 1473 | 28 | 26 | 54 | 3,5 | 3,8 | 3,7 | |
| Nord | 475 | 493 | 968 | 17 | 30 | 47 | 3,6 | 6,1 | 4,9 | |
| Ost | 668 | 643 | 1311 | 29 | 33 | 62 | 4,3 | 5,1 | 4,7 | |
| Süd | 670 | 667 | 1337 | 39 | 41 | 80 | 5,8 | 6,1 | 6,0 | |
| Südwest | 629 | 601 | 1230 | 28 | 42 | 70 | 4,5 | 7,0 | 5,7 | |
| Bochum | 4382 | 3971 | 8353 | 198 | 223 | 421 | 4,5 | 5,6 | 5,0 | |

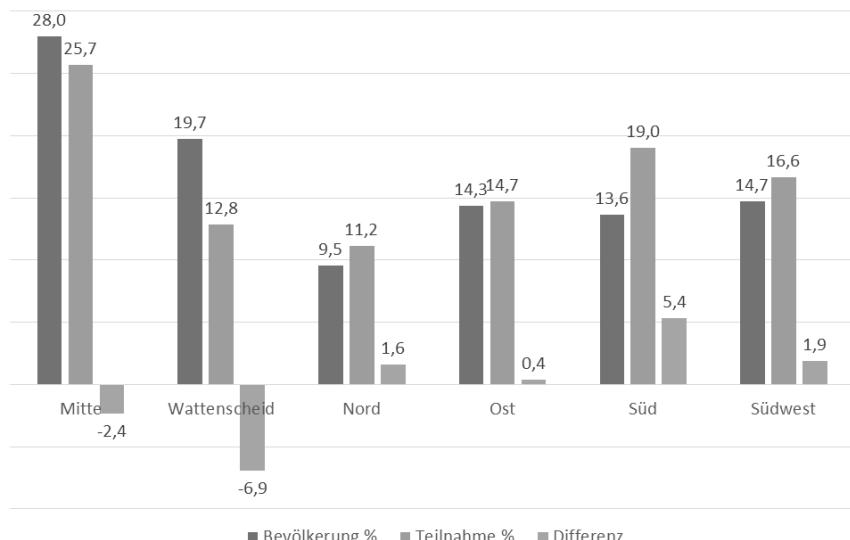
Quelle: Eigene Darstellung, Daten der Stadt Bochum.

Insgesamt wurden 8.353 Bochumer:innen zur Bürgerkonferenz eingeladen. Dazu wurden zunächst in einer ersten Welle 6.000 Männer und Frauen aus einer geschichteten Einwohnerstichprobe und 553 Personen, die bereits an einer Bürgerkonferenz teilgenommen hatten, angeschrieben und auf die Veranstaltung hingewiesen. In einer zweiten Welle wurden noch einmal 1.800 Personen angeschrieben, nachdem der bis etwa sechs Wochen vor der Veranstaltung verzeichnete Rücklauf kontrolliert worden war. Insgesamt haben 421 Personen sich zurückgemeldet und wollten an der Veranstaltung teilnehmen, was einer Rücklaufquote von 5,0 % entspricht. Vergleicht man die Rücklaufquoten in den Teilgruppen nach Geschlecht und Stadtbezirk, dann liegen die Gesamtquoten in den Stadtbezirken Süd (6,0 %), Südwest (5,7 %) und Mitte (5,3 %) etwas über dem Rücklauf für Bochum insgesamt, in Wattenscheid (3,7 %) und Ost (4,7 %) unter der Gesamtquote. Etwas höher lag der Rücklauf bei Frauen aus Süd (6,1 %) und Südwest (7,0 %) und am niedrigsten bei Männern aus Wattenscheid (3,5 %), Nord (3,6 %) und Frauen aus dem Stadtbezirk Wattenscheid mit 3,8 %. Ob diese Quoten sehr hoch oder sehr niedrig sind, kann aufgrund von fehlenden Vergleichswerten für ähnlich gelagerte Einladungsverfahren an dieser Stelle nicht beurteilt werden. Aber gewisse Strukturen der sozial ungleichen Nutzung von Beteiligungsverfah-

ren sind erkennbar, die für Bochum typisch sind. Die Rangfolge der Stadtbezirke bei der Wahlbeteiligung zur Ratswahl 2020 beispielsweise entspricht der Rangfolge der Rücklaufquoten 2023, nur lag bei der Wahlbeteiligung 2020 Wattenscheid auf dem vorletzten Platz und Ost auf dem letzten. Gleichzeitig galt die Faustregel, dass je höher der Anteil der armen Bevölkerung im Stadtbezirk gemessen am Anteil der SGB II-Empfangenden unter 65 Jahren an der Bevölkerung war, desto niedriger war die Wahlbeteiligung bei der Kommunalwahl 2020 (Gehne 2021b: 334).

