

**Ann-Kathrin Jeske
Katharina Thoms**

**SÜDWESTRUNDFUNK
STUDIO KARLSRUHE
ARD-Rechtsredaktion Hörfunk**

**Radioreport Recht
Aus der Residenz des Rechts
Dienstag, den 12. Dezember 2023**

<https://www.swr.de/swr1/sendung-sw1-radioreport-recht-100.html>

Mit Ann-Kathrin Jeske

Mehr Demokratie durch Bürgerräte?

Ann-Kathrin Jeske: Heute geht's um eine Grundsatzentscheidung der Mütter und Väter des Grundgesetzes: Nämlich um die Bundesrepublik als repräsentative Demokratie. Und um die Frage, ob sie ein Update braucht? Über 60 Millionen Wahlberechtigte gibt es in Deutschland und klar, da können nicht alle Entscheidungen basisdemokratisch getroffen werden. Da ist es sinnvoll, Vertreterinnen und Vertreter in den Bundestag, die Landtage und die Gemeindevertretungen zu wählen. Aber – aktuell stimmen in Deutschland mehr als 75 Prozent der Aussage zu: „Leute wie ich haben keinen Einfluss auf die Politik.“ Da läuft in der Demokratie also etwas schief. Wir fragen deshalb: Braucht die repräsentative Demokratie ein Update?

Claudine Nierth: Jede Gesellschaft entwickelt ihre Demokratie so, wie sie sie gerne anwenden möchte. Und wenn eine Demokratie unter Druck gerät, oder in eine Krise kommt, dann ist das für mich ein Bild, dass der nächste Entwicklungsschritt eigentlich ansteht, aber nicht vollzogen wird. Deswegen haben wir die Krise.

Ann-Kathrin Jeske: Das sagt Claudine Nierth. Vorstandssprecherin von „Mehr Demokratie“. Das ist ein Verein, der sich für mehr Bürgerbeteiligung

einsetzt. Der Zustand der Demokratie in Deutschland ist für Nierth also ein Vollzeit-Job – und das nicht nur im übertragenen Sinne, sie beschäftigt sich tatsächlich 40 Stunden die Woche mit der Frage, wie es um die deutsche Demokratie steht. Und sie findet: Über einen Punkt werde viel zu wenig gesprochen.

Claudine Nierth: Momentan reden alle davon: ‚Wir müssen die Demokratie verteidigen, wir müssen die Demokratie schützen.‘ Aber die Frage ist doch: Wie müssen wir denn die Demokratie weiterentwickeln, damit sie mehr Menschen anzieht und den Menschen das Gefühl gibt: ‚Wow, ich lebe in einer Demokratie, hier kann ich mitmachen. Meine Stimme zählt am Ende‘.

Ann-Kathrin Jeske: Wenn man Claudine Nierth fragt, ob die repräsentative Demokratie in Deutschland ein Update braucht, dann ist ihre Antwort eindeutig ja. Wenig überraschend, könnte man einwenden, ist ja schließlich ihr Beruf als Aktivistin für mehr Demokratie. Aber auch Claudine Nierth und ihr Verein „Mehr Demokratie“ mussten sich in den vergangenen Jahren fragen, für welche Weiterentwicklung der Demokratie sie eigentlich stehen?

Mehr direkte Demokratie, also die Möglichkeit, dass Bürgerinnen und Bürgern selbst über Sachfragen abstimmen, ist das oberste Ziel des Vereins. Doch diese Option gibt es bislang nur auf Landes- und auf kommunaler Ebene. Auf Bundesebene müsste dafür das Grundgesetz geändert werden. Nicht nur deshalb ist die Idee politisch aktuell nicht gerade en vogue:

Einspieler Brexit: „**The british people have voted to leave the European Union. And their will must be respected.**“

