

ländern, vor allem aber auf kommunaler Ebene möglich. Die dafür nötigen Quoren wurden vielfach heruntergesetzt.

Selbst auf Bundesebene hat sich in der letzten Regierung von Angela Merkel Erstaunliches getan: »Wir werden«, so schrieben Union und SPD 2018 in ihrem Koalitionsvertrag, »eine Expertenkommission einsetzen, die Vorschläge erarbeiten soll, ob und in welcher Form unsere bewährte parlamentarisch-repräsentative Demokratie durch weitere Elemente der Bürgerbeteiligung und direkter Demokratie ergänzt werden kann. Zudem sollen Vorschläge zur Stärkung demokratischer Prozesse erarbeitet werden.« Aus dieser Kommission wurde dann auf Initiative von mehr Demokratie e. V. und unter der Schirmherrschaft des damaligen Bundestagspräsidenten Wolfgang Schäuble ein wissenschaftlich begleiteter Bürgerrat zur Zukunft der Demokratie. 160 per Losverfahren bestimmten Menschen aus ganz Deutschland berieten zweimal je zwei Tage unter Vorsitz des früheren bayerischen Ministerpräsidenten Günter Beckstein (CSU). In seinem Abschlussbericht fordert der Rat:

1. Unsere bewährte repräsentative Demokratie soll durch eine Kombination von Bürgerbeteiligung und Volksentscheiden auf Bundesebene ergänzt werden.
2. Es soll per Zufallslos berufene Bürgerräte auf Bundesebene geben. [Diese Forderung hat es auch in den Koalitionsvertrag der jetzigen Bundesregierung geschafft.]
3. Es soll bundesweite Volksentscheide geben.
4. Es soll eine unabhängige Stabsstelle für Bürgerbeteiligung und direkte Demokratie eingerichtet werden. (Bürgerrat Demokratie 2019, 8)

Darüber hinaus hat dieser Bürgerrat auch über einen Vorschlag zur Stärkung demokratischer Prozesse abgestimmt, der sich nicht auf Bürgerbeteiligung und direkte Demokratie bezieht: »Es soll ein Lobby-Register auf Bundesebene geschaffen werden.« (ebd.) Gegen diese Forderung, die schon lange von vielen Parteien und Nichtregierungsorganisationen wie *Lobby-Control* erhoben wird, gab es insbesondere bei CDU und CSU lange großen Widerstand. Nach zahlreichen Affären von Politiker:innen aus ihren Reihen lenkte die Union ein. Dabei bewahrheitete sich wieder einmal der Eindruck: Im Bereich der

Transparenz parlamentarischer Arbeit bewegt sich immer und nur dann etwas, wenn zuvor etwas aus dem Ruder gelaufen ist. In dem 2021 beschlossenen Gesetz aber sucht man den legislativen Fußabdruck von Lobbyist:innen vergebens. Das heißt: Es wird auch weiterhin nicht transparent, welche Organisation an welcher Stelle welchen Einfluss auf den Gesetzgebungsprozess genommen hat. Für die Europäische Union gibt es eine solche Regelung, auch in Ländern wie Estland oder Slowenien.

In Sachen Bürgerräte aber gab es bereits z. T. zivilgesellschaftlich initiierte Nachfolger (Klima, Deutschlands Rolle in der Welt, Bildung und Lernen), die im Fortgang dieses Buches näher betrachtet werden sollen. Auch der rot-grün-gelbe Koalitionsvertrag von 2021 sieht die Einrichtung von Bürgerräten vor. Bundesweite Volksentscheide lassen weiter auf sich warten, ebenso die unabhängige Stabsstelle für Bürgerbeteiligung und direkte Demokratie.

Auch die als besonders abgehoben und bürgerfern wahrgenommene Europäische Union hat sich in den vergangenen Jahren ebenso wie viele Mitgliedsländer dem Thema Bürgerbeteiligung zumindest zaghaft geöffnet. Seit 2018 gibt es EU-weit einen Prozess von Bürgerdialogen zur Zukunft Europas, der 2021 in einem Konvent im Europaparlament in Straßburg gipfelte. Bereits seit 2012 besteht die Möglichkeit, die EU-Kommission über eine europäische Bürgerinitiative aufzufordern, in bestimmten Themenbereichen rechtsetzend tätig zu werden.

