

(NOT) TALKING ABOUT A REVOLUTION

**Perspektiven politischer
Entscheidungsträger*innen auf
Demokratische Innovationen
in Deutschland, Frankreich und
Großbritannien**

**Neele Eilers
Daniel Kenealy
François-Xavier Demoures
Jan Eichhorn**

d|part

Danksagungen

Wir bedanken uns herzlich bei Claudia Chwalisz, Céline Cieplinski, Yves Dejaeghere, Catherine Fieschi, Prof. Dr. Brigitte Geißel, Calum Green, Finn Heinrich und Roman Huber für ihre wertvollen Ratschläge bei der Entwicklung der Forschungsmethode und der Unterstützung bei der Formulierung wichtiger Forschungsfragen. Unser besonderer Dank gilt Finn Heinrich, der uns darüber hinaus bei der Planung von Interviews und Workshops mit Entscheidungsträger*innen und Vertreter*innen zivilgesellschaftlicher Organisationen unterstützt hat.

Urheberrecht und Organisationen

Englische Version veröffentlicht im Dezember 2023

Deutsche überarbeitete Übersetzung veröffentlicht im März 2025

© d|part. Keithstrasse 14, 10787 Berlin, Germany

Das Projekt wurde in Zusammenarbeit mit Daniel Kenealy (Universität von Edinburgh) und François-Xavier Demoures (Grand-Récit) durchgeführt.

Gefördert von der Open Society Foundation gGmbH in Zusammenarbeit mit den Open Society Foundations.

Diese Publikation steht auf der Projektwebsite unter einer Creative-Commons-Lizenz als PDF-Datei zur Verfügung. Nach dieser Lizenz darf die Publikation ausschließlich als Ganzes vervielfältigt und verbreitet werden, sofern sie d|part zugeschrieben und für nicht kommerzielle Bildungszwecke und politische Zwecke verwendet wird. Fotos dürfen nicht getrennt von der Publikation verwendet werden.

Titelbild: "Democracy for Future" von Bürgerrat Demokratie via [Commons.wikimedia](https://commons.wikimedia.org/), Creative Commons 2.0.

Zusammenfassung

Repräsentative Demokratien stehen zunehmend unter Druck, so wird es zumindest oft attestiert: Sinkendes Vertrauen in politische Institutionen und Unzufriedenheit mit demokratischen Prozessen führen bei vielen Bürger*innen zu einem schwindenden Gefühl an politischer Selbstwirksamkeit. Gleichzeitig erschweren strukturelle Hürden die politische Beteiligung gesellschaftlicher Gruppen, was auf Repräsentationslücken in Entscheidungsprozessen hinweist. Dieser Zustand rückt die Frage nach neuen, substantiellen Formen der politischen Beteiligung in den Fokus. Demokratische Innovationen - wie etwa Bürgerräte, Bürgerhaushalte, die Stärkung des Petitionswesens oder Wahlrechtsreformen - sollen die bestehenden Möglichkeiten der demokratischen Partizipation in repräsentativen Demokratien ergänzen und erweitern, und so die demokratische Legitimität stärken.

Die Vielfalt an Initiativen, Ideen und Formaten, die sich mit demokratischer Erneuerung und neuen Formen der Bürgerbeteiligung befassen, hat in den letzten Jahren stark zugenommen. Während die Erfahrungen und Bewertungen von Bürger*innen und zivilgesellschaftlichen Akteur*innen, die an solchen Formaten teilnehmen, vielfach wissenschaftlich untersucht wurden, blieben die Perspektiven politischer Entscheidungsträger*innen bisher jedoch weniger beachtet.

Obgleich einige Politiker*innen die neuen Formate der demokratischen Entscheidungsfindung aktiv unterstützen, scheinen ihnen viele Entscheidungsträger*innen jedoch eher zurückhaltend oder gar skeptisch gegenüber zu stehen. Häufig wird sich dabei auf ein vermeintliches Spannungsverhältnis zwischen der repräsentativen Demokratie in ihren klassischen Formen und direktdemokratischen Formen der politischen Entscheidungsfindung bezogen. Dabei bleibt jedoch weitgehend unklar, welche konkreten Bedenken und Perspektiven die weitestgehende Zurückhaltung politischer Entscheidungsträger*innen zu Demokratischen Innovationen insgesamt begründen.

Wie blicken politische Entscheidungsträger*innen wirklich auf demokratische Innovationen? Sorgen sie sich vor allem um den Verlust an eigenen Kompetenzen und Entscheidungsfähigkeit? Oder haben sie spezifische Bedenken, die Befürworter*innen von Demokratischen Innovationen besser verstehen sollten?

Dieser Bericht liefert wissenschaftlich fundierte Antworten auf diese Fragen und möchte sich explizit mit den Perspektiven politischer Entscheidungsträger*innen beschäftigen. Vergleichende Erkenntnisse aus 55 qualitativen Interviews mit Politiker*innen, Verwaltungsmitarbeitenden und Fachkräften in Deutschland, Frankreich und Großbritannien zeigen auf, welche Bedenken und praktischen Herausforderungen von demokratischer Innovation für Entscheidungsträger*innen bestehen. Der Bericht bietet wichtige Empfehlungen dafür, wie diejenigen, die sich für demokratische Innovation einsetzen, in einen konstruktiven Dialog mit politischen Entscheidungsträger*innen dazu treten können.

Das Forschungsprojekt wurde koordiniert von d|part (Neele Eilers and Jan Eichhorn) und in Zusammenarbeit mit Daniel Kenealy (University of Edinburgh) und François-Xavier Demoures (Grand-Récit) umgesetzt. Das Projekt wurde von der Open Society Foundation gGmbH in Zusammenarbeit mit den Open Society Foundations gefördert.

Zentrale Erkenntnisse und Empfehlungen

1 | **Keine Ablehnung von Demokratischen Innovationen, aber für die meisten ein Thema von geringer Relevanz**

Nur wenige politische Entscheidungsträger*innen äußerten eine direkte Ablehnung gegenüber Demokratischen Innovationen, doch für die meisten war es ein Thema von geringer Relevanz. Zwar zeigten sich viele der Befragten besorgt hinsichtlich der aktuellen Herausforderungen, vor denen die repräsentative Demokratie steht, doch nur wenige sahen Demokratische Innovationen als zentralen Ansatz zur Bewältigung dieser Herausforderungen. Während Demokratische Innovationen zwar als nützlich für bestimmte Aufgaben und spezifische Politikfelder betrachtet wurden, betonte ein Großteil der interviewten Entscheidungsträger*innen die Notwendigkeit, eher bereits bestehende Strukturen der Partizipation zu stärken. Befürworter*innen Demokratischer Innovationen sollten daher in Erwägung ziehen, Diskussionen dahingehend zu gestalten, wie neue Formate der Beteiligung bestehende Formen in Symbiose ergänzen und stärken können, um eine gemeinsame Basis zu schaffen.

2 | **Demokratische Innovationen werden nicht als eigenständige "Marke" erkannt**

Demokratische Innovationen mögen für Befürworter*innen und Forscher*innen ein bereits etabliertes Feld sein, für viele Entscheidungsträger*innen ist dies jedoch nicht der Fall. Sie erkennen „Demokratische Innovationen“ nicht als zusammenhängendes Fachgebiet mit einem kohärenten Bündel von Vorschlägen oder gar als eine "Marke". Insgesamt ist das Wissen über die verschiedenen Formen Demokratischer Innovation unter Entscheidungsträger*innen eher gering, vor allem wenn es um die Frage geht, wie die verschiedenen Instrumente konkret funktionieren und umgesetzt werden. In Gesprächen über Demokratische Innovationen sollten daher Annahmen über vorhandenes Wissen vermieden und es sollte Raum geschaffen werden, um zu erklären, wie ein bestimmter Ansatz praktisch funktionieren soll.

3 | **Praktische Erfahrungen mit demokratischer Innovation sind ausschlaggebend für Unterstützung**

Die Unterstützung von demokratischen Innovationen ist bei denjenigen Entscheidungsträger*innen am größten, die bereits praktische Erfahrungen damit gesammelt haben. Wer eine bestimmte Form der demokratischen Innovation in der Praxis erlebt hat, ist wesentlich eher bereit, sie zu unterstützen. Die Unterstützung ist dabei oft spezifisch für die Art der Innovation, mit der Politiker*innen bereits in Kontakt gekommen sind. So führt beispielsweise die Erfahrung mit Bürgerräten nicht automatisch zu einer Unterstützung anderer Ansätze wie z.B. partizipative Haushaltsgestaltung. Befürworter*innen sollten daher Möglichkeiten schaffen, in denen Entscheidungsträger*innen an der Umsetzung Demokratischer Innovationen teilnehmen können. Zudem können Politikerinnen und Verwaltungsmitarbeiterinnen, die bereits Erfahrungen gesammelt haben, als überzeugende Fürsprecherinnen für diese Ansätze eingebracht werden.

4 | **Konstruktive Kritik richtet sich an bestimmte Formate und spezifische Aspekte Demokratischer Innovationen und selten gegen demokratische Erneuerung an sich**

Kritik und Unterstützung werden häufig an spezifische Formen Demokratischer Innovationen gerichtet, anstatt an die gesamte Idee. Kritische Anmerkungen basieren zudem häufig auf den bisherigen praktischen Erfahrungen und sind oft als ein konstruktiver Vorschlag zu verstehen, wie Formen demokratischer Innovation konkret in ihrer Umsetzung verbessert werden könnten. Befürworter*innen sollten daher nicht alle Formen von negativem Feedback als grundlegende Kritik an Demokratischen Innovationen widersprechen. Vielmehr sollte diese Kritik als Türöffner verstanden werden, die Konzepte und Umsetzung Demokratischer Innovation praktisch zu verbessern und weiterzuentwickeln. Die Anerkennung konzeptioneller oder praktischen Einschränkungen von Demokratischer Innovationen und die Erkenntnis, dass einige Formen demokratischer Innovation in bestimmten Kontexten besser geeignet sind als in anderen, können einen gemeinsamen Nenner schaffen, um darüber zu diskutieren, wie man spezifische Formen am besten auswählt und in spezifischen Kontexten passend umsetzt.

5 | **Die Rolle und Einbindung der organisierten Zivilgesellschaft ist für Entscheidungsträger*innen zentral**

Entscheidungsträger*innen, die sich für eine umfassende und gleichberechtigte bürgerschaftliche Teilhabe einsetzen, äußern oft Bedenken gegenüber demokratischen Innovationen, die primär den Austausch zwischen Einzelpersonen fördern – selbst wenn diese durch ein Losverfahren repräsentativ für die Bevölkerung zusammengesetzt sind. Viele betonen die zentrale Rolle politischer Interessenvertretungen, da sie Meinungen in demokratischen Gesellschaften bündeln und über bloße sozio-demografische Repräsentation hinausgehen. Zivilgesellschaftliche Organisationen und Interessenvertretungen verfügen über die Fähigkeit, übergeordnete Anliegen zu formulieren und insbesondere jenen Menschen eine substantielle, empowerte und gemeinschaftsorientierte Stimme zu verleihen, die in solchen Formaten strukturell weniger Gehör finden. In Diskussionen über demokratische Innovationen sollte ihre Rolle daher nicht nur berücksichtigt, sondern als essenzieller Bestandteil des demokratischen Prozesses aktiv eingebunden werden.

6 | **Der nationale Kontext prägt die Diskussionen über demokratische Innovationen erheblich**

Der politische Kontext ist entscheidend dafür, wie demokratische Innovationen wahrgenommen werden. Zwar gibt es länderübergreifende Gemeinsamkeiten, doch die Art und Weise, wie Probleme der Demokratie verstanden werden, unterscheidet sich erheblich. Beispielsweise wird die Funktionsfähigkeit politischer Institutionen unterschiedlich bewertet – in Deutschland eher positiv, im Vereinigten Königreich eher kritisch, während Frankreich dazwischen liegt. Ebenso variiert der Grad, in dem Bürgerräte oder partizipative Haushaltsverfahren bereits als etablierte Bestandteile des politischen Systems gelten. Diese Faktoren prägen die Perspektiven von

Entscheidungsträger*innen auf demokratische Innovationen. Befürworter*innen sollten daher ihre Kommunikationsstrategien an den jeweiligen nationalen oder subnationalen Kontext anpassen, um Anschlussfähigkeit und Wirksamkeit zu gewährleisten.

7 | **Entscheidungsträger*innen wollen eine demokratische Evolution, keine Revolution**

Die meisten Politiker*innen und Verwaltungsmitarbeitenden wünschen sich Verbesserungen des demokratischen Systems, jedoch bevorzugen sie einen evolutionären Wandel statt revolutionärer Umbrüche. Diejenigen, die an der Umsetzung beteiligt sind, befürchten, dass ein "Everything, everywhere, all at once"-Ansatz die allmähliche Unterstützung untergraben könnte, an der sie bisher gearbeitet haben. Befürworter*innen Demokratischer Innovationen, die mit Entscheidungsträger*innen in etablierten Institutionen zusammenarbeiten wollen, müssen daher einen schrittweisen Ansatz für den Wandel wählen. Es ist unwahrscheinlich, dass innerhalb der derzeitigen Strukturen ein Anstoß für schnellere Veränderungen gegeben werden kann.

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	II
1. Einleitung	1
2. Der Zustand der Demokratie	8
2.1. Nationaler Kontext und Ansichten über die zentralen Institutionen der Demokratie	8
2.2. Gemeinsame Bedenken: Entfremdung, Politikverdrossenheit, Populismus	10
2.3. Lösungen zur Verbesserung der politischen Kultur	12
2.4. Demokratische Innovationen als Randaspekt bei der Suche nach Lösungen	15
3. Demokratische Innovationen: Wissen, Erfahrungen und Interesse	18
3.1. Allgemeines Wissen zu und Bedeutung von Demokratischen Innovationen.....	18
3.2. Erfahrungswissen und Lernprozesse	21
3.3. Wenig Interesse an mehr Wissen oder Diskussion.....	23
3.4. Konsistenz der Ansichten	24
4. Hürden und Zurückhaltung gegenüber demokratischen Innovationen	26
4.1. Macht, Kontrolle und Furcht vor dem Unbekannten?.....	26
4.2. Integration Demokratischer Innovationen in bestehende Strukturen	29
4.3. Bedenken bezüglich der Inklusivität	30
4.4. Kosten, Ressourcen und die Praktikabilität der Umsetzung	33
5. Wahrnehmungen verschiedener Formate demokratischer Innovation	36
5.1. Was ist bei der Umsetzung demokratischer Reformen zu beachten?	36
5.2. Bürgerräte	41
5.3. Bürgerhaushalte	49
5.4. Referenden und Bürgerinitiativen	55
5.5. Petitionen.....	58
5.6. Sichtweisen nach parteipolitischer Zugehörigkeit ?	60
6. Schlussfolgerungen und Empfehlungen	62
Anhang A: Anmerkungen zur Methodik	69
Anhang B: Interviewleitfaden der Studie	72

1. Einleitung

Die repräsentative Demokratie steht vor anhaltenden Herausforderungen. Umfragen zu öffentlichen Einstellungen deuten auf eine wachsende Unzufriedenheit und ein schwindendes Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger in die Strukturen und Prozesse der repräsentativen Demokratie hin¹. Parallel führt die zunehmende Komplexität politischer Herausforderungen sowie die begrenzte Handlungsfähigkeit des politischen Systems bei der Entwicklung wirksamer Lösungen dazu, dass sich viele Menschen politisch machtlos fühlen und eine Distanz zu politischen Institutionen wahrnehmen. Vor diesem Hintergrund wird zunehmend hinterfragt, ob die bestehenden Systeme und Strukturen der repräsentativen Demokratie bestmöglich geeignet sind, den aktuellen Krisen und Herausforderungen angemessen zu begegnen sowie demokratische Partizipation zu fördern. In diesem Kontext gewinnen auch populistische Stimmen und Akteure an Bedeutung, die einfache Antworten auf komplexe Probleme anbietet und häufig mit einer vermeintlichen Gegenüberstellung von „dem Volk“ und einer als abgehoben oder korrupt wahrgenommenen „politischen Elite“² Stimmung gegenüber den bestehenden politischen Institutionen und der repräsentativen Demokratie schüren³.

Wie Chwalisz (2019) es zusammenfasste:

*„Das heutige politische Umfeld, das von politischer Polarisierung, Misstrauen gegenüber Politiker*innen, Regierungen und Mitbürger*innen, Gleichgültigkeit der Wähler*innen, wachsenden politischen Protesten und einer neuen Dimension von Fehl- und Falschinformationen geprägt ist, hat politische Entscheidungsträger*innen, Politiker*innen, zivilgesellschaftliche Organisationen und Bürger*innen dazu veranlasst, neu darüber nachzudenken, wie im einundzwanzigsten Jahrhundert kollektive öffentliche Entscheidungen getroffen werden⁴.*

¹ Roberto Stefan Foa, Andrew Klassen, Micheal Slade, Alex Rand & Rosie Collins (2020): The global satisfaction with democracy report 2020. Bennett Institute for Public Policy an der University of Cambridge. Verfügbar unter https://www.cam.ac.uk/system/files/report2020_003.pdf

Andreas Zick, Beate Küpper & Nico Mokros (Eds.) (2023): Die distanzierte Mitte. Rechtsextreme und demokratiegefährdende Einstellungen in Deutschland 2022/23. Verfügbar unter: <https://www.fes.de/index.php?elD=dumpFile&t=f&f=91776&token=3821fe2a05aff649791e9e7ebdb18eabdae3e0fd>

OECD (2022): Building trust to reinforce democracy: Main findings from the 2021 OECD survey on drivers of trust in public institutions. Verfügbar unter: <https://www.oecd-ilibrary.org/sites/b407f99c-en/index.html?itemId=/content/publication/b407f99c-en>

² Jan-Werner Müller (2019): The Rise and Rise of Populism? The Age of Perplexity: Rethinking the World We Knew. BBVA OpenMind, Penguin Random House Grupo Editorial. Verfügbar unter <https://www.bbvaopenmind.com/wp-content/uploads/2018/03/BBVA-OpenMind-Jan-Werner-Muller-The-Rise-and-Rise-of-Populism-1.pdf>.

³ Nguijol, Gabriel Cyril; Sithole, Neo; Kastoriadou, Konstantina; Guidotti, Andrea; Diethelm, Johann Mathies & Mancini, Luca (2023): Symposiumbericht: „Impacts of Global Power Transition on Authoritarian Populism and Multilateralism.“ European Center for Populism Studies (ECPs). 23. November 2023. <https://doi.org/10.55271/rp0045>

⁴ Chwalisz, Claudia (2019): A new wave of deliberative democracy. Carnegie Europe, 26, S. 1 - 6. Verfügbar unter: https://carnegieendowment.org/files/10-17-19_Chwalisz_Deliberative.pdf

Zahlreiche Politiker*innen, politische Entscheidungsträger*innen und zivilgesellschaftliche Organisationen interessieren sich in zunehmendem Maße dafür, wie eine demokratische Politik sowie politische Entscheidungsfindungen in einer neuen Art und Weise organisiert und dabei partizipatorisch und deliberativ ausgerichtet werden können. Internationale Organisationen wie die OECD⁵ haben länderübergreifend Informationen dazu gesammelt, wie sich eine stärkere Bürgerbeteiligung im politischen Gestaltungsprozess sowohl auf dessen Ergebnisse als auch auf die öffentliche Unterstützung für die Demokratie an sich auswirken kann und wie sie dazu beiträgt, das Vertrauen in das politische System wiederherzustellen, die Kluft zwischen politischen Entscheidungsträger*innen und Bürger*innen zu schließen und den Trend zu einem Gefühl der Machtlosigkeit und einem Mangel an Selbsteffizienz unter vielen Menschen umzukehren⁶.

Oft unter dem Sammelbegriff „Demokratische Innovation“ zusammengefasst, werden weltweit zunehmend verschiedene partizipative und deliberative Prozesse – wie Bürgerräte oder partizipative Haushaltsplanung – umgesetzt.⁷ Gleichzeitig hat sich der Begriff „demokratische Innovation“ zu einem Modewort entwickelt und wird immer breiter verwendet. Die ausgedehnte Verwendung des Begriffs führt dabei teils zu einer Überstrapazierung die einer Unschärfe hervorruft und somit zugleich eine Vielzahl unterschiedlicher partizipativer Prozesse beschreibt. In diesem Bericht orientieren wir uns an der Definition von Elstub und Escobar.:

„Demokratische Innovationen sind Prozesse oder Institutionen, die für eine politische Frage, eine politische Funktion oder eine Regierungsebene neu sind und entwickelt wurden, um die Rolle von Bürgern bei politischen Prozessen durch die Schaffung von mehr Möglichkeiten für Mitwirkung, Beratung und Einflussnahme neu zu konzipieren und zu vertiefen.“⁸

Wie zahlreiche Demokratiehistoriker*innen betont haben, sind solche Prozesse nicht neu. So war die Praxis einer auf Losentscheid basierenden deliberativen Demokratie bereits in der Zeit der attischen Demokratie üblich⁹. Teile dieser konzeptionellen Vorstellungen sind inzwischen im Mainstream des öffentlichen Diskurses über demokratische Partizipation angekommen. 2019 hieß es in einem Leitartikel der *Financial Times*, dass „deliberative Demokratie genau das ist, was die Politik braucht“ und dass insbesondere Bürgerräte ein Instrument wären, das Demokratien dabei helfen könne, eine wachsende Meinungspolarisierung zu überwinden.

⁵ OECD (2020a): Innovative Citizen Participation and New Democratic Institutions: Catching the Deliberative Wave, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/339306da-en>.

⁶ Michels, Ank (2011): Innovations in democratic governance – How does citizen participation contribute to a better democracy? *International Review of Administrative Sciences*, 77 (2), 275 – 93. <https://doi.org/10.1177/0020852311399851>

⁷ OECD (2020b). OECD-Datenbank repräsentativer deliberativer Verfahren und Institutionen. Verfügbar unter: <https://airtable.com/app8WHymuaeTMsvCp/shrRYPpTSs9NskHbv/tblfOHuQuKuOpPnHh>

⁸ Elstub, Stephen and Escobar, Oliver (2019): Defining and typologising democratic innovations. In: *Handbook of democratic innovation and governance*. Edward Elgar Publishing. S. 11 - 31. S.4.

⁹ Bouricius, Terrill G. (2013): Democracy through multi-body sortition: Athenian lessons for the modern day. *Journal of Deliberative Democracy*, 9 (1). DOI: <https://doi.org/10.16997/jdd.156>

„Es hat sich gezeigt, dass die Diskussion über kontroverse, komplizierte politische Fragen mit einem Mitbürger, der anderer Meinung ist, eine transformative Erfahrung sein kann, welche mehr Akzeptanz und Offenheit gegenüber anderen Sichtweisen herbeizuführen vermag.“¹⁰

Neben der zunehmenden praktischen Anwendung und Durchführung solcher deliberativer Mechanismen und anderer partizipatorischer Prozesse wie Bürgerhaushalte hat sich zudem ein breites akademisches Forschungsfeld zu deliberativer Demokratie und Demokratischen Innovationen entwickelt. In den letzten Jahren sind zahlreiche Bücher und Artikel erschienen, die sich sowohl mit der Theorie als auch mit der Praxis einer partizipatorischen Demokratie befassen¹¹. Dabei hat sich die Forschung neben der theoretischen Grundlage und Konzeption empirisch meist darauf konzentriert, wie solche Praktiken effektiv gestaltet und umgesetzt werden können und wie ihre Mechanismen parallel zu den bestehenden Strukturen und Prozessen einer repräsentativen Demokratie zum Einsatz kommen können. Daraus ergibt sich ein breiter Erfahrungs- und Wissensbestand dazu, welche positiven Auswirkungen gut strukturierte und umgesetzte deliberative und partizipatorische Prozesse auf Bürger*innen sowie auf Politikgestaltung haben können¹².

Damit solche Ansätze Demokratischer Innovation letztlich zum Einsatz kommen und umgesetzt werden können, müssen jedoch politische Entscheidungsträger*innen – oder Verwaltungsmitarbeitende, die Ideen an die politischen Akteure herantragen – entsprechende Initiativen ergreifen. Daher ist es entscheidend, zu verstehen, wie politische Entscheidungsträger*innen über Formen Demokratischer Innovation denken. Bisher gibt es jedoch nur wenig Forschung dazu, welche Perspektiven und Einschätzungen politische Entscheidungsträger*innen zu Demokratischen Innovationen haben¹³.

Über die drei Länder, Deutschland, Frankreich und Großbritannien hinweg wurden insgesamt 55 politische Entscheidungsträger*innen – überwiegend Politiker*innen, aber auch Verwaltungsmitarbeitende, politische Berater*innen und einige Vertretende der Zivilgesellschaft – befragt. Die Interviews konzentrierten sich auf drei zentrale Themen: ihre Einschätzung des aktuellen Zustands der repräsentativen Demokratie, ihr Wissen über und ihre Erfahrungen mit verschiedenen Formaten Demokratischer Innovationen sowie die mögliche Rolle solcher Ansätze bei der Bewältigung von politischen Herausforderungen und Fachthemen sowie bestehender Politikverdrossenheit und Vertrauensverlust. Die Gespräche ermöglichten eine vertiefte Auseinandersetzung mit verschiedenen Formen Demokratischer

¹⁰ Financial Times (2019): „Deliberative democracy is just what our politics needs“, 11. August 2019. Verfügbar unter:

¹¹ Elstub, Stephen & Oliver Escobar (eds.) (2019): Handbook of democratic innovation and governance. Edward Elgar Publishing.

Newton, Kenneth & Brigitte Geissel (eds) (2012): Evaluating democratic innovations: Curing the democratic malaise?. Routledge.

Ercan, Selen A., Hans Asenbaum, Nicole Curato, & Ricardo F. Mendonça (2022): Research methods in deliberative democracy. Oxford University Press

¹² Vincent Jacquet, Matt Ryan, Ramon van der Does (eds.) (2023): The Impacts of Democratic Innovations. ECPR Publishing. Verfügbar unter: <https://ecpr.eu/Shop/ShopProductInfo?productID=192>

¹³ An exception is Nino Junius, Joke Matthieu, Didier Caluwaerts & Silvia Erzeel. (2020): Is It Interests, Ideas or Institutions? Explaining Elected Representatives' Positions Toward Democratic Innovations in 15 European Countries. Front. Polit. Sci. Volume 2 (2020). <https://doi.org/10.3389/fpos.2020.584439>

Innovation, um ihre wahrgenommenen Vor- und Nachteile sowie ihr Zusammenspiel mit bestehenden Strukturen und Prozessen der repräsentativen Demokratie zu analysieren. Eine ausführliche Methodennotiz findet sich in Anhang A, der Interviewleitfaden in Anhang B. Aufbauend auf den Erkenntnissen aus den Interviews wurden zudem Workshops organisiert, die unterschiedliche Perspektiven zusammenbrachten – darunter politische Entscheidungstragende, Verwaltungsvertretende und zivilgesellschaftliche Organisationen. Ziel dieser Workshops war es, das Verständnis für Demokratische Innovationen zu erweitern, den Austausch über unterschiedliche Sichtweisen zu fördern und gemeinsame Empfehlungen auf Basis der gewonnenen Erkenntnisse zu erarbeiten.

Der Bericht beginnt mit einer Analyse der Einschätzungen der Befragten zum allgemeinen Zustand der Demokratie (Abschnitt 2), bevor in Abschnitt 3 ihr Wissen über, ihre Erfahrungen mit und ihr Interesse an Demokratischen Innovationen untersucht werden. In Abschnitt 4 werden allgemeine Hürden und Vorbehalte gegenüber Demokratischen Innovationen thematisiert, während Abschnitt 5 die Perspektiven der Befragten zu spezifischen Formen Demokratischer Innovationen beleuchtet – darunter Bürgerräte, Bürgerhaushalte, Bürgerinitiativen und -referenden sowie öffentliche Petitionen. Abschnitt 6 schließt den Bericht mit sieben zentralen Erkenntnissen ab, die jeweils mit konkreten Handlungsempfehlungen für zivilgesellschaftliche Akteur*innen verknüpft sind. Diese Empfehlungen sollen insbesondere Organisationen unterstützen, die sich für Demokratische Innovationen einsetzen und in den Dialog mit politischen Entscheidungsträger*innen treten.

Der Bericht ist thematisch strukturiert, berücksichtigt jedoch länderspezifische Besonderheiten, wo dies relevant ist. In Frankreich, Deutschland und dem Vereinigte Königreich wurden jeweils unterschiedliche Erfahrungen mit deliberativen und partizipativen Demokratieformen gemacht, die in Box 1, 2 und 3 zusammengefasst sind. Diese Erfahrungen haben teilweise die Antworten und Sichtweisen der Befragten geprägt.

Infobox 1: VEREINIGTES KÖNIGREICH

Der erste landesweite Bürgerrat im Vereinigten Königreich, der vom britischen Parlament initiiert wurde, fand 2018 statt und befasste sich mit der Frage, wie die Finanzierung der Erwachsenenpflege in England gestaltet werden sollte. Seitdem organisierte das britische Parlament einen weiteren Bürgerrat, der sich 2019–2020 mit den öffentlichen Präferenzen zur Bekämpfung des Klimawandels beschäftigte. Darüber hinaus wurden einige Bürgerräte auf lokaler Ebene durchgeführt. Drei dieser Bürgerräte wurden durch das Regierungsprogramm „Innovation in Democracy“ unterstützt, das zwischen 2018 und 2020 die Einbindung der Bevölkerung in lokale Entscheidungsprozesse erprobte. Eine Fortführung dieses Programms gab es jedoch nicht. Bürgerräte haben im Vereinigten Königreich bislang wenig öffentliche Aufmerksamkeit erhalten. Eine der wenigen Ausnahmen war die politische Debatte rund um den Brexit. Während des konservativen Parteiführungswahlkampfs 2019 schlug Kandidat Rory Stewart einen Bürgerrat vor, um durch einen partizipativen Konsensprozess eine Lösung für den EU-Austritt zu finden – eine Idee, die auch der ehemalige Premierminister Gordon Brown unterstützte.

Seit etwa 2007 haben lokale Regierungen im Vereinigten Königreich zunehmend mit partizipativen Haushaltsmodellen/ Bürgerhaushalten experimentiert. In den meisten Fällen handelt es sich jedoch um kleinere Förderprogramme zur Vergabe von Gemeindemitteln in begrenztem Rahmen.