Ann-Kathrin Jeske: Der Brexit ist wohl das bekannteste Beispiel eines landesweiten Referendums in den vergangenen Jahren – und er hat die Idee, auch in Deutschland bundesweite Volksabstimmungen einzuführen, politisch zum Ladenhüter gemacht. In ihren Parteiprogrammen bekennen sich nur noch Linke und AfD dazu. Die SPD spricht vage von „Bürgerbeteiligung“. Selbst die Grünen, für die mehr direkte Demokratie lange eines ihrer Kernthemen war, beschlossen auf ihrem Parteitag 2020 – wenn auch knapp -, den Ausbau der direkten Demokratie aus ihrem Programm zu streichen. Klar ist also: Mehr direkte Demokratie auf Bundesebene wird es in Deutschland auf absehbare Zeit eher nicht geben, weil die politische Mehrheit dafür fehlt.

Geht das gegen den Willen der Bevölkerung? Welche Weiterentwicklung der Demokratie wünscht sich die große Mehrheit, die in Deutschland der Meinung ist, dass „Leute wie sie keinen Einfluss auf Politik haben“? 2017 sprachen sich

in einer Umfrage von „Mehr Demokratie“ 72 Prozent der Bevölkerung dafür aus, Volksabstimmungen auf Bundesebene einzuführen. Das klingt eindeutig. Doch der Kommunikationswissenschaftler Frank Brettschneider sagt, dass man auf solche Umfragen wenig geben sollte:

Frank Brettschneider: Die trügen, weil schlicht und einfach nur danach gefragt wird: Wollen Sie auch Sachfragen direktdemokratisch mitentscheiden: ja oder nein? Und wer sagt da schon nein?

Ann-Kathrin Jeske: So gut wie niemand – oder zumindest nur etwas mehr als ein Viertel. Mehr mitentscheiden, das klingt für die meisten attraktiv, sagt Brettschneider. In seiner eigenen Forschung an der Universität Hohenheim hat er aber herausgefunden, dass es ganz entscheidend darauf ankommt, wie man Leute danach fragt, was sie wollen. Wenn Menschen in Deutschland danach gefragt werden, „Wollen Sie mehr Volksabstimmungen?“, sagt eine große Mehrheit „Ja“. Lässt man sie zwischen Alternativen auswählen, ob sie also eher ein direktdemokratisches oder eher ein repräsentatives System bevorzugen, kommt ein ganz anderes Ergebnis heraus.

Frank Brettschneider: Und da ist das Ergebnis sehr, sehr eindeutig. Zweidrittel entscheiden sich dafür repräsentativ, aber vorher mit Dialog. Offenbar empfinden die Menschen gar nicht so sehr überwiegend das Bedürfnis, dass sie jetzt auch selbst entscheiden müssen. Aber sie wollen, dass sie vorher gehört werden. Dass es im Rahmen eines Dialoges die Möglichkeit gibt, überhaupt seine eigene Ansicht zu äußern.

Ann-Kathrin Jeske: Wie kann das gehen, eine repräsentative Entscheidung, die Abgeordnete treffen, bei der es vorher einen Dialog gibt, ein „Gehörtwerden“. Tatsächlich gibt es so ein Konzept, das sogar im Koalitionsvertrag der Ampel-Parteien steht: Die Bürgerräte.

Bärbel Bas: Heute wollen wir mit diesem Bürgerrat neue Wege ausprobieren.

Ann-Kathrin Jeske: Das ist Bärbel Bas, Bundestagspräsidentin, und zwar, als sie gerade die Pläne der Ampel-Koalition zu so einem Bürgerrat vorstellt.

Bärbel Bas: Unsere parlamentarische Demokratie braucht frische Ansätze, um das Vertrauen in die etablierten Institutionen zu stärken und Bürgerräte sind ein Teil davon.