Welche Auswirkungen hat der Rücklauf auf die Einladung nun auf die Zusammensetzung der Teilnehmendengruppe?

Abbildung 2: Vergleich der Bevölkerungsstruktur und der Teilnehmendengruppe bei der Bürgerkonferenz 2023



Quelle: Eigene Darstellung, Daten der Stadt Bochum.

Im Jahr 2023 lebte 28 % der Bevölkerung der Stadt Bochum im Stadtbezirk Mitte, aber nur 25,7 % der Teilnehmenden an der Bürgerkonferenz kamen aus Mitte, sodass eine leichte Unterrepräsentation vorlag (-2,4 Prozentpunkte (PP)). Noch stärker war diese für die Bevölkerung aus Wattenscheid (-6,9 PP) feststellbar, während Süd (+5,4 PP), Südwest (+1,9 PP) und Nord (+1,6 PP) überrepräsentiert

waren. Auch gibt es Hinweise auf einen Zusammenhang von Über- oder Unterrepräsentation mit der sozialen Lage in den Stadtbezirken. In Wattenscheid lag der Anteil an Einwohnern unter 65 Jahren, die Leistungen aus dem SGB II erhielten 2021 bei 18,9 %, im Stadtbezirk Süd dagegen bei 10,6 %. Wie die Trendlinien in Abbildung 3 andeutet ist die Unterrepräsentation in ärmeren Stadtbezirken ausgeprägter (Mitte und Wattenscheid) als in weniger armen Stadtbezirken, die eher überrepräsentiert sind (Süd und Südwest).

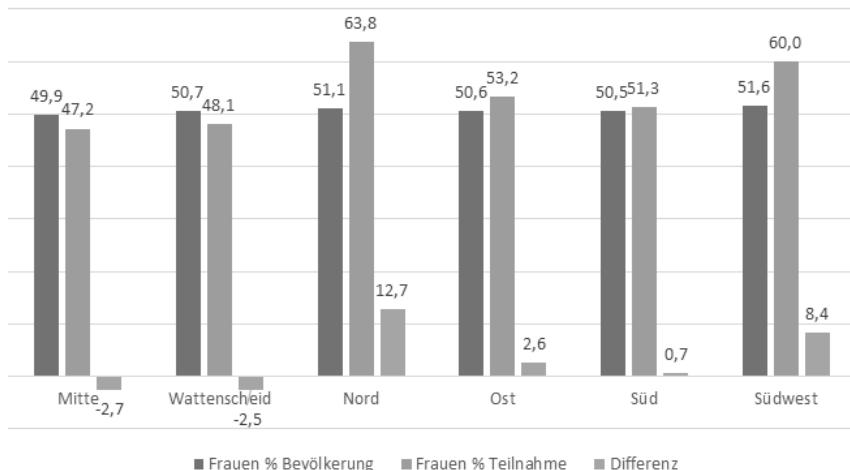
Abbildung 3: Unterrepräsentation 2023 und SGB II-Quote U65 nach Stadtbezirken 2021



Quelle: Eigene Darstellung, Daten der Stadt Bochum.

In einem zweiten Schritt wird der Anteil an Frauen aus den Stadtbezirken unter den Teilnehmenden mit den Anteilen der Bevölkerung verglichen.

Abbildung 4: Vergleich des Frauenanteils der Bevölkerung und der Teilnehmendengruppe bei der Bürgerkonferenz 2023



Quelle: Eigene Darstellung, Daten der Stadt Bochum.

Auch hier sind charakteristische Abweichungen feststellbar. Bei den Teilnehmenden aus Mitte (-2,7 PP) und Wattenscheid (-2,5 PP) lag der Frauenanteil unter dem der Bevölkerung, in Nord (+12,7 PP), Südwest (+8,4 PP) und Ost (+2,6 PP) lag er darüber.