Es ist wichtig zu betonen, dass Demokratische Innovationen in Schottland einen deutlich anderen Stellenwert haben als im gesamten Vereinigten Königreich. Die schottische Regierung hat demokratische Erneuerung, die Stärkung von Gemeinschaftsstärkung (Community Empowerment) und eine offene/ transparente Regierungsführung (Open Government) zu einem zentralen Bestandteil ihrer politischen Agenda gemacht. Alle 32 lokalen Verwaltungen in Schottland sind dazu verpflichtet, mindestens 1 Prozent ihres Budgets durch partizipative Prozesse zu vergeben – ein Ziel, das inzwischen mit 1,4 Prozent übertroffen wurde. Die schottische Regierung formuliert es folgendermaßen: „Wir unterstützen Bürgerhaushalte als Instrument für Community Empowerment und als Ressource, um die breiter ausgerichtete Entwicklung der partizipatorischen Demokratie in Schottland voranzutreiben.“ Darüber hinaus hat die schottische Regierung auch zwei Bürgerräte organisiert – eine über die Zukunft Schottlands (2019 – 2020) und eine zum Thema Klimawandel (2020 – 2022). Die derzeitige schottische Regierung ist bestrebt, solche Bürgerräte zu „einem festen Bestandteil des politischen Lebens“ in Schottland zu machen. Somit verfügt das Konzept einer demokratischen Erneuerung durch partizipatorische und deliberative Prozesse in Schottland über einen politischen Rückhalt, den es in dem Ausmaß weder in England noch im Vereinigten Königreich als Ganzes gibt.

Infobox 2: FRANKREICH

In Frankreich fand der erste von der Regierung organisierte Bürgerrat im Zeitraum 2019 – 2020 statt. 150 per Los ausgewählte Bürger*innen waren aufgerufen, „die strukturellen Maßnahmen zu formulieren, die erforderlich sind, um die Treibhausgasemissionen bis 2030 gegenüber dem Jahr 1990 auf sozial gerechte Art und Weise um 40 % zu reduzieren“. Die ausgelosten Bürger*innen in diesem Bürgerrat sollten Gesetzesvorschläge erarbeiten und darüber hinaus Maßnahmen zum Klimaschutz benennen, die anschließend einem nationalen Referendum vorgelegt werden könnten. Dieses deliberative Verfahren auf nationaler Ebene erhielt große mediale Aufmerksamkeit und stieß auch in der Öffentlichkeit auf breite Unterstützung. Einige der vom Bürgerrat erarbeiteten Vorschläge wurden später gesetzlich verankert. Dies führte jedoch auch zu einer Kontroverse, die das Konzept von Bürgerräten und seiner Anwendung durch die Regierung in Frage stellte. Ein zweiter Bürgerrat zum Thema Sterbehilfe fand 2022–2023 statt, erhielt jedoch weniger mediale Aufmerksamkeit. Seitdem wurde das Format von vielen Kommunen übernommen.

Der Begriff „demokratische Innovation“ oder „demokratische Erneuerung“ ist in Frankreich nicht weit verbreitet; stattdessen spricht man eher von „partizipativer Demokratie“ oder „Bürgerbeteiligung“. Diese Begriffe umfassen eine Vielzahl von Formaten – von einfachen Konsultationen über Nachbarschaftsräte bis hin zu Bürgerräten, Bürgerhaushalten und Referenden. Seit Ende der 1990er-Jahre wurden eine Reihe von Gesetzen verabschiedet, um die Bürgerbeteiligung insbesondere auf lokaler Ebene zu stärken: die Nationale Kommission für öffentliche Debatten (1995), Nachbarschaftsräte (2002), lokale Referenden (2003) und das „Referendum auf gemeinsame Initiative“ (ein Mechanismus, der von Abgeordneten initiiert und von Bürger*innen unterstützt wird) im Jahr 2008.

In den letzten zehn Jahren haben sich zudem Bürgerhaushalte rasant verbreitet und finden inzwischen parteiübergreifende Zustimmung. Heute haben fast 400 Gemeinden – mit insgesamt 12 Millionen Einwohner*innen – ein solches Verfahren eingeführt, insbesondere in den größten Städten. Die bereitgestellten Budgets sind noch relativ gering, wobei Paris mit 34,50 Euro pro Einwohnerin bzw. 5 % seines Investitionsbudgets eine Ausnahme darstellt.

Das Thema demokratische Innovation rückte nach den Protesten der „Gilets Jaunes“ (Gelbwesten) im Jahr 2019 wieder auf die politische Agenda. Die Demonstrierenden forderten insbesondere die Einführung eines Bürgerinnen-Referendums auf Initiative der Bevölkerung. Als Reaktion darauf eröffneten viele Kommunen sogenannte cahiers de doléances (Beschwerdebücher) in ihren Rathäusern – eine Tradition mit historischem Bezug zur Französischen Revolution. Gleichzeitig initiierte der Präsident der Republik die „Große Nationale Debatte“, ein konsultatives Instrument, das allen Bürgerinnen offenstand, um ihre Anliegen zu vier zentralen Themen einzubringen: Klima, Steuern, Demokratie und Staatsorganisation. Diese Initiativen fanden große öffentliche Beachtung, die Ergebnisse wurden jedoch vielfach als unzureichend kritisiert.

Infolge dieser Erfahrungen übertrug die Regierung 2021 dem Conseil Économique Social et Environnemental (Wirtschafts-, Sozial- und Umweltrat), der dritten Kammer zur Vertretung der Zivilgesellschaft, neue Zuständigkeiten für die Organisation von Bürgerbeteiligung auf nationaler Ebene zu – einschließlich Bürgerräten. Diesen Prozessen wird derzeit von politischen Entscheidungsträger*innen verstärkte Aufmerksamkeit geschenkt.

Infobox 3: DEUTSCHLAND

Seit 2019 fanden in Deutschland auf nationaler Ebene sieben landesweite explorative Bürgerräte statt. Diese Initiativen, die in erster Linie als Pilotprojekte fungierten, haben die Debatte darüber, wie Bürgerräte auf nationaler Ebene geplant und durchgeführt werden sollen, entscheidend geprägt. Nachdem der Bundestag im Mai 2023 offiziell zustimmte, nahm der erste, vom Bundestag veranlasste Bürgerrat im Laufe dieses Forschungsprojekts im September 2023 seine Arbeit auf. Dessen Thema „Ernährung im Wandel“ wurde von Bundestagsabgeordnet*innen im Rahmen einer Berichterstattergruppe ausgewählt, um die Vertretung aller Fraktionen sicherzustellen. Das Thema „Ernährung im Wandel“ wurde von Abgeordneten in einer Berichterstattergruppe festgelegt, wobei alle Fraktionen vertreten waren. Eine diverse Gruppe von 160 per Losverfahren ausgewählten Bürger*innen aus ganz Deutschland wurde einberufen, um aktiv am deliberativen Prozess teilzunehmen. Die Empfehlungen dieses Bürgerrats wurden im Februar 2024 veröffentlicht.

Diesem Bürgerrat ging eine Reihe von bundesweiten Initiativen verschiedener Institutionen voraus, mit dem Ziel, das Format des Bürgerrates zu erforschen. So veranstaltete das Auswärtige Amt im Januar 2022 etwa ein „Nationales Bürgerforum“, bei dem zufällig ausgewählte Bürger*innen in einem pilotartigen deliberativen Prozess Ideen zur Zukunft Europas diskutierten. Bereits zuvor, im Januar und Februar 2021, wurde ein bundesweiter Bürgerrat zum übergeordneten Thema „Deutschlands Rolle in der Welt“ im Bereich der Außenpolitik einberufen. Dieser Bürgerrat, bestehend aus 160 per Losverfahren ausgewählten Bürger*innen, wurde als Pilotprojekt vom Ältestenrat des Bundestags organisiert und stand unter der Schirmherrschaft des damaligen Bundestagspräsidenten Wolfgang Schäuble. Ziel war es, die Wirksamkeit und Anwendbarkeit von Bürgerräten auf nationaler Ebene und zu komplexen Themen zu evaluieren.

Auch auf Landes- und kommunaler Ebene wurden bislang zahlreiche Bürgerräte durchgeführt. Auf Landesebene gab es Bürgerräte unter anderem in Baden-Württemberg, Rheinland-Pfalz und Thüringen sowie in Berlin und dem Saarland. Die behandelten Themen waren vielfältig und reichten von Klimaschutz, Landwirtschaft und Bildungspolitik bis hin zu Covid-19-Maßnahmen. Laut dem Koalitionsvertrag von Baden-Württemberg aus dem Jahr 2021 sollten Bürgerräte zudem zeitnah als festes Beteiligungsinstrument auf kommunaler Ebene des Landes etabliert und formalisiert werden. Auch die Zahl kommunaler Bürgerräte in Deutschland ist in den letzten Jahren stetig gewachsen, ebenso wie die Zahl der Initiativen, die sich für ihre Einrichtung einsetzen. Zahlreiche Bürgerinitiativen fordern Bürgerräte in ihren Gemeinden, oft mit Erfolg. Bis heute wurden über 80 lokale Bürgerräte eingerichtet, wobei die Anzahl in den letzten Jahren stetig zugenommen hat.

Bürgerhaushalte erfreuen sich deutschlandweit großer Beliebtheit. Das Konzept und seine Umsetzung kennt man in Deutschland seit mehr als 25 Jahren. In dem Netzwerk „Kommunen der Zukunft“ (1998 – 2002) und in dem Pilotprojekt „Kommunale Bürgerhaushalte“ in Nordrhein-Westfalen (2000 – 2004) wurden Bürgerhaushalte in Deutschland zum ersten Mal in die Praxis umgesetzt. Die Pilotkommunen waren damals Klein- und mittelgroße Städte. Das Konzept hat sich seitdem fest etabliert und wurde auch in größeren Städten auf breiter Basis angewandt. Es gibt hunderte von Beispielen für erfolgreiche, laufende und vergangene Bürgerhaushaltsprozesse, wenn gleich sich diese überwiegend auf die kommunale Ebene und begrenztes, eher geringes Budget beschränken.

2. Der Zustand der Demokratie: wie blicken Entscheidungsträger*innen auf Demokratie und Partizipation?

Die Interviews begannen mit einer sehr breitgefassten Diskussion über den Zustand der Demokratie, die im folgenden Abschnitt dargestellt werden soll: Wie beurteilten die Gesprächspartner*innen den allgemeinen Zustand der Demokratie in ihrem Land? Was sollte ihrer Ansicht nach getan werden, um die Situation zu verbessern? Und welche Rolle könnten dabei demokratische Innovationen einnehmen?

2.1. Nationaler Kontext und Ansichten über die zentralen Institutionen der Demokratie

Über die Länder hinweg identifizierten die Interviewpartner*innen eine Reihe von Herausforderungen, mit denen die repräsentative Demokratie konfrontiert ist. Obwohl es erhebliche Überschneidungen in den Antworten gab, wurden in jedem Land spezifische Problemlagen benannt.

Ausgehend von einer Bewertung des Zustands der zentralen staatlichen Institutionen äußerten sich die deutsche Interviewpartner*innen im Allgemeinen positiver und drückten größeres Vertrauen in ein Funktionieren der demokratischen und institutionellen Prozesse aus, als ihre Pendants in Frankreich und dem Vereinigten Königreich. Dies könnte gerade die jüngere politische Geschichte widerspiegeln – im Gegensatz zum Vereinigten Königreich und in gewissem Maße auch zu Frankreich haben die zentralen Institutionen Deutschlands in den letzten Jahren – trotz großer Herausforderungen und Debatten- keine fundamentalen Krisen erlebt oder wurden nicht weit verbreitet als chaotisch charakterisiert.

Deutsche Interviewpartner*innen begründeten dieses Vertrauen häufig mit einer politischen Architektur, die nach dem Zweiten Weltkrieg gezielt darauf ausgelegt wurde, radikalen und extremistischen politischen Kräften entgegenzuwirken und zugleich breite demokratische Teilhabe zu etablieren. Sie verwiesen auf verschiedene Mechanismen – etwa öffentliche Petitionen, Konsultationen und Anhörungen –, über die sich Bürgerinnen neben Wahlen an der Demokratie beteiligen können. Das föderale System Deutschlands mit seinen klar abgegrenzten Regierungsebenen und der Gewaltenteilung wurde vielfach auch hierfür als Stärke angesehen- mehr Beteiligungsmöglichkeiten auf verschiedenen Ebenen und weniger zentralisierte Entscheidungsmechanismen. Mehrere Interviewpartner*innen betonten zudem, dass gewählte Vertreter*innen, insbesondere auf Bundesebene, finanziell gut ausgestattet und personell unterstützt seien, was ihre Kapazität für demokratische Partizipation und Bürgerdialog erhöhe. Allerdings sei eine solche Beteiligung nur dann effektiv, wenn die Beziehung zwischen Politiker*innen und Bürger*innen stark und vertrauensvoll sei – eine Entwicklung, die viele als zunehmend gefährdet betrachteten (siehe Abschnitt 2.2).

Im Gegensatz dazu führten mehrere der französischen Gesprächspartner*innen grundlegende Probleme im Zusammenhang mit den Kerninstitutionen des Staates an. Die übermäßige Zentralisierung von Macht und die Machtverteilung zwischen der Regierung des Landes und dem französischen Parlament wurden als Herausforderungen angesehen. Jüngste Fälle der letzten Jahre wurden angeführt, in denen die französische Regierung mit Bezug auf Verfassungsartikel die Möglichkeit genutzt hatte, Abstimmungen im Parlament unmittelbar herbeizuführen oder Debatten zeitlich zu begrenzen. Solche Maßnahmen wurden als problematisch angesehen, denn sie untergruben die demokratische Möglichkeit, Dissens innerhalb politischer Strukturen auszudrücken und Konsens auszuhandeln sowie die Macht des Parlaments. Folglich wurden Reformen der parlamentarischen Verfahren sowie des Wahlsystems als potenzielle Lösungsansätze betrachtet.¹⁴ Darüber hinaus wurden Bedenken hinsichtlich der Rechtsstaatlichkeit in Frankreich geäußert, insbesondere von Personen aus dem linken politischen Spektrum. Sie betonten die Notwendigkeit, das Demonstrationsrecht zu schützen und sicherzustellen, dass Bürger*innen weiterhin vor staatlichen, willkürlichen Entscheidungen geschützt sind.

Noch stärker als in Frankreich identifizierten die britische Interviewpartner*innen tiefgreifende strukturelle Probleme. Mit Ausnahme von konservativen Gesprächspartner*innen nannten die meisten mehrere der folgenden Herausforderungen: das Mehrheitswahlrecht („First-Past-The-Post“), das undemokratische House of Lords, die übermäßige Machtkonzentration in London sowie das Fehlen klarer, verfassungsrechtlich gesicherter Strukturen für die lokale Selbstverwaltung. Die jüngste politische Geschichte des Vereinigten Königreichs ist von schweren Turbulenzen geprägt, wobei die Kerninstitutionen und -prozesse des Landes an die Grenzen der Belastbarkeit gerieten¹⁵. Angesichts dessen waren die Gesprächspartner*innen generell pessimistisch, was den Zustand der Demokratie betrifft. Lokalpolitiker*innen und Behördenvertreter*innen wiesen zudem auf die Folgen der Sparpolitik für den öffentlichen Dienst hin, die sie zusammen mit den oben genannten strukturellen Problemen als entscheidenden Faktor für die Unzufriedenheit der Bürger*innen ansahen.

Zusammenfassend lässt sich sagen: In Deutschland standen in den Gesprächen eher Fragen der Stärkung bestehender demokratischer Institutionen im Vordergrund. Im Vereinigten Königreich hingegen wurden viele dieser Institutionen grundlegend in Frage gestellt und als Teil des Problems angesehen. Trotz einiger Bedenken hinsichtlich zentraler Aspekte des demokratischen Systems war die generelle Haltung der französischen Interviewpartner*innen eher mit der deutschen als mit der britischen Perspektive vergleichbar.

¹⁴ Le Monde, 16.03.2023: „Macron opts to force pension bill through Assemblée with no vote“. Verfügbar unter: https://www.lemonde.fr/en/politics/article/2023/03/16/macron-opts-to-force-pension-bill-through-assembly-with-no-vote_6019608_5.html

¹⁵ Meg Russell (2021): Brexit and Parliament: The Anatomy of a Perfect Storm, *Parliamentary Affairs*, Band 74 (2), S. 443 – 463. Verfügbar unter: <https://academic.oup.com/pa/article/74/2/443/5855887?login=false>. Jess Sargeant, Steph Coulter, Jack Pannell, Rebecca McKee und Milo Hynes (2022): Review of the UK Constitution: Final Report, Bennett Institute for Public Policy and the Institute for Government. Verfügbar unter: <https://www.bennettinstitute.cam.ac.uk/wp-content/uploads/2023/09/Review-of-UK-Constitution-final-report.pdf>.

2.2. Gemeinsame Bedenken: Entfremdung, Politikverdrossenheit, Populismus

Obwohl die Einschätzungen über den Zustand der zentralen staatlichen Institutionen unterschiedlich ausfielen, zeigten sich in allen untersuchten Ländern gemeinsame Sorgen darüber, wie Bürger*innen „die“ Politik (und Politiker*innen) wahrnehmen und sich mit politischen Themen auseinandersetzen. Viele Interviewpartner*innen berichteten von einer wachsenden Zahl von Menschen, die sich vom politischen Prozess desillusioniert oder sogar entfremdet fühlen. Diese Entfremdung führe entweder zu politischer Passivität oder zur Hinwendung zu populistischen Parteien. Besonders häufig wurde dabei auf die Qualität des politischen Diskurses und auf die Rolle intermediärer Institutionen wie politische Parteien, Gewerkschaften und zivilgesellschaftliche Organisationen in einer gut funktionierenden Demokratie fokussiert.

Ein weit verbreitetes Gefühl war, dass die gesellschaftlichen Herausforderungen immer komplexer werden, während die Politik zunehmend unfähig erscheine, klare und effektive Lösungen zu liefern. Diese Entwicklung, gepaart mit der Wahrnehmung, dass Politiker*innen eine abgehobene Elite ohne Verständnis für die alltäglichen Sorgen der Menschen seien, trage nach Ansicht vieler Befragter zu einem wachsenden Gefühl der Ohnmacht und mangelnder politischer Selbstwirksamkeit bei. Über Ländergrenzen hinweg wurde zudem eine zunehmende Verhärtung politischer Fronten und eine Verschärfung der gesellschaftlichen Polarisierung als besorgniserregend beschrieben – ein Trend, der den Aufbau politischer Mehrheiten und das Finden gemeinsamer Lösungen erschwere, sowie den Dialog und das Aushandeln von Kompromissen unterminiere. Besonders in Frankreich wiesen mehrere Interviewpartner*innen auf eine Reihe von Protestbewegungen – etwa die Gelbwesten-Proteste oder die Proteste gegen die Rentenreform – hin, die letztlich zu keiner politischen Lösung und eher einer weiteren Polarisierung beigetragen habe.

Mehrere Interviewpartner*innen in jedem der untersuchten Länder äußerten sich besorgt über die nachlassende Fähigkeit intermediärer Institutionen, politische Präferenzen zu bündeln und politische Debatten in einer Weise zu strukturieren, die dann in die formalen Institutionen und Prozesse des Staates einfließen kann. Insbesondere in Frankreich und Großbritannien wurde das Gefühl geäußert, dass diese Institutionen ihre frühere Rolle nicht mehr in gleichem Maße erfüllen. Ein britischer Interviewpartner veranschaulichte dies wie folgt:

„... alle britischen Parteien waren damals [in den 1970er Jahren] Massenbewegungen. Sie hatten eine Million Mitglieder ... Wir sprechen über einen Prozess, in dem die Öffentlichkeit stärker eingebunden war, und sich die Wahlprogramme der Parteien weiterentwickelten– sie wurden von einer viel aktiveren Mitgliedschaft getragen ... Ich erinnere mich noch, dass Wahlprogramme als Dokumente veröffentlicht und in Geschäften verkauft wurden. Sie waren fundierte Absichtserklärungen ... Heute ist die gesamte politische Programmatik einer Partei in keiner Weise mehr durch eine Massenbewegung gestützt.“

(Abgeordneter des schottischen Parlaments, Vereinigtes Königreich, Conservative Party)

Ein französischer Interviewpartner vertrat die Auffassung, dass politische Parteien und Gewerkschaften nicht mehr in bedeutendem Maße mit der Öffentlichkeit in Kontakt treten, wodurch politische Forderungen nicht mehr hinreichend vermittelt werden:

„Auch die Gewerkschaften sind bisweilen Teil des Systems (...). Es gibt einige kollektive Gremien, welche die bereits bestehenden Gremien umgehen. Was ich beobachtet habe, ist eine Art ‚Gilet-Jaunisierung‘ aller öffentlichen und privaten Strukturen ... Es ist nicht schwer, ihnen zuzuhören. Das Parlament muss einfach offener sein gegenüber [alternativen Gruppen] – ebenso wie die Regierung. Man muss mit denen zusammenarbeiten, die einen herausfordern [auch jenseits der etablierten Institutionen].“ (Ehemaliges Parlamentsmitglied, Frankreich, Renew)

Zunehmende Entfremdung vom politischen Prozess und ein Gefühl der Machtlosigkeit wurden von vielen Interviewpartner*innen als Ursachen für entweder eine Abkehr von der Politik oder eine Hinwendung zu populistischen Parteien gesehen. Diese bieten vermeintlich einfache Antworten auf komplexe politische Herausforderungen und werden von Politiker*innen vertreten, die behaupten, „für das Volk“ gegen eine entfernte politische Elite zu sprechen. Interviewpartner*innen in allen drei Ländern – besonders in Deutschland und Frankreich, weniger jedoch im Vereinigten Königreich – betrachteten den Aufstieg populistischer und extremistischer Strömungen als eine große Herausforderung für die repräsentative Demokratie. Insbesondere in Deutschland äußerten fast alle Befragten Besorgnis über die wachsende Unterstützung für die rechtsextreme AfD (Alternative für Deutschland). Sie betrachteten dies als Symptom einer defizitären politischen Debattenkultur, die es erforderlich macht, wieder aktiv auf enttäuschte und frustrierte Bürgerinnen zuzugehen.

Die Einschätzung zu und die Wahrnehmung der Bürger*innen durch die befragten Entscheidungsträger*innen unterschied sich in den drei Ländern. In Deutschland hatten die meisten Interviewpartner*innen eine insgesamt positive Sicht auf die Bevölkerung. Sie betrachteten die Menschen als aktive Teilnehmer*innen am demokratischen System, nicht nur als Konsument*innen staatlicher Dienstleistungen. Politiker*innen vermittelten nicht den Eindruck, „Angst“ vor den Bürger*innen zu haben. In Frankreich hingegen waren die Einschätzungen ambivalenter. Einige Interviewpartner*innen beschrieben die Bürger*innen als individualistisch und politisch weitgehend desinteressiert – „den meisten ist es egal“ war eine häufige Aussage. Gleichzeitig und in scheinbarem Widerspruch dazu äußerten viele Besorgnis über die Protestkultur in der Bevölkerung. Mit anderen Worten: Eine bestimmte Art von Engagement – durch Parteien und etablierte zivilgesellschaftliche Kanäle – wurde als positiv, aber zunehmend selten wahrgenommen, während andere Formen der Beteiligung als problematisch und immer häufiger angesehen wurden, was zu einer insgesamt negativen Einschätzung führte. Viele der französischen Interviewpartner*innen räumten ein, dass sie selbst teilweise für diese Entwicklung mitverantwortlich seien, da die Politik zunehmend professionalisiert wurde und die Distanz zwischen Politiker*innen und Bürger*innen gewachsen sei. Im Gegensatz zu den deutschen Befragten äußerten einige französische Interviewpartner*innen Besorgnis Drohungen, die gegen sie von Bürger*innen gerichtet

wurden, und wiesen auf eine Krise der politischen Berufung hin, insbesondere auf kommunaler Ebene. Als Beispiel hierfür die folgende Aussage:

„Und dann ist da noch die Berufungskrise in Gemeinderäten, die immer schlimmer wird. Warum sind alle Gemeinderäte zwischen 60 und 70 Jahren alt? Das ist ein undankbarer Job geworden, den noch dazu keiner mehr machen will.“ (Bürgermeister, Frankreich, Sozialistische Partei)

Die britischen Befragten standen ihren französischen Pendants näher als den deutschen. Ähnlich wie in Frankreich äußerten mehrere Interviewpartner*innen Bedenken der politischen Debattenkultur und verwiesen auf konkrete Fälle von Bedrohungen gegen Politikerinnen, sei es über soziale Medien oder durch Proteste vor dem Parlament. Ein Großteil der britischen Befragten äußerten in unterschiedlicher Form die Ansicht: „Die meisten Menschen wollen einfach ihr Leben leben und interessieren sich nicht besonders für Regierung und Politik.“ Die Vorstellung, dass es eine große Nachfrage in der Bevölkerung nach mehr Möglichkeiten zur politischen Beteiligung am demokratischen Prozess gibt, wurde generell abgelehnt – wenngleich einige Verwaltungsbeamte und Politiker*innen der Grünen eine gegenteilige Meinung vertraten.

2.3. Lösungen zur Verbesserung der politischen Kultur

Auf die Frage nach möglichen Lösungen für die von ihnen identifizierten Probleme und Herausforderungen konzentrierten sich die Befragten weniger auf neue Formen der Partizipation und Deliberation. Stattdessen betonten sie, wie die politische Debattenkultur verbessert werden könnte, um Polarisierung und vereinfachte, schlagwortartige Argumentationen zu reduzieren. Eine kleine Anzahl von Befragten schlug vor, dass eine stärker expertengetriebene, technokratische Politikgestaltung dabei helfen könnte. Die meisten hielten es jedoch für notwendig, die Distanz zwischen Politiker*innen und Bürger*innen durch bessere Kommunikation und Konsultationen *im Rahmen der bestehenden Strukturen* zu verringern, anstatt *neue Strukturen zu schaffen*, um neue Formen der Bürgerbeteiligung zu ermöglichen.

Mehrere deutsche Gesprächspartner*innen schlugen vor, sich auf politische Bildung zu konzentrieren, um die Debattenkultur zu verbessern. Ein Mitglied des Bundestages äußerte sich beispielsweise wie folgt:

„Also ich bin nach wie vor der Meinung Aufklärung, Aufklärung, Aufklärung ist das das A und O und das passiert auch zu wenig [...] was von klein an gemacht werden muss. [...]. Über Demokratie zu lernen und klarzumachen, wie dieser Staat funktioniert oder nicht funktioniert das ist, glaube ich, das Allerwichtigste, das ist eine ganz andere Grundlage.“ (Mitglied des deutschen Bundestages, Sozialdemokraten)

Politische Bildung als Lösungsansatz richtet das Augenmerk auf die *Voraussetzungen für Partizipation* und nicht auf *die Partizipationsmechanismen*. In Frankreich und im Vereinigten

Königreich sprachen sich einige wenige Interviewte auch für eine bessere staatsbürgerliche Bildung aus. Zum Thema politische Bildung im Bezug zu den komplexen und verwirrenden Lokalverwaltungsstrukturen in England sagte eine befragte Person beispielsweise:

„[Politische Bildung] ist nichts, was wir in diesem Land wirklich beherrschen. Es gibt viele Menschen, die einfach nicht verstehen, was der Unterschied zwischen einem Gemeinderat und einem Parlamentsabgeordneten ist. Und wenn sie dann mit einem Gemeinderat reden und ihnen dessen Antwort nicht gefällt, dann sagen sie sich, „Ich wende mich an meinen Abgeordneten“, denn sie denken, dass ich die nächste Bezugsebene bin. Und dann gibt es Leute, die denken, dass ich den Rat leite. Das ist ziemlich verstörend. Ich wurde in den sozialen Medien angegriffen [wegen einer Entscheidung des Gemeinderates über öffentliche Ausgaben] ... Die Situation wurde dann teilweise etwas gereizt, es fielen ziemlich ausfallende Bemerkungen ... Ich habe mit dem Leiter [der Organisation, die Geld verloren hatte] gesprochen, und er meinte, „Warum geben Sie mir nicht das Geld?“. Und ich habe gesagt, „Ich leite den Rat nicht.“, und er meinte, „Doch, Sie sind doch der Abgeordnete“. Und genau da liegt das Problem, wenn man Leute dazu auffordert, sich an einem Prozess zu beteiligen, und sie nicht verstehen, worum es bei diesem Prozess geht, und das ist keine Kritik, denn das beherrschen wir in diesem Land nicht wirklich, in Deutschland gäbe es so etwas nicht.“ (Mitglied des Parlaments, Vereinigtes Königreich, Conservative Party)

Ebenso viele Interviewte im Vereinigten Königreich hatten jedoch Zweifel daran, ob staatsbürgerliche Bildung ein wirklich geeigneter Ansatz sein könnte. Dies war in einigen Fällen darauf zurückzuführen, dass staatsbürgerliche Bildung – die Auseinandersetzung mit Partizipation und Demokratie in einem schulischen Kontext – mit Geschichtsunterricht über die britischen Politik verwechselt wurde. Andere befragte Personen bezweifelten zudem generell, dass mehr Bildung immer die richtige Antwort wäre. Sie betrachteten solche Forderungen als einen spezifischen Aufruf von Menschen, die sich für Regierung und Politik interessierten.

*„Ich war auf einem Parteitag, und es wurde eine Resolution dazu eingebracht, wie Politikunterricht und Moderne Studien [Modern Studies] für alle Schüler*innen im Bildungssystem verpflichtend vorgeschrieben werden sollten. Und ich erinnere mich daran, wie ich dachte, ja, aber vor einer Woche habe ich gelesen, dass der Britische Geografenverband [British Association of Geographers] auf seiner Tagung dafür gestimmt hatte, dass Geografie für alle Schüler verbindlich auf dem Lehrplan stehen soll. Jeder meint, dass sich auch alle anderen mit dem befassen sollten, womit er sich selbst befasst ... Auf politische Fragen gibt es immer eine bildungsbasierte Antwort, frei nach dem Motto „Das ist Aufgabe der Schule“. Wissen Sie, die Menschen sind alle übergewichtig, also, dann gibt es in der Schule Unterricht zum Thema gesunde Ernährung, wissen Sie, und damit wird jede Verantwortung abgeschafft.“ (Gemeinderat, Schottland, SNP)*

Einige deutsche Gesprächspartner*innen gingen in ihren Antworten noch weiter und sprachen von der Notwendigkeit, die politische Kommunikation zu verbessern und die Sichtbarkeit und Nahbarkeit von Politiker*innen zu erhöhen, und zwar insbesondere auf der

lokalen Ebene. Politiker*innen sollten dazu ermuntert und dabei unterstützt werden, engeren Kontakt zu den Menschen zu pflegen und auf die Bedürfnisse und Sorgen ihrer Wähler*innen besser einzugehen. Solche Lösungen, so die befragten Personen, basieren auf größeren individuellen Einsatz seitens der Politiker*innen und auf dem Versuch, die politische Kultur auf einer breiten Basis durch Kommunikation und Bildung anstatt durch Partizipation und Deliberation zu verbessern.