Ann-Kathrin Jeske: Und das soll so funktionieren: Zufällig ausgeloste Bürgerinnen und Bürger treffen sich über einen gewissen Zeitraum und beraten über ein bestimmtes, politisches Thema. Aktuelles Beispiel: Der erste Bürgerrat des Bundestags zum Thema „Ernährung im Wandel“. 160 Menschen aus der Bevölkerung beraten also derzeit: Wo soll sich der Staat beim Thema Ernährung raushalten? Und wo soll er sich einmischen? Am Ende wird der Bürgerrat dem Bundestag ein Paket an Empfehlungen überreichen. Also beispielsweise, dass es in öffentlichen Kantinen einen Veggie-Day geben sollte oder umgekehrt, Freitag ist Fleischtage. Inhaltlich ist also alles möglich. Aber: Nichts bindend.

Claudine Nierth: Wir selbst waren am Anfang total skeptisch gegenüber Bürgerräten. Bringt ja nichts, ist ja keine, Volksabstimmung.

Ann-Kathrin Jeske: Doch inzwischen sind Claudine Nierth und der Verein „Mehr Demokratie“ umgeschwenkt. Den aktuellen, bundesweiten Bürgerrat „Ernährung im Wandel“ hilft der Verein nun jedenfalls durchzuführen. Man kann also sagen, Bürgerräte sind das Update der repräsentativen Demokratie, für das sich die Ampel-Koalition entschieden hat. Welche Erfahrungen gibt es damit schon?

(Akustischer Trenner)

Ann-Kathrin Jeske: So, sag‘ doch mal was.

Katharina Thoms: Hi, Ann-Kathrin.

Ann-Kathrin Jeske: Das ist Katharina Thoms, freie Journalistin in Baden-Württemberg und dort Landeskorrespondentin für den Deutschlandfunk. Baden-Württemberg ist Vorreiter in Sachen Bürgerräte. Und das hat eine Geschichte.

Katharina Thoms: Los ging es eigentlich mit Stuttgart 21. Du kannst dich bestimmt noch erinnern – der Streit um den Umbau des Hauptbahnhofs hier in Stuttgart?

Ann-Kathrin Jeske: Der am Ende ja völlig eskaliert ist, oder?

Katharina Thoms: Genau. Die Polizei hatte Wasserwerfer auf demonstrierende Schülerinnen und Schüler gerichtet. Und das Ganze war dann der sogenannte schwarze Donnerstag. Im September 2010 war das. Und das war auf jeden Fall ein Grund dafür, dass danach die jahrzehntelange CDU-Regierung in Baden-Württemberg ein paar Monate später abgewählt wurde. Und dann kamen die Grünen zum ersten Mal an die Landesregierung. Und sie führen sie bis heute an. Und damals war der neue Ministerpräsident Winfried Kretschmann. Er hat die die Richtung so vorgegeben:

Winfried Kretschmann: Wir werden eine Politik des Gehörtwerdens machen. Eine Politik, die neue Schritte in die Bürgergesellschaft macht. Das ist die große Lehre aus dem Konflikt um Stuttgart 21, dass wir diesen Weg gehen werden.

Ann-Kathrin Jeske: Da ist es also: Das „Gehörtwerden“, der Dialog. In Baden-Württemberg sind Bürgerräte eine Antwort auf Stuttgart 21 gewesen. Seit 2011 hat es dort auf Landesebene 15 Bürgerräte gegeben, auf kommunaler Ebene sind es noch viel mehr. Und Katharina Thoms, unsere Landeskorrespondentin, hat viele davon journalistisch begleitet.

Katharina Thoms: Das ist thematisch wirklich sehr breit: Da ging es am Anfang auch um Teilaspekte von Stuttgart 21. Später um die Sanierung der Stuttgarter Oper, um die Coronapolitik, um Landwirtschaft oder darum, wie die Abgeordneten im Landtag eigentlich ihre Altersversorgung regeln sollen. Die meisten Themen sind oft richtig strittige Sachen: Da gab es eine aufgeheizte Diskussion und man würde vielleicht sagen: Wäre gut, wenn wir mal kurz durchatmen und in Ruhe drüber reden.