Wenn also das Ziel war, dass die Bevölkerungsverteilung auf die Stadtbezirke und bestimmte Merkmale der Bevölkerung (z.B. Geschlecht) abgebildet werden sollten, so ist dies nicht vollständig gelungen. Der Einbezug eines Armutssindikators auf Ebene der Stadtbezirke lässt zumindest die Hypothese zu, dass auf räumlicher Ebene ein Zusammenhang zwischen Unterrepräsentation und Armut besteht.

Es gibt aber keinen geeigneten Vergleichsmaßstab, um einzuschätzen, wie groß die Abweichungen gemessen am Aufwand des aleatorischen Verfahrens waren. Im Vergleich zu 2017 hat die Stadt jedoch versucht, das aleatorische Verfahren weiterzuentwickeln. So stieg die Anzahl der Anschreiben von 3.600 bei der ersten Bürgerkonferenz auf 8.353 im Jahr 2023 an und auch die Versuche, Unterrepräsentation durch Quotierung der Stichprobe nach Alter und Geschlecht entgegenzuwirken, wurden weiter verfeinert (Stadt Bochum 2017: 9). Aber es scheint durchaus plausibel zu sein, dass durch das Verfahren mehr Personen auf

die Veranstaltung aufmerksam gemacht werden, als durch andere Formen der Einladung wie öffentliche Aushänge und Verbreitung über soziale Medien und Pressearbeit. Schließlich hat die Erfahrung bei den Bürgerkonferenzen seit 2017 dazu geführt, dass die Stadt Bochum bei den Eckpunkten der Bürgerbeteiligung der Zufallsauswahl bei der Rekrutierung von Teilnehmenden an Beteiligungsformaten auch in Zukunft eine wichtige Rolle eingeräumt hat.

4. Diskussion – Zufall als neuer Impuls für die kooperative Demokratie?

Kooperative Demokratie hat im Vergleich zu institutionalisierten Formen von Bürgerbeteiligung den Vorteil offen zu sein für Experimente aller Art. Die Gefahr liegt aber auch in der Privilegierung der partizipationserfahrenen Mittelschicht. Aber die kooperative Demokratie eignet sich für die Einführung aleatorischer Verfahren zur Ansprache von Bürger:innen zur Vermeidung einer zu großen Dominanz der „üblichen Verdächtigen“. Das Beispiel zeigt aber, dass der oft gebrauchte Terminus einer „Zufallsauswahl“ der Beteiligten zumindest irreführend ist. Eine zufällig ausgewählte Anzahl an Personen erhält eine Einladung zu einer Veranstaltung und wird über Partizipationsmöglichkeiten informiert. Da die Teilnahme an der Veranstaltung aber freiwillig ist, entscheiden sich Personen zur Teilnahme und werden nicht von der Stadt ausgewählt. Für eine „echte“ Zufallsauswahl müssten die ausgewählten Personen anschließend zur Teilnahme verpflichtet werden, um die Zufallsstichprobe zu realisieren. Das entspräche aber nicht der Definition von kooperativer Demokratie, da die Beteiligung freiwillig sein soll.

Bei der Bürgerkonferenz 2023 entschieden sich 95 % der Einladeten, nicht an der Veranstaltung teilzunehmen. Diese Entscheidung zur (Nicht-)Teilnahme wiederum wird vermutlich von den ersten beiden Gründen von Nicht-Teilnahme nach Brady et al. beeinflusst, so dass „*because they can't*“ und „*because they don't want to*“ sozial selektive Teilnahmemuster zur Folge haben. Zum einen ist der Aufwand, einen Samstag zu „opfern“ relativ groß und auch nicht jeder der Einladeten wird sich für das Thema „Familie“ interessiert haben, um nur zwei mögliche Gründe für eine Nichtteilnahme zu nennen. Allerdings kann der Faktor „*because nobody asked*“ ein Stück weit ausgeschaltet werden. Das Problem der Nicht-Teilnahme trotz Zufallsauswahl wird von den meisten Befürworter:innen der aleatorischen Demokratie in der Regel ignoriert, vielleicht weil sie die Wirkung des Zufalls meistens nicht empirisch überprüfen und so die Diskrepanz zwischen erzielter Zusammensetzung einer Gruppe und theoretischer

Repräsentationsvermutung ausblenden können (Rieg 2020). Bei der Anwendung aleatorischer Verfahren reicht es aber nicht, nur die Wirkung des Zufalls zu postulieren, sondern es sollte auch überprüft werden, wie Nicht-Teilnahme die Repräsentativität beeinflusst.