In diesem Zusammenhang wurde in allen drei Ländern – insbesondere auf lokaler Ebene – die Notwendigkeit betont, bessere Politiker*innen zu gewinnen. Dies beinhaltete oft implizit– und in einigen Fällen explizit– Kritik an den eigenen Kolleginnen und Kollegen. Mehrere Befragte wiesen darauf hin, dass es die Aufgabe gewählter Vertreter*innen sei, ihre Gemeinden kontinuierlich einzubeziehen und mit wichtigen Akteuren und Gruppen zusammenzuarbeiten. Gleichzeitig wurde jedoch festgestellt, dass viele dieser Aufgabe nicht nachkommen oder sie nicht effektiv umsetzen. Die meisten Befragten, die diese Argumentation vertraten, balancierten ihre Kritik an der Qualität der Politiker*innen jedoch damit, dass sie betonten, dass ausreichende Unterstützung und Ressourcen eine zentrale Voraussetzung seien.

Im Vereinigten Königreich äußerten sich viele Kommunalpolitiker ausführlich über Bürgerbeteiligung, Öffentlichkeitsarbeit und Konsultationsprozesse, insbesondere mit Fokus auf Bevölkerungsgruppen, die am weitesten vom politischen Entscheidungsprozess entfernt sind. Sie beklagten, dass Kürzungen der kommunalen Haushalte häufig dazu geführt haben, dass genau diese Abteilungen in den Verwaltungen abgebaut wurden:

„[...] Unser Team zur Beteiligung der Öffentlichkeit, also wir haben immer in das Team investiert, wir hatten ein ziemlich großes Team, aber jetzt sind nur noch ein oder zwei Leute übrig.“ (Gemeinderat, Schottland, Labour Party)

In ähnlicher Weise lag das Interesse in Frankreich darauf, was getan werden könnte, um den Dialog zwischen den Bürger*innen, gewählten Politiker*innen und Behördenvertreter*innen zu verbessern. Zusätzlich zur Verbesserung der staatsbürgerlichen Bildung betonten einige Interviewte, dass es wichtig sei, dass Politiker*innen ihre eigene Debattenkultur und ihre eigenen Verhaltensweisen ändern und einen engeren Dialog mit ihren Wähler*innen pflegten. Dies verdeutlicht die folgende Aussage:

„Meiner Meinung nach müssen politische Führungspersonen wieder wesentlich bescheidener und schlichter auftreten. Sie müssen aufhören, sich für Könige zu halten. Wir sind alle kleine Fürsten in unserem kleinen Reich ... wir haben Büros, wir haben Mitarbeiter, wir haben Fahrer, wir haben alles Mögliche. Hat das noch etwas mit Bevölkerungsnähe zu tun?“ (Bürgermeister, Frankreich, Sozialistische Partei)

Andere französische Gesprächspartner*innen hoben hervor, dass demokratische Innovationen dafür genutzt werden könnten, um die Akzeptanz bereits bestehender politischer Entscheidungen zu stärken. Dies führt dazu, dass es eher darum geht, Politik zu verkaufen, zu vermitteln oder zu legitimieren, anstatt die Mechanismen zu überdenken, durch die Politik entwickelt wird. Eine stärkere Bürgerbeteiligung wurde als Möglichkeit

angesehen, Politiker*innen im Rahmen ihrer Arbeit besser zu informieren und ihnen dabei zu helfen, eine Agenda zu setzen oder politische Vorschläge zu unterbreiten, für welche sie ein gewisses Ausmaß an öffentlicher Zustimmung beanspruchen können.

Im Vereinigten Königreich, unter Berücksichtigung der bereits zuvor identifizierten tiefgreifenden strukturellen Probleme (Abschnitt 2.1), konzentrierten sich die Gespräche über Lösungen typischerweise darauf, einige fundamentale Strukturen des Staates neu zu gestalten und gleichzeitig die Ressourcen zur Verbesserung öffentlicher Dienstleistungen zu erhöhen. Die meisten sahen diese Probleme als die eigentlichen Herausforderungen an, die gelöst werden müssen und sahen in Demokratischen Innovationen weniger eine Lösung für diese.

Zusammenfassend betrachtet legten die meisten Gesprächspartner*innen in allen drei Ländern den Fokus auf die Stärkung der bestehenden Strukturen. Insbesondere Politiker*innen des konservativen Lagers betonten häufig, dass die Grundlage demokratischer Legitimität die herkömmliche Kette der Rechenschaftspflicht bei Wahlen wäre. Im Kontext der gewohnten politischen Auseinandersetzung suchte die Mehrzahl aller Interviewte nach Möglichkeiten, die Kultur und Qualität der politischen Debatte und die Art und Weise, wie Politiker*innen der Öffentlichkeit ihre Ideen vermitteln, zu verbessern.

2.4. Demokratische Innovationen als Randaspekt bei der Suche nach Lösungen

Generell betrachteten die Gesprächspartner*innen demokratische Innovationen nicht als die einzige – und vielfach nicht einmal als eine besonders wichtige – Lösung für die Herausforderungen, denen die repräsentative Demokratie gegenübersteht. Wenngleich die meisten der von uns befragten Politiker*innen den Wunsch nach einem engeren Dialog mit den Wähler*innen äußerten, sahen sie Demokratische Innovationen nicht als eine Möglichkeit, um dieses Ziel zu erreichen. Dies ist besonders überraschend, wenn man die Sorgen bedenkt, die viele von ihnen hinsichtlich des Gefühls von Machtlosigkeit und eines Mangels an politischer Selbstwirksamkeit äußerten, die sie unter den Wähler*innen wahrnahmen. Selbst wenn sie das Problem auf diese Weise diagnostizierten, betrachteten nur sehr wenige Politiker demokratische Innovationen als einen wesentlichen Bestandteil der Lösung.

Im Vereinigten Königreich zeigten diejenigen, die bereit waren, sich eingehender mit demokratischen Innovationen zu befassen, eine gewisse Neugier gegenüber den verschiedenen Formaten und stellten dem Interviewer häufig Fragen zu deren praktischer Umsetzung. Dennoch betrachteten die meisten solche Mechanismen lediglich als nette „Zusätze“, die erst dann relevant würden, wenn die tieferen, grundlegenden Probleme der Demokratie gelöst seien. Im Zusammenhang mit einer Diskussion über die Schaffung neuer Bürgermeister*innenposten in einigen größeren Städten Englands außerhalb Londons bemerkte ein Interviewpartner:

„Nehmen wir doch einmal die Bürgermeister der Metropolregionen – wo ist das Stadtparlament, wo ist die Kommunalverwaltung? London hat als Stadtparlament die London Assembly, aber bei den Regionalbürgermeistern, wo ist da der Rat oder das Versammlungsgremium, das sie zur Rechenschaft zieht? Ich meine, da gibt es nicht mal ansatzweise eine Gewaltenteilung, eine Kontrolle findet da also kaum statt. Bevor wir also über neue Formen der Bürgerbeteiligung reden, müssen wir noch einmal einige Grundprinzipien aufgreifen, bei denen das Ganze bisher in die falsche Richtung läuft.“
(Parlamentsabgeordneter, England, Labor Party)

Dies war insofern interessant, als es die Vorstellung implizit ablehnte, dass demokratische Innovationen eine Rolle in der breiteren demokratischen Reform spielen könnten, die die meisten Interviewpartner gerne umgesetzt sehen würden. Politiker der Grünen, Mitarbeiter der schottischen Regierung und Politiker mit spezifischer Erfahrung im Bereich demokratischer Innovationen zeigten eine größere Wertschätzung für die potenzielle Rolle, die solche Innovationen spielen könnten – nicht isoliert, sondern zusammen mit anderen Reformen – um den Herausforderungen der Demokratie zu begegnen. Ähnlich war es in Deutschland: Selbst diejenigen, die offen waren und Interesse an der Diskussion über Mechanismen demokratischer Innovation zeigten, glaubten nicht, dass diese isoliert transformativ wirken würden. Einmal mehr wurden sie als potenziell interessante „Zusätze“ betrachtet, die zusammen mit dem wichtigeren Prozess der Verbesserung der Teilnahmevoraussetzungen ausprobiert werden sollten.

In Frankreich jedoch sahen Interviewpartner, die demokratischen Innovationen gegenüber aufgeschlossener waren, diese als potenziell nützlicher im Umgang mit den Herausforderungen der repräsentativen Demokratie. Sie betrachteten deliberative Formate als einen Teil der Lösung für die Bürgerabstinenz, weil sie den Teilnehmern eine transformative Erfahrung bieten. Ein Interviewpartner erzählte eine Geschichte über einen seiner Wähler:

„In meiner Gemeinde gibt es eine Bürgerin, die per Los ausgewählt wurde und vorher keinerlei Bezug zur Politik hatte. Seitdem ist sie jedoch sehr engagiert, und sie arbeitet in Verbänden mit, weil sie Interesse an der Sache gefunden hat. Weil ihre Stimme gehört wird.“ (Bürgermeister, Frankreich, Sozialistische Partei)

Andere wiesen auf einen indirekten Effekt der Teilnahme an einem deliberativen Prozess hin, nämlich dass er die gewählten Vertreter in den Augen der teilnehmenden Bürger wiederlegitimisierte. Ein Verwaltungsmitarbeiter berichtete davon, wie Teilnehmende des französischen Bürgerrats für Klima die von den Politiker*innen häufig beschriebene Komplexität und Verantwortung, die mit der Entscheidungsfindung verbunden ist, zu spüren bekamen:

„Wo sie anfangen, wie Abgeordnete zu klingen, war, als ihre Nachbarn, wie sie uns erzählten, anfangen, sie als Eliten zu beleidigen. Auch hier waren die Abgeordneten (...) ganz erstaunt, weil sie das auch so sehr erlebten. Auf einmal, nur weil du denkst, du vertrittst das Volk, sagen die Leute: 'Wer denkst du eigentlich, wer du bist?'“ (Beamter, Frankreich)

Abschließend lässt sich sagen, dass die Befragten nicht einheitlich zurückhaltend oder skeptisch gegenüber allen Formen der demokratischen Innovation waren. Die Antworten waren nuanciert, und bestimmte Formen der demokratischen Innovation – wie Bürgerräten, Bürgerhaushalten und Referenden – wurden als sowohl mit Stärken als auch mit Schwächen behaftet angesehen (siehe Abschnitt 4). Der nächste Abschnitt des Berichts präsentiert Ergebnisse über das Wissen und die Erfahrungen der Befragten mit verschiedenen Formen der demokratischen Innovation und ihr allgemeines Interesse an diesen.

3. Demokratische Innovationen: Wissen, Erfahrungen und Interesse

In den Interviews ging es neben dem allgemeinen Wissen über verschiedene Formen von demokratischer Innovation auch darum, welche Bedeutung die Gesprächspartner*innen solchen Innovationen für ihre Arbeit beimaßen. Zudem lag das Augenmerk darauf, herauszufinden, welche Erfahrung, wenn überhaupt, die befragten Personen mit demokratischen Innovationen hatten und welchen Einfluss diese Erfahrungen auf ihre Einstellung hatten.

3.1. Allgemeines Wissen zu und Bedeutung von Demokratischen Innovationen

Alles in allem verfügte die Mehrheit aller befragten Personen über ein gewisses Maß an Allgemeinwissen über die verschiedenen Formen demokratischer Innovation. Die meisten hatten beispielsweise schon einmal von Bürgerräten und Bürgerhaushalten gehört und wussten, dass solche Instrumente derzeit immer häufiger thematisiert und angewandt werden. Allerdings mangelte es an einem tiefergehenden Wissen darüber, wie etwa die Auswahl für einen Bürgerrat abläuft oder was die Organisation eines Bürgerhaushaltsprozesses im Einzelnen beinhalten kann. Dieser Wissensmangel führte häufig zu der Ansicht, dass solche Prozesse insbesondere denjenigen zugutekommen, die bereits aktiv sind und sich in der Politik engagieren. Hierzu die folgende Aussage:

„[...] wenn ein Bürgerrat ins Leben gerufen wird, der dann politische Entscheidungen trifft oder sogar Einfluss auf die Politik ausübt, und noch einmal, das ist, ich denke, es ist erwiesen, dass das ziemlich, eine ziemlich eng abgegrenzte Bevölkerungsgruppe ist, die sich daran beteiligen würde, und die ist nicht repräsentativ [für den Bezirk] – das bedeutet, dass eine potenzielle Gruppe grüner Ökofreaks aus der Mittelschicht die Gelegenheit erhält, ihre politischen Ideen in den Rat einzubringen. Nun, das kann doch nicht der richtige Weg sein. Ich würde mal sagen, ich sehe das so, dass wir von der Öffentlichkeit dafür gewählt werden, dass wir unseren Job machen, und von daher sollten wir auch die Entscheidungen [für den Bezirk] treffen ... Also, gibt es eine bessere Möglichkeit, wie ich mich darüber informieren kann, welche Entscheidungen wir im Rat treffen? Ja, wahrscheinlich. Aber wie sollte man das Ganze dann angehen? Ich denke nicht, dass eine Versammlung der geeignete Weg ist, denn dabei bleiben diejenigen außen vor, die am meisten Unterstützung vom Rat brauchen.“ (Gemeinderat, Schottland, Labour Party)

„Ich glaube also ja, da gibt es immer wieder coole Vorschläge. Aber ich weiß nicht, ob die das Grundproblem lösen. Weil nach meiner Erfahrung, sind auch die neuen Formate so, dass sie vor allem die Leute erreichen, die heute eigentlich schon gesellschaftlich wirksam sind. Und es weiterhin schwierig ist, diejenigen zu erreichen, die sich abgehängt fühlen. Ob Sie das sind, ist noch mal eine andere Frage, aber die haben das Gefühl, sie werden nicht gemeint von der Demokratie.“ . (Bundestagsabgeordneter, Deutschland, Liberale)

Das Argument, dass die Organisation partizipatorischer und deliberativer Prozesse tendenziell denjenigen zugutekommt, die bereits organisiert sind, sich lautstark äußern und sich an Politik und politischen Entscheidungen beteiligen, war von zahlreichen Gesprächspartner*innen in jedem Land zu hören. Insbesondere im Falle von Bürgerräten – zumindest von gut organisierten – zeugt es von einem mangelnden Verständnis des institutionellen Designs, das dieser Sorge entgegenwirken soll. In den meisten Fällen überdachten die befragten Personen dieses Argument, als ihnen gesagt wurde, dass erfolgreiche Bürgerräte in der Regel mit Unterstützung externer Organisationen veranstaltet werden, die über Erfahrung in der Zusammenstellung repräsentativer Gremien verfügen. Nichtsdestotrotz ist es aber interessant, dass so viele Gesprächspartner*innen schnell diese Sorge äußerten, sobald das Thema demokratischer Innovationen angesprochen wurde.

Dieser Umstand könnte teilweise darauf zurückzuführen sein, dass demokratische Innovationen auf dem Markt politischer Ideen nicht über eine eigene „Markenidentität“ verfügen. Tatsächlich erkannten nur wenige Gesprächspartner*innen an, dass Bürgerräte, Bürgerhaushalte usw. von vielen Forscher*innen und Demokratieaktivist*innen als Instrumente eines gemeinsamen Werkzeugkastens in einer zusammenhängenden Fachdisziplin angesehen werden. Von Forschenden und Aktivist*innen verwendete Begriffe wie „demokratische Innovationen“, „partizipatorische Demokratie“ und „deliberative Demokratie“ haben bisher nicht den Einzug in den allgemeinen Sprachgebrauch erhalten. Viele Gesprächspartner*innen benötigten eine Erklärung oder einen Hinweis, um zu verstehen, was mit demokratischer Innovation gemeint war. Der Unterschied zwischen repräsentativer, partizipatorischer und deliberativer Demokratie bedurfte immer wieder einer Erläuterung.

In allen Ländern bestand die Tendenz, das Thema aus dem Blickwinkel vertrauter Praktiken wie Konsultationen, Öffentlichkeitsbeteiligung und Bürgersprechstunden zu betrachten. Im Zuge des Gesprächs führte etwa eine befragte Person auf Nachfrage, was unter deren Bemühungen um eine partizipatorische Demokratie zu verstehen wäre, folgendes aus:

„Also, wissen Sie, wir versuchen es, aber letztendlich verliert man irgendwie den Willen. Erst letztes Jahr mussten wir einige wirklich harte Haushaltsentscheidungen treffen, und wir haben eine ganze Reihe von öffentlichen Versammlungen veranstaltet. Zu diesen Versammlungen kamen dieselben Leute, die wir sonst auch immer bei unseren Bürgersprechstunden [persönliche Gespräche mit Wählern unter vier Augen] sehen. Und alle sagten ständig „Kürzt dieses nicht“, „Kürzt das nicht“. Nun, Fakt war, dass wir etwas kürzen mussten, aber keiner wollte diese Entscheidung treffen. Das ist nicht seriös, das ist nicht realistisch.“ (Gemeinderat, Schottland, Labour Party)

Ein zentrales Argument zugunsten Demokratischer Innovationen ist, dass sie die Möglichkeit bietet, einen bedeutenden Wandel darin herbeizuführen, wie Bürger*innen mit Politik und öffentlicher Entscheidungsfindung in Kontakt treten. Es ist daher besorgniserregend, dass ein Großteil der Befragten Demokratische Innovationen dennoch eher aus einer Perspektive betrachteten, wie Bürger*innen mit etablierten Prozessen und Institutionen in Kontakt treten.

Auf Länderebene schien der Kontext einen Einfluss darauf zu haben, welche Bedeutung dem Thema der demokratischen Innovationen beigemessen wurde. So schien das Thema in Frankreich und Schottland eine größere Rolle zu spielen als in Deutschland und England. In Deutschland waren die meisten Gesprächspartner*innen über die laufende Debatte über Bürgerräte informiert, da im Parlament erst im Mai 2023 über den ersten vom Bundestag in Auftrag gegebene Bürgerrat abgestimmt worden war¹⁶ und es bereits zuvor auf Bundes- als auch auf Länder- und Gemeindeebene zahlreiche Pilotbürgerräte gegeben hatte¹⁷. Trotz der deutschlandweiten Bekanntheit des Formats waren dessen Ausmaß an Organisation und dessen Einfluss sowie die Bedeutung der Bürgerräte eher begrenzt. Es handelte sich im Wesentlichen um Modellprojekte, die nicht darauf ausgelegt waren, einen fundierten Input für den politischen Entscheidungsprozess auf nationaler Ebene bereitzustellen. Dazu fanden sie in der Öffentlichkeit als glaubhafte neue Form der Partizipation keine breite Aufmerksamkeit. Ihr Ziel bestand vielmehr darin, eine solide inhaltliche Grundlage für die Gestaltung dieses Formats zu schaffen.

In Frankreich spielte das Thema im Allgemein dagegen eine wichtigere Rolle, was möglicherweise darin begründet sein könnte, dass es dort in den letzten drei Jahren zwei landesweite Bürgerräte gab, die das Interesse der Öffentlichkeit auf sich zogen und dazu beitrugen, dass das Thema demokratischer Innovationen auf die politische Tagesordnung gesetzt wurde. Nach der Gelbwestenbewegung berichteten die Medien in den Jahren 2019 und 2020 ausführlich über das Bürgerabkommen für das Klima. Anfang 2023 wurde ein neuer Bürgerrat zum Thema des Lebensendes eingesetzt. Darüber hinaus verbreitete sich das Format auf lokaler Ebene. Seit 2020 haben Regional- und Metropolräte etwa in Grenoble, Nantes, Okzitanien und Montpellier eigene Bürgerräte veranstaltet. Die Mehrzahl aller französischen Interviewten hielt Bürgerräte für modern und zeitgemäß, während Bürgerhaushalte als altmodischer angesehen wurden, wenngleich sie sich in vielen Gegenden auf Kommunalverwaltungsebene etabliert haben.

Im Vereinigten Königreich stellte sich innerhalb des Landes ein Unterschied fest. So wussten die schottischen Gesprächspartner*innen generell besser über demokratische Innovationen Bescheid, was in den Interviews häufig – teils positiv und teils kritisch – mit der von der schottischen Regierung ins Leben gerufenen Initiative „Democracy Matters“ und der breiter angelegten Agenda für Community Empowerment und Bürgerhaushalte in Verbindung gebracht wurde. In England kennt man dagegen keine vergleichbare politische Agenda. Zwar gab es dort vereinzelt Beispiele für Bürgerräte, doch der jüngste, bislang im gesamten Vereinigten Königreich durchgeführte Bürgerrat, der sich mit dem Thema Klimawandel befasste und im September 2020 sechs Sonderausschüssen des Unterhauses [House of Commons] Bericht erstattete, zog keine große Aufmerksamkeit auf sich und hinterließ auch keine bleibende Wirkung¹⁸.

¹⁶ Deutscher Bundestag, Bürgerrat Ernährung. 2023. Verfügbar unter: https://www.bundestag.de/parlament/buergerraete/buergerrat_th1

¹⁷ Bürgerrat.de; Mehr Demokratie e.V. Verfügbar unter: <https://www.buergerrat.de/>

¹⁸ Westminster Foundation for Democracy (WFD), Stephen Elstob, 25.11.21. Verfügbar unter: <https://www.wfd.org/commentary/how-has-uk-climate-assembly-impacted-parliament>

3.2. Erfahrungswissen und Lernprozesse

Diejenigen Befragten, die über ein größeres Wissen verfügten, hatten dieses Wissen meist entweder durch direkte Erfahrung oder durch Lernprozesse erworben, bei denen sie sich mit dem Thema auseinandergesetzt hatten – beispielsweise durch die Anhörung von Experten zu demokratischen Prozessen im Rahmen ihrer Arbeit in einem parlamentarischen Ausschuss. Infolgedessen war das Wissen zu Demokratischen Innovationen oft segmentiert und spezifisch für das jeweilige Format. So hatte beispielsweise ein befragter Lokalpolitiker (Gemeinderat, England, Labour), der erhebliche politische Energie in die Etablierung und Institutionalisierung von Prozessen der partizipativen Budgetierung investiert hatte, nur wenig detailliertes Wissen über Bürgerräte. Diese Person war nicht grundsätzlich gegen Bürgerräte, hatte sich aber einfach nicht mit ihnen befasst, da die Nutzung des Bürgerhaushalts darauf abzielte, ein spezifisches Problem im Zusammenhang mit öffentlichen Ausgaben zu lösen.

In Bezug auf Lernprozesse stammte das eindrucklichste Beispiel von einer befragten Person aus dem Vereinigten Königreich (*Abgeordneter des schottischen Parlaments, Conservative Party*). Diese erläuterte, wie sich die anfangs skeptische Einstellung gegenüber Bürgerräten nach der Begegnung mit Politiker*innen aus anderen Ländern änderte, die ihre persönlich gemachten, positiven Erfahrungen mit Bürgerräten geschildert hatten. Weitere ähnliche Erkenntnisse konnten – teilweise aus erster Hand, teilweise aber auch aus zweiter Hand – in verschiedenen anderen Interviews gewonnen werden. Bei diesen Interviews ging es darum, wie Politiker*innen, die konkreten Maßnahmen zur Förderung demokratischer Innovationen mit anfänglicher Skepsis oder Gleichgültigkeit begegneten, durch die Beobachtung eines laufenden Prozesses zu einer positiveren Einstellung gelangten.

Diejenigen, die über direkte Erfahrungen verfügten, sahen in solchen Maßnahmen tendenziell Vorteile für den allgemeinen Entscheidungsprozess und einige von ihnen hoben insbesondere den Nutzen der aus deliberativen Prozessen hervorgegangenen Empfehlungen hervor. Eine befragte Person beschrieb die Erfahrung mit Bürgerräten auf regionaler Ebene beispielsweise wie folgt:

„Da gab es manchmal interessante Wendungen und auch manche interessanten Begebenheiten, wo man sagen kann, ja, das kommt sehr nahe an das ran, was sich in demokratischen Prozessen auch als Ringen um die beste Lösung bezahlt macht. Und das hilft uns natürlich dann auch als Abgeordnete oder als Gremium, noch näher am Bürger oder an den Problemen der Bevölkerung dran zu sein.“ (Landtagsabgeordneter, Süddeutschland, Grüne)

Selbst einige Politiker, die nicht *direkt* an einer Form demokratischer Innovation beteiligt waren, aber positive Berichte über eine solche Maßnahme gehört hatten, neigten dazu, eine positive Haltung gegenüber der spezifischen Form einzunehmen, von der sie gehört hatten. Dies deutet darauf hin, dass gute Nachrichten sich verbreiten und Wahrnehmungen beeinflussen können.

Einige Befragte in Schottland – sowohl Beamte als auch Politiker –, die sich für demokratische Innovation einsetzen oder eingesetzt haben warnten jedoch auch davor, dass sich auch negative Beispiele und schlechte Nachrichten verbreiten könnten. Deshalb sei es von

entscheidender Bedeutung, nicht mit schlecht geplanten oder ressourcenmäßig unterausgestatteten Maßnahmen vorzupreschen oder der sie „nur um ihrer selbst willen“ einzuführen.

Unter unseren Befragten gab es keine direkten Fälle von Politiker*innen, die nach eigener Erfahrung mit demokratischer Innovation zu einer negativeren Haltung übergingen. Einige schottische Befragte verwiesen jedoch auf solche Fälle aus zweiter Hand, die sie auf schlecht gestaltete Beispiele zurückführten. Personen mit negativen Erfahrungen in etablierten Formen der Bürgerbeteiligung – wie Konsultationen oder öffentlichen Versammlungen – waren jedoch oft zögerlich, weitere Zeit und Energie in partizipative und deliberative Formate zu investieren. Ein deutscher Befragter, der seine Erfahrungen mit Konsultationen auf kommunaler Ebene beschrieb, bemerkte dazu:

*„Wenn ich zu den Veranstaltungen gehe, stelle ich fest, dass da nur noch bestimmte Klientelpolitik betrieben wird, da kommen also nur noch ganz bestimmte Gruppierungen, die ihre Interessen durchsetzen wollen, und das ist eigentlich nicht mehr die Masse, also an das normale groß der Bevölkerung kommen wir nicht mehr ran. Das Problem das wir dabei haben, da kommen bestimmte Interessensgruppierungen ob links ab rechts, ob die von Klima oder die Konservativen, das ist egal. Aber das sind nur kleine Gruppen, an die wir noch dran kommen und deswegen muss ich sagen und ich kenne sehr viele Verwaltungsleute, wir sind ja heute eigentlich alle desillusioniert und sagen, das ist nicht der Weg.“
(Landtagsmitglied, Konservative)*

In ähnlicher Weise sagte ein Interviewter aus dem Vereinigten Königreich:

*„Ich sehe wirklich keinen Sinn darin, noch mehr von diesem Kram zu organisieren, wenn wir wissen, was am Ende dabei herauskommt ... Schön, Sie sagen, man könnte das Ganze ein bisschen anders angehen, aber wenn dieselbe Handvoll Leute, und es ist immer eine Handvoll, in verschiedenen Räumen den gleichen S****ß erzählt, dann sehe ich keinen Sinn darin.“ (Gemeinderat, Schottland, Labour Party)*

Kurzgefasst verknüpfen manche Politiker*innen bestimmte Formen demokratischer Innovation offenbar teils ungerechtfertigterweise mit konventionellen Bürgerbeteiligungsprozessen wie Konsultationen oder öffentliche Anhörungen, während Politiker*innen, die demokratische Innovation aus eigener Erfahrung erlebt haben, tendenziell erkennen, dass solche Neuerungen eine andere Qualität der Beteiligung mit sich bringen. In vielen Fällen haben Politiker*innen mit persönlichen Erfahrungen mit Demokratischen Innovationen auch eine positivere Einstellung zu ihnen. In der Tat bewirkten Erfahrungen mit verschiedenen Formen demokratischer Innovation oftmals *genau deshalb* einen Wandel, weil sie sich von früheren Erfahrungen mit traditionellen Konsultationsmethoden abhoben. Ein Beispiel hierfür ist die folgende Aussage:

„Es gab eine Zeit der Bürgerkonsultationen, und zwar insbesondere auf lokaler Ebene in den 1990er und 2000er Jahren. Diese Bewegung geriet in die Krise. Man konnte eine gewisse Professionalisierung beobachten, eine Überrepräsentierung von Leuten, die zu

viel Zeit hatten. (...) [Bei der Bürgerversammlung für das Klima] war der Aspekt ‚Ich habe keine vorgefertigten Ansichten, ich muss das Gleichgewicht achten‘ Demokratie wie aus dem Lehrbuch.“ (Verwaltungsmitarbeiterin, Frankreich)

Zu beachten gilt es dabei jedoch, dass sich diese positive Einschätzung nur selten von einem konkreten Format, mit dem Erfahrungen gemacht wurden, auf ein anderes Format überträgt. Die meisten befragten Personen, die Erfahrungen mit demokratischen Innovationen gemacht hatten, betrachteten solche Neuerungen als gezielte Auswahl eines bestimmten Formats, um ein bestimmtes Problem zu lösen. Die Erfahrungen wurden also unter dem Blickwinkel einer pragmatischen Problemlösung beschrieben. Vereinfacht ausgedrückt: eine positive Erfahrung mit Bürgerhaushalten scheint nicht dazu zu führen, dass auch Bürgerräte positiver beurteilt werden und umgekehrt. Nur sehr wenige Gesprächspartner*innen zeigten einen prinzipiellen, tiefgreifenden Einsatz für demokratische Innovationen *im Generellen* – nur wenige sprachen davon, Beteiligung grundsätzlich neu zu denken und das Verhältnis zwischen den Bürger*innen und dem Staat neu zu gestalten. Bei denjenigen Interviewten, die breite Unterstützung für demokratische Innovationen äußerten, handelte es sich dabei zumeist um Verwaltungsmitarbeitenden, die eng an der Planung und Durchführung solcher Maßnahmen beteiligt waren, um Expert*innen oder Kommentator*innen, die sich auf breiter Basis für derartige Reformen einsetzen, und – speziell im Vereinigten Königreich – um Politiker*innen der Grünen.

Insgesamt waren die Wissensstände der interviewten Entscheidungsträger*innen eher zufällig und stark davon abhängig, welche Erfahrungen die einzelne Person bisher mit Beteiligungsformaten und Demokratischen Innovationen gemacht oder gehört hatten. Die Gespräche deuten darauf hin, dass Erfahrungen eine entscheidende Rolle für die Perspektive auf Demokratische Innovationen spielen, Erfahrungen jedoch nicht zwangsläufig dazu führen, dass sich Entscheidungsträger*innen auf breiter Basis für das Ziel der Reformen durch Demokratische Innovationen einsetzen.

3.3. Wenig Interesse an mehr Wissen oder Diskussion

Die meisten Interviewten zeigten wenig Interesse daran, sich eingehender mit Demokratischer Innovation zu befassen oder eine tiefere Debatte über die relativen Vorzüge solcher Mechanismen im aktuellen Kontext wachsender öffentlicher Unzufriedenheit mit der Demokratie zu führen. Das Thema hatte für die meisten eine eher geringe Relevanz, und ihr Interesse daran war schnell erschöpft. Die Gespräche kehrten meist zu den ihrer Ansicht nach größeren Herausforderungen der modernen repräsentativen Demokratie, zu den Details ihrer Arbeit als gewählte Politiker*innen in diesem Kontext und zu den gewünschten Veränderungen zurück. Abgesehen von den wenigen Enthusiast*innen – sowie jenen, die sich in offizieller oder aktivistischer Funktion mit demokratischer Erneuerung befassen – erwies es sich als schwierig, 45- bis 60-minütige Interviews detailliert über das Thema Demokratische Innovation zu führen.