Ann-Kathrin Jeske: Das sind wirklich sehr viele verschiedene Themen. Wie wird denn ausgewählt, wer da mitmacht?

Katharina Thoms: Das ist wie auf Bundesebene, das wird per Los ausgewählt. Beim Corona-Bürgerforum damals, hat zum Beispiel auch Fatih Yilmazli so einen Brief mit einer Einladung bekommen; er ist Lokführer bei der Bahn und kommt aus dem Schwarzwald. Und er hat mir gesagt, so eine Chance, die bekommt man vielleicht nur einmal im Leben.

Fatih Yilmazli: Nachdem ich das gelesen habe und wusste, worum es geht, dachte ich, ich nutze die Möglichkeit und wollte meine Meinung auch der Politik mitgeben.

Ann-Kathrin Jeske: Und wie läuft so eine Bürgerrat dann ab?

Katharina Thoms: Meistens treffen sich die ausgewählten Gruppen so fünf bis sechs Mal – jeweils für ein paar Stunden, auch mal einen Tag. Und bei jeder Sitzung bekommen die Teilnehmenden erstmal einen Input – meistens einen Vortrag zu einem besonderen Aspekt: In Stuttgart gab es zum Beispiel einen Klima-Bürgerrat, der wurde von Bürgerinnen und Bürgern selbst initiiert – also von unten – und da kam dann zum Beispiel eine Bauexpertin, die hat den Bürgerinnen und Bürgern berichtet, wie sich verschiedene Heizungs- oder Gebäudearten auf das Klima auswirken. Auch das wird vorher im Bürgerrat ausgehandelt, welche Experten eingeladen werden. Es sollen immer alle pro und contra-Positionen möglichst breit abgebildet werden. Das ist bereichernd, aber definitiv auch fordernd:

Fabia Göhring: Gerade jetzt in der letzten Sitzung haben mich doch einige angeguckt und gesagt: Boah ist das intellektuell anspruchsvoll. Und haben sich ein bisschen überfordert gefühlt. Es ist ja nicht einfach, auch zu sagen, was könnte man hier gut machen? Also ich finde es eindeutig intensiv.

Ann-Kathrin Jeske: Das, was Teilnehmerin hier sagt und was Katharina Thoms gerade erklärt hat, ist wichtig. Die Grundidee bei Bürgerräten ist die der informierten Bürgerinnen und Bürger. Die eigene Lebenserfahrung spielt eine Rolle, aber dazu kommt eben noch etwas anderes: Wissen, dass die Teilnehmenden durch die Anhörungen im Bürgerrat bekommen. Und am Ende geht es nicht wie bei Volksabstimmungen um eine „Ja“- oder „Nein“-Entscheidung, sondern um einen gesellschaftlichen Kompromiss.

Katharina Thoms: Die Frage ist dann natürlich: Hält sich die Politik auch daran? In Baden-Württemberg gilt erstmal: Das Kabinett, also die Landesregierung, muss sich mit den Empfehlungen eines Bürgerrats beschäftigen, also darüber beraten. Ob die Politik darauf gehört hat, ist natürlich am einfachsten nachzuvollziehen da, wo die Bürgerräte mit ihren Vorschlägen durchgedrungen sind. Das war zum Beispiel so bei der Frage: Wie sollen die Landtagsabgeordneten für ihr Alter vorsorgen? Da wurde ein Versorgungswerk empfohlen, das wurde dann auch gemacht. Oder bei der Opersanierung in Stuttgart hat man sich für die Variante entschieden, die jetzt auch umgesetzt werden soll. Schwieriger wird es, wenn das Kabinett sich zwar damit beschäftigt hat, aber danach kein Gesetz verabschiedet hat. Denn es kann natürlich trotzdem sein, dass der Bürgerrat der Politik Impulse

gegeben hat, die später nochmal aufgegriffen werden, aber das ist dann eben nicht so eindeutig nachvollziehbar.