Dass diese vielen Aktivitäten meist nur unterhalb des Radars von Medien stattfinden und schon gar nicht von breiteren Bevölkerungsgruppen wahr- und ernstgenommen werden, hat wahrscheinlich ein Bündel von Gründen. Ganz sicher gehört dazu, in welcher Form Regierungen und Verwaltungen den Bürger:innen Gehör gewähren. Meist geht es Regierung und Verwaltung in solchen Prozessen zugespitzt nicht darum, dass der Souverän (das Volk) seinem Dienstleiter (dem Staat) erklärt, was er mehrheitlich gerne hätte, sondern darum, dass die staatlichen Institutionen Bürger:innen zwar anhören, letztlich aber von der Sinnhaftigkeit des Regierungs- und Verwaltungshandelns überzeugen wollen. Dabei kommen ihnen gleich mehrere Umstände entgegen:

1. Bürgerbeteiligungen sind mit Ausnahmen (Bürgerentscheide) Prozesse, die nicht unmittelbar zu Ergebnissen oder Handlungen führen. Solche Prozesse länger zu verfolgen, um ihren Wert bzw. ihren Erfolg abschätzen zu können, entspricht nicht der Kurzzeitigkeit der modernen Öffentlichkeit und Medienwelt.
2. Bürgerbeteiligung findet nicht von gleich zu gleich statt, es besteht ein enormes Kompetenzgefälle. Fällt es schon Parlamentarier:innen und Minister:innen oft schwer, auf Augenhöhe mit der Ministerialbürokratie oder kommunalen Dezernaten zu argumentieren, so ist dies für Bürger:innen kaum zu leisten – zumal viele Sachfragen inzwischen derart von juristischen Fallstricken umstellt sind, dass es meist leichtfällt, Anliegen schon aus formalen Gründen abzulehnen. Konnten die Bürgerinitiativen in den 70er-Jahren noch das geplante Kernkraftwerk in Wyhl auch deshalb verhindern, weil sie vor dem Verwaltungsgericht cleverer argumentierten als die Betreiber, so sind solche Erfolge heute eher selten. Womöglich waren sie es damals schon. Das noch junge Instrument der Verbandsklage ist hier Ausdruck einer institutionalisierten und professionalisierten Zivilgesellschaft.
3. Wer Regierungs- oder Verwaltungshandeln beeinflussen oder verändern will, muss hartnäckig sein und viel Zeit und im Zweifel auch Geld mitbringen. Bürokratien neigen in der Regel dazu, Veränderungsforderungen erst einmal als unbegründet abzulehnen, wohl wissend, dass viele Einsprechende daraufhin resignieren. Wer sich damit nicht abfinden will, geht deshalb oft auf einen nervenaufreibenden Marathonlauf. Und muss auch mit sozialen Sanktionen rechnen, weil er oder sie von Mitbürger:innen als Störenfried, Querulant:in oder Rechthaber:in wahrgenommen wird.
4. Wer sich in Gremien formalisierter Bürgeranhörung begibt, die es auf kommunaler Ebene mittlerweile zuhauf gibt, braucht Überzeugungskraft, Hartnäckigkeit und ein gutes Netzwerk, das er oder sie im Zweifel mobilisieren kann. Verwaltungen nehmen es erfahrungsgemäß oft persönlich, wenn ihre (guten) Ideen zerredet oder gar verworfen werden. Viele Gemeinderät:innen können entsprechende Lieder singen.

Zur Wahrheit gehört allerdings auch, dass sich innerhalb der Verwaltung bereits ein gehöriger Respekt vor den Bürger:innen gebildet hat – erkennen doch insbesondere kommunale Verwaltungen, dass größere (Infrastruktur-)Vorhaben kaum mehr ohne Unterstützung der Bürger:innen umgesetzt werden können.

Dass Demokratie eine anstrengende Staatsform ist, schreckt viele ab, sich zu engagieren. Sie träumen stattdessen lieber von einer barrierefreien Demokratie, wie sie uns in der digitalen Welt vorgegaukelt wird. Es ist die Illusion, es reiche, seine Meinung per Klick oder Like zu vertreten, um dieser Nachdruck zu verleihen und sie im Verein mit den zur Schwarmintelligenz erklärten Vielen durchzusetzen. Die Erfahrung ist: Wenn alle im Netz durcheinanderreden, werden nicht alle, sondern wird niemand gehört.