Im Vereinigten Königreich waren die einzigen Interviewten, die ein echtes Interesse daran hatten, mehr zu erfahren, gewählte Politiker*innen, die vorhatten selbst eine Form von demokratischer Innovation in ihrer Gemeinde anzuwenden. So wollten beispielsweise mehrere grüne Gemeinderäte in England mehr über Best Practices zum Thema Bürgerräte wissen, weil sie selbst Interesse daran hatten, einen solchen einzurichten. Eine derartige Begeisterung war unter französischen oder deutschen Gesprächspartner*innen nicht auszumachen.

3.4. Konsistenz der Ansichten

In vielen Interviews traten Inkonsistenzen in den geäußerten Ansichten auf. Einige Interviewte äußerten zu Beginn bestimmte Überzeugungen, die sie später im Gespräch widersprachen oder nicht durchgängig beibehielten. So begannen einige beispielsweise damit, zu verneinen, dass ein Mangel an Selbstwirksamkeit ein Treiber für geringes Vertrauen und niedrige Zufriedenheit mit der Demokratie sei, nur um später genau dieses Problem zu thematisieren. Oder sie kritisierten Formen demokratischer Innovation als von denselben lautstarken, organisierten Gruppen – oft als „die üblichen Verdächtigen“ bezeichnet – dominiert und dadurch für die am stärksten marginalisierten Gruppen nachteilig. Gleichzeitig lobten sie jedoch etablierte konsultative Mechanismen, die oft ähnliche strukturelle Nachteile verfestigten.

Der Gesamteindruck war, dass viele Politiker keine geordneten und konsistenten Ansichten über demokratische Innovation haben. Anders als bei konkreteren Fragen der öffentlichen Politik – etwa Gesundheit, Bildung oder Einwanderung – schien es nicht, als würden sie vertraute Argumentationslinien und ideologische Positionen wiederholen. Vielmehr wurden die verschiedenen Formen demokratischer Innovation individuell und unabhängig voneinander betrachtet und diskutiert, was häufig zu Widersprüchen innerhalb eines Interviews führte. Beispiele für konsistente und reflektierende Vergleiche stachen hervor, weil sie Seltenheitswert hatten. So ging etwa eine befragte Person aus dem Vereinigten Königreich, die eine Wahlpflicht nach australischem Vorbild befürwortete, erst viel später im Interview auf dieses Thema ein, als analog zur Tätigkeit von Schöff*innen eine Verpflichtung zur Teilnahme an Bürgerräten angesprochen wurde.

„Ja, das passt zu meiner Meinung zur Wahlpflicht. Wenn ich sage, man muss wählen gehen, dann, nun, sagen wir mal so, wenn man an einem Bürgerrat teilnehmen muss, aber nicht verpflichtet ist, zur Wahl zu gehen, dann ist das für mich ein Schritt rückwärts.“ (Gemeinderat, Schottland, Labour Party)

Da die Ansichten der Interviewten zu spezifischen Formen demokratischer Innovation größtenteils von ihren eigenen Erfahrungen abhingen, führte die Diskussion über die Vor- und Nachteile bestimmter Formate häufig zu inkonsistenten Perspektiven. So beschrieben einige Interviewte in Deutschland positive Erfahrungen mit einer bestimmten Form demokratischer Innovation, unterstützten jedoch deren breitere Anwendung nicht, wenn sie allgemeiner darüber sprachen. Ein konservativer Interviewter erklärte zu Beginn:

“Also die Erfahrungen zum Thema Bürgerdialog und Bürgerräte sind dort, wo sie mit Ruhe und und auch der entsprechenden Zeit, ohne dass ein Handlungsdruck da war, durchaus eher positiv. Das würde ich schon sagen.”

Im weiteren Verlauf des Interviews sagte er jedoch:

“Na ja, es ist jetzt nicht so, als würde ich denken, dass Bürgerräte immer wie beabsichtigt funktionieren [...] Ich glaube nicht, dass wir damit viele Probleme im weiteren Sinne lösen können.” (Regionalpolitiker/Verwaltung, Süddeutschland)

In Frankreich sprach sich eine befragte Person grundsätzlich sehr für demokratische Erneuerungen aus. Als es jedoch daran ging, bestimmte Aspekte wie zum Beispiel Bürgerhaushalte zu erörtern, schreckte die Person vor einer großangelegten Umsetzung dieses Formats zurück.

4. Hürden und Bedenken gegenüber demokratischen Innovationen

Dieser Abschnitt untersucht die Bedenken der Interviewten gegenüber demokratischer Innovation, um zu verstehen, was ihre Zurückhaltung antreibt und welche Barrieren bestehen. Er beginnt mit der Diskussion eines oft angenommenen Hindernisses – nämlich der Befürchtung von Politikerinnen und Politikern, Macht über politische Entscheidungsprozesse abzugeben. Anschließend werden Bedenken hinsichtlich der Integration demokratischer Innovationen in bestehende Prozesse und Strukturen sowie Fragen zur Inklusivität neuer Formate erörtert. Beide Aspekte werfen sowohl theoretische als auch praktische Fragen zur Umsetzung demokratischer Innovation auf. Abschließend werden einige praktische und logistische Herausforderungen besprochen, die von den Interviewten angesprochen wurden.

4.1. Macht, Kontrolle und Furcht vor dem Unbekannten?

Es ist wichtig zu betonen, dass die meisten Politikerinnen und Politiker demokratische Innovation nicht als besonders nützliches Mittel zur Behebung der aktuellen demokratischen Defizite ansahen. Allerdings wurde dem Thema generell auch eher eine untergeordnete Bedeutung beigemessen. Mit Ausnahme von einer befragten Person (*Gemeinderat, England, Freier Demokrat*) äußerte keine*r der Gesprächspartner*innen zugleich eine starke Ablehnung gegenüber demokratischen Innovationen im Allgemeinen. Die Bedenken und die Zurückhaltung waren vielmehr spezifischer Art und konzentrierten sich auf die Auswirkungen einzelner Formen demokratischer Innovation – diese wurden vielfach als ergänzend zu, aber auch als getrennt von den bestehenden Strukturen der repräsentativen Demokratie und der Bürgerbeteiligung angesehen - auf die Demokratie insgesamt.

Die Sorge, Macht über Entscheidungsprozesse zu verlieren, wurde von Politiker*innen nur selten *explizit* geäußert, wenngleich es einige Ausnahmen gab:

„Und politisch ist die größte Sache dann – natürlich – der Umstand, dass die Leute die Kontrolle nicht abgeben wollen, vor allem dann nicht, wenn sie gerade gewählt wurden. Es steht nicht ganz oben auf der Liste dieser Leute, zu sagen, ok, jetzt gebe ich die Kontrolle über diesen Haushalt an jemand anderen ab, sei es an Mitglieder der Öffentlichkeit oder an irgendjemand anderen. Und ich denke, genau da liegt der springende Punkt. So sehe ich das.“ (Gemeinderat der Labour Party, England)

Insgesamt basierten Aussagen wie „Sie wählen uns dafür, dass wir politische Entscheidungen treffen“ weit mehr auf der Auffassung, dass die meisten Menschen nicht mehr Möglichkeiten für Bürgerbeteiligung und Partizipation wollen, als unter dem Strich erforderlich ist, um den Status quo zu wahren. Nur wenige äußerten die Sorge, dass eine verstärkte Nutzung demokratischer Innovationen die Machtverhältnisse zugunsten der Bürger verschieben könnte, indem sie den politischen Entscheidungsprozess offener und weniger hierarchisch gestalten würde. Angesichts der zuvor im Bericht dargestellten Erkenntnisse, insbesondere der Gleichsetzung demokratischer Innovation mit verstärkter öffentlicher Beteiligung, ist es

möglich, dass viele Interviewte die vollen Implikationen demokratischer Innovation nicht vollständig verstanden und daher entsprechende Bedenken nicht formuliert haben.

Wenngleich unter den befragten Politikerinnen und Politiker, Bedenken hinsichtlich eines Machtverlusts eher als wenig ausschlaggebend besprochen wurde, kam dieses Thema unter Verwaltungsbeamten oft explizit als ein Grund zu Sprache, warum sich politische Entscheidungsträger möglicherweise gegen demokratische Innovation sträuben. Zum Beispiel:

„Eine Kollegin hat erzählt, dass sich einzelne aus der Legislativen, also manche Bundes oder Landtagsabgeordneten, dann in ihren eigenen Kompetenzen beschnitten fühlen, weil auf einmal ist dann noch so ein Gremium, und das nimmt uns unsere eigene Entscheidungshoheit, für die wir gewählt wurden. Das Argument finde ich sehr schlüssig. Auf der anderen Seite ist das meines Erachtens eine nicht gerechtfertigte Angst, denn es geht ja nicht darum, dass es umgesetzt werden muss, wenn man von Beginn an sagt hier, wir sind daran interessiert und wollen das auch ernsthaft diskutieren.“ (Verwaltungsmitarbeiterin, Länderebene, Deutschland)

„Ich höre das oft, wissen Sie, ‚Ich wurde gewählt, um die Menschen zu vertreten, und ich werde die Entscheidungen treffen‘, und dagegen ist auch nichts einzuwenden. Aber wir sagen dann immer, ‚Wer weiß es am besten? Wer weiß, was die Menschen vor Ort brauchen? Ein gewähltes Mitglied, ein paar Leute um den Tisch herum oder die Tausenden von Menschen, die dort leben?‘ ... Aber ja, die größte Herausforderung besteht wirklich in der Teilung von Macht.“ (Verwaltungsmitarbeiter, Schottland)

In allen drei Ländern nahmen einige Verwaltungsbeamte die Politikerinnen und Politiker als besorgt um ihre eigene Position wahr und beschrieben sie als teilweise verunsichert in Beteiligungsprozessen und im Austausch mit Bürger*innen. Politiker*innen sähen in demokratischen Innovationen eine potenzielle Abwertung ihrer Funktion als politische Vertreter*innen. In Frankreich vertrat eine Verwaltungsmitarbeiterin die Auffassung, dass die Einführung demokratischer Innovationen von Politiker*innen als Eingeständnis für eigenes Versagen, politische Probleme im Rahmen etablierter Prozesse zu lösen, interpretiert werden

Eine damit zusammenhängende Sorge betrifft den Verlust der Kontrolle über einen Prozess durch die Einführung zusätzlicher Komponenten, die die Dinge komplexer und potenziell unübersichtlicher machen. Diese Bedenken waren bei vielen Politikern spürbar, die oft über Mechanismen demokratischer Innovation sprachen, als handele es sich lediglich um eine aufwendigere Form der Bürgerbeteiligung, deren Ergebnisse dann in die bestehenden politischen Entscheidungsstrukturen zurückgespielt werden sollten. Mehrere Interviewte äußerten die Befürchtung, dass sie nicht wüssten, was sie mit den gewonnenen Empfehlungen anfangen sollten und welche Schwierigkeiten diese für sie als Politikerinnen und Politiker mit sich bringen könnten. Zum Beispiel:

„Wie gesagt, wir veranstalten die ganze Zeit Konsultationen und wir haben dafür vorgegebene Prozesse. Könnten sie besser sein? Sicher. Alles kann besser sein. Aber wir machen es und folgen dabei einem bestimmten Rhythmus, die Menschen, die wir

befragen, kommen zu uns und schildern uns die Sichtweise dieser Gruppe und jener Gruppe, und wir nehmen das auf und, das ist der Prozess. Da steckt eine gewisse Struktur dahinter. Meine Sorge ist, wenn man mit etwas Neuem anfängt, dann werden ständig Forderungen gestellt oder was auch immer. Was soll ich damit anfangen?“ (Gemeinderat, Schottland, Labour Party)

Das Zitat offenbart ein Denkmuster, das deutlich stärker in die Richtung von Konsultationen oder Bürgersprechstunden und die potenziellen Schwierigkeiten einer unstrukturierten und chaotischen Bürgersprechstunde erinnert, anstatt an das Überdenken des Entscheidungsprozesses in einer grundlegenden Weise. Mehrere Politiker*innen äußerten eine gewisse Zurückhaltung vor dem Unbekannten – das Gefühl, dass sie aktuell zwar über ein unvollkommenes Instrumentarium verfügen, aber mit den verschiedenen bestehenden Instrumenten umzugehen wissen und sie verstehen. Verwaltungsmitarbeitende wiesen zudem auch darauf hin, dass Unsicherheit und eine tiefer sitzende Furcht vor dem Unbekannten Hürden wären, die Politiker*innen überwinden müssen.

„Ich glaube, es ist aber tatsächlich auch teils einfach die Unsicherheit. [...] Oder die Angst vor etwas Neuem. Das ist ja auch ganz oft so, wenn man nicht so genau weiß, was soll ich damit anfangen? Und dann ist es eben auch noch so komplex und dann gibt es oft so eine Grundskepsis oder vielleicht auch einen Grund-Pessimismus, von wegen, es kommen doch wirklich nur die gleichen. Und dann muss man sich [als Verwaltungsmitarbeiterin] besonders viel Mühe geben und noch mehr Erfahrungen einholen und Tipps geben lassen.“ (Öffentliche Verwaltungsmitarbeitende, Länderebene, Deutschland)

Nach Einschätzung französischer Verwaltungsmitarbeitenden könnte die Zurückhaltung von Politiker*innen auch mit der Sorge verbunden sein, dass bereits gefällte Entscheidungen neu verhandelt werden könnten und dadurch die Umsetzung politischer Maßnahmen noch länger dauere.

Interessanterweise vertraten mehrere Gesprächspartner*innen in allen drei Ländern eine kritischere Sichtweise über Macht im Kontext demokratischer Innovationen. Eine befragte Person aus dem Vereinigten Königreich äußerte sich dazu wie folgt:

„Die Person, die entscheidet, welche Fragen gestellt werden, ist mächtiger als die Personen, die die Fragen beantworten ... bei einem Partizipationsprozess sind die Planung und die Auswahl des Themas der wichtigste Teil, nicht die Partizipation selbst. Und daher sollte man an das Thema Empowerment nicht zu blauäugig herangehen, denn Macht liegt dort, wo sie liegt, und Menschen, die Macht ausüben und dies auf die eine oder andere Weise tun werden, die müssen dafür Rechenschaft ablegen, dafür Verantwortung übernehmen usw. Damit sind partizipatorische Prozesse dadurch vorbestimmt, wie sie begonnen haben. Ich meine, das extremste Beispiel dafür ist ein Referendum ... Ich habe absolut kein Problem mit ihnen [Formen demokratischer Innovation im Allgemeinen] und ich sehe, dass sie einen Platz haben, aber für mich ist die wichtige Frage, auf die alles hinausläuft, worauf will man damit hinaus? Und wer entscheidet darüber? Denn es gibt immer jemanden, der entscheidet.“ (Politikberater, Vereinigtes Königreich, Labour Party)

Das Argument konzentriert sich also darauf, dass letztlich immer *irgendjemand* die Entscheidungsmacht ausübt, wann oder welche Form von demokratischer Innovation zum Einsatz kommt, welche Frage dabei gestellt wird, wie das Thema eingebettet wird, wie die Ergebnisse präsentiert werden sollen usw. (dieser Punkt wird im weiteren Verlauf des Berichts im Zusammenhang mit Bürgerräten umfangreicher erläutert). In Frankreich erklärten interviewte Personen, die skeptisch gegenüber demokratischer Innovation waren, oft, dass solche Prozesse „manipuliert“ werden könnten, indem die Agenda von den Regierungen so festgelegt wird, dass sie die gewünschten Antworten erhalten. Ein ähnlicher Punkt wurde auch von einigen interviewten Personen in Deutschland gemacht, die darauf hinwiesen, dass Politiker demokratische Innovationsprozesse einsetzen und sogar manipulieren könnten, um ihre eigene Agenda zu fördern, vor allem durch die Kontrolle über die Organisation und Durchführung dieser Prozesse.

4.2. Integration Demokratischer Innovationen in bestehende Strukturen

Im Verlauf der Interviews wurde eine klare Besorgnis oder Unklarheit darüber geäußert, wie Demokratische Innovationen neben den bestehenden Prozessen und Strukturen der repräsentativen Demokratie funktionieren würden. Zahlreiche Interviewpartner*innen wiesen darauf hin, dass ein Prozess, der ohne klares institutionelles Ergebnis entworfen wird – das heißt, ohne zu berücksichtigen, wie Vertreter*innen diesen in die formalisierte politische Entscheidungsfindung integrieren könnten – im besten Fall unproduktiv und im schlimmsten Fall schädlich wäre, weil er falsche Erwartungen wecken und ein Gefühl von Entscheidungsmacht erzeugen könnte, wo keine solche existierte. Diese Besorgnis der Beteiligungsprozesse ohne konkrete Umsetzung oder Einbindung wurde manchmal abstrakt formuliert, stellt jedoch eine zutiefst praktische Frage im Zusammenhang mit dem institutionellen Design jeder Form Demokratischer Innovation dar, die wir weiter unten besprechen (Abschnitt 4.4).

Das Management von Erwartungen war ein besonderes Anliegen vieler Entscheidungsträger*innen im Kontext Demokratischer Innovationen. Die Interviewten betonten etwa die Notwendigkeit, dass die Kernfragen, die an die Bürger gerichtet werden, klar formuliert und abgesteckt sind und der Status der Ergebnisse eines Prozesses ebenfalls eindeutig sein muss. Andernfalls könnte demokratische Innovation diskreditiert oder in den Augen der Öffentlichkeit als bloße Inszenierung wahrgenommen werden. Dieses Thema wurde häufig von Interviewten in Frankreich angesprochen, insbesondere von Politiker*innen aus dem linken Spektrum, die darauf hinwiesen, dass etwa Präsident Macron 2020 versprach, die Vorschläge der von ihm initiierten „Bürgerrat zum Klima“ „ungefiltert“ aufzunehmen, was er letztlich jedoch nicht tat und großen Schaden in die Glaubwürdigkeit eines solchen Prozesses streute.

Eine Interviewpartnerin aus dem Vereinigten Königreich (*Abgeordnete des schottischen Parlaments, Conservative Party*) merkte im Verlauf des Interviews immer wieder an, man müsse bei der Entscheidung für eine bestimmte Form von partizipatorischer oder deliberativer Demokratie von Anfang an daran denken, das Thema klar und deutlich zu formulieren. Zudem sei es erforderlich, den Status der Ergebnisse oder Empfehlungen explizit

zu vermitteln und zu erläutern, wie diese Ergebnisse und Empfehlungen in die bestehenden Strukturen der repräsentativen Demokratie eingebunden werden sollen, um den Prozess eindeutig abzuschließen. Die Gesprächspartner*innen waren der Ansicht, dass es zudem wichtig sei, demokratische Innovationen durch die im Rahmen der herkömmlichen Kanäle der repräsentativen Demokratie abgegebenen Verpflichtungen zu untermauern. So solle etwa das Versprechen, eine Bürgerrat abzuhalten, in die Parteiprogramme aufgenommen werden, um ihm Legitimität zu verleihen.

„Ich denke, eine der Sorgen einer Bürgerversammlung besteht darin, dass eine etwas verlogene Regierung, wenn es so etwas gibt, gewählt werden könnte, die niemals zuvor über ein kontroverses Thema debattiert hat und dann beschließt, ein Bürgergremium zu diesem Thema einzuberufen. Dieses Bürgergremium könnte anschließend Vorschläge unterbreiten, die Regierung könnte auf der Grundlage dieser Vorschläge einen Gesetzgebungsprozess in die Wege leiten und das Bürgergremium als Rechtfertigung hierfür verwenden. Aber über diese Themen wurde noch nie zuvor im Rahmen einer landesweiten Wahl diskutiert oder abgestimmt, und ich denke ehrlich gesagt, das wäre ein etwas düstererer Missbrauch des Prozesses.“ (Abgeordneter des schottischen Parlaments, Conservative Party)

Für einen Politiker aus dem konservativen Lager überrascht es vielleicht nicht, dass der Einbettung demokratischer Innovationen in einen klaren institutionellen Rahmen eine große Bedeutung beigemessen wurde. Als Grundlage dafür wäre ein reifer Austausch mit einer klaren Kommunikation erforderlich.

„Ich denke, das Wichtigste bei dem Ganzen ist, wann immer man es macht, dass es während des gesamten Prozesses eine gewisse Reife im Austausch gibt, damit diejenigen, die teilgenommen haben, auch dann, wenn ihre Empfehlungen nicht wie von ihnen gewünscht umgesetzt wurden, das Gefühl haben, dass die Sache es wert war, weil sie verstanden haben, dass das Thema fundiert erörtert wurde und warum ihre Empfehlungen anschließend in die Tat umgesetzt wurden oder nicht.“ (Abgeordneter des schottischen Parlaments, Conservative Party)

Diese Auffassung vertrat auch ein Großteil der schottischen Verwaltungsmitarbeitenden und Kommunalverwaltungsvertreter*innen, die in diesem Bereich tätig sind.

4.3. Bedenken bezüglich der Inklusivität

Mehrere Gesprächspartner*innen befürchteten, dass bereits bestehende Lücke in der politischen Partizipation durch neue Formen Demokratischer Innovation weiter verschärft werden könnten, falls man strukturelle Hürden nicht zugleich abbaue. Einige Interviewpartner*innen betonten, dass gerade marginalisierte Gruppen und Minderheiten sich bisher weniger politisch beteiligen würden bzw. größere strukturelle Hürden der Partizipation erleben würden. So würden diese gesellschaftlichen Gruppen bereits seltener zur Wahl gehen und es wäre daher noch unwahrscheinlicher, dass diese an einem noch aufwendigeren bzw. voraussetzungsvolleren Prozess wie etwa einem Bürgerrat teilnehmen

oder im Rahmen eines Bürgerhaushaltsprozesses ihre Stimme abgeben würden, die mit einem größeren Engagement verbundenen Aktivitäten:

„Aus diesem Grund werden wir immer dieselben Leute finden, dieselben Leute, die bereit sind, sich Zeit zu nehmen, denn in Wahrheit nimmt Politik Zeit in Anspruch, und sie nimmt Zeit aus dem eigenen Privatleben in Anspruch. Daher müssen wir auch erreichen, dass die Leute ihre Zeit opfern.“ (Ehemaliger Parlamentsabgeordneter, Frankreich, Renew)

Zudem wurde die Sorge geäußert, dass demokratische Innovationen hohe Anforderungen an die Öffentlichkeit stellen, weil die Menschen lernen müssten, wie solche Innovationen funktionieren. Dazu müssten sie sich neue demokratische Gewohnheiten aneignen, was sich für diejenigen, die bereits ausgegrenzt sind und keinen Bezug zu bestehenden Strukturen und Prozessen haben, als äußerst schwierig erweisen könnte. Die Teilnahme an Bürgerräten oder Bürgerhaushaltsprozessen wurde von vielen Gesprächspartner*innen in mehrfacher Hinsicht als ressourcenaufwendig bewertet – angefangen von der Zeit, die erforderlich ist, um sich mit den Themen vertraut zu machen oder um am gesamten Prozess teilzunehmen, bis hin zu den finanziellen Ressourcen wie etwa Fahrtkosten oder mögliche Einkommenseinbußen. Speziell in Bezug auf Bürgerräte äußerte sich ein deutscher Befragter wie folgt:

„Wo ich jetzt sage, das kann für viele Menschen auch abschreckend sein, wenn du da rein gewählt wirst, zufällig, zusätzlich auch noch zu deiner Arbeit und deinen Kindererziehung und was du alles hast. Wenn du das auch noch hinkriegen sollst und dann heillos irgendwie überfordert bist und gar nicht weißt an den du dich wenden kannst. Also ich glaube, das birgt auch in sich Gefahren. Das ist nicht alles immer nur so toll; also es ist sehr theoretisch und idealistisch, und auch gut gemeint, aber du musst es dann auch wirklich gut umsetzen.“ (Landtagsabgeordneter, Norddeutschland, Sozialdemokrat)

Einige befürchteten zudem, dass bestimmte Formate diejenigen bevorzugen, die es bereits eher gewohnt sind, sich in öffentlichen Gruppen zu äußern oder vor anderen Menschen zu sprechen oder die aufgrund von Bildungsprivilegien besser darin geübt sind, zu argumentieren und über politische Themen zu diskutieren. Hierin wurden Hürden gesehen, die etwa ärmere, als Frauen sozialisierte, ausgegrenzte oder weniger gebildete Menschen in unverhältnismäßiger Weise daran hindern könnten, sich gleichberechtigt und vollumfänglich in solchen Formaten zu beteiligen oder durchzusetzen. Im Zusammenhang mit diesen Bedenken wurde oft das Argument der „üblichen Verdächtigen“ genannt, die in solchen Formaten Diskussionen und Entscheidungen dominieren könnten. (Worauf wir oben bereits eingegangen sind, Abschnitt 3.1).

Auf lokaler Ebene stellten mehrere Politiker*innen zudem den städtischen Einzugsbereich demokratischer Innovationen und die Repräsentativität der Teilnehmenden in Frage. Hierzu die folgende Aussage:

„Ist ein Standpunkt wichtiger als ein anderer? Wenn man zum Beispiel in einem Stadtteil ein Wohnungsbauprojekt plant, wie kann man dann sicherstellen, dass die Meinung der Anwohner ebenso legitim ist wie die Meinung von Menschen, die zehn

Gehminuten entfernt wohnen, von Menschen, die in dem Stadtteil arbeiten oder von Menschen, die schon seit langem auf eine Sozialwohnung warten? Das ist eine Frage der Dimension und der Regeln, die wir uns selbst setzen.“ (Ehemaliger Minister, Frankreich, Grüner)

Im Zusammenhang mit Bürgerhaushaltsprozessen äußerte eine befragte Person folgende Bedenken:

„ Wir haben schon so viele Menschen auch abgehängt und die müssen wir auch wieder [...] dazu motivieren. Dass wirklich alle Milieus mit davon beteiligt sein sollen, das ist meine Schwierigkeit dabei wahrscheinlich. Da ist meine Frage, was wenn ich in einem sozialen Brennpunkt in einem Stadtteil bin, und da einen Haushalt zur Verfügung habe, der gemeinsam verwaltet werden soll. Wer ist dann dabei um mit zu entscheiden? Sind es dann die, die in einem Jugendhaus sind, in einem Altenheim oder diejenigen, in einer der Obdachlosenunterkünfte oder einem Treffpunkt vor Ort; [...] sind es dann Streetworker, die dafür Sorge tragen, dass alle einbezogen werden?. Das sind so Fragen, die mich da umtreiben.“ (Bundestagsabgeordnete, Deutschland, Sozialdemokratin)

Es war interessant zu beobachten, dass gerade diejenigen, die bereits an der Entwicklung und Umsetzung demokratischer Innovationen mitgearbeitet hatten, sich insbesondere der Herausforderung der Inklusivität in solchen Formaten bewusst gewesen sind. In den Gesprächen wurde zudem versucht Lösungen dafür anzubieten bzw. Best Practices zu entwickeln, um solche Probleme zu mildern. Dies reichte von praktischen Aspekten wie der Zugänglichkeit von Veranstaltungsorten und Materialien für Menschen mit Behinderungen bis hin zur Gestaltung von Prozessen, die spezifisch mit den Gemeinschaften und Gruppen beginnen und konzeptionell ausgehen, die am weitesten von bestehenden Strukturen und Prozessen entfernt sind.

Insgesamt war es interessant, diese Beobachtungen mit den Interviews der Verwaltungsmitarbeitenden aus Schottland zu vergleichen, die sich auf breiterer Basis bereits mit demokratischen Reformen und Community Empowerment beschäftigen. Diese waren der Auffassung, dass sich vielmehr die gesamte Kultur der Politikgestaltung verändern müsse und jede demokratische Innovation für sich betrachtet nur ein Teil eines viel größeren, komplexeren Ganzen sei – dabei gehe es um eine breitere Öffnung der Regierungsführung für Partizipation und um die Einführung koproduktiverer Methoden in der Politikentwicklung:

„Wenn man Macht verlagert und dabei bedachtsam vorgehen will, dann muss man unabhängig davon, worin die eigene Politik besteht, auf die Menschen zugehen, die am weitesten von der Regierung entfernt sind, denn auf dem Rückweg wird man alle anderen aufsammeln und einbeziehen und sie nach ihren Ansichten fragen.“ (Öffentlicher Angestellter, Schottland)

4.4. Kosten, Ressourcen und die Praktikabilität der Umsetzung

Logistische Themen wie Kosten, Ressourcen und verschiedene andere praktische Fragen der Umsetzung wurden in den Interviews wiederholt angesprochen, sowohl von Politiker*innen als auch von Verwaltungsmitarbeitenden. Die häufigste Sorge war, dass Demokratische Innovationen viel Zeit und Geld kosten und großen organisatorischen Aufwand bedürfen, jedoch wenig offensichtlichen politischen Nutzen bieten.

In Deutschland zeigten Verwaltungsmitarbeitende die größte Begeisterung für demokratische Innovationen, wobei sie jedoch auch eine Reihe von Problemen erwähnten. Die meisten verwiesen auf bereits bestehende Mechanismen der Bürgerbeteiligung und betonten die Herausforderung, solche Maßnahmen mit einer entsprechenden personellen und finanziellen Ausstattung richtig zu planen und umzusetzen. Eine Erhöhung der Anzahl an Formaten bei einer gleichzeitigen personellen und ressourcenmäßigen Unterausstattung könnte, so die Sorge mehrerer Gesprächspartner*innen, für Gegenwind in der Öffentlichkeit sorgen. In puncto Umsetzung verwiesen Verwaltungsmitarbeitende Deutschland insbesondere auf rechtliche Hürden und auf die Frage, inwieweit der Mangel an rechtlichen Rahmenbedingungen für demokratische Innovationen ein Hindernis für deren Einführung sein könnte – einige sagten, sie wären gezwungen, juristische Schlupflöcher zu finden, die solche Formate (in der Testphase) möglich machen würden. Gerade in Kontexten, in denen Verwaltungsmitarbeitende von Personalmangel und unzureichender Ressourcenausstattung berichteten, waren diese Bedenken von erheblicher Bedeutung.

„Wir müssen auch ein bisschen Geld die Hand nehmen, um Raum fürs Ausprobieren zu schaffen. Und wir brauchen die rechtlichen Rahmenbedingungen, um das in Normalität umzusetzen, und das ist eine schwierige Balance für uns. Und wir benötigen Politiker und Politikerinnen, die dies wirklich wollen und die Umsetzung unterstützen.“ (Verwaltungsmitarbeiterin, Länderebene, Ostdeutschland)

Ein ähnlicher Punkt wurde von einem Interviewten aus dem Vereinigten Königreich gemacht, der erklärte, dass es oft nicht möglich sei, Entscheidungskompetenzen an Prozesse wie beispielsweise partizipative Haushaltsplanung zu delegieren, ohne zuvor verschiedene Gesetze zu ändern, was eine hohe Hürde für Reformen darstelle.

