

Sie gehört zu den größten Erfolgsgeschichten Deutschlands: die Entwicklung unserer Demokratie, nachdem der Westen kurz vor dem Ende der ersten Hälfte des letzten Jahrhunderts beziehungsweise der Osten kurz vor Ende des letzten Jahrhunderts von seiner Diktatur befreit war. Es ist eine Geschichte, auf die man stolz sein kann, denn vor allem die Deutschen selbst haben sie gestaltet und entwickelt. Zugleich gehört sie zu ihren größten kulturellen Errungenschaften.

Die Politikwissenschaftlerin Nancy Fraser hat also auf keinen Fall recht, dass die Demokratie jetzt erst beginne. Aber sie röhrt etwas an, und damit liegt sie richtig: Wir haben für unsere Demokratie heute neue Pionierarbeit zu leisten, wir müssen sie in eine neue Qualität hineinführen.

Der Leitbegriff dafür muss sein: die Rolle, die Verantwortung des Bürgers in unserer Demokratie. Denn es geht nicht um die Staatsordnung, um die Verteilung der Befugnisse unter den Staatsorganen. Es geht auch nicht um das dort verankerte Prinzip der repräsentativen Demokratie. All dies hat sich bewährt, gehört zur unverzichtbaren und unantastbaren Grundsubstanz der demokratischen Ordnung.

Vieles aber stimmt nicht mehr in der Ausfüllung dieser Ordnung, im *spirit* – modern formuliert –, im *content*. Was fehlt, geht in neuer Weise „vom Volke aus“. Es ist eine Frage der Rolle, der Produktivität, der Freiheit der Bürger. Es geht zusammengefasst um die Frage der

Verantwortung, der Mitverantwortung der Bürger:

- Zu sehr ist das Vertrauen in die politisch Handelnden geschwunden.
- Zu sehr hat sich die Leistungsfähigkeit des politischen (Parteien-)Systems als begrenzt erwiesen.
- Zu sehr verhakt sich die Politik in Vertheidigungs- und Abwehrgefechten.
- Stark sