

PERSPEKTIVEN
AUF GESELLSCHAFT UND POLITIK

Thomas Hauser/Daniela Winkler (Hrsg.)



Gehört werden

Neue Wege der Bürgerbeteiligung

Kohlhammer

Kohlhammer

Perspektiven auf Gesellschaft und Politik

Herausgegeben von Thomas Hauser, Prof. Dr. Tanjev Schultz, Prof. Dr. Guido Spars und Prof. Dr. Daniela Winkler

Eine Übersicht aller lieferbaren und im Buchhandel angekündigten Bände der Reihe finden Sie unter:



<https://shop.kohlhammer.de/pgp>

Thomas Hauser/
Daniela Winkler (Hrsg.)

Gehört werden

**Neue Wege der
Bürgerbeteiligung**

Verlag W. Kohlhammer

Dieses Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwendung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechts ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und für die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Die Wiedergabe von Warenbezeichnungen, Handelsnamen und sonstigen Kennzeichen in diesem Buch berechtigt nicht zu der Annahme, dass diese von jedermann frei benutzt werden dürfen. Vielmehr kann es sich auch dann um eingetragene Warenzeichen oder sonstige geschützte Kennzeichen handeln, wenn sie nicht eigens als solche gekennzeichnet sind.

Es konnten nicht alle Rechtsinhaber von Abbildungen ermittelt werden. Sollte dem Verlag gegenüber der Nachweis der Rechtsinhaberschaft geführt werden, wird das branchenübliche Honorar nachträglich gezahlt.

Dieses Werk enthält Hinweise/Links zu externen Websites Dritter, auf deren Inhalt der Verlag keinen Einfluss hat und die der Haftung der jeweiligen Seitenanbieter oder -betreiber unterliegen. Zum Zeitpunkt der Verlinkung wurden die externen Websites auf mögliche Rechtsverstöße überprüft und dabei keine Rechtsverletzung festgestellt. Ohne konkrete Hinweise auf eine solche Rechtsverletzung ist eine permanente inhaltliche Kontrolle der verlinkten Seiten nicht zumutbar. Sollten jedoch Rechtsverletzungen bekannt werden, werden die betroffenen externen Links soweit möglich unverzüglich entfernt.

1. Auflage 2022

Alle Rechte vorbehalten

© W. Kohlhammer GmbH, Stuttgart

Gesamtherstellung: W. Kohlhammer GmbH, Stuttgart

Print:

ISBN 978-3-17-041678-9

E-Book-Formate:

pdf: ISBN 978-3-17-041679-6

epub: ISBN 978-3-17-041680-2

Inhalt

Einleitung: Augenschein im modernen Babel	9
--	----------

Thomas Hauser, Daniela Winkler

Leitplanken des Rechts – Repräsentative und direkte Demokratie im Grundgesetz	21
--	-----------

Marc Zeccola

»Gehört werden, aber nicht erhört werden«	44
--	-----------

Gisela Erler im Gespräch

Idealtypischer Ablauf eines Bürgerforums mit Zufallsbürgern in Baden-Württemberg	64
---	-----------

Ulrich Arndt

Bürgerräte auf nationaler Ebene – Erkenntnisse und Handlungsempfehlungen	68
---	-----------

Daniel Oppold, Ortwin Renn

**Schöner Wohnen durch Bürgerbeteiligung –
die Planung des Stadtteils Dietenbach in Freiburg** 87

*Uwe Wagschal, Felix Wilmschen, Doğuhan Fidan,
Sarah Vollmer*

Bürgerräte im europäischen Vergleich 105

Daniela Winkler, Marc Zeccola

**Die Schweizer Vernehmlassungsdemokratie –
ein zerbrechliches Modell** 119

Franz Schmider

**Mitreden in der EU – die Europäische
Bürgerinitiative in Theorie und Praxis** 132

Thomas Hieber, Carsten Berg

**Chancen und Risiken der Digitalisierung für die
Bürgerbeteiligung** 146

Katharina Gerl

**Dialogkunst und Gestaltungsmacht – warum
Bürgerräte und direkte Demokratie
zusammengehören** 156

Roman Huber, Dieter Halbach

Fazit: Eine Chance, kein Allheilmittel **172**

Thomas Hauser, Daniela Winkler

Glossar **181**

Verzeichnis der Autorinnen und Autoren **185**

Einleitung: Augenschein im modernen Babel

Thomas Hauser, Daniela Winkler

Entdecke die Herausforderung: Demokratie ist perfekt, wenn alle gefragt werden und mitentscheiden dürfen, aber das einzig Richtige schnell durchgesetzt wird. Wer sich dem Thema Bürgerbeteiligung nähern will, wird allenthalben auf solche Widersprüche stoßen.