„Mein Verständnis allein aufgrund der wenigen Gespräche, die ich geführt hatte ... [war, dass] kommunale Ausschüsse Befugnisse für Dinge wie Verkehrshaushalte, also für die Finanzierung von Straßen usw., effizient delegiert haben, aber man sagte mir, wir könnten das nicht machen [diese Befugnisse auf Bürgerausschüsse übertragen], denn im Grunde genommen dürften nur Gemeinderäte solche Entscheidungen fällen ... Ich war absolut nicht dafür, das ausschließlich Gemeinderäten zu überlassen, denn das würde allem, was wir bis dahin getan hatten, absolut zuwiderlaufen. Was mich betraf, kam das also einfach nicht in Frage. Aber ich kann nicht behaupten, dass ich mich in allen Einzelheiten damit befasst und so zu sagen nach Alternativen gesucht habe. Ich hatte aber immer das Gefühl, dass das der nächste Schritt war.“ (Gemeinderat, England, Labour Party)

Manchmal waren Politiker*innen der Meinung, dass der politische Aufwand für die Durchsetzung von entsprechenden Gesetzesänderungen zu hoch sei, da sie mit Widerstand von einigen ihrer Kolleg*innen rechneten. Zudem hatten einige den Eindruck, dass öffentliche Angestellte und Vertreter*innen der Kommunalverwaltung oft das Argument „Wegen der rechtlichen Rahmenbedingungen geht das nicht“ benutzten, um Experimente mit demokratischen Reformen zu blockieren.

Auch in Frankreich waren viele solcher umsetzungsbezogenen Bedenken Verwaltungsmitarbeitenden u hören – Zeit, Ressourcen und Arbeitsbelastung wurden hierbei oftmals genannt. In besonderem Maße traf dies auf kleinere Kommunalbehörden zu, denen es ohnehin schon an dem für die Umsetzung politischer Konzepte erforderlichen Ressourcen mangelte. Im Einzelnen verwiesen einige Mitarbeitende, die mit der Unterstützung der Umsetzung demokratischer Innovationen betraut waren, auf Probleme in der Dialogkultur auf der nationalen Regierungsebene. Mehreren Gesprächspartner*innen zufolge gibt es auf der Kommunalverwaltungsebene bereits eine besser etablierte und gemanagte Dialogkultur („Spannungen gehören zum Leben dazu“). Einige französische Befragte merkten jedoch an, dass die Verwaltung und der öffentliche Dienst des Landes keinen direkten Dialog mit Bürger*innen pflegten und demokratische Innovationen eher als ein zu lösendes Problem als eine Lösung für Probleme betrachtet werden. Wenn sich Verwaltungsmitarbeitende auf nationaler Ebene an solchen Formaten beteiligten, geschehe dies daher auf höchst formelle Art und Weise, „weil es getan werden muss“, mit mangelndem Interesse und Wissen.

Generell berichteten Interviewpartner*innen, dass sie sich zwischen Politiker*innen, die ungern Entscheidungsmacht abgeben, und Bürger*innen, deren Erwartungen geweckt werden und die Vorschläge einbringen, die zwar inhaltlich nachvollziehbar, aber rechtlich schwer umsetzbar sind, hin- und hergerissen fühlten. Einer der befragten Verwaltungsangestellten erklärte:

„[Mitarbeitende] befinden sich in einem System, in dem sie sich nicht bewegen können. Forderungen von Bürgern mögen inhaltlich stimmig sein, doch in der Praxis sind sie nicht [immer] annehmbar. Weil ein Gesetz oder eine Vorschrift es nicht zulässt, weil ein zusätzlicher Mehraufwand und damit zusätzliche Ressourcen und zusätzliche Zeit erforderlich wären, um die Forderung in Angriff zu nehmen. Und öffentliche Angestellte sind selbst in einer verzwickten Situation mit erheblichen Restriktionen von oben, von ihren Vorgesetzten, und einem erheblichen Druck von unten, von den Bürgern, ohne dass sie die Möglichkeit haben, zu reagieren. (Verwaltungsmitarbeiterin, Regierungsverwaltung, Frankreich)

Im Vereinigten Königreich gab es einen Unterschied zwischen Verwaltungsmitarbeitenden, die für die britische Regierung arbeiten und solchen, die für die schottische Regierung tätig sind. Auf der Ebene des Vereinigten Königreichs erfahren demokratische Innovationen als politisches Thema von Seiten der Politik nur eine geringe Unterstützung, wobei sich die Zuständigkeiten unklar auf verschiedene Ministerien und Ressorts verteilen. Im Gegensatz dazu gibt es in Schottland wie erwähnt eine breitere politische Agenda zu den Themen demokratische Erneuerung, Community Empowerment und partizipatorische Politikgestaltung. Vertreter*innen der schottischen Regierung und der schottischen

Kommunalverwaltungen kennen zudem viele der Hürden und Herausforderungen für demokratische Innovationen und haben bereits Empfehlungen dafür ausgearbeitet, wie diese am besten überwunden werden können. Es gibt einen fortlaufenden politischen Lernprozess, in dessen Rahmen Vertreter*innen der schottischen Regierung Kolleg*innen in ganz Schottland dabei unterstützen und beraten, demokratische Innovationsmaßnahmen durchzuführen. Da demokratische Innovationen weiterhin ein relativ neues Feld sind, legen jene, die mit deren Entwicklung und Umsetzung betraut sind, großen Wert darauf, dass sie von Anfang an professionell durchgeführt werden, um Reputationsschäden zu vermeiden.

Ein letzter Punkt, den viele Interviewpartner*innen betonten, war, dass der erfolgreiche Ausbau demokratischer Innovationen politisches Kapital und Unterstützung durch Verantwortungsträger*innen erfordert – etwa durch Ratsvorsitzende, Minister*innen oder Vorsitzende relevanter Parlamentsausschüsse. Verwaltungsangestellte hoben hervor, dass Bürokratien naturgemäß langsam und vorsichtig agieren. Mit klaren politischen Vorgaben, die durch entsprechendes Engagement gestützt sind, können sie jedoch flexibel reagieren und Raum für Experimente schaffen.

5. Wahrnehmung der verschiedenen Formate demokratischer Innovation

Wo möglich, wurden in den Interviews die Wahrnehmungen der Teilnehmer*innen zu unterschiedlichen Formen demokratischer Innovation untersucht. In diesem Abschnitt werden die Details dieser Antworten näher beleuchtet, insbesondere was die Interviewpartner*innen über Bürgerräte, partizipative Haushaltsplanung und Referenden dachten – in welchem Kontext könnten solche Formate geeignet sein? Und auf welcher Regierungsebene? Zu welchen Themen? Es ist wichtig zu betonen, dass das Wissen über verschiedene Formen demokratischer Innovation eher punktuell und überwiegend erfahrungsbasiert war, dennoch waren die Antworten meist differenziert und komplex. Es gab keine klare, überwältigende Zustimmung zu einem bestimmten Format in einem bestimmten Kontext. Die meisten Gesprächspartner*innen zeigten sich kritisch und offen dafür, sich mit verschiedenen Formaten auseinanderzusetzen und sich zu fragen, wann diese nützlich sein könnten.

5.1. Was ist bei der Umsetzung demokratischer Reformen zu beachten?

Die meisten Gesprächspartner*innen betonten, dass es erforderlich sei, den konkreten Zusammenhang zu berücksichtigen, in dem eine bestimmte demokratische Innovation umgesetzt werden könnte. Diese Überlegungen legten den Fokus darauf, für welche Regierungsebene demokratische Innovationen geeignet sein könnten und welche Art der politischen Themen sich mit Hilfe solcher Mechanismen am besten in Angriff nehmen lassen. Die meisten befragten Personen, die sich mit dieser Frage auseinandersetzten, merkten zudem an, dass im Falle der Umsetzung einer demokratischen Innovation über die Angemessenheit des Formats und den Zeitplan des Prozesses nachgedacht werden müsse.

Regierungsebenen

Ein zentrales Thema war die Überlegung, welche Formen demokratischer Innovation auf welcher Ebene der Regierung sinnvoll sind. Es herrschte die Auffassung, dass Maßnahmen, die auf lokaler Ebene gut funktionieren, nicht zwangsläufig auch auf nationaler Ebene erfolgreich sein müssen. In Deutschland und dem Vereinigten Königreich befürworteten die meisten Interviewpartner*innen, demokratische Innovationen auf lokaler Ebene auszuprobieren. In Frankreich gab es jedoch breitere Unterstützung für demokratische Innovationen – insbesondere für Bürgerräte – auch auf nationaler Ebene.

Viele Politiker*innen meinten, dass lokale Themen besser für innovative partizipative und deliberative Formate geeignet seien, während nationale politische Fragestellungen oft komplexer seien und Kompromisse zwischen verschiedenen Politikbereichen erforderten, die möglicherweise weniger gut für Partizipation und Deliberation jenseits des Parlaments geeignet sind. Bei lokalen politischen Themen wurden die Menschen vor Ort häufig als

„Expert*innen“ betrachtet, da sie direkt betroffen oder involviert sind und ihre Perspektiven wertvolle Beiträge zur Politikgestaltung leisten können.

Für viele Interviewpartner*innen bedeutete „lokal“ dabei oft „hyper-lokal“, also auf der Ebene der jeweiligen Gemeinde. Ein Interviewpartner erläuterte dies anhand eines Beispiels eines Bürgerhaushaltsprozesses und äußerte sich wie folgt:

„[Sie versuchten, es] in einem größeren südlichen Teil der Stadt [zu organisieren]. Doch das war nicht die Ebene, in denen die Gemeinschaften dachten. Nein, es gab hier keine Identität. Es war, als würden die Menschen aus dem [Bereich A] nicht zu einer Veranstaltung im [Bereich B] gehen, weil das jemand anderes war. Es funktionierte einfach nicht, und auch in ländlichen Gegenden, in denen Bezirke mehrere Städte umfassen. Da kann ich mich daran erinnern, dass ich gefragt wurde, ‚Wir haben das versucht, es hat nicht funktioniert, was würden Sie empfehlen?‘. Und ich sagte, ‚Haben Sie Ihre Bezirksgrenzen verwendet?‘. Und sie sagten, ‚Ja‘. Ich sagte, ‚Wie viele verschiedene Städte gibt es in Ihrem Bezirk?‘. Drei. Ich sagte, ‚Haben Sie mal daran gedacht, dass Sie vielleicht drei Formate je in einem kleineren Rahmen machen müssen?‘“ (Gemeinderat, Schottland, SNP)

Politische Fragestellungen

Auf nationaler Ebene wurden vor allem moralische und ethische Fragen oder Themen, die über die üblichen ideologischen und parteipolitischen Gräben hinausgehen, als geeignet für demokratische Innovationen genannt. Im Vereinigten Königreich verwiesen mehrere Interviewpartner*innen rückblickend auf einen Bürgerrat, der sich mit der Frage der EU-Mitgliedschaft beschäftigte (ein Thema, das die politischen Parteien spaltete), oder auf den irischen Bürgerrat, der unter anderem die Abtreibungsfrage behandelte (eine als moralisch, ethische eingeordnete Fragestellung). Zwei weitere Themen wurden von Interviewpartner*innen im Vereinigten Königreich als potenziell geeignet für einen nationalen Bürgerrat genannt: die Debatte zur Sterbehilfe und die Frage, wie das Gesundheitssystem finanziert werden sollte. Die Frage, ob das britische Gesundheitsmodell grundsätzlich reformiert werden sollte, wurde hingegen als nicht geeignet eingeordnet – ein interessantes Beispiel dafür, wie Politiker*innen die Rahmenbedingungen der Debatte in deliberativen Formaten mit der Auswahl der thematischen Fragestellung eingrenzen. Interessanterweise waren einige französische Interviewpartner*innen, die generell skeptisch gegenüber demokratischer Innovation waren, dennoch offen für die Idee, Bürgerräte zu kontroversen Themen wie etwa Polizeiarbeit einzusetzen. Ein Beispiel hierfür ist die Aussage eines konservativen Bürgermeisters:

„Wir sollten den Bürgern eine Stimme zu wichtigen Themen geben, damit ihre Stimmen gehört werden. Zum Beispiel Sicherheit: Der Polizei mangelt es an Empathie, sie ist nicht effizient, sie polarisiert. Das wäre nützlich. Und dann ist da noch das Thema Gesundheitsversorgung: Die Mehrheit der Bevölkerung ist der Ansicht, dass unser System vor dem Zusammenbruch steht. Das Gleiche gilt auch für das Thema Bildung.“

Bildung ist kein republikanischer Schmelztiegel mehr, und die Menschen beschwerten sich darüber.” (Bürgermeister, Frankreich, konservatives Lager)

Die meisten Politiker*innen im Vereinigten Königreich und in Deutschland betrachteten Themen wie Außenpolitik, Migration und Wirtschaftspolitik als ungeeignet für demokratische Innovation, da sie zu komplex und weitreichend sind und viel spezifisches Vorwissen bedürfen. Oft wurde auch darauf hingewiesen, dass diese Themen oft schwierige, unpopuläre Entscheidungen erfordern und dass es gerade die Aufgabe der Politiker*innen sei, langfristig und nachhaltig zu denken sowie politische Fragen im Kontext anderer Themen und der gesamten nationalen Ressourcen zu betrachten. Einige argumentierten, dass von den Bürger*innen in einem einmaligen Prozess der Partizipation oder Deliberation nicht erwartet werden könne, solche schwierigen Entscheidungen zu treffen, wie zum Beispiel:

„Politik muss auch unliebsame Entscheidungen treffen. Kita Gebühren werden regelmäßig erhöht, Wassergebühren, Abfallgebühren werden regelmäßig erhöht, wir haben sogar Schulschließungen, sogar Schließung von Freibädern. All das sind durchaus auch beschwerlicher Entscheidungen, die niemand gerne treffen möchte. Wir schaffen jetzt in großer Zahl Unterkünfte für geflüchtete Menschen, das findet auch nicht jeder gut und schon gar nicht in der direkten Nachbarschaft [...] Wir sind in einer solchen Umbruchsituation, wo ich mir auch die Frage stelle, wenn wir jetzt versprechen, wir können das alles über Bürgerräte, über dialogische Bürgerbeteiligung so gestalten, dass es am Ende konsensual ist, ob das nicht ein nettes Versprechen ist, dass uns um die Ohren fliegt.“ (Regionalpolitiker, Konservative, Süddeutschland)

In mehreren Fällen war es schwierig, genau zu bestimmen, wo die Interviewpartner*innen ihre Grenzen zogen, besonders weil viele der Ansicht waren, dass ein Bürgerrat etwa zu Außenpolitik zu komplex wäre, ein Bürgerrat zum Thema Klimawandel jedoch nicht. Es schien manchmal eher von der persönlichen Bedeutung abzuhängen, die dem jeweiligen Thema beigemessen wurde, und bisweilen auch von der Komplexität, was die oft nicht vollends durchdachten Standpunkte zu Demokratischen Innovationen bei vielen Gesprächspartner*innen verdeutlichte.

Auf kommunaler Ebene hielten die befragten Personen in allen drei Ländern Community Development/ Stärkung des Zusammenhalts in den Gemeinden für einen guten Bereich, um demokratische Innovationen umzusetzen, und zwar vor allem dann, wenn es um Haushaltsfragen ginge. Dabei lag die Betonung auf kleinen Projekten in eng umgrenzten geografischen Bereichen. *er Fokus lag auf kleinen Projekten in klar abgegrenzten geografischen Gebieten. Sehr wenige Politikerinnen* hielten größere lokale Budgets, wie für den Verkehrs- oder Sozialbereich, für geeignet für deliberative oder partizipative Innovationen. Klimawandel und lokale Nachhaltigkeitsentwicklungen wurden typischerweise als mögliche Themen für lokale Bürgerräte vorgeschlagen, was wahrscheinlich eine Reflexion der aktuellen hohen Dringlichkeit dieses Politikbereichs darstellt. *Zwei Politikerinnen im Vereinigten Königreich schlugen speziell vor, eine umfassende Anti-Armut-Strategie für eine Stadt zu entwickeln, was ein geeignetes Thema für einen lokalen Bürgerrat sein könnte. In Deutschland schlugen viele Politikerinnen* Infrastrukturentwicklungen wie Straßenbau, Gestaltung von Marktplätzen, Spielplätzen oder Windparks als geeignete Themen für

Bürgerräte auf lokaler Ebene vor. In Frankreich nannten die meisten Interviewpartner*innen städtebauliche Projekte als Themen für lokale Referenden oder partizipative Haushaltsplanung und Klimapolitik für Bürgerräte.

Insgesamt wurde deutlich, dass demokratische Innovationen entweder für sehr konkrete, greifbare und präzise Fragen oder für Themen mit einer direkten und persönlichen Verbindung zu den Menschen als am geeignetsten angesehen wurden. Je höher jedoch die Ebene der Regierung und je komplexer das (scheinbar) politische Thema, desto weniger unterstützend waren die Interviewpartner*innen gegenüber demokratischen Innovationen.

Zeitpunkt des Prozesses und Angemessenheit des Formats

Bezüglich der Zeitplanung betonten die Gesprächspartner*innen oftmals, dass die aus einem demokratischen Innovationsmechanismus gewonnenen Erkenntnisse und Empfehlungen nur dann eine nachhaltige Wirkung entfalten könnten, wenn die Beteiligung stattfindet, bevor wichtige Entscheidungen getroffen werden. Beteiligungsformate sollten daher frühzeitig eingeplant werden, um substantielle Mitbestimmung und Einbeziehung der Ergebnisse in finale Entscheidungsfindungsprozesse garantieren zu können. Mehrere Politiker*innen kritisierten Fälle, in denen Bürger*innen zu einem Zeitpunkt im politischen Entscheidungsprozess konsultiert wurden, an dem bereits die meisten oder alle grundlegenden Entscheidungen getroffen waren. Es wurde befürchtet, dass dies zu einem Gefühl der Scheinbeteiligung und noch mehr öffentlicher Frustration über Politik führen könnte. Dies könne wiederum das Vertrauen der Bürger*innen in Politiker*innen weiter untergraben und das Gefühl der Entfremdung und Machtlosigkeit verstärken. Viele Interviewpartner*innen wiesen demnach auf die Bedeutung hin, Mechanismen der demokratischen Innovation sorgfältig zu strukturieren, sodass *innerhalb des Mechanismus* ausreichend Zeit für eine angemessene Partizipation und Deliberation bleibe und den Prozess zudem rechtzeitig abzuschließen, damit Input für die Politikgestaltung bereitgestellt werden könne.

Interviewpartner*innen betonten, dass die Nützlichkeit verschiedener Formate der demokratischen Innovation weitgehend von der politischen Fragestellung abhängt. Bei komplexeren oder kontroverseren Problemen könnten möglicherweise Formate von Vorteil sein, die eine strukturiertere Präsentation der gewonnenen Erkenntnisse, eine eingehende Diskussion und vor allem eine *Deliberation* ermöglichen. Einfachere Angelegenheiten wie etwa die Frage der Verwendung zweckgebundener Mittel seien unter Umständen eher für Prozesse geeignet, die *partizipatorisch* ablaufen – sei es durch Stimmabgabe bei einem Bürgerhaushaltsprozess oder einem Referendum – und nicht zwangsläufig auch *deliberativer* Art sind (- wenngleich es natürlich mehrere deliberative Mechanismen für Bürgerhaushalte gibt).

In den folgenden Abschnitten werden die Perspektiven zu verschiedenen Formen der demokratischen Innovation eingehender untersucht. Zuvor sei jedoch nochmals betont, dass sich Kritik und Bedenken üblicherweise gegen *bestimmte* Formate und Prozesse richten und nicht gegen *das allgemeine Prinzip* Demokratischer Innovationen. Ebenso sei daran erinnert,

dass auch die nationalen Rahmenbedingungen eine Rolle spielen – bestimmte Formen demokratischer Innovation werden von Land zu Land in unterschiedlichem Maße angewandt und bewertet. So stehen etwa Bürgerräte in Deutschland und insbesondere auch in Frankreich zunehmend im Rampenlicht, was im Vereinigten Königreich weniger der Fall ist (-wenngleich Bürgerräte in Schottland häufiger veranstaltet werden als in England). Bürgerhaushalte wiederum gelten in Frankreich als etwas altmodisch, wohingegen sie in Schottland sehr im Trend liegen – sie haben auch in England eine lange Geschichte, allerdings in einem verhältnismäßig kleinen Umfang.

5.2. Bürgerräte

Bürgerräte haben als demokratische Innovation zunehmend an Bedeutung gewonnen, da sie ein Instrument für fundierte Deliberation und Entscheidungsfindung durch einen repräsentativen Querschnitt der Bevölkerung bieten. Aus den Interviews ergaben sich unterschiedliche Ansichten, die mehrere Nuancen und Komplexitäten in der Debatte verdeutlichten. Die Bedenken konzentrierten sich auf die Fähigkeit des Formats, die Qualität der Debatte zu verbessern, auf die Idee der Losziehung im Hinblick auf die Repräsentativität, die Legitimität der Ergebnisse sowie auf eine Reihe von Sorgen hinsichtlich der Umsetzung und Integration in bestehende Strukturen.

Förderung der Qualität der Debatte und Verringerung politischer Entfremdung

Ein großer Teil der Diskussion über Bürgerräte in den Interviews konzentrierte sich darauf, ob solche Formate die Qualität der Debatte über politische Themen und öffentliche Politik verbessern könnten – ein Bereich, den viele Interviewpartnerinnen *als in den letzten Jahren erheblich erodiert empfanden*. In Frankreich sahen die meisten Interviewpartnerinnen Bürgerräte als ein potenziell nützliches Instrument, um komplexe und widersprüchliche gesellschaftliche Themen zu erörtern. Sie wurden von vielen als ein interessantes Format diskutiert, das einen Raum für fundierte Deliberation und Konsensbildung bieten könnte – etwas, das viele Politiker*innen als zunehmend selten in politischen Debatten wahrnahmen. Einige Interviewte hielten Bürgerräte für nützlich, um gemeinsame Interessen zu entwickeln, indem sie individuelle Interessen überwinden und die Teilnehmenden von ihren parteipolitischen, festgefahrenen Zugehörigkeiten befreien. Dadurch könnten die Teilnehmenden sich als Bürger*innen für ein gemeinsames Ziel und nicht als Mitglieder*innen einer bestimmten politischen Gruppierung engagieren. In Frankreich äußerten sich Gesprächspartner*innen aus dem rechten politischen Lager skeptischer oder ablehnender.

Solche positiven Sichtweisen waren insbesondere von Gesprächspartner*innen aus der politischen Linken und von öffentlichen angestellten Personen zu hören. Die enthusiastischsten Interviewten waren der Meinung, Bürgerräte könnten den Bürger*innen das Gefühl der politischen Selbstwirksamkeit vermitteln. Ähnlich äußerten sich im **Vereinigten Königreich** Politiker*innen der **Scottish National Party (SNP)** und der **Grünen**, die zusammen mit öffentlichen Bediensteten und Beamten den positiven Potenzial von Bürgerräten zur Bekämpfung von Gefühlen der Entmachtung und Entfremdung unter der Bevölkerung besonders betonten. Sie hoben explizit das **deliberative Format** solcher Bürgerräte hervor, das ihrer Ansicht nach als nützliches Gegenmittel gegen die zunehmende Polarisierung in politischen Debatten fungieren könnte. Diese positiven Perspektiven unterstrichen die Idee, dass Bürgerräte nicht nur ein zusätzliches Element in der Demokratie darstellen könnten, sondern auch als wirksames Mittel gegen die wachsende Entfremdung zwischen der politischen Elite und der breiten Bevölkerung wirken könnten. Sie könnten eine Möglichkeit bieten, das Vertrauen der Bürger*innen in politische Prozesse zurückzugewinnen und ein stärkeres Gefühl der politischen Teilhabe und -verantwortung zu fördern.

In Deutschland war es vor allem der Mitarbeiter*innen des öffentlichen Dienstes, die an der Entwicklung neuer Formen der Beteiligung arbeiteten, die das Potenzial von Bürgerräten zur Gestaltung neuer Formen der Debatte und Bürgerbeteiligung sahen. Während die meisten Politiker*innen nicht grundsätzlich gegen den Einsatz von Bürgerräten waren – und diese oft als interessante Experimente betrachteten – sahen sie keinen direkten Mehrwert, wie diese für den politischen Entscheidungsprozess oder ihre eigene Arbeit als gewählte Vertreter*innen effektiv nützlich sein könnten. Sie waren zudem skeptischer, dass solche Bürgerräte die Qualität der politischen Debatte erheblich verbessern könnten.

Politiker*innen stellten in Frage, inwieweit Bürgerräte auf gesamtgesellschaftlicher Ebene zu einem größeren Gefühl der politischen Selbstwirksamkeit beitragen könnten. Sie erwarteten keinen „Trickle-down“- oder „Trickle-out“-Effekt, der die öffentliche Wahrnehmung breiterer Teile der Gesellschaft erreichen würde, da die Teilnehmer*innen der Bürgerräte eher als Individuen für sich selbst sprechen würden und daher nicht unbedingt näher an den Durchschnittsbürger*innen als eine gewählte Politiker*in wahrgenommen würden.

„Ich meine, je weiter weg die Personen, die da ausgewählt werden, sind, desto weniger ist es dann auch ein Gefühl von Repräsentation letztendlich. Also wenn jetzt auf Bundesebene 500 ausgewählt sind, dann hat man zu den Personen ja genauso wenig Bezug, vielleicht deutlich weniger als jetzt auch zu Wahlkreisabgeordneten letztendlich.“ (Bundestagsabgeordneter, Deutschland, Sozialdemokrat)

Diese Skepsis gegenüber dem Potenzial von Bürgerräten, die politische Debatte auf breiterer Ebene zu beeinflussen, spiegelt die Herausforderung wider, Bürgerräte als effektive und skalierbare Instrumente für die politische Transformation wahrzunehmen. Politiker*innen stellten fest, dass das Engagement von Bürgerinnen, das aus solch einem Prozess hervorgeht, nicht automatisch zu einem breiteren Engagement oder einer Änderung der politischen Kultur in der Gesellschaft führen müsse.

Darüber hinaus wurden Zweifel an der Effizienz und an dem politischen Nutzen der aus Bürgerräten hervorgehenden Empfehlungen laut. Einige Gesprächspartner*innen aus Deutschland waren der Meinung, solche Empfehlungen basierten nicht auf Fachwissen, sondern spiegelten die persönlichen Präferenzen der Teilnehmenden wider. Einige befürchteten, das Format könne zu kurz angelegt sein, um eine umfassende Prüfung komplexer Themen zu ermöglichen. Sie zogen dabei Vergleich zwischen dem Prozess eines Bürgerrates und einem Politikgestaltungsprozess innerhalb von Regierungen und Parlamenten – oft in einer idealisierten Sichtweise – bei der Fachexpert*innen in Regierungsministerien und parlamentarischen Ausschüssen maßgebliche Informationen sorgfältig abwägen, bevor sie zu politischen Vorschlägen gelangen. Viele Politiker*innen äußerten Zweifel an der Fähigkeit des Formats, ganzheitliche, gut informierte Entscheidungen hervorzubringen, und zwar insbesondere hinsichtlich der finanz- und haushaltspolitischen Auswirkungen und der längerfristigen politischen Planung. Diese Sichtweisen mündeten bei einigen Gesprächspartner*innen in einem generellen Zweifeln daran, dass Bürgerräte die Qualität politischer Ergebnisse verbessern könnten, wenngleich sie unter den Teilnehmenden möglicherweise eine andere Debattenkultur entstehen ließen

Losentscheid und Repräsentativität

Der Aspekt des Losentscheids – das Konzept, dass ein Bürgerrat durch ein Losverfahren gebildet wird, um eine repräsentative Zufallsstichprobe der Gesamtbevölkerung zu schaffen – war ein häufig und breit diskutierter Aspekt in den Interviews in Deutschland und im Vereinigten Königreich. Die meisten Interviewten waren nicht mit den spezifischen Mechanismen vertraut, durch die Bürgerräte in der Regel zusammengesetzt werden. Tatsächlich führte dieses fehlende Wissen oft zu fehlerhaften Behauptungen (wie in Abschnitt 3.1 beschrieben), dass Bürgerräte „immer nur die üblichen Verdächtigen“ einbeziehen würden. Viele setzten einen Bürgerrat mit einer öffentlichen Gemeindeversammlung oder einem Town-Hall-Meeting nach amerikanischem Vorbild gleich.

Oft musste das Konzept „Losentscheid“ im Interview erst erklärt werden. Selbst dann fragten sich viele Interviewte, ob sortierungsbasierte Bürgerräte tatsächlich die Interessen und politischen Ideologien der breiten Bevölkerung widerspiegeln könnten. Es gab die Sorge, dass stattdessen individualistische Interessen und bestimmte demografische Identitätsmerkmale stärker in den Vordergrund rücken würden. Mehrere Interviewte in Deutschland äußerten Skepsis darüber, ob Menschen „für“ eine gesellschaftliche Gruppe sprechen könnten, nur weil sie zufällig ausgewählt wurden, um diese Gruppe statistisch zu repräsentieren.

„Also das ist manchmal auch sehr verkürzt dargestellt und [...] du merkst da auch manchmal, dass dann beispielsweise gesagt wird ja, diejenigen aus den migrantischen Communities sollen dann auch noch mitsprechen. Aber da geht es ja schon los; nur weil ich jetzt einen türkischen Namen habe, befähigt mich oder jemand anderen das erst recht nicht für ‚die Deutsch-Türken‘ zu sprechen, oder für Menschen mit Migrationsgeschichte im allgemeinen, oder für ‚die‘ Jugendlichen, Frauen oder Menschen mit Behinderung.“ (Landtagsabgeordneter, Norddeutschland, Sozialdemokrat)

Zusätzlich äußerten Interviewte in allen Ländern die Sorge, dass trotz des Losverfahrens am Ende dennoch „die üblichen Verdächtigen“ – also bereits politisch engagierte Personen oder solche mit einer starken Meinungsäußerung – in den Bürgerräten überrepräsentiert wären. Selbst wenn die Auswahl per Zufall erfolge, bestehe die Gefahr, dass politisch interessierte Menschen eher zur Teilnahme bereit seien, während viele derjenigen, die normalerweise nicht an politischen Prozessen beteiligt sind, eine Einladung häufiger (auch aus strukturellen Gründen) ablehnen würden.