Dabei gründet das Internet wesentlich auf dem Traum, die Welt transparenter zu machen und die Mitsprache vieler zu ermöglichen. Eine Weile schien es so, als könne Jürgen Habermas' Postulat von der deliberativen Demokratie als permanentes Aushandeln von Entscheidungen durch möglichst viele in einem herrschaftsfreien Diskurs zumindest im Grundsatz wirklich werden. Aus dem Traum wurde aber eher ein Albtraum von Hetze und Fakes. Medien – diese Binsenweisheit bewahrheitet sich erneut – sind das, was man aus ihnen macht. Das Internet kann, und das wird zu untersuchen sein, den demokratischen Prozess und die Teilhabe vieler ganz wesentlich befördern, es kann aber auch enorme zerstörerische Kräfte entfalten.

Angesichts dieser Befunde erstaunt es, dass der deliberative Beteiligungsansatz in den vergangenen Jahren den direktdemokratischen politisch etwas in den Hintergrund drängen konnte. Wobei die zu beobachtende Stagnation bei der Zahl von Bürgerentscheiden seit 2017 auch aufgrund der Verwerfungen durch die Corona-Pandemie irreführend sein könnte. Von der Verwaltungsseite her betrachtet, ist die These einfacher zu begründen: Je leichter es rechtlich wurde, Bürgerentscheide oder Volksabstimmungen zu erzwingen, desto intensiver versuchen Regierungen, diese durch einen verbesserten Beteiligungsprozess bei der Planung von Projekten zu vermeiden. Dabei half wahrscheinlich, dass Bürgerentscheide oder Volksabstim-

mungen an Strahlkraft verloren. Spätestens mit dem Votum einer relativen Mehrheit der Brit:innen für einen Austritt aus der Europäischen Union, einigen Abstimmungen in der Schweiz zur Migration oder zum Verhältnis zur Europäischen Union, aber auch zum Bahnprojekt »Stuttgart 21« wuchsen Zweifel an der angeblichen Schwarmintelligenz. Der Zulauf für populistische Parteien und der wachsende Glaube an Verschwörungsmythen hat diese Zweifel bestärkt. Gerade im Fall von »Stuttgart 21« hatten die Grünen, die sich stark gegen das bis heute umstrittene und finanziell aus dem Ruder gelaufene Projekt der Bahn gestemmt hatten, vom Volk einen höchst widersprüchlichen Denkkzettel erhalten: Es stimmte für »Stuttgart 21«, betraute die Grünen aber mit der Regierungsverantwortung in Baden-Württemberg und der Landeshauptstadt und so auch damit, das Projekt zu verwirklichen. Schließlich ist es, auch wenn das nur einen kleinen Teil der Fälle betrifft, für die Idee von Bürgerbeteiligung wenig förderlich, wenn Verwaltungen und Stadtpolitik das Instrument von Bürgerentscheiden als Referendum kapern, um so, wie zum Beispiel 2015 bei der Entscheidung für das neue Stadion des Fußball-Bundesligisten SC Freiburg, ihre Entscheidung breiter zu legitimieren.

Das vorliegende Buch kann dieses riesige Feld demokratischer Partizipation zwischen Ermattung, Ablehnung und Aufbruch nicht komplett ausleuchten. Es muss sich darauf beschränken, punktuell genauer hinzusehen, Möglichkeiten, Hindernisse und Grenzen zu identifizieren, über die Grenzen hinweg nach Modellen zu suchen, von denen Deutschland vielleicht lernen kann, und die manchmal übersteigerten Erwartungen in Demokratie im Licht der Fakten zu erden. Demokratie ist kein Versprechen, gut regiert zu werden, sondern nur, Regierungen bei Nichtgefallen unblutig zu wechseln. Die großen politischen Probleme, auch das lernen wir immer wieder, können nicht nachhaltig gelöst, sondern im besten Fall geregelt und damit beherrschbar gemacht werden. Demokratie ist, so betrachtet, »die schlechteste Staatsform, mit Ausnahme aller anderen« (Winston Churchill).

Schon für Ralf Dahrendorf, der die Politik um die Jahrtausendwende im Blick hatte, war die repräsentative, parlamentarische De-