Es kann daher nicht davon ausgegangen werden, dass der Einsatz aleatorischer Verfahren bei der Einladung zu einer Veranstaltung automatisch dazu führt, dass die Zusammensetzung der Gruppe der Teilnehmenden repräsentativ für die Bevölkerung steht. Es erscheint aber plausibel, dass wesentlich mehr und andere Personen durch das aleatorische Einladungsverfahren über die Veranstaltung informiert werden als bei normalen Einladungsverfahren. Insofern ist der Zufall ein sinnvoller Impuls für die kooperative Demokratie, da die Wahrscheinlichkeit steigt, nicht nur die „partizipationserfahrene Mittelschicht“ anzusprechen, sondern ein Beteiligungsverfahren auf eine breitere soziale Basis zu stellen und die Dominanz der „üblichen Verdächtigen“ etwas abzuschwächen.

Literatur

- Alemann, Ulrich von/Gehne, David H./Strünck, Christoph (2005): Lokale politische Kultur und die Krise der Repräsentation. Steuerungsmodelle zwischen Parteienstaat und direkter Demokratie. In: Behrens, Fritz/Heinze, Rolf G./Hilbert, Josef/Stöbe-Blossey, Sybille (Hrsg.): *Ausblücke auf den aktivierenden Staat*, 219–240. Berlin: edition sigma.
- Bogumil, Jörg (2001): *Modernisierung lokaler Politik. Kommunale Entscheidungsprozesse im Spannungsfeld zwischen Parteienwettbewerb, Verhandlungszwängen und Ökonomisierung*. Baden-Baden: Nomos.
- Bogumil, Jörg (2002): Kooperative Demokratie — Formen, Potenziale und Grenzen. In: Haus, Michael (Hrsg.): *Bürgergesellschaft, soziales Kapital und lokale Politik. Theoretische Analysen und empirische Befunde*, 151–166. Opladen: Leske + Budrich.
- Bogumil, Jörg/Garske, Benjamin/Gehne, David H. (2017): *Das kommunale Ehrenamt in NRW. Eine repräsentative Analyse unter besonderer Berücksichtigung des Nachteilsausgleich kommunaler Mandatsträger bei flexiblen Arbeitszeiten*. Wissenschaftliches Gutachten im Auftrag des Ministeriums für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung des Landes NRW. Bochum: ZEFIR.
- Bogumil, Jörg/Holtkamp, Lars (2023): *Kommunalpolitik und Kommunalverwaltung. Eine praxisorientierte Einführung*. Vollst. überarb., akt. u. erw. Neuausgabe. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung.
- Bogumil, Jörg/Holtkamp, Lars/Schwarz, Gudrun (2003): *Das Reformmodell Bürgerkommune. Leistungen – Grenzen – Perspektiven*. Berlin: edition sigma.
- Brady, Henry E./Verba, Sidney/Schlozman, Kay L. (1995): Beyond SES: A Resource Model of Political Participation. *American Political Science Review* 89 (2): 271–294. DOI: 10.2307/2082425.