„Ja, also häufig ist es ja eine Idee hinter dem Bürgerrat, dass man dann Zufallsbürger bildet. Aber wenn wir ehrlich sind, kommen am Ende dann doch die gleichen.“ (Bundestagsabgeordneter, Deutschland, Liberaler)

„Ich denke, es besteht ein reales Risiko, dass man diese Strukturen einrichtet, und wir können über Auswahl sprechen und darüber, wie man das Ganze mehr oder weniger repräsentativ gestalten kann usw., aber am Ende des Tages kann man die Menschen nicht dazu zwingen. Also werden diejenigen, die dazu bereit sind, die Zeit opfern, um in einem Gremium zu sitzen, oder sie verbringen einen Sonntagnachmittag auf einer Bürgerhaushaltsveranstaltung, weil sie dort vermutlich schon jemanden kennen, oder

sie sind dort in einer Gemeinschaftsgruppe aktiv, sie machen bereits etwas. Also es ist schön, mehr solche Sachen zu machen, aber ich bin mir nicht sicher, ob wir damit die Menschen erreichen, die wir vielleicht erreichen wollen.“ (Gemeinderat, Schottland, SNP).

Auch nach weiteren Informationen über ergänzende Auswahlmechanismen, die losbasierte Ansätze stärken können, waren die meisten Gesprächspartner*innen weiterhin skeptisch. Trotz professionell durchgeführter Losverfahren bestand die Befürchtung, dass gerade die am stärksten marginalisierten und von Politik – und der Gesellschaft insgesamt – entfremdeten Gruppen nicht erreicht würden. Besonders in Deutschland bevorzugten viele Politiker*innen daher Formen der freien Rekrutierung ohne Losverfahren. Allerdings blieb oft unklar, wie ein solcher Prozess konkret ausgestaltet sein sollte oder warum er repräsentativer sein könnte als das Sortitionsprinzip.

Im Gegensatz dazu hatten die meisten französischen Gesprächspartner*innen keine größeren Bedenken, was die Auslosung betrifft. Einige von ihnen hatten innerhalb ihrer Gemeinden bereits mit solchen Prozessen experimentiert. Die meisten Politiker*innen waren der Auffassung, ein Auslosungsverfahren sei die einzige Möglichkeit, um zu verhindern, dass Bürgerräte von den „üblichen Verdächtigen“ in Beschlag genommen werden. Sie sahen Auslosungen als Standardauswahlmodus an („Ich wüsste nicht, wie wir es sonst machen könnten“) und hielten sie für eine generell effiziente Art und Weise, um Repräsentativität sicherzustellen.

Mit dem Losverfahren verknüpft kam die Frage nach einer möglichen Verpflichtung zur Teilnahme auf: Sollten ausgeloste Personen verpflichtet werden, an einem Bürgerrat teilzunehmen – ähnlich wie bei der Jury-Pflicht in Gerichtsverfahren? Dieses Thema wurde in mehreren Interviews in Frankreich und dem Vereinigten Königreich angesprochen. Befürworter*innen einer solchen Regelung argumentierten, dass die Teilnahme an einem Bürgerrat als eine Form bürgerschaftlicher Pflicht betrachtet werden sollte. Zudem könne somit das Problem der Repräsentativität und der Teilnahme der „üblichen Verdächtigen“ gemindert werden.

„[Bürgerräte] erinnerten mich sofort an Schwurgerichtsverhandlungen. Mit anderen Worten, zu einem bestimmten Zeitpunkt werden per Los ausgewählte Bürger aufgefordert, Zeit für ein bestimmtes Thema aufzuwenden. Ehrlich gesagt finde ich das ziemlich tugendhaft.“ (Verwaltungsmitarbeiter, Frankreich)

Im Allgemeinen standen die Gesprächspartner*innen einer verpflichtenden Teilnahme jedoch meist skeptisch gegenüber. Sie bezweifelten mehrheitlich, dass Zwang zu den aktuellen Rahmenbedingungen in der repräsentativen Demokratie passe, nach denen Nichtpartizipation als Norm akzeptiert sei und eine legitime Form der politischen und demokratischen Meinungsäußerung bleiben sollte.

Legitimität

Bezüglich der Legitimität von Bürgerräten wurden zwei unterschiedliche zentrale Fragen in den Interviews angesprochen. Erstens äußerten einige Interviewte Zweifel daran, dass Bürgerräte ebenso legitim seien wie Entscheidungen, die von gewählten Vertreter*innen in *Parlamenten oder Gemeinderäten getroffen werden. Auch wenn die Teilnehmenden nach bestimmten Kriterien ausgewählt würden, verträten sie letztlich persönliche Präferenzen, anstatt – wie gewählte Repräsentantinnen – die aggregierten Präferenzen der gesamten Wählerschaft im Sinne der Interessenvertretung abzubilden. Die Rechenschaftspflicht gegenüber der Wählerschaft, die Vertrauen bzw die politische Entscheidungsmacht übertrage, falle im Konzept der Bürgerräte weg bzw sehr gering aus.*

Zweitens wurde die potenzielle Konkurrenz zwischen der Legitimität von Bürgerräten und gewählten Gremien problematisiert. Einige Interviewte befürchteten, dass Bürgerräte die Arbeit gewählter Vertreter*innen untergraben oder in Konkurrenz zu etablierten repräsentativen Strukturen treten könnten. Diese Bedenken wurden besonders dann stärker geäußert, wenn über institutionalisierte Formen von Bürgerräten gesprochen wurde, etwa ständige Bürgerräte wie in Paris.

„Nun, das [eine ständiger Bürgerrat] ist etwas gänzlich anderes. Dann sprechen wir von einer zweiten Kammer [des Parlaments], deren Mandat nicht auf dieser Art des Hin und Hers des politischen Systems beruht. Ich weiß ehrlich gesagt nicht, wie das funktionieren sollte, denn es gäbe zwei miteinander konkurrierende Mandate und ein Potenzial für ernsthafte Spannungen im Gesetzgebungsprozess. (Politikberater, Vereinigtes Königreich, Labour Party)

Im Zusammenhang mit dem konkreten Beispiel des ständigen Bürgerrats von Paris äußerte sich ein Gemeinderat aus Schottland wie folgt:

„Richtig, ich verstehe. Nun, ich habe noch nie davon gehört. Wie ich schon gesagt habe, wissen Sie, ich sehe durchaus die Möglichkeit, mit solchen Dingen zu experimentieren. Im Rat haben Kollegen davon gesprochen, einen zum Thema Armutsbekämpfung oder Klimaschutz zu veranstalten. Also als Möglichkeit, Ideen zu entwickeln und mit der Öffentlichkeit in Dialog zu treten, gut, aber als eine ständige Art von sozusagen einem Schattenrat, da weiß ich einfach nicht, wie das in der Praxis funktionieren soll. Am Ende des Tages müssen diese Dinge wieder zurück in den gewählten Rat. Also, ja, Empfehlungen und Ideen, ich bin ganz dafür, aber ich denke, einige Leute übertreiben es ein bisschen damit.“ (Gemeinderat, Schottland, Labour Party)

Die meisten Interviewten bevorzugten, dass Empfehlungen aus Bürgerräten genau als das verstanden werden – als Vorschläge, die sinnvoll in bestehende gesetzgeberische und politische Prozesse eingebettet werden müssen. Dies unterstreicht die Notwendigkeit, den Gesetzgebungsprozess so zu gestalten, dass Bürgerräte sinnvoll darin integriert werden können. Die Frage nach der angemessenen Einbindung solcher Empfehlungen in bestehende Strukturen wird im weiteren Verlauf noch vertieft.

Die Auswahl von Themen und die Einführung von Expert*innenwissen

Eine relativ häufig geäußerte Kritik betraf die Frage, wie Themen für einen Bürgerrat ausgewählt werden – eine Frage der Agenda-Setzung und damit der Machtverteilung in politischen Entscheidungsprozessen. Wie bereits in Abschnitt 4.1 diskutiert, wiesen mehrere Interviewte darauf hin, dass sich Macht nie vollständig aus politischen Entscheidungsprozessen herausnehmen lässt. Besorgnis wurde darüber geäußert, wie Regierungen oder einflussreiche Lobby- oder Kampagnengruppen Einfluss auf die Themenauswahl nehmen könnten.

So stellten in Deutschland zwei Interviewte die Themenwahl für den ersten offiziellen Bürgerrat des Bundestages infrage, der sich mit Ernährungspolitik befasste. Das Thema wurde durch eine parlamentarische Berichtersteller*innengruppe festgelegt, die alle Fraktionen im Bundestag vertrat und verschiedene Vorschläge diskutierte. Trotz dieser Bemühungen wurde letztlich ein Thema gewählt, das nicht die uneingeschränkte Unterstützung der Opposition fand. An diesem Punkt äußerten die beiden Interviewten Bedenken und stellten die Vermutung auf, dass parteipolitische Interessen und bestehende politische Agenden die Themenauswahl beeinflusst hätten – möglicherweise sogar mit dem Ziel, bereits im Vorfeld bestimmte Ergebnisse zu begünstigen. Einer der Interviewten sah die Entscheidung sogar als politisch motiviert an und kritisierte zudem die Auswahl der beauftragten NGOs und Expert*innenorganisationen, die den Bürgerrat begleiteten, als einseitig. Zusammenfassend brachte die Person ihre Bedenken so zum Ausdruck folgt:

„Es besteht das Risiko, dass diese Formate politisiert und für die eigene Agenda genutzt werden. Das sehe ich sehr kritisch.“ (Bundestagsabgeordneter, Deutschland, Konservative)

Über die Politisierung der Themenauswahl hinaus wurden Bedenken darüber geäußert, wer bestimmt, welche Expert*inneninformationen in den Sitzungen eines Bürgerrates eingeführt werden und wie dies geschieht. Es bestand die Befürchtung, dass diese Prozesse – bereits auf der Ebene des institutionellen Designs – von bestimmten Interessen manipuliert werden könnten. Zudem wurden Vorbehalte hinsichtlich der Neutralität der Organisationen geäußert, die Regierungen bei der Durchführung von Bürgerräten unterstützen. Es wurde angedeutet, dass diese Organisationen nicht völlig unparteiisch sein könnten oder bestimmte Perspektiven bevorzugen könnten. Zum Beispiel:

„Es klingt alles sehr schön und unparteiisch, aber das ist es nicht. Da gibt es eine Gruppe von Leuten, die eine ganze Agenda dahinter haben. Es gibt Menschen, die Experten darin sind, solche Prozesse durchzuführen, aber sie haben eine ganze Reihe politischer Interessen. Leute werden Ihnen sagen, dass man das unparteiisch machen kann, aber das kann man nicht. Es ist Politik. Das Problem ist, dass diese Dinge fast apolitisch klingen, als ob man all die schlechten Aspekte der Politik herausnimmt – aber das tut man nicht, man versteckt sie, und das ist noch schlimmer ... Nehmen wir an, man macht einen Bürgerrat zum Klimawandel. Wird man dann lokale Unternehmerinnen einladen, um darüber zu sprechen, wie viel es sie und ihr Geschäft kosten würde, dies und das zu ändern? Oder Menschen, deren Geschäft darauf angewiesen ist, Dinge zu transportieren und Auto zu fahren, während die Leute, die das Bürgerrat leiten,

*Radwege und Niedrigemissionszonen wollen?“
(Kommunalpolitiker, England, Liberal Democrat)*

Einige konservative Politiker*innen aus Frankreich äußerten ähnliche Bedenken. Im Zusammenhang mit dem französischen Bürgerrat zum Thema Sterbehilfe sagte eine befragte Person:

„Trotz allem haben wir den Eindruck, dass das Ganze parteiisch ist, dass insgesamt verschiedene Positionen geäußert werden, aber dass eine kleine Gruppe von Leuten bereits vorhat, etwas zu diesem Thema zu machen und dass der Text bereits geschrieben ist. Und da ein Abkommen auf Diskussionen, Debatten usw. basiert, braucht man nur Leute, die es verstehen, die Sache zu manipulieren, dann hat man es nicht besonders schwer, sein Ziel zu erreichen.“ (Ehemaliger stellvertretender Bürgermeister, Frankreich, Les Républicains)

Einige Interviewte wiesen auf die Bedeutung einer guten Moderation hin, um sicherzustellen, dass Bürgerräte respektvoll ablaufen und alle Stimmen gleichberechtigt gehört werden können. Es gab jedoch Bedenken, dass diejenigen, die sich in solchen Settings besser durchsetzen können, die Diskussionen dominieren und dadurch zusätzliche Verzerrungen entstehen könnten. Faktoren wie politisches Wissen, rhetorische Fähigkeiten, diskriminierende Erfahrungen und sozialer Status wurden als prägend für die Fähigkeit der Teilnehmer*innen gesehen, sich vollständig zu engagieren und teilzunehmen.

Kommunikation, Erwartungsmanagement und Integration in bestehende Entscheidungsprozesse

Viele Interviewte äußerten Bedenken, dass Bürgerräte möglicherweise Frustration und Unzufriedenheit mit dem politischen System weiter anheizen könnten, wenn die Empfehlungen, die sie erarbeiten, nur teilweise oder gar nicht umgesetzt werden. Trotz dieser Bedenken schlugen nur sehr wenige Interviewte vor, dass die Entscheidungen solcher Bürgerräte für gewählte Vertreter*innen bindend sein sollten, da gewählte Politiker*innen die Entscheidungsmacht behalten müssten, Empfehlungen im Hinblick auf andere politische Überlegungen und Ressourcenkalkulationen abzuwägen.

Infolgedessen betonten viele Interviewte die Bedeutung, den Prozess im Voraus klar zu definieren und den Status der Empfehlungen, die vom Bürgerrat ausgearbeitet werden, deutlich zu kommunizieren. Im Wesentlichen geht es hier um Erwartungsmanagement, ein Begriff, der von vielen Interviewten verwendet wurde. In Frankreich bezeichnete eine befragte Person auf der Grundlage der jüngsten Erfahrungen mit dem Bürgerabkommen für das Klima (2019 – 2020) Erwartungsmanagement und eine eindeutige Bekanntgabe des Status von Empfehlungen und Ergebnissen als Hauptanliegen:

„Zwischen der Konsultation und der Entscheidungsfindung werden Vorschläge unterbreitet. Aber man muss akzeptieren, dass dieses Format vorschlagender Art ist. Bei dem Bürgerrat für das Klima hat sich Macron die Menschen getäuscht, denn er hat nie gesagt, ‚Leute, das hat nur vorschlagenden Charakter‘. Hätte er gesagt: ‚Das sind

Vorschläge. Also los, macht Vorschläge und wir werden sie der Nationalversammlung zur Debatte vorlegen', das wäre etwas anderes gewesen. Ganz allgemein denke ich, wir müssen einfach akzeptieren, dass Bürgerräte vorschlagenden Charakter haben. Ansonsten werden die Leute nicht mitmachen. Sie werden sagen ,Warum macht ihr keine Umfrage?'. Am Ende muss es etwas Konkretes geben, einen Vorschlag, aber man muss bereit sein, das von Anfang an zu sagen."

(Stellvertretender Bürgermeister, Frankreich, Sozialistische Partei)

Die meisten Gesprächspartner*innen erkannten die Notwendigkeit, dass Bürgerräte parallel zu und in Zusammenarbeit mit den bestehenden Strukturen der repräsentativen Demokratie agieren sollten. Mehrere Interviewte aus dem Vereinigten Königreich, die über konkrete Beispiele Bescheid wussten, verwiesen auf den im Jahr 2016 in Irland zur Auseinandersetzung mit verschiedenen verfassungsrechtlichen Fragen eingerichteten Bürgerrat und erläuterten, wie dessen Funktion und Rolle als Teil des allgemeinen politischen Systems vermittelt wurde. Mehrere Politiker*innen und Verwaltungsmitarbeitende in Deutschland und eine Reihe von Politiker*innen im Vereinigten Königreich wiesen auf die Notwendigkeit hin, klare institutionalisierten Prozesse für Bürgerräte zu etablieren. Obwohl diese Herausforderung erkannt wurde, hatten nur wenige mögliche Lösungen der Ausgestaltung der Prozesse weiter verfolgt (außer denen, die direkte Erfahrung oder kürzlich mit dem Prozess befasst waren).

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass Bürgerräte in den verschiedenen Ländern unterschiedliche Unterstützung und Bedenken erfahren. Befragte aus Frankreich neigten am meisten dazu, sie als potenziell wertvolles Instrument zu sehen. Befragte aus Deutschland waren insgesamt skeptischer, insbesondere hinsichtlich losbasierter Bürgerräte und der praktischen Umsetzung des Verfahrens. Die Einschätzungen unter den Befragten im Vereinigten Königreich waren gemischt.

5.3. Bürgerhaushalte

Ein Prozess, bei dem Bürger*innen kollektiv in einem deliberativen Prozess entscheiden, wie ein festgelegter Teil eines öffentlichen Budgets ausgegeben wird, nennt sich Bürgerhaushalt. Dieser Prozess ist schon seit vielen Jahren bekannt und wurde bislang in allen drei Ländern vielfach angewandt. Ebenso wie bei Bürgerräten fielen die Einschätzungen zum Nutzen von Bürgerhaushalten als Format unterschiedlich aus, wobei die Sichtweise oftmals das vorhandene Wissen und die eigenen Erfahrungen widerspiegelte. In Frankreich stellen Bürgerhaushalte auf kommunaler Ebene ein weithin institutionalisiertes Format dar, und zwar insbesondere in den von der Linken regierten Kommunalverwaltungen. Allerdings werden sie dort jedoch als etwas aus der Mode gekommen wahrgenommen.

In Deutschland war das Wissen dazu allgemein eher begrenzt, wenngleich eine gewisse Neugier über die Verwendung von Bürgerhaushalten zum Ausdruck kam. Im Vereinigten Königreich war das Bewusstsein für Bürgerhaushalte unter Politiker*innen in Schottland hoch, hauptsächlich weil die schottische Regierung Bürgerhaushalte als Teil einer breiteren Politikagenda zur Gemeinwesenstärkung fördert. In England war das Wissen und Bewusstsein geringer. Die Hauptbedenken, die aus den Interviews zu Bürgerhaushalten hervorgingen, betrafen das Engagement- und Repräsentationsniveau sowie die Eignung der öffentlichen Finanzen als Thema für öffentliche Deliberation. Es gab auch Skepsis hinsichtlich der geografischen Skalierbarkeit der Bürgerhaushalte.

Engagement und Repräsentativität

Viele Interviewte betrachteten Bürgerhaushalte als ein interessantes Instrument, da sie eine direkte und konkrete Form der Teilnahme auf eine präzise, zielgerichtete Weise zu bieten schienen. Bedenken bezüglich des Erwartungsmanagements und der Kommunikation, die wiederholt bei den Bürgerräten geäußert wurden, wurden bei Bürgerhaushalten nur selten angesprochen, da der Entscheidungsprozess und die Erwartungen grundsätzlich klarer erscheinen. Viele Interviewte sahen diese Aspekte als Vorteile. Die Möglichkeit, dass Menschen über eine Reihe potenzieller öffentlicher Ausgaben abstimmen, wurde von einigen als eine Möglichkeit angesehen, politische Entscheidungsträger*innen über die Prioritäten der Bürge*rinnen zu informieren und das Budget möglicherweise inklusiver und bedarfsorientierter zu gestalten. In Deutschland zeigten die meisten Interviewten begrenztes Wissen über den spezifischen Prozess und die praktischen Aspekte, doch nachdem dieser erklärt wurde, äußerten sie wachsendes Interesse und Neugier an Bürgerhaushalten als einem Weg, Bürger*innen zu beteiligen.

In Frankreich und im Vereinigten Königreich wurden häufig Bedenken hinsichtlich der Repräsentativität der Teilnehmenden geäußert sowie über die Fähigkeit der Bürgerhaushalte, diejenigen zu erreichen, die im Allgemeinen politisch desinteressiert sind. Obwohl nicht bestritten wurde, dass Bürgerhaushalte eine partizipative und deliberative Dimension besitzen, die über die üblichen Mechanismen der Wahlpolitik hinausgehen und versuchen, gewählte Politiker*innen zwischen den Wahlen zu beraten, bemängelten mehrere

Interviewte im Vereinigten Königreich, dass Bürgerhaushalte vor allem von denen besucht würden, die bereits politisch aktiv und organisiert sind. Dadurch würde der Prozess bestehende Verzerrungen in der Teilhabe weiter verstärken. In ähnlicher Weise zeigten sich die französischen Interviewten in hohem Maße besorgt über die geringe Teilnahme an Bürgerhaushalten und die vermeintlich mangelnde Repräsentativität von denjenigen, die sich beteiligen. Mehrere Politiker*innen berichteten aus eigener Erfahrung vom Desinteresse ihrer Wähler*innen an solchen Formaten. Hierzu die folgende Aussage:

„Mir drängt sich der Eindruck auf, dass die Bürger sich nicht an Haushaltsplanung beteiligen wollen. Bei Bürgerhaushalten, die von Kommunalbehörden initiiert werden, ist keine große Bürgerbeteiligung zu verzeichnen. Die meisten interessiert das nicht, sie wollen sich nicht damit auseinandersetzen, sie haben keine Zeit dafür.“ (Ehemaliger Parlamentsabgeordneter, Frankreich, Renew)

Einige Interviewte im Vereinigten Königreich entgegneten dem jedoch, dass man, wenn man mit diesem Maßstab gemessen, niemals einen Prozess entwerfen könne, der die Aufmerksamkeit aller auf sich ziehe. Dies sollte jedoch nicht als Argument genutzt werden, um gar nichts zu tun:

„Nun, es stimmt, dabei werden nicht alle mit einbezogen, aber was bezieht schon alle mit ein? [...] Also, wir gehen das so an, dass im Rahmen einer breiter angelegten Bürgerbeteiligungs- und Partizipationsstrategie verschiedene Prozesse zugleich ablaufen. Wenn verschiedene Prozesse einschließlich eines größeren gemeinschaftlichen Engagements im Allgemeinen und einer kollektiveren Politikgestaltung gleichzeitig ablaufen, dann werden immer mehr Menschen Zugang zu der Sache finden. Es wird niemals perfekt sein, und es werden sich niemals alle beteiligen, aber ja, um ehrlich zu sein, ich finde das Argument, dass wir keine Bürgerhaushalte haben sollten, weil nicht jeder mitmacht, ehrlich gesagt etwas zynisch. Bei den letzten Kommunalwahlen in Schottland hatten wir eine Wahlbeteiligung von 45 Prozent, na also, bei Wahlen macht es uns auch nichts aus, dass nicht alle wählen gehen. Das ist ein dummes Argument. (Gemeinderat, Schottland, SNP)

Andere Interviewte, meist solche mit Erfahrung in Bürgerhaushalten, wiesen darauf hin, dass es verschiedene Ansätze für Bürgerhaushalte gibt und es unterschiedliche Möglichkeiten für mehr Beteiligung und Ansprache zu sorgen. Vorbereitende Formate mit größerem Zulauf wie etwa Informationsveranstaltungen und aufsuchende Formate auf kommunaler Ebene sind jedoch tendenziell ressourcenaufwendiger. Daher, wie ein Interviewpartner erklärte, neigen die meisten Bürgerhaushaltsverfahren dazu, weniger engagierende Formate zu verwenden, dabei häufig aber auch weniger produktiv und effektiv seien.

„Also, ein guter Bürgerhaushalt ist ein Bürgerhaushalt, der Menschen zusammenbringt ... Bei einem schlechten Bürgerhaushalt bekommt ein Gemeinderat einen Topf Geld, und der Gemeinderat veranstaltet einen Abend, bei dem alle Gruppen in einem Theater zusammenkommen und eine Präsentation halten. Und am Ende stimmen alle auf einem Stimmzettel darüber ab, wofür und für wen sie das Geld wollen, und dann gehen alle wieder nachhause. Und leider sind das wahrscheinlich so um die 75 %. Denn das

ist einfacher. Es gibt einen großen Unterschied, denke ich, zwischen Bürgerhaushalten in der Art eines offenen Marktes und solchen, die in Form einer Versammlung stattfinden ... Bei einem Bürgerhaushalt in der Art eines Marktes oder einer Bürgermesse stellen alle Teilnehmer das vor, was sie tun ... [das] erfüllt den Zweck einer Messe für die Gemeinschaft. Man veranstaltet Dinge, die Menschen zusammenbringen, die sie darüber informieren, was läuft, und das schafft Verbindungen und sorgt Nähe im Raum, ich denke, das ist das Wichtige. So bringt man die Menschen dazu, sich zu engagieren.” (Gemeinderat, Schottland, SNP)

Anwendbarkeit deliberativer Prozesse für Haushaltsentscheidungen

Einige Gesprächspartner*innen bezweifelten, dass öffentliche Finanzen und Haushalte geeignete Themen für mehr Partizipation und Deliberation wären. In Frankreich und im Vereinigten Königreich äußerten Kommunalpolitiker*innen oftmals Zweifel an Bürgerhaushalten, die sich zum größten Teil an Ressourcenbeschränkungen orientieren, mit denen sie in Zeiten schrumpfender Haushaltsmittel zu kämpfen haben, oder die – wie insbesondere im Vereinigten Königreich – an gesetzlichen Anforderungen ausgerichtet sind, die die Erbringung teurer öffentlicher Dienstleistungen vorsehen und wenig Spielraum für Ermessensausgaben lassen. In diesem Fall handelt es sich nicht um einen *grundsätzlichen* Widerstand gegen Bürgerhaushalte, sondern vielmehr um eine pragmatische Einschätzung dahingehend, dass Vertreter*innen von Kommunalverwaltungen nur sehr begrenzt in der Lage sind, Bürgerhaushalte zu organisieren. Dazu sind die für diskretionäre Projekte zur Verfügung stehenden Mittel oftmals gering. Hierzu die folgende Aussage:

„Das ist nicht besonders strategisch, denn da werden wieder einmal nur ein- oder zweitausend Pfund für einen Sommerkurs für Kinder oder für so etwas ausgegeben. Das sind belanglose Beträge – vielleicht bis zu fünftausend, wissen Sie. Genauso war es in [BEZIRK], da hatten sie 12 Anträge und keiner davon bekam mehr als zweitausend Pfund. Sie haben eher einen Bürgerbeteiligungsprozess, um ehrlich zu sein. Also das ist so, man reicht einen Antrag ein und der wird dann von einer Gruppe von Leuten vor Ort geprüft und anschließend wird öffentlich darüber abgestimmt, und so werden lokale Projekte dann bekannt und unterstützt, wie man es kennt, wie bei Tesco [ein Supermarkt], wenn man kleine Chips einwirft [um für etwas abzustimmen], sie machen solche Sachen und ich denke, das sorgt für mehr Beteiligung, die Menschen beteiligen sich an einem Entscheidungsprozess, aber dabei geht es nur um fünfzigtausend oder so ... Damit werden keine Veränderungen oder sonst was bewirkt, aber ich meine, ok, dann sollen sie das machen.” (Gemeinderat, Schottland, Labour Party)

Einige Entscheidungsträger*innen - vor allem konservative und liberale Politiker*innen in Deutschland – waren der Meinung, Haushaltsplanung sollte den gewählten Vertreter*innen vorbehalten bleiben, damit entsprechende Abwägungen zwischen konkurrierenden Interessen möglich sind. Es wurde bezweifelt, dass die Öffentlichkeit über einen angemessenen Überblick über einen ganzen öffentlichen Haushalt verfügen könne und es

zudem um Steuergelder gehe. Zudem seien aus einem Bürgerhaushalt gewonnene Erkenntnisse kaum mehr als eine Momentaufnahme einiger weniger Präferenzen der Öffentlichkeit. Haushalte wurden als ein Prozess angesehen, der eine langfristige Planung und komplizierte Abwägungen erforderlich macht. Einige Politiker*innen äußerten zudem die Sorge, die Öffentlichkeit könne entscheiden, bestimmte Dinge innerhalb eines Haushalts zu kürzen, doch letztendlich läge die Verantwortung für alles, was infolge dieser Kürzungen schiefegehe, bei ihnen als gewählte Vertreter*innen, womit die Grenzen der Verantwortung verwischt würden:

„[...] wenn wir sagen, eigentlich hören wir nur auf, Bäume zu stutzen, die gefährlich sind, dann schließen wir die Forstbehörde und lassen das privat machen, wissen Sie, wenn der erste Baum durch ein Haus kracht und es zerstört, dann wird der Rat dafür verantwortlich sein. Oder wir könnten unser Umweltgesundheitsteam bis auf eine Rumpfmannschaft reduzieren und dann holt sich jemand in einem Restaurant eine Vergiftung, und sie werden den Rat dafür verantwortlich machen. Ich will damit sagen, das sind schwierige Entscheidungen und letzten Endes wird die Verantwortung immer bei uns liegen.“ (Gemeinderat, Schottland, Labour Party)

Noch pessimistischer äußerten sich einige Kommunalpolitiker*innen aus dem Vereinigten Königreich. Diese befürchteten, dass bei einem Bürgerhaushaltsprozess die Öffentlichkeit für Dinge stimmen werde, die ihren individuellen Präferenzen im Augenblick entsprechen, und nicht für Dinge, die erforderlich wären. Hierin kommt eine gewisse paternalistische Haltung zum Ausdruck, die suggeriert, dass die Öffentlichkeit und durchschnittlichen Bürger*innen nicht in der Lage seien, vernünftige Entscheidungen über Ausgaben in ihren Gemeinden zu treffen:

„Wenn man versucht, die Verantwortung für einen Haushalt zu delegieren, dann gibt es am Ende keine Methadonkliniken mehr, wissen Sie, keine Sozialfürsorge für Erwachsene, wissen Sie, und all diese Dinge sind unglaublich wertvoll, und man braucht sie, aber sie sind nicht populär. Am Ende hat man dann hundert Spielparks, haufenweise betreute Wohneinrichtungen für Omas, und jede Straße wurde 14 Mal neu asphaltiert, aber man würde niemals etwas von den Dingen bekommen, die ein Rat tun muss.“ (Parlamentsabgeordneter, England, Conservative Party)

Auf den Hinweis, dass es bei Bürgerhaushalten in der Regel um kleinere Mittelbeträge geht, die partizipatorischen Prozessen zugeteilt oder zugewiesen werden, und nicht um den gesamten Kommunalverwaltungshaushalt, antwortete dieselbe befragte Person:

„Sehen Sie, ich denke, das Ganze wird allmählich etwas verfahren, denn dann stellt sich die Frage, welche Zuständigkeiten gibt man ab? Gut, ok, Straßenbilder, Plätze, aber das muss alles auch finanziert werden, jede Straße wird 19 Mal neu asphaltiert und überall werden Pflanzen gesetzt, aber die kritische Infrastruktur wird nicht repariert.“ (Parlamentsabgeordneter, England, Conservative Party)

Viele Interviewpartner*innen in Deutschland zeigten eine positivere Haltung und mehr Interesse und Offenheit gegenüber Bürgerhaushalten, wenn ihnen die Mechanismen dieser Prozesse besser erläutert wurden. Einige Entscheidungsträger*innen argumentierten gerade, dass die Menschen vor Ort die Bedürfnisse vor allem auf Kommunal- und Gemeindeebene besser als manche ihrer gewählten Vertreter*innen verstünden und dementsprechend besser Prioritäten aushandeln und setzen könnten. Ein deutscher Politikerin äußerte gar Bedenken bezüglich der gegenwärtigen Mittelverteilung im Rahmen von Projektfinanzierungen auf kommunaler Ebene. Hier gebe es bisher oft einen Mangel an Demokratie der dazu führe, dass Ressourcen Projekten zugeteilt werden, die für die breite Öffentlichkeit von geringerer Bedeutung sind.