Demokratien sind in der Regel repräsentativ organisiert, das heißt Bürger:innen entscheiden nicht direkt, sondern wählen Vertreter:innen in Parlamente, die dort für sie entscheiden – im besten Fall in ihrem Sinn. Ein wesentlicher Grund dafür liegt auf der Hand: Gemeinschaften, die in Millionen zählen, sind keine entscheidungsfähige Menge. Deren Willensbildung muss also institutionalisiert werden. Diese Parlamente aber beschließen nicht nur Gesetze, sondern überwachen auch die von ihnen gewählten Regierungen und die von diesen geleiteten staatlichen Institutionen. So weit, so idealtypisch.

Die Wirklichkeit ist deutlich komplexer, weniger perfekt und wird immer unübersichtlicher. In Deutschland zum Beispiel gibt es nicht nur einen Bundestag, sondern auch 16 Länderparlamente, die in Teilbereichen, wie z.B. der Bildung, für ihr Land allein entscheiden oder in vielen anderen Fragen über ihre Landesregierungen im Bundesrat mitwirken. Unterhalb der Landesebene gibt es Gemeinden, Kreise und Regierungsbezirke mit jeweils eigenen Entscheidungskompetenzen. In immer mehr Politikbereichen wurde die Regelungskompetenz auf die Europäische Union übertragen, wo aber das eigentliche Machtzentrum nicht im Europäischen Parlament oder in der EU-Kommission, sondern in den Räten liegt, in denen die Regierungschef:innen oder ihre Fachminister:innen zusammensitzen. Zwischenstaatliche und multinationale Verträge haben die Kompetenzen nationaler Parlamente zusätzlich verwässert. Multinational agierende Firmen oder Organisationen können sich an nationalstaatlichen Regelungen vorbeischlängeln oder Staaten gegeneinander ausspielen. Die politischen Entscheidungshierarchien, das hat sich

aktuell in der Corona-Pandemie gezeigt, können so komplex werden, dass am Ende alle mitentscheiden, aber niemand mehr Verantwortung trägt.

Neben diesen Institutionen buhlen immer mehr zivilgesellschaftliche Organisationen um Macht und Teilhabe. Die Liste ist bunt und lang und reicht von Bewegungen wie *Fridays for Future*, zahllosen Bürgerinitiativen mit ihren klassischen oder in die digitale Welt transformierten Formen, Druck zu erzeugen (Petitionen, Demonstrationen, ...), professionell organisierten Nichtregierungsorganisationen wie *Greenpeace*, *Lobby Control* oder *Transparency international* bis hin zu finanzstarken Lobbygruppen mit ökonomischen Interessen. Aber die Vielfalt täuscht: Der Einfluss der Wirtschaftslobby ist in der Regel deutlich größer als der der meisten anderen Interessenvertretungen, wenn es auch bei solchen mit ökologischem, sozialem oder kirchlichem Hintergrund einflussreiche Akteure gibt. Einige Lobbyist:innen haben es gar geschafft, ihre Leute direkt in Ministerien zu platzieren, um dort an der Formulierung von Gesetzen mitzuwirken. Schätzungen zufolge sollen in Berlin auf eine:n Abgeordnete:n neun Lobbyist:innen kommen. Wissenschaftliche Beiräte und externe Gutachter:innen haben sich in fast allen Ministerien mit unterschiedlichen Wirkungsgraden etabliert.