- Buchstein, Hubertus (2014): Deliberative und aleatorische Demokratietheorie. In: Flügel-Martinsen, Oliver/Gaus, Daniel/Hitzel-Cassagnes, Tanja/Martinsen, Franziska (Hrsg.): *Deliberative Kritik – Kritik der Deliberation*, 149–174. Wiesbaden: Springer VS.
- Dienel, Peter C. (2006): Innovation „Planungszelle“. *Verwaltung & Management* 12 (3).
- Gehne, David H. (2014): Die Unterstadt als demokratiefreie Zone – Ist Segregation eine Gefahr für die lokale Demokratie? In: Citlak, Banu/Engelbert, Angelika/Gehne, David H./Himmelmann, Ralf/Schultz, Annett/Wunderlich, Holger (Hrsg.): *Lebenschancen Vor Ort. Familie und Familiengenauigkeit Im Kontext*, 277–293. Leverkusen/Opladen: Barbara Budrich.
- Gehne, David H. (2021a): Bochum – Kommunale Demokratie auf dem Prüfstand. In: Rudolph, Karsten/Rüther, Daniela (Hrsg.): *Bochum. Von hier aus*, 202–224. Münster: Aschendorff.
- Gehne, David H. (2021b): Wahlbeteiligung. In: Stadt Bochum (Hrsg.): *Sozialbericht 2021*, 329–339. Bochum.
- Gehne, David H./Holtkamp, Lars (2005): Fraktionsvorsitzende und Bürgermeister in NRW und Baden-Württemberg. In: Bogumil, Jörg/Heinelt, Hubert (Hrsg.): *Bürgermeister in Deutschland. Politikwissenschaftliche Studien zu direkt gewählten Bürgermeistern*, 87–141. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Heinelt, Hubert/Egner, Björn/Richter, Timo A./Vetter, Angelika/Kuhlmann, Sabine/Seyfried, Markus (Hrsg.) (2018): *Bürgermeister in Deutschland, Problemsichten – Einstellungen – Rollenverständnis*. Baden-Baden: Nomos.
- Holtkamp, Lars (2008): *Kommunale Konkordanz- und Konkurrenzdemokratie*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Holtkamp, Lars (2017): *Formen kommunaler Demokratien. direkt – repräsentativ – kooperativ*. Hagen: FernUniversität.
- Holtkamp, Lars/Bogumil, Jörg/Kißler, Leo (2006): *Kooperative Demokratie. Das politische Potenzial von Bürgerengagement*. Frankfurt/New York: Campus.
- Mehr Demokratie (2023): *Bürgerbegehrenbericht 2023*. Berlin.
- Rieg, Timo (2020): *Ausgeloste Bürgerparlamente. Warum die Politikwissenschaft dringend empirische Forschung zur aleatorischen Demokratie braucht*: Bayerischer Forschungsverbund ForDemocracy (Working Paper, Nr. 2).
- Schäfer, Armin (2015): *Der Verlust der politischen Gleichheit. Warum die sinkende Wahlbeteiligung der Demokratie schadet*. Frankfurt/New York: Campus.
- Stadt Bochum (2015): *Antrittsrede von Oberbürgermeister Thomas Eiskirch im Rat der Stadt Bochum am 21. Oktober 2015*. [https://www.bochum.de/C125830C0042AB74/vwContentByKey/W2BGXDJW83IBOCMDE/\\$File/antrittsrede_eiskirch.pdf](https://www.bochum.de/C125830C0042AB74/vwContentByKey/W2BGXDJW83IBOCMDE/$File/antrittsrede_eiskirch.pdf). Abgerufen am: 03.05.2024.
- Stadt Bochum (2017): *Bericht zur Bochumer Bürgerkonferenz 2017*.
- Stadt Bochum (2023): *Bürgerkonferenzen*. www.bochum.de/Referat-fuer-politische-Gremien-Buergerbeteiligung-und-Kommunikation/Buergerkonferenzen. Abgerufen am: 23.05.2024.
- Stadt Bochum (2024): *Eckpunktepapier der Bürgerbeteiligung der Stadt Bochum*. bochum.ratsinformationsmanagement.net/sdnetrim/U Gh VM0hp d2NXN FdFcExjZXfbDR5edmZ8i0Px19TL85L99EFVpDnZo_rTB8Gw9hZj/Beschlussvorlage_der_Verwaltung_20232815.pdf. Abgerufen am: 07.05.2024.
- van Reybrouck, David (2013): *Gegen Wahlen. Warum Abstimmen nicht demokratisch ist*. Göttingen: Wallstein.

- Vergne, Antonie (2014): Planungszelle – Citizens Juries – Jury Citoyen: Diffusion einer politischen Innovation. In: Dienel, Hans-Liuder/Franzl, Kerstin/Fuhrmann, Raban T./Lietzmann, Hans J./Vergne, Antonie (Hrsg.): *Die Qualität von Bürgerbeteiligungsverfahren. Evaluation und Sicherung von Standards am Beispiel von Planungszellen und Bürgergutachten*, 45–66. München: Franz Steiner.
- Vetter, Angelika/Remer-Bollow, Uwe (2017): *Bürger und Bürgerbeteiligung in der Demokratie. Eine Einführung*. Wiesbaden: Springer VS.