„Also ich könnte mir das soweit gut vorstellen, kommt natürlich immer auf die Dimensionen der Mittel an, aber grundsätzlich den Menschen im Kommunalen freies Geld zur Verfügung stellen, ist genau der Ansatz den wir auch hier gerne hätten. Es gibt so viel Projektförderung, ja, da passen Sie sich dann an den Projektvorschlag an, den sie vielleicht gar nicht brauchen; aber weil die in der Landesregierung grad so `ne supertolle Idee haben und Sie kein Geld, dann passen Sie sich da an. Ich bin davon wirklich kein Freund. Hier [Bürgerhaushalte] wird Geld nach unten gegeben und die Leute vor Ort wissen schon selber, was gut für sie ist. Und ich glaube, um das Mal auszuprobieren und zu experimentieren und wachsen zu lassen, halte ich das für eine gute Idee.“ (Landtagsabgeordnete, Westdeutschland, Konservative)

Eine ähnliche Sorge äußerte ein Kommunalpolitiker aus dem Vereinigten Königreich, nach dessen Ansicht die bestehenden Prozesse für Förderanträge diejenigen bevorzugen, die sich in der Bürokratie der Kommunalverwaltung zurechtfinden, und somit nicht die Bandbreite potenzieller Bedürfnisse in der Gemeinschaft widerspiegeln. Derselbe Gesprächspartner verwies zudem auf die Neigung von Politiker*innen, gerne Geld für „teure“ Projekte auszugeben, die die Aufmerksamkeit der Medien auf sich ziehen und als politische Gewinne „beansprucht“ werden können, und kleinere gemeinschaftsbasierte Projekte zu vernachlässigen. Daher wurden Bürgerhaushalte als nützlicher alternativer Mechanismus zur Schaffung zusätzlicher Möglichkeiten zur Sicherung öffentlicher Mittel angesehen.

Insgesamt hatten Politiker*innen ein verhältnismäßig großes Vertrauen in die Fähigkeit der Bürger*innen, Haushaltsentscheidungen zu treffen. Dabei ist jedoch ein wichtiges Qualifikationskriterium erforderlich, worauf wir im Folgenden eingehen wollen.

Geografische und finanzielle Skalierbarkeit

In den Gesprächen über die Skalierbarkeit von Bürgerhaushalten kamen zwei getrennte, aber miteinander zusammenhängende Fragen auf. Die erste betraf die geografische Skalierbarkeit und die zweite die finanzielle Skalierbarkeit. Über alle Länder hinweg bestand Einvernehmen darüber, dass Bürgerhaushalte *in erster Linie* auf lokaler Ebene genutzt werden sollten – und zwar oftmals auf der lokalsten Regierungsebene noch unterhalb einer Groß- oder Kleinstadt. Dahinter verbarg sich nicht zwangsläufig der Wunsch, Bürgerhaushalte am Rande der Politik

zu halten. Vielmehr ging es oftmals darum, wie die Menschen in einen solchen Prozess einbezogen werden könnten.

Mehrere Gesprächspartner*innen im Vereinigten Königreich, die selbst über direkte Erfahrungen mit Bürgerhaushalten verfügten, betonten, dass es in der Regel nicht funktioniere, wenn die Geografie nicht stimme. Ihrer Ansicht nach ist es erforderlich, diesen Aspekt eines Bürgerhaushaltsprozesses von Anfang an sorgfältig mit zu bedenken. Sie sprachen sich für sinnvolle Grenzen aus, in denen Menschen noch einen gemeinsamen lokalen Bezug hatten anstatt politische Grenzen auf Landkarten zugrunde zu legen, da Wahlkreis- oder Wahlbezirksgrenzen in vielen Fällen nicht zu den tatsächlichen Interessengemeinschaften passen, innerhalb derer die Menschen gemeinsame Ausgabenentscheidungen treffen können.

In Frankreich und Deutschland lehnten die Entscheidungsträger*innen die Möglichkeit, dass Bürgerhaushalte auf regionaler oder nationaler Ebene zum Einsatz kommen, übergreifend ab. Viele der befragten Personen betonten erneut die Notwendigkeit der Legitimität und die klare Rechenschaftspflicht der politischen Vertreter*innen bei der Entscheidung über große Budgets auf breiter geografischer Ebene. Zudem griffen sie oftmals ihre Argumente auf, denen zufolge Bürgerhaushalte immer komplexer werden, mehr Abwägungen erfordern und mit zunehmender Größe einer längerfristigen Planung bedürfen. Dies wurde von vielen als zu komplex angesehen, als dass Bürger*innen einen partizipatorischen und deliberativen Prozess gänzlich überblicken könnten.

Die meisten Interviewten vertraten zudem die Ansicht, dass sich das Format für verhältnismäßig kleine Budgets eigne, die nur einen begrenzten Teil des betreffenden Gesamthaushalts ausmachen. Nur wenige Gesprächspartner*innen waren bereit, bestimmte finanzielle oder prozentuale Werte für Unter- und Obergrenzen von Bürgerhaushalten festzulegen.

In Schottland, wo Bürgerhaushalte derzeit viel diskutiert und verwendet werden, lautete das Ziel, 1 Prozent des Gesamtbetrags aller 32 Kommunalverwaltungshaushalte für partizipative Mechanismen zu verwenden. 2023 wurde diese Vorgabe mit 1,4 Prozent übertroffen. Wie die an der Konzeption und Umsetzung dieser Politik beteiligten Mitglieder der schottischen Regierung jedoch betonen, handelt es sich bei 1 Prozent um eine Untergrenze und nicht um eine Obergrenze. Geplant ist zudem, Bürgerhaushalte über Kommunalverwaltungen hinaus beispielsweise auch auf Gesundheitsbehörden und die Polizei auszuweiten. Damit soll der Anteil solcher Haushalte schrittweise erhöht und eine breitere Kultur der Partizipation und Deliberation geschaffen werden. Die befragten Verwaltungsmitarbeitenden zögerten, genaue Zahlen oder Prozentsätze für die Skalierbarkeit von Bürgerhaushalten zu nennen. Sie betonten jedoch, dass ein gut strukturiertes Konzept mit einer entsprechenden Unterstützung und Bewertung wichtiger sei, als willkürlich festgelegte Ziele zu verfolgen.

5.4. Referenden und Bürgerinitiativen

Gesprächspartner*innen in allen drei Ländern unterstrichen die Bedeutung von Formaten direkter Demokratie als Ausdruck einer Bottom-up-Politik und der Möglichkeit von Bürger*innen auch außerhalb von Wahlen einen direkten politischen Einfluss in Entscheidungsprozessen auszuüben.

Gleichzeitig herrschte in allen drei Ländern eine allgemeine Skepsis gegenüber der Ausweitung von Formaten direkter Demokratie, insbesondere von Referenden. Viele Interviewpartner*innen äußerten die Befürchtung, dass diese Mechanismen oft zur Polarisierung beitragen und anfällig für populistische Kampagnen, manipulative Aussagen und gezielte Beeinflussung seien. Insbesondere in Deutschland und dem Vereinigten Königreich äußerten mehrere Befragte Besorgnis darüber, dass Referenden von radikalen, rechtsextremen Kräften instrumentalisiert werden könnten. Folglich wurden direkte Demokratieformate in Diskussionen über demokratische Innovationen nicht als prioritäres Mittel zur Erneuerung der Demokratie und zur Erweiterung der politischen Partizipation der Bürger*innen betrachtet.

Viele deutsche Interviewpartner*innen zeigten eine ambivalente Haltung gegenüber Formaten der direkten Demokratie. Während viele grundsätzlich Sympathien für das Prinzip äußerten, warnten sie gleichzeitig vor den Risiken der Polarisierung und Manipulation. Oft in Bezug auf das britische Referendum über die EU-Mitgliedschaft im Jahr 2016 argumentierten viele deutsche Befragte, dass Referenden hauptsächlich lokalen und regionalen Themen vorbehalten bleiben sollten. Zudem betonten viele, dass Referendumsfragen auf Themen beschränkt sein sollten, die weder die demokratische Grundordnung noch den Schutz von Minderheitenrechten gefährden. Darüber hinaus äußerten einige in Deutschland die Sorge, dass Referenden dazu führen könnten, dass destruktive, kurzfristige Perspektiven über konstruktive Debatten und differenzierte Lösungen triumphieren. Ein Beispiel:

„Ich bin grundsätzlich nicht abgeneigt. Ich bemerke aber, dass die Diskussion um direkt demokratische Elemente gekapert wird von Populisten in der Absicht, Minderheitenschutz auszuheben mit dem vermeintlichen Recht der Mehrheit. Also auch da Vorsicht an der Bahnsteigkante.“ (Bundestagsabgeordneter, Deutschland, Liberale)

Interviewpartner*innen aus dem Vereinigten Königreich standen Referenden insgesamt eher ablehnend gegenüber, was möglicherweise mit der jüngeren politischen Geschichte zusammenhängt. Mehrere Befragte äußerten Bedenken hinsichtlich der spaltenden Wirkung von Referenden, ihrer Anfälligkeit für kurzfristige oder manipulative Kampagnenargumente, der Rolle von Geld in Wahlkampagnen oder der Macht, die Fragestellung festzulegen. Einige Befragte stellen zudem den Nutzen von Ergebnissen in Frage, bei denen ein Bevölkerungsvotum bei knapp bei fünfzig zu fünfzig liegt. Darüber hinaus wurden häufig negative Beispiele als Vergleich aus der Schweiz und den USA herangezogen, wo Referenden üblich sind.

Für diejenigen, die sich am intensivsten mit demokratischen Innovationen beschäftigten, bestand die Sorge, dass Referenden genau die gegenteiligen Eigenschaften fördern, die

deliberative Prozesse eigentlich anstreben – nämlich Abwägung und Diskussion. In einem Referendum muss eine Seite gewinnen und die andere verlieren, was dem Grundprinzip eines deliberativen Verfahrens widerspricht, das auf Kompromiss und Konsensfindung abzielt. Im Vereinigten Königreich wurden Referenden nicht als innovatives Instrument zur Erneuerung der Demokratie betrachtet. Vielmehr wurden sie mit Skepsis gesehen und argumentiert, diese auf nationale Fragen zu beschränken die grundsätzliche Verfassungsfragen betreffen, wie etwa die EU-Mitgliedschaft, Änderungen des Wahlsystems oder die schottische Unabhängigkeit.

Französische Interviewpartner*innen betonten besonders die Bedeutung direktdemokratischer Verfahren auf nationaler Ebene. Das Thema der direkte Demokratie kam im Jahr 2019 als zentrale Forderung der Gelbwestenbewegung wieder auf die politische Tagesordnung. Die Bewegung forderte ein „Bürger-Referendum“ (Référendum d’Initiative Citoyenne, RIC), das es der Bevölkerung ermöglichen würde, Gesetze vorzuschlagen oder aufzuheben, ohne dass der Präsident oder das Parlament – die derzeit allein über diese Befugnis verfügen – darüber entscheiden müssten. In jüngerer Zeit brachte Präsident Macron die Möglichkeit ins Spiel, die Verfassung zu überarbeiten, um die Bandbreite der Themen zu erweitern, die per Referendum entschieden werden können.¹⁹ Eine Zwischenform zwischen diesen beiden Modellen stellt das 2008 eingeführte „Referendum auf gemeinsame Initiative“ (Référendum d’Initiative Partagée, RIP) dar. Dieses Verfahren wird von Abgeordneten initiiert, die eine Petition starten und Unterschriften sammeln müssen.

Die meisten Interviewpartner*innen in Frankreich zeigten sich zurückhaltend gegenüber einer Ausweitung der Nutzung von Referenden. Insbesondere äußerten sie Bedenken hinsichtlich der Formulierung der Fragestellung sowie der Fähigkeit dieses Verfahrens, klare und verlässliche Ergebnisse zu liefern, die anschließend als Grundlage für politische Entscheidungen dienen könnten. Die Mehrheit betonte, dass Referenden dazu neigen, komplexe Themen „auf Schwarz-Weiß zu reduzieren, was selten der Realität entspricht“, und sprach sich dafür aus, Referenden nur als Ausnahmeinstrument für Fragen von großer symbolischer Bedeutung einzusetzen.

Nichtsdestotrotz wurde das „Referendum über eine gemeinsame Initiative“ von einigen linken Politiker*innen unterstützt. Diese meinten, man müsse die Regeln für solche Mechanismen vereinfachen, und zwar insbesondere die Bestimmung, dass 10 Prozent der Unterschriften aller Wähler*innen erforderlich sind, um ein Referendum in die Wege zu leiten. Diese Schwelle sei nahezu unerreichbar, insbesondere vor dem Hintergrund einer Krise der intermediären Institutionen und zivilgesellschaftlichen politischen Organisation in der französischen Demokratie. Ein stellvertretender Bürgermeister griff die paradoxe Situation wie folgt auf:

„[Referenden über eine gemeinsame Initiative] sind wirklichkeitsnahe Prozesse, die die Möglichkeit bieten, Politiker herauszufordern und sie zu einer Debatte oder sogar zu einer Entscheidung zu zwingen. Das Problem ist, dass es intermediäre Institutionen

¹⁹ France 24, News Wires, 04.10.23: „France's Macron promises more referendums to decide on 'areas of national life'." Verfügbar unter: <https://www.france24.com/en/europe/20231004-macron-promises-to-let-referendums-decide-more-issues>

*braucht, die in der Lage sind, eine Forderung vorzubringen und eine große Anzahl von Unterschriften zu mobilisieren. Ich halte das für verzerrt (...) weil wir dieses Instrument genau in einer Zeit zugelassen haben, in der intermediäre Institutionen geschwächt werden. Am Ende erwecken wir die Illusion, dass es möglich ist, politische Entscheidungen infrage zu stellen – aber die nötigen Unterschriften werden nie erreicht, weil es nicht genug Menschen gibt, die sie sammeln können..“
(Stellvertretender Bürgermeister, Frankreich, Sozialistische Partei)*

Auf lokaler Ebene sind Referenden seit der Verabschiedung eines Gesetzes im Jahr 2003 zulässig, wenngleich sie nur selten zum Einsatz kommen. Bindenden Charakter haben sie nur bei einer Beteiligung von über 50 Prozent der Wahlberechtigten. Die meisten Gesprächspartner*innen zeigten sich skeptisch, was eine häufigere Durchführung von Referenden betrifft. Sie äußerten Bedenken im Zusammenhang mit der Legitimität des Prozesses, mit niedrigen Beteiligungsquoten und mit Fragen, die das geografische Gebiet betreffen. Nur ein Befragter – ein konservativer Bürgermeister – hielt ein lokales Referendum für einen potenziell nützlichen Mechanismus, um die Wähler*innen über zwei Optionen für öffentliche Investitionen abstimmen zu lassen.

Zusammenfassend wurde direkte Demokratie in Form von Referenden oder Bürgerinitiativen von den meisten Interviewten zurückhaltend und mit Vorsicht betrachtet. Besonders deutsche Entscheidungsträger*innen zeigten am meisten Interesse an solchen Instrumenten. In Großbritannien waren die Befragten hingegen überwiegend wenig begeistert von einer verstärkten Nutzung von Referenden zur Entscheidungsfindung in politischen Fragen. Französische Interviewpartner*innen betonten insbesondere nationale (aber kontrollierte) Initiativen, wie im nächsten Abschnitt erläutert. Der Großteil aller Befragten teilte jedoch grundlegende Bedenken hinsichtlich der Wahrung demokratischer Prinzipien und des Schutzes von Minderheitenrechten bei der Umsetzung direkter Demokratie.

5.5. Petitionen

In Deutschland wurden öffentliche Petitionen von einigen Politiker*innen, und zwar meist von sozialdemokratischen oder grünen Bündnissen, als konstruktive und nützliche Mechanismen demokratischer Partizipation unterstützt. Einige Politiker*innen waren der Meinung, dass das derzeitige Wahlsystem eine gewisse Passivität unter den Bürger*innen fördere, weil es einen bequemen Ausgangspunkt für Kritik biete, aber allzu oft die Flucht vor der Verantwortung ermögliche. Vor diesem Hintergrund hielten mehrere Politiker*innen eine Ausweitung des Petitionssystems für potenziell vorteilhaft. Im Vergleich zu Bürgerräten und Bürgerhaushalten wurden Petitionen von einigen von ihnen als niedrighschwelligerer und weniger ressourcenintensiver Mechanismus einer politischen Beteiligung angesehen. Die, die Petitionen befürworteten, erwarteten zudem, dass sie für mehr Engagement von politischen Vertreter*innen und Kandidat*innen in ihren Wahlkreisen sorgen und zu mehr politischer Mobilisierung auch zwischen Wahlen befördern.

„ In meinem Wahlkreis, das gibt es viele Menschen, die mit bundespolitischer Politik unzufrieden sind, die sich normalerweise zurückziehen würden, meckern würden. Und ich hab ihnen sozusagen dieses Mittel der Petition mit an die Hand gegeben [...] Diese Petition [in meinem Wahlkreis in 2022] war erfolgreich und ich merke, dass das, was mit den Menschen macht, dass sie sagen, sie konnten selber etwas verändern. Sie kriegen eine Anhörung im Bundestag, sie werden gehört, es geht noch nicht mal unbedingt darum, dass sie sozusagen dann auch Erfolg hatten, sondern ihnen einen Weg in das demokratische System, eine Tür, ein Platz im demokratischen, repräsentativen System zu ermöglichen. Ich glaube, dafür kann ein offizielles Petitionswesen vielleicht mit verstärkten Rechten, eine Riesenchance sein.“
(Bundestagsabgeordneter, Deutschland, Sozialdemokrat)

Zwei französische Interviewpartner*innen erwähnten Petitionen als eine Möglichkeit, Themen auf die politische Agenda zu setzen, die sonst möglicherweise nicht gehört würden, und so Anliegen von Minderheiten Gehör zu verschaffen.

„Petitionen sind ein bisschen anders: Bei einer Petition geht es darum, wie man ein Thema, das für eine beträchtliche Anzahl an Menschen interessant ist, es aber nicht schafft, die Schallmauer einer Tagesordnung zu durchbrechen, auf die Tagesordnung einer Versammlung bringt, damit darüber debattiert wird. Das ist Voraussetzung dafür, dass man sagen kann, dass sich eine Minderheit für das Thema interessiert. Und wenn diese Minderheit groß genug ist, wird es dann zu einem Thema für die Mehrheit.“
(Verwaltungsmitarbeiter, Frankreich)

Ein Politiker forderte ein „Bürgerrecht auf Anrufung des Gemeinderats“, um den Gemeinderat zur Diskussion über ein politisches Thema zu zwingen, wenn genügend lokale Unterschriften gesammelt werden, damit das Thema auf die Tagesordnung gesetzt werden kann. Dabei wurde eine Form von Reziprozität vorgeschlagen, bei der die Person, die den Prozess in die

Wege geleitet hat, eingeladen wird, den eigenen Vorschlag im Gemeinderat zu verteidigen, und der Gemeinderat darauf antworten und seine Position begründen muss:

„Wenn wir über Demokratie sprechen, dann ist das Nützlichste, was Bürger tun können, sich an Politiker zu wenden (...) um sie zur Diskussion aufzufordern. Das wäre fast wie ein Änderungsrecht oder eine Bürgersache. Auf diese Weise würden wir die Demokratie stärken, ohne mit der repräsentativen Demokratie zu konkurrieren, und das ist viel interessanter. Als Bürger hätte man die Möglichkeit, einen Vorschlag für eine Gemeinderatsresolution einzubringen, wenn man eine Anzahl von X Unterschriften hat. Die Gemeindebehörde wäre verpflichtet, den Vorschlag auf die Tagesordnung zu setzen. Der Vorschlag würde dann von dem Bürger, der ihn zentral eingebracht hat, verteidigt. Man zwingt die Gemeindebehörde, einen Standpunkt zu beziehen. Dabei stellt man nicht in Frage, dass das repräsentativ ist, die Gemeindebehörde kann den Vorschlag ablehnen, aber dann muss sie die Ablehnung begründen.“ (Stellvertretender Bürgermeister, Frankreich, Sozialistische Partei)

Mehrere Politiker*innen aus dem Vereinigten Königreich erwähnten öffentliche Petitionen, wobei sie vor allem auf die Vorteile des Petitionsprozesses im schottischen Parlament verwiesen und beschrieben, wie die Arbeit des Petitionsausschusses dieses Parlaments Möglichkeiten für eine echte Beteiligung der Öffentlichkeit am demokratischen Prozess eröffnet. Eine befragte Person wies darauf hin, dass solche Petitionen in Schottland zu mehreren Gesetzesänderungen geführt haben. Eine andere war der Ansicht, gut strukturierte Petitionsausschüsse könnten dazu beitragen, parteiliche und ideologische Hürden zwischen Parlamentsmitglieder*innen, die in den Ausschüssen vertreten sind, zu überwinden:

„Die Tagesordnung [des Ausschusses für öffentliche Petitionen] ist so umfangreich, dass die Fraktionsvorsitzenden keine Zeit haben, einen Blick darauf zu werfen, weshalb die Politiker, die in den Ausschuss kommen, meist keine Anweisungen haben. Sie müssen vielmehr ihren Verstand nutzen, was zu einer wesentlich befriedigenderen Auseinandersetzung mit einem Thema führen kann ... [Man] setzt sich tendenziell wesentlich eingehender mit den einzelnen Themen auseinander und es finden tatsächlich deutlich weniger Abstimmungen zwischen den Mitgliedern statt, wenn die Entscheidung, zu der wir gekommen sind, strittig ist.“ (Abgeordneter des schottischen Parlaments, Conservative Party)

5.6. Sichtweisen nach parteipolitischer Zugehörigkeit

Die Einstellungen zu demokratischen Innovationen ließen sich nicht ausnahmslos auf die Parteipolitik übertragen, wenngleich bestimmte Muster deutlich wurden.

In Deutschland ging es beim parteipolitischen Hauptunterschied nicht um das Für und Wider bestimmter Formate demokratischer Innovationen. Vielmehr ergab sich ein Unterschied zwischen denen, die den Fokus in erster Linie auf politische Outputs richteten, und denen, die eher an politischen Inputs interessiert waren. Diejenigen, deren Augenmerk auf den Outputs des demokratischen Prozesses lag, hielten die Effizienz und Effektivität der Politikgestaltung für vorrangig, wohingegen diejenigen, denen die Inputs wichtiger waren, eine wirkliche Bürgerbeteiligung an der Gestaltung der Politik als ebenso wichtig, wenn nicht sogar als noch wichtiger ansahen. Einerseits hatten konservative und liberale Politiker*innen tendenziell eine verwaltungstechnischere und stärker Output-orientierte Sichtweise. Für viele von ihnen war die Qualität der Ergebnisse von vorrangiger Bedeutung, während Verfahrensfragen eher eine sekundäre Rolle spielten. Eine Ausweitung der Bürgerbeteiligung wäre somit nur dann sinnvoll, wenn sie der Qualität und der Wirksamkeit politischer Outputs nicht „schadet“. Diskussionen darüber, wie andere Prozesse ebenfalls zu besseren Ergebnissen führen könnten, waren rar.

„Ich glaube, dass nicht geringgeschätzt werden darf, das es schon sehr viel Einflussmöglichkeit für die Bürgerinnen und Bürger gibt und dass wir was darüber hinaus geht, immer auch unter dem Gesichtspunkt bewerten müssen, ob wir Politik am Weg oder am erreichten Ziel bemessen. Und das ist schon letztlich das Spannungsverhältnis zwischen der Ausweitung direktdemokratischer Möglichkeiten und dem, was wird vom Staat erwarten, als Ergebnis zu liefern.“ (Regionalpolitiker, Süddeutschland, konservatives Lager)

Andererseits neigten Befragte der Sozialdemokraten und Grünen dazu, dem eigentlichen Wert der Einbeziehung der Öffentlichkeit in die Entscheidungsfindung eine größere Bedeutung beizumessen. Ihre Sichtweise deckte sich mit einer breiter angelegten Auffassung von Demokratie und sozialer Gerechtigkeit, nach der eine wirkliche Bürgerbeteiligung als wesentliche Grundlage anzusehen wäre. Eine Fokussierung auf einen besseren, stärker partizipatorischen Prozess könnte die Qualität der Demokratie in Bezug auf Inklusion, Repräsentativität und soziale Gerechtigkeit verbessern. Zudem könnte, wie einige argumentierten, eine inklusivere Partizipation auch für mehr Gerechtigkeit in Politik und Entscheidungsfindung sorgen. Es wurde jedoch nur wenig darüber nachgedacht, wie bessere Partizipationsprozesse gleichzeitig auch für effizientere Ergebnisse sorgen könnten. In Deutschland war dies der deutlichste Unterschied, der entlang von Parteigrenzen auftrat.

In Frankreich zeigte sich bei den Entscheidungsträger*innen eine ähnliche Links-Rechts-Spaltung. Konservative zeigten ein größeres Interesse an lokalen Referenden als Möglichkeit, zu einer Entscheidung zwischen verschiedenen öffentlichen Investitionsprojekten zu gelangen. Interviewte aus dem grünen und linken Lager bevorzugten dagegen deliberativere Prozesse, die auch auf einen landesweiten Entscheidungsfindungskontext angewandt werden können. Doch auch unter den Befürworter*innen deliberativer demokratischer Innovationen

herrschte allgemein die Auffassung, dass die versprochenen Ergebnisse dieser Prozesse auf eine ehrliche und nachhaltige Weise kommuniziert und umgesetzt werden müssen. Das Beispiel von Präsident Macron, der sein Versprechen brach, alle aus dem Bürgerabkommen für das Klima hervorgegangenen Vorschläge zu berücksichtigen, hatte der Legitimität dieses Prozesses nach Ansicht zahlreicher Gesprächspartner*innen erheblich geschadet, wenngleich auch ein gewisses Verständnis für die Beweggründe hinter Macrons Entscheidung zum Ausdruck kam.

Im Vereinigten Königreich sah die Situation dagegen etwas anders aus. Konservative Politiker*innen verteidigten die bestehenden Institutionen und Prozesse tendenziell am meisten, wenngleich sie sich jeweils dafür interessierten, wie zumindest eine Form von demokratischer Innovation umgesetzt werden könnte. Sie waren jedoch der Auffassung, dass dies immer in einem eng gefassten und begrenzten Umfang geschehen sollte. Die Antworten der Liberaldemokraten wichen verhältnismäßig stark voneinander ab und schwankten zwischen der Ablehnung jeder erwähnten Form von demokratischer Innovation und einer enthusiastischen Befürwortung in bestimmten Fällen. Labour-Politiker*innen vertraten tendenziell die Ansicht, „die Öffentlichkeit“ wolle, dass Politiker*innen weiterhin ihrer Aufgabe nachkommen, zu regieren und öffentliche Dienstleistungen anzubieten. Für die meisten war es am wichtigsten, mehr Geld für öffentliche Dienstleistungen aufzubringen und den vorhandenen Wohlstand neu zu verteilen, was beides als Möglichkeit angesehen wurde, der Unzufriedenheit der Öffentlichkeit mit der Demokratie entgegenzuwirken. Sie äußerten sich tendenziell instinktiv zurückhaltend, was demokratische Innovationen angeht, die sie als zweitrangig bewerteten und sogar als potenzielle Ablenkung von der Verwirklichung wichtigerer Veränderungen ansahen. Einfach ausgedrückt: demokratische Innovationen passten nicht in die typische Problemdiagnose von Labour-Politiker*innen.

Während sie in der Frage der Umverteilung und der Notwendigkeit, öffentliche Dienstleistungen zu verbessern, oft mit ihren Labour-Kolleginnen *übereinstimmten*, *unterstützten Grüne und SNP-Politikerinnen* demokratische Innovation als Teil eines umfassenderen Ansatzes zur Erneuerung der Demokratie und zur Bekämpfung des Problems der öffentlichen Unzufriedenheit. Hierbei handelte es sich nicht um eine unkritische Unterstützung für demokratische Innovationen und auch nicht um eine Forderung nach einem „Alles, überall und gleichzeitig“-Ansatz, sondern es war vielmehr ein Wunsch, zu versuchen, die zugrunde liegende Kultur der Demokratie in einer Weise zu verändern, die von Gesprächspartner*innen aus anderen Parteien nicht zum Ausdruck gebracht wurde.

6. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

1. **Politische Entscheidungsträger*innen sind nur selten grundsätzlich gegen demokratische Innovationen. Jedoch bleibt das Thema in Bezug auf die aktuellen Herausforderungen der Demokratie von geringer Bedeutung.**

Demokratische Innovationen riefen in den Interviews selten starke Reaktionen hervor. Jedoch waren die meisten Politiker*innen und Verwaltungsmitarbeitenden offen, über das Thema der demokratischen Erneuerung und die verschiedenen Vorschläge zu diskutieren. Während nur wenige Gesprächspartner*innen eine große Begeisterung zeigten, lehnte lediglich eine befragte Person jede Form von demokratischer Innovation gänzlich ab. Viele der Befragten äußerten Besorgnis über die Funktionsweise der Demokratie in ihren jeweiligen Ländern, sie betrachteten demokratische Innovationen jedoch nicht als zentralen Schlüssel zur Behebung dieser Herausforderungen der repräsentativen Demokratie. Vielmehr wurden Demokratische Innovationen als nützlich in spezifischen Kontexten angesehen, als eine Lösung für spezielle Probleme in bestimmten Situationen, nicht jedoch als einen Ansatz zur Verbesserung der Demokratie im Allgemeinen. Politiker*innen äußerten selten Bedenken, durch demokratische Innovationen Macht über Entscheidungen zu verlieren. Häufiger schrieben sie neue Formen der Bürgerinnenbeteiligung eine geringere Priorität im Vergleich zur Verbesserung der bestehenden demokratischen Strukturen und Prozesse zu.

Empfehlungen für zivilgesellschaftliche Akteure:

Um mit politischen Entscheidungsträger*innen ins Gespräch über Demokratische Innovationen zu kommen, sollten Fürsprecher*innen davon ausgehen, dass Politiker*innen zwar kritisch, aber offen für einen Dialog sind. Dabei ist wichtig, die Bedeutung Demokratischer Innovationen stärker als einen Teil der Lösung für die Herausforderung der Demokratie zu betonen. Diese Herausforderungen werden im Allgemein auch von den meisten Entscheidungs-träger*innen gesehen und viele haben ein Interesse daran, die Funktionsweise und die Zufriedenheit mit der repräsentativen Demokratie zu verbessern. Der gemeinsamen Nenner in Bezug auf die geteilten Sorgen über die Herausforderungen der Demokratie kann somit als Ausgangspunkt für Gespräche über Demokratische Innovationen dienen– jedoch ohne dabei partizipative und deliberative Demokratie sofort der repräsentativer Demokratie *gegenüberzustellen*. Vielmehr ist mit einer größeren Offenheit zu rechnen, wenn Gespräche über neue Formen der Bürgerbeteiligung und Partizipation explizit mit Überlegungen zu der Frage verknüpft werden, wie sich die repräsentative Demokratie verbessern lässt und wie sich Demokratische Innovationen in bestehende Strukturen sinnvoll und ergänzend integrieren lassen. Entscheidungsträger*innen reagieren zudem eher positiv, wenn Demokratische Innovationen in einer Weise präsentiert und gestaltet werden, die ihnen hilft, das Funktionieren der Institutionen des demokratischen Systems zu garantieren. Es könnte somit hilfreich sein, intrinsische Argumente für einen deliberativen Dialog mit den Bürger*innen mit extrinsischen Argumenten hinsichtlich des Funktionierens des System der repräsentativen Demokratie zu verbinden.