Gewiss: Demokratie ist immer auch Ringen um Einfluss und Mehrheiten. Aber dieser Prozess sollte transparent ablaufen und die Chancen, Gehör zu finden, sollten einigermaßen gerecht verteilt sein. Es muss um die Überzeugungskraft der Argumente gehen, nicht um die Finanzkraft der Argumentierenden. Davon aber kann in diesem Zusammenhang nicht gesprochen werden: An einer Lobby der Bürger:innen fehlt es bisher.

Erschwerend kommt hinzu, dass Krisenzeiten Zeiten der Exekutive sind. Hier ist häufig rasches Handeln erforderlich. Langwieriges parlamentarisches Ringen bremst in solchen Fällen eher. Und Krisen gab es im bisherigen Verlauf des 21. Jahrhunderts reichlich: Terrorismus, Finanzkrise, Eurokrise, Flüchtlingskrise, Corona-Pandemie, ... Ob die Sachzwänge dabei immer real oder nur konstruiert sind, darüber kann man trefflich streiten. So oder so verstärkt dies den Trend, dass

Parlamente immer seltener das Zentrum des demokratischen Diskurses sind. Der findet, wenn überhaupt, in den Talkshows oder sozialen Netzwerken statt und ist in unzählige digitale Milieus fragmentiert. Er ist auch weitaus weniger rational und vom Ringen um die besten Argumente bestimmt, als dies idealtypisch sein sollte. Stattdessen ist er als eine Art ›Dauererregung‹ konzipiert, in der Emotion und individuelle Betroffenheit oft wichtiger sind als Relevanz und Lösungsorientierung. Immer mehr Bürger:innen verfolgen Politik deshalb irritiert bis verärgert – wenn sie diese denn überhaupt noch verfolgen. Parteien verlieren an Bindungskraft oder gewinnen diese, wie die AfD, durch populistische Verheißungslügen, nicht nur die Schuldigen des Schlamassels, sondern auch einfache Lösungen zu kennen. Das heißt, der rationale Input einer kritischen Öffentlichkeit versiegt, Regierende und Regierte entfremden sich. Nach einer Umfrage der Forschungsgruppe Wahlen für das ZDF-Politbarometer Anfang Mai 2021 haben 53,5 % der Befragten in Deutschland nicht so großes und 9,2 % gar kein Vertrauen in die Politik. Das schwindende Vertrauen in die Demokratie als Staatsform, das zeigt eine Studie der Friedrich-Ebert-Stiftung von 2020, muss ebenfalls Besorgnis erregen.

Dieses Szenario, aus dem Legitimationskrisen demokratischer Institutionen gemacht sind, wird in der Wissenschaft von vielen Autoren (u. a. Claus Offe, Jürgen Habermas, Samuel Huntington, Ralf Dahrendorf) zum Teil schon seit Jahrzehnten mit wechselnder Dringlichkeit beschrieben. Der britische Politikwissenschaftler Colin Crouch hat diese und ähnliche Befunde in seinem gleichnamigen Buch unter dem Stichwort *Postdemokratie* (2004) popularisiert. Und Autoren wie David von Rebrouck (2016) sprechen sich gar dafür aus, Wahlen durch Losverfahren zu ersetzen, wie sie zum Teil in der Antike praktiziert wurden. Auch wenn die Schlüsse sich unterscheiden, die Analysen ähneln sich:

- ♦ Immer mehr Bürger:innen fühlen sich ohnmächtig, ziehen sich zurück oder gehen in Opposition zum System.
- ♦ Immer mehr Bürger:innen fühlen sich sozial abgehängt. Das Aufstiegsversprechen, ein wichtiger Kitt demokratischer Gesellschaften,

ten, funktioniert kaum noch. Die Kluft zwischen Arm und Reich wächst.