Ann-Kathrin Jeske: Gestern erst, da ist hier in Baden-Württemberg das Ergebnis eines besonders prominenten Bürgerrats verkündet worden: Nämlich zu der Frage, ob das Gymnasium acht oder neun Jahre gehen soll. Der Bürgerrat hat mit überwältigender Mehrheit von fast 90 Prozent entschieden: Neun Jahre Gymnasium sollen wieder der Standard werden. Der Bürgerrat will also, dass die Politik ihre Reform eines achtjährigen Gymnasiums rückgängig macht. Ob die Politik dem folgt – mal abwarten. Doch selbst wenn nicht: Eine Elterninitiative hat bereits mehr als 100.000 Unterschriften dafür gesammelt, das Ganze, wenn nötig in einem Volksentscheid zu beschließen. Druck von unten also. Das ist ein Druck, der auf bundespolitischer Ebene fehlt: Denn bundesweite Volksentscheide gibt es nicht. Wie viel Erfolg können Bürgerräte auf Bundesebene also überhaupt haben? Der Kommunikationswissenschaftler Frank Brettschneider sagt: Das komme entscheidend darauf an, ob die Politik erkennt, dass Bürgerräte auch für sie einen Wert haben können. Der Druck, auf die Empfehlungen zu hören, müsse aber auch noch von anderer Stelle kommen:

Frank Brettschneider: Das hängt sehr von Faktoren wie etwa der Medienberichterstattung ab. Also, es ist nicht damit gemacht, einfach nur einen Bürgerrat zu haben, sondern es gehört sehr viel Kommunikation noch drumherum dazu. Und dann braucht es auch eine Weile, bis dann in der Gesamtbevölkerung wahrgenommen wird, dieses Instrument gibt es und das ist ein Instrument, das uns weiterhilft in der Demokratie.

Ann-Kathrin Jeske: Ohne breite mediale Berichterstattung geht es also auch nicht. Schaut man sich die Bilanz der bisherigen Bürgerräte auf Bundesebene an, stimmt das eher skeptisch: Sechs Bürgerräte hat es bislang auf Bundesebene gegeben. Und ein Top-Thema in den Nachrichten war bislang keiner von ihnen. Auch nicht der aktuelle Bürgerrat zum Thema Ernährung im Wandel, da ist allerdings eine Sache anders. Zum ersten Mal kommt die Idee für einen Bürgerrat aus dem Koalitionsvertrag. Die Regierung steht also dahinter. Und der Bundestag hat die Einsetzung mit breiter Mehrheit selbst beschlossen. Neben den Regierungsfractionen stimmte da auch die Linke zu. Das Parlament hat sich also selbst dazu verpflichtet, die Ergebnisse des Bürgerrats in seinen Ausschüssen zu besprechen. Das gab es vorher nicht. Ob die Empfehlungen durchdringen, wird man sehen. Claudine Nierth von „Mehr Demokratie“ sieht es für den Moment eher pragmatisch: Das

beratende Gremium werde wohl kaum die Bundespolitik umkrempeln, sagt sie, aber immerhin werde mal etwas Neues ausprobiert:

Claudine Nierth: Ich glaube, man muss Bürgerräte ganz realistisch angucken und sie nicht überbewerten. Aber ein gelostes Gremium, es spricht Empfehlungen aus, das ist für die Demokratie ein absolut besonderer Moment. Und ich würde sagen, wir in Deutschland müssen unsere eigenen Erfahrungen machen. Kann sein, dass das Instrument uns gar nicht überzeugt und dann wird es wieder uninteressant. Es kann sein, dass es uns richtig überzeugt und dann, wenn wir es mehr ausbauen.

Ann-Kathrin Jeske: Das war der SWR1 Radioreport Recht. Das Manuskript dieser Sendung können Sie im Internet nachlesen, wenn Sie nach dem SWR1 Radioreport Recht suchen. Und als Podcast nachhören können Sie die Sendung auch! Ich bin Ann-Kathrin Jeske, danke für's Zuhören!