2. Entscheidungsträger*innen erkennen Demokratische Innovationen nicht als „Marke“ oder als zusammenhängendes Feld, was zu einem eingeschränkten Interesse und zu einem begrenzten Wissen führt.

Aufgrund der teilweise gering wahrgenommenen Bedeutung bei vielen Entscheidungsträger*innen werden Demokratische Innovationen zudem häufig nicht als ein etabliertes Konzept anerkannt. Für die meisten Politiker*innen sind Demokratische Innovationen keine „Marke“ mit Wiedererkennungswert oder ein etabliertes Fachgebiet mit einer Bandbreite an Instrumenten, wie sie etwa viele Wissenschaftler*innen, zivilgesellschaftliche Akteure und Verwaltungsmitarbeitende, die sich für demokratische Reformen und Erneuerungen einsetzen, sehen. So hielt sich auch das Interesse, mehr über Demokratische Innovationen zu erfahren, in den Gesprächen zunächst in Grenzen. Nach den Formen der Bürgerbeteiligung gefragt, die sie bevorzugen würden, verwiesen Politiker*innen zudem oft auf traditionelle Formate wie Konsultationen, öffentliche Versammlungen oder persönliche Gespräche mit Wähler*innen, die sich deutlich von partizipativen und deliberativen Formaten der demokratischen Innovation unterscheiden. Darüber hinaus hatten viele Interviewte, selbst wenn sie bestimmter Formate demokratischer Innovationen kannten, nur begrenztes Wissen über die Details– zum Beispiel war das Wissen darüber, wie Bürgerräte in der Praxis funktionieren, oftmals gering. Befragte machten oft widersprüchliche Aussagen über bestimmte Formen der Beteiligung, was darauf hindeutet, dass ihre Ansichten nicht als ganzheitlich und vollständig ausgeprägt, sondern eher als durch einen sachlichen Dialog veränderbar verstanden werden sollten.

Empfehlungen für zivilgesellschaftliche Akteure:

Beim Präsentieren von Initiativen für demokratische Innovationen gegenüber Entscheidungsträger*innen sollten Befürworter*innen sorgfältig bewerten, welche Annahmen sie über die Akteur*innen machen, mit denen sie in Kontakt treten. Rahmenbedingungen, Argumente und Sprache, mit denen diejenigen, die im Bereich tätig sind, vertraut sind, sind wahrscheinlich nicht die gemeinsamen Bezugsrahmen für ihre Gesprächspartner*innen. Demokratische Innovation sollte nicht als eine „Marke“ an sich präsentiert werden, sondern vielmehr als ein Set von verschiedenen Formaten und Werkzeugen. Um das Verständnis zu verbessern, ist es wichtig zu erklären, wie sich deliberative und partizipatorische Formen der Bürgerbeteiligung von bestehenden Formaten unterscheiden. Gleichzeitig werden Gespräche wahrscheinlich erfolgreicher sein, wenn Befürworter*innen bestehende Formen der Bürgerbeteiligung in den „Werkzeugkasten“ der Beteiligung integrieren. Eine Verknüpfung der Diskussion über etablierte und innovativere Ansätze eröffnet die Möglichkeit, die verschiedenen Ziele deliberativer Formate verständlicher darzustellen und ihren ergänzenden Charakter besser zu erläutern. Hieraus könnte sich die Gelegenheit ergeben, bestimmte Instrumente und Mechanismen zu erörtern.

3. Der wichtigste Faktor für die Unterstützung demokratischer Innovationen durch Entscheidungsträger*innen ist praktische Erfahrung.

Wenngleich das Wissen über verschiedene Formen Demokratischer Innovationen gering war, war Wissen nicht der wichtigste Faktor für eine Unterstützung durch Entscheidungsträger*innen. Es wäre ein Fehler, davon auszugehen, dass diejenigen, die bestimmte Formen demokratischer Innovation unterstützten, sich durchweg auch besser mit den betreffenden Formaten auskennen. So haben wir beispielsweise festgestellt, dass selbst Befürworter*innen von Bürgerräten das Prinzip des Losverfahrens nicht vollständig verstanden. Allerdings hatten Interviewte, die praktisch mit einer bestimmten Form demokratischer Innovation in Kontakt gekommen waren, eine positivere Haltung gegenüber dieser Form. Wenn sie dabei die Gelegenheit hatten, in positiver Weise mit Bürger*innen zu interagieren, oder wenn sie positive Ergebnisse für weitere Gespräche im Rahmen ihrer täglichen Arbeit sahen, maßen sie dieser Form von demokratischer Innovation im Allgemeinen eine größere Wertschätzung bei. Entscheidungsträger*innen mit praktischen Erfahrung zeigten darüber hinaus auch mehr Verständnis für die Notwendigkeit, solche Prozesse mit den nötigen Ressourcen auszustatten, damit sie wie erforderlich ablaufen.

Empfehlungen für zivilgesellschaftliche Akteure:

Anstatt in abstrakter Weise Argumente zu verschiedenen Formen von demokratischer Innovation zu präsentieren, könnte es ein fruchtbarer Weg sein, Entscheidungsträger*innen die Möglichkeit zu geben, so nah wie möglich an die praktische Anwendung Demokratischer Innovationen zu kommen. Idealerweise würde die direkte Einbeziehung der Entscheidungsträger*innen den größten Erfahrungswert bringen, aber auch die Möglichkeit, gute Praxisbeispiele zu beobachten, könnte ebenfalls hilfreich sein. Dies funktioniert am ehesten bei denjenigen, die bereits offen für Demokratische Innovationen sind und ein ernsthaftes Interesse mitbringen. Zudem kann die Einbeziehung von Politiker*innen und Verwaltungsmitarbeitenden, die selbst bereits bestimmte Formen demokratischer Innovation umgesetzt haben oder daran beteiligt waren, Interesse erweitern und kollegialen Austausch zu Herausforderungen und Chancen liefern. Diese Entscheidungsträger*innen könnten überzeugende Fürsprecher*innen sein, da sie die täglichen Herausforderungen von Entscheidungsträger*innen selbst kennen und besser in der Lage sind, manchmal abstrakte Verfahren, Prozesse und Formate mit der konkreten, täglichen Arbeit der Politikgestaltung zu verbinden.

4. Kritik und Unterstützung beziehen sich in der Regel auf bestimmte Formen demokratischer Innovationen und nicht auf das Gesamtkonzept

Da die meisten Gesprächspartner*innen sich nur mit bestimmten Formen von demokratischer Innovation befasst hatten oder diese kannten, bezogen sich Argumente für oder gegen solche Innovationen in der Regel auf bestimmte Formen und Mechanismen. Personen mit Erfahrung mit einer bestimmten Form von demokratischer Innovation hatten oftmals ein größeres Bewusstsein für die damit verbundenen Probleme und

Herausforderungen. Wenn solche Herausforderungen angesprochen wurden, war dies jedoch meist nicht dahingehend zu verstehen, dass die betreffende Beteiligungsprozess nicht wiederholt werden sollte. Der Fokus der Diskussion lag tendenziell vielmehr darauf, wie das betreffende Format erfolgreicher gestaltet werden kann, was häufig mit der Frage einer angemessenen finanziellen und personellen Ausstattung zusammenhing. Knappe Haushaltsmittel und die Beschaffung von Ressourcen für eine optimale Umsetzung demokratischer Innovationen stellten eine ständige Sorge dar.

Empfehlungen für zivilgesellschaftliche Akteure:

Es ist wichtig, Entscheidungsträger*innen die Möglichkeit zu geben, Kritik zu äußern. Anstatt diese direkt zu widerlegen, sollten Befürworter*innen überlegen, ob die Kritik oder das Bedenken sich auf eine spezifische Form der demokratischen Innovation oder auf deren detaillierte Ausgestaltung bezieht, anstatt eine allgemeine Kritik an der demokratischen Innovation insgesamt zu sein. In diesem Fall könnte es sinnvoll sein, die Einschränkungen eines bestimmten Ansatzes anzuerkennen und zu diskutieren, ob dieser Ansatz am besten geeignet ist, bestimmte Ziele zu erreichen. Die Diskussion darüber, wie unterschiedliche Formen der demokratischen Innovation besser oder schlechter für spezifische Kontexte und Probleme geeignet sind, könnte helfen, legitime und konstruktive Bedenken von allgemeineren Ablehnungen zu unterscheiden. Zudem macht es die Diskussion weniger konfrontativ, wenn anerkannt wird, dass es Fälle gibt, in denen Formen der demokratischen Innovation nicht gut funktioniert haben – zum Beispiel, weil sie nicht gut gestaltet, nicht ausreichend finanziert oder nicht richtig in bestehende Strukturen integriert wurden – und ermöglicht eine tiefere Auseinandersetzung mit spezifischen Formaten und deren Verbesserung.

5. Die Rolle und Einbindung der organisierten Zivilgesellschaft wird bei der Stärkung der Demokratie als entscheidend angesehen.

Politiker*innen, die eine Verbesserung der Bürgerbeteiligung anstrebten, äußerten Skepsis gegenüber einer möglichen Überabhängigkeit von Formaten, die auf die direkte Rekrutierung von Individuen zur Teilnahme angewiesen sind. Sie betonten die Bedeutung eines zusätzlichen Akteurs, den sie als wichtiges Bindeglied in der Interessenvertretung und Bündelung von Anliegen zwischen der breite der Bevölkerung und einem strukturierten demokratischen Prozess sehen: die organisierte Zivilgesellschaft. Einige Interviewpartner*innen wiesen darauf hin, dass Ansätze wie das Losverfahren nicht der einzige oder beste Weg seien, gerade um unterrepräsentierte Gruppen in den bestehenden repräsentativen Mechanismus einzubeziehen. Zivilgesellschaftliche Gruppen auf Gemeindeebene wurden hingegen oft als besonders erfolgreich beschrieben, da sie gut vernetzt und organisiert seien, ohne dabei zu viel Druck auf einzelne Personen auszuüben. Befürworter*innen von demokratischen Innovationen auf lokaler Ebene betonten, dass diese Formate am besten funktionieren, wenn die organisierte Zivilgesellschaft mit eingebunden wird und dabei unterstützt, Menschen in den Prozess einzubinden.

Empfehlungen für zivilgesellschaftliche Akteure:

Diejenigen, die sich für demokratische Innovationen aussprechen, sollten deutlich machen, wie die organisierte Zivilgesellschaft bereits in partizipative und deliberative Demokratieprozesse integriert ist oder wie dies möglich wäre. Dies ist besonders wichtig, wenn sie mit Politiker*innen sprechen, die die Bürgerbeteiligung fördern möchten und enge Beziehungen zu zivilgesellschaftlichen Gruppen pflegen. Es ist wichtig, das Losverfahren nicht als das einzige Mittel zu präsentieren, um das Argument der „üblichen Verdächtigen“ zu überwinden. Vielmehr könnte es hilfreich sein, die Stärken von partizipativen und deliberativen Formaten mit der Organisationskraft der Zivilgesellschaft zu verbinden.

6. Politischer Kontext ist entscheidend – Demokratieprobleme werden in den Ländern sehr unterschiedlich verstanden, was zu unterschiedlichen Perspektiven auf die Rolle Demokratischer Innovation führt

Obwohl die meisten übergreifenden Erkenntnisse in allen drei Ländern zutreffen, wurden zentrale Unterschiede in den Perspektiven festgestellt, die sich in den nationalen politischen Kontexten widerspiegeln. Dies beeinflusste die Bedeutung Demokratischer Innovationen. Im Vereinigten Königreich beschrieben viele Politiker*innen das politische System als so grundlegend beschädigt, dass die Schaffung von Bürgerräten und Bürgerhaushalten als relativ nebensächlich und unbedeutend erachtet wurde. Vielmehr gehe es darum bestehende Strukturen zu stärken und zu verbessern. Zudem hielten viele die wirtschaftliche Lage für so schwierig, dass sie in Frage stellten, ob es gerechtfertigt sei, Mittel von der Verbesserung öffentlicher Dienstleistungen abzuzweigen, um etwa deliberative Prozesse ergänzen einzuführen. Der Ausblick in Schottland war insgesamt etwas positiver, da dort zwei regierende Parteien demokratische Erneuerung als Teil ihrer politischen Agenda aufgenommen hatten.

In Frankreich wurden Demokratische Innovationen als etablierter angesehen, weshalb der Fokus der Diskussion stärker auf deren Rolle im Hinblick auf einen Systemwandel lag. Der Nutzen Demokratischer Innovationen wurde häufig durch die Frage betrachtet, wie man der zunehmenden öffentlichen Unzufriedenheit mit dem politischen System, die in Frankreich immer häufiger zu beobachten ist, sinnvoll begegnen kann. Zweifel bezogen sich weniger auf den eigentlichen Wert neuer Formen demokratischer Partizipation als vielmehr auf die Qualität ihrer Umsetzung und die Wahrscheinlichkeit, dass sie tatsächliche Veränderungen nach sich ziehen.

Schließlich wurden in Deutschland die institutionellen Strukturen als relativ stark angesehen, und der Fokus vieler Befragter lag auf der demokratischen Kultur und der Partizipation von Bürger*innen. Eine zentrale Sorge war der Zuwachs der rechtsextremen AfD und die damit verbundenen Herausforderungen für das Funktionieren der parlamentarischen Demokratie. Die Offenheit für demokratische Innovationen war daher am stärksten ausgeprägt, wenn diese als eine Möglichkeit zur Stärkung der repräsentativen Demokratie betrachtet wurden.

Empfehlungen für zivilgesellschaftliche Akteure:

Die Auseinandersetzung mit Entscheidungsträger*innen muss den nationalen Kontext berücksichtigen. Während es einen starken Austausch zwischen Forschenden und Praktiker*innen gibt, die international an demokratischen Innovationen arbeiten, wird die Wahrnehmung und Reaktion auf Diskussionen zu diesem Thema für Nicht-Expert*innen stark durch den nationalen politischen Kontext beeinflusst. Die meisten Politiker*innen – abgesehen von denen, die bereits Verfechter*innen des Themas sind – betrachteten demokratische Innovationen aus einer instrumentellen, pragmatischen Perspektive. Mit anderen Worten, es ist für viele Politiker*innen wichtig, die Frage beantworten zu können: „Welches Problem kann ich damit lösen?“ Die Antwort auf diese Frage hängt in der Regel vom jeweiligen Kontext ab. Dabei ist es von entscheidender Bedeutung, eine Erklärung dafür parat zu haben, warum demokratische Innovationen Politiker*innen beispielsweise dabei helfen können, dem Aufkommen extremistischer oder populistischer Parteien entgegenzuwirken. Oder warum sie möglicherweise dafür geeignet wären, Argumente für die Reform von Wahlsystemen oder Kommunalverwaltungsbefugnissen zu untermauern. Eine Anpassung von Botschaften und Beteiligungskonzepten an die gegebenen Rahmenbedingungen kann dazu führen, dass den Diskussionen über demokratische Innovationen eine größere Bedeutung beigemessen wird.

7. Entscheidungsträger*innen wollen das demokratische System verbessern, aber sie wollen eine schrittweise Evolution und keine Revolution.

Wenn das Thema demokratische Innovation mit ihren allgemeinen Sorgen über die Demokratie verbunden wurde, auf persönlichen Erfahrungen aufbaute und sich auf konkrete Formate konzentrierte, waren viele Gesprächspartner*innen bereit, sich auf Diskussionen darüber einzulassen. Allerdings wurde demokratische Innovation fast durchgehend als Ergänzung und Stärkung bestehender Institutionen und Prozesse betrachtet. Statt grundlegender, umfassender Veränderungen am demokratischen System sprachen die Befragten über schrittweise Entwicklungen. Selbst jene, die von demokratischen Innovationen überzeugt waren oder in der Regierung an deren Gestaltung und Umsetzung arbeiteten, äußerten sich zurückhaltend gegenüber einem „Everything, everywhere, all at once“-Ansatz. Diese Vorsicht resultierte aus der Sorge, dass eine allzu radikale Herangehensweise die kontinuierliche, schrittweise Arbeit untergraben könnte, die bereits zur Förderung qualitativ hochwertiger demokratischer Innovationen geleistet wird.

Empfehlungen für zivilgesellschaftliche Akteure:

Wer mit amtierenden politischen Entscheidungsträger*innen an demokratischen Innovationen arbeiten will, wird in der Regel auf schrittweise Strategien setzen müssen. Es braucht Zeit und gezielte Maßnahmen an mehreren Orten, um mehr Politiker*innen für deliberative und partizipative Verfahren zu gewinnen. Die kritische Offenheit, die viele Entscheidungsträger*innen zeigen, kann oft am besten genutzt werden, indem klein

angefangen, erste Erfolge erzielt und dann schrittweise aufgebaut wird. Befürworter*innen demokratischer Innovation, die einen schnellen und umfassenden Wandel fordern und diesen als grundlegende Transformation der Demokratie darstellen, werden auf hohe Widerstände in etablierten politischen Institutionen stoßen. Die meisten Akteur*innen, die im politischen Betrieb tätig sind, suchen nicht nach einer demokratischen Revolution, sondern einer schrittweisen Verbesserung des bestehenden Systems.

Anhang A: Anmerkungen zur Methodik

Ziel dieses Forschungsprojekts war es, die Perspektiven politischer Entscheidungsträger*innen zu demokratischen Innovationen in Frankreich und Deutschland und im Vereinigten Königreich zu untersuchen. In zwei qualitativen Phasen durchgeführt, zielte das Projekt darauf ab, die Wahrnehmungen, Herausforderungen und Potenziale demokratischer Innovationen aus Sicht politischer Entscheidungsträger*innen näher zu beleuchten.

Zunächst führten wir qualitative Einzelinterviews mit politischen Entscheidungsträger*innen in Frankreich, Deutschland und dem Vereinigten Königreich durch. Dabei wollten wir herausfinden, welche Herausforderungen sie für die repräsentative Demokratie sehen und welche Einstellungen und Erfahrungen sie mit demokratischen Innovationen haben. Diese erste Phase bildete die Hauptdatenquelle für die Analysen in diesem Bericht.

In einem zweiten Schritt führten wir auf Grundlage dieser Gespräche und ihrer strukturierten Auswertung zwei ergänzende Workshops durch. Ziel dieser Workshops war es, eine vielfältige Gruppe von Akteurinnen – politische Entscheidungsträgerinnen, Vertreter*innen der Zivilgesellschaft und Verwaltungsmitarbeitende – zusammenzubringen, um sich mit den in den Interviews aufgekommenen Themen und Perspektiven auseinanderzusetzen.

Die Ergebnisse des Projekts und seiner beiden Forschungsphasen sind in diesem Abschlussbericht zusammengefasst, der in englischer, deutscher und französischer Sprache veröffentlicht wird.

Methodik

Phase 1: Eliteinterviews

In der ersten Phase wurde eine Reihe von qualitativen Interviews mit politischen Entscheidungsträger*innen in allen drei Ländern geführt. Zwischen Mai und Oktober 2023 fanden dabei insgesamt 55 solcher Interviews statt, davon 18 in Deutschland, 16 in Frankreich und 21 im Vereinigten Königreich. In Großbritannien wurde darauf geachtet, eine ähnliche Anzahl von Interviews in England und Schottland zu führen, um eine vergleichende Analyse zu ermöglichen – insbesondere da Schottland bereits eine größere Bandbreite demokratischer Innovationsformate erprobt hatte.

Die Teilnehmenden wurden so ausgewählt, dass sie alle wesentlichen politischen Strömungen, geografischen Regionen und Regierungsebenen – von der Kommunal- bis zur Nationalebene – repräsentierten. Der Großteil der Befragten bestand aus gewählten politischen Vertreter*innen. Zusätzlich wurden auch Verwaltungsmitarbeitende sowie eine kleine Anzahl von Fachleuten aus politischen Parteien, Stiftungen oder öffentlichen Verwaltungen einbezogen. Besonders wichtig war es, nicht nur Expert*innen oder bekennende Befürworterinnen demokratischer Innovationen zu interviewen, sondern eine breite und realistische Perspektive typischer politischer Repräsentant*innen zu erfassen. So

wurde sichergestellt, dass die Analyse nicht einseitig von Fachleuten für politische Beteiligung und demokratische Innovation geprägt wurde.

Die Interviews wurden jeweils in der Landessprache des betreffenden Landes anhand eines gemeinsamen Interviewleitfadens geführt, der in Anhang B dieses Berichts enthalten ist. Die Transkripte wurden thematisch innerhalb jedes Landes strukturiert analysiert, bevor die Ergebnisse systematisch zwischen den Ländern verglichen wurden.

Dieser Bericht basiert hauptsächlich auf den strukturierten und systematischen Auswertungen der Interviews. Das Forschungsteam folgte einem gemeinsamen methodischen Ansatz, um übergreifende Themen und Kategorien zu identifizieren. Dadurch konnten zentrale Muster herausgearbeitet werden, die sich durch die unterschiedlichen politischen Landschaften Frankreichs, Deutschlands und Großbritanniens ziehen. Anschließend wurden die Interviewtranskripte entlang dieses Rahmens umfassend analysiert, sodass differenzierte Einblicke gewonnen werden konnten. Diese Vorgehensweise ermöglichte nicht nur ein vertieftes Verständnis der Sichtweisen politischer Entscheidungsträger*innen auf demokratische Innovation, sondern auch eine fundierte länderübergreifende Vergleichsanalyse. Die Ergebnisse, die in diesem Bericht präsentiert werden, spiegeln sowohl die Gemeinsamkeiten als auch die komplexen Unterschiede in den Perspektiven der politischen Akteur*innen wider.

Phase 2: Engagement-Workshops

Aufbauend auf den Erkenntnissen der Elite-Interviews aus Phase 1 wurde in der zweiten Phase des Projekts eine Reihe vertiefender Workshops in Deutschland und Frankreich durchgeführt. Ziel war es, sowohl Vertreter*innen der bereits in Phase 1 identifizierten Zielgruppen als auch Repräsentant*innen zivilgesellschaftlicher Organisationen einzubeziehen, die sich mit der Förderung öffentlicher Beteiligung befassen.

Die Workshops dienten als dynamische Foren für den Austausch unterschiedlicher Perspektiven zur Nützlichkeit und den Herausforderungen demokratischer Innovationen. Im Mittelpunkt standen Diskussionen darüber, wie bestehende Unterschiede in den Sichtweisen überwunden werden können. Gemeinsam mit den Teilnehmenden erarbeitete das Forschungsteam konkrete Empfehlungen und Maßnahmen, um spezifische Herausforderungen und Barrieren zu adressieren, die in Phase 1 identifiziert worden waren.

Durch Erfahrungsberichte, Forschungsergebnisse und andere relevante Impulse sollten die Teilnehmenden dazu angeregt werden, ihre Positionen zu überdenken und potenziell transformative Ansätze zu identifizieren. Ziel war es zu untersuchen, inwiefern solche Impulse – etwa durch Praxisbeispiele oder wissenschaftliche Erkenntnisse – zu einer Neubewertung der eigenen Haltung führen und neue Handlungsmöglichkeiten eröffnen könnten. Auf Grundlage der in den Workshops gewonnenen Erkenntnisse wurden gezielte Empfehlungen für die Ansprache politischer Entscheidungsträger*innen entwickelt. Die Ergebnisse dieser Diskussionen sind in diesem Bericht zusammengefasst.

Beratungsgruppe

Eine Advisory Group aus zehn Expert*innen, die sich mit demokratischer Erneuerung in Deutschland, Frankreich, dem Vereinigten Königreich und darüber hinaus beschäftigen, begleitete und beriet das Projekt. Im Verlauf von vier gemeinsamen Sitzungen leistete die Gruppe wertvolle Beiträge, indem sie kritische Fragen identifizierte, Impulse für die Forschung setzte und die Entwicklung des Interviewleitfadens beratend unterstützte. Mit Diskussionen über die Ergebnisse der Interviews, die Inputs für die Vorbereitung der Workshops lieferten, war sie an dem gesamten iterativen Prozess beteiligt. Dies trug dazu bei, die Tiefgründigkeit und Relevanz des Projekts zu erhöhen.

Forschungsteam

Die Studie wurde von einem internationalen Forschungsteam unter der Leitung von **d|part** durchgeführt. Zuständig für die Studie zu Frankreich war François-Xavier Demoures von **Grand-Récit**. Die Studie zum Vereinigten Königreich wurde von Daniel Kenealy von der **University of Edinburgh** durchgeführt. Zuständig für die Studie zu Deutschland waren Jan Eichhorn und Neele Eilers von **d|part**, die das Projekt zudem koordinierten.

Anhang B: Interviewleitfaden der Studie

A. Einleitung (5min)

Das Interview wird von mir und ich arbeite für den unabhängigen, überparteilichen Berliner Think Tank d|part, der zu politischer Partizipation forscht. Gemeinsam mit Grand Récit in Frankreich und der Universität Edinburgh führen wir ein internationales Forschungsprojekts zu demokratischen Innovationen in Deutschland, Frankreich und Großbritannien durch. Finanziell gefördert wird das Projekt von der Open Society Foundations und wird von uns bei dpart koordiniert.

Das Forschungsprojekts befasst sich mit dem Zustand der Demokratie und dem Verhältnis zwischen etablierten und neueren Formen der demokratischen Beteiligung. Es interessiert uns, wie politische Entscheidungsträger*innen auf demokratische Innovationen bzw. auf verschiedene Vorschläge blicken, die politischen Beteiligungs- und Entscheidungsprozesse erneuern möchten.

Dazu führen wir einer Reihe von qualitativen Interviews mit Entscheidungsträgern auf verschiedenen Regierungsebenen in Deutschland, Frankreich, England und Schottland durch. Wir sprechen dabei mit Abgeordneten, Verwaltungsmitarbeitenden, JournalistInnen.

Im weiteren Verlauf des Projekts veranstalten wir gemeinsame Workshops in denen zivilgesellschaftliche Akteur*innen zusammen mit Politiker:innen über demokratische Innovationen diskutieren werden. Unser Gespräch wird ungefähr 30- 40 Minuten dauern. Passt dieser Zeitpunkt dafür weiterhin gut, um das Interview zu führen?

Um die Analyse zu vereinfachen und auch, um zu einem späteren Zeitpunkt auf das Gespräch zurückgreifen zu können, möchte ich das Gespräch gerne aufzeichnen. Sind Sie damit einverstanden?

Hinweis auf das Info-Blatt:

- Alle Informationen und Meinungen, die Sie preisgeben, werden im Rahmen des Projekts anonymisiert und die Daten werden nicht für andere Zwecke verwendet.
 - Nur Personen, die direkt am Projekt beteiligt sind, haben Zugang zu den Projektdaten.
 - Wenn Sie es wünschen, werden Ihre Daten unmittelbar nach Ende des Projekts gelöscht.
 - Sie können Ihre Teilnahme bis 31.08.2023 widerrufen.
- ➔ Haben Sie Fragen dazu?

A. Verständnis von Demokratie und Partizipation

a) Was zeichnet für Sie eine gut funktionierende Demokratie aus?

- b) Wie schätzen sie den aktuellen Zustand der repräsentativen Demokratie in Deutschland ein?
- c) Was sind Ihrer Meinung nach die derzeit größten Herausforderungen für die repräsentative Demokratie?

B. Bisherige Erfahrungen mit demokratischen Innovationen

- d) Wie sollten demokratische Institutionen und politischen Akteure auf die beschriebenen aktuellen Herausforderungen reagieren bzw. sich verändern?
- e) Unabhängig davon, wie Sie dazu stehen, welche Formen der demokratischen Innovation sind Ihnen bisher begegnet? Kennen Sie irgendwelche Beispiele oder Initiativen?

C. Initiativen und Konzepte demokratischer Innovationen

Seit Jahren gibt es zahlreichen Vorschlägen und Ideen, wie die Qualität und Quantität der Bürgerbeteiligung am politischen Entscheidungsprozess verbessert werden kann. Diese Initiativen und Konzepte reichen von beratenden Formaten bis hin zu einer direkteren Übertragung von Entscheidungskompetenzen auf die Bürger. Um einen Überblick zu geben, haben wir die folgende Tabelle erstellt. Bitte werfen Sie einen Blick darauf.

Alle Formate können mehr oder weniger:	
beratend	↔ bindend / Entscheidungskompetenz
Typen	Formate
Direktdemokratische Formate	<ul style="list-style-type: none"> - Volksbegehren/ Bürgerbegehren (bottom up) - Volksentscheid/ Volksabstimmung (top down) - Obligatorisches Referendum (zb. Verfassungsänderung)
Deliberative demokratische Formate	<ul style="list-style-type: none"> - Bürgerhaushalte - Öffentliche Dialog- und Beratungsgremien - Bürgerräte / geloste Mini-Öffentlichkeiten
Digitale demokratische Formate	<ul style="list-style-type: none"> - Liquid democracy - Online-Beteiligungsformate (eg. E-panels, Hackathon, Beteiligungssoftware Consul)

- f) Welche dieser Formate könnten Ihrer Meinung nach nützlich sein? Und warum?
- g) Welche dieser Formate sind Ihrer Meinung nach eher weniger nützlich? Und warum?
- h) Falls nicht zuvor angesprochen: Einige Initiativen haben die Idee vorgebracht, dass Bürgerräte als repräsentative Mini-Öffentlichkeiten durch Losentscheid gebildet werden sollten. Auf diese Weise sollten eine bestimmte Anzahl von Menschen repräsentativ durch Losentscheid aus allen Bürgerinnen und Bürgern oder Bewohnerinnen in einem bestimmten Gebiet ausgewählt werden, um an den Bürgerrat teilzunehmen. Diese sollen dann über ein bestimmtes Thema beraten, Wissen sammeln und diskutieren um anschließend politische Empfehlung an die Politik abzugeben. Was halten Sie von der Idee losbasierter Bürgerräten?
- i) Wie sollten demokratische Innovationen/Bürgerräte Ihrer Meinung nach mit der Arbeit des Parlaments verknüpft werden? Wie bindend/ verpflichtend sollten die Entscheidungen sein, die in diesen Formaten getroffen werden?

D. Demokratische Erneuerungen fördern und umsetzen

- j) Was muss verändert werden, damit sich diese neuen Formen der demokratischen Beteiligung, die Sie unterstützen, umgesetzt werden können?

E. Abschluss

- k) Gibt es noch ein wichtiges Thema, das wir während des Gesprächs nicht angesprochen haben?