- ♦ Viele Gruppen haben das Gefühl, ungerecht behandelt oder gar diskriminiert zu werden und mit ihren speziellen Interessen nicht ernst genommen und gehört zu werden. Sie fühlen sich als Opfer (hier ist eine Basis der aktuellen Diskussion um Identitätspolitik).
- ♦ Tempo und Vielfalt der politischen, technischen, ökonomischen, kulturellen und sozialen Veränderungen überfordern immer mehr Menschen.
- ♦ Propaganda und Fake News nicht nur im Internet erschweren Orientierung zusätzlich. Die Öffentlichkeit ist in mehr oder weniger hermetische Argumentationsmilieus fragmentiert. Die Kompetenz im Umgang mit Medien hält mit deren neuer Vielfalt nicht Schritt.
- ♦ Politische Weichenstellungen wandern immer häufiger in supranationale Institutionen mit minderer demokratischer Legitimation ab. Der Nationalstaat verliert seine ursprüngliche Bedeutung, ohne dass eine vergleichbare Institution dessen Regelungskompetenz und Akzeptanz übernehmen könnte.
- ♦ Politische Prozesse werden undurchsichtiger und oft nur als Exekution von Sachzwängen oder ökonomischen Diktaten wahrgenommen.
- ♦ Die Bindungskraft gesellschaftlicher Institutionen wie Kirchen, Parteien, Vereine lässt nach und macht einer Individualisierung Platz, die zwischen Selbstgenügsamkeit und Suche nach Alternativen schwankt, in der Alles und Jedes als »Community« inszeniert wird.
- ♦ Das Misstrauen gegen *die* Politik und *den* Staat wächst. Vor allem rechts-, aber auch linkspopulistische Gruppierungen gewinnen an Zulauf.

Solche Befunde sind in Summe alarmierend. Und doch gab es auf der anderen Seite wahrscheinlich selten so viele und vielfältige Aktivitäten einer kritischen und vitalen Zivilgesellschaft, aber auch unzählige Elemente von Bürgerbeteiligung auf allen politischen Ebenen und Ansätze von direkter oder deliberativer Demokratie. Kommunal

und regional sind bei allen größeren Vorhaben institutionalisierte Anhörungen und Einspruchsmöglichkeiten vorgesehen. Bebauungspläne müssen öffentlich ausgelegt werden. Über Petitionen können Beratungen erzwungen, über Bürgerbegehren Bürgerentscheide mit bindender Wirkung erreicht werden. Bürgerversammlungen bieten Bürger:innen immer wieder die Gelegenheit, sich Gehör zu verschaffen. Viele Kommunen versichern sich in Arbeitsgruppen des Rates sachverständiger Bürger:innen. In einigen Gemeinden können Bewohner:innen über den sogenannten Bürgerhaushalt zumindest über Investitionen mitbestimmen.

Das war nicht immer so. Bis 1990 gab es nur in Baden-Württemberg direktdemokratische Elemente in der Gemeindeordnung. Die anderen Bundesländer zogen in den 90er-Jahren nach, Berlin erst 2005. Und anfangs waren diese Möglichkeiten mit hohen formalen Hürden versehen. Das änderte sich erst in den vergangenen zehn Jahren.

Fast alle großen Stiftungen investieren in Beteiligungsmodelle und unterstützen so deren Erprobung. Daneben gibt es kleinere private Initiativen von unten, wie zum Beispiel *AllWeDo* in Freiburg. Hier entwickeln zum Teil ehrenamtlich tätige Bürger:innen immer wieder neue Ideen für politische Prozesse, z. B. eine Wahlkampfveranstaltung, bei der an runden Tischen in wechselnder Besetzung diskutiert wird und die Kandidat:innen nur zuhören und Verständnisfragen stellen dürfen, um hinterher zusammenzufassen, was sie verstanden haben. Diskutiert und erprobt werden auch Formen von digitalisierter Demokratie.

Auf Landesebene hat z. B. in Baden-Württemberg Ministerpräsident Winfried Kretschmann (Bündnis 90/Die Grünen) schon 2011 eine Politik des Gehört-Werdens ausgerufen und eine Staatsrätin für Zivilgesellschaft und Bürgerbeteiligung eingesetzt. Ein entsprechendes Gesetz über die dialogische Bürgerbeteiligung wurde beschlossen. Das von ihrer Stabsstelle eingerichtete Bürgerbeteiligungsportal erschlägt einen beinahe mit Angeboten und Informationen. In allen Ministerien gibt es Bürgerreferenten, im Parlament eine Bürgerbeauftragte. Die freilich hieß früher nur anders, nämlich Vorsitzende des Petitionsausschusses. Bürgerentscheide sind in vielen Bundes-

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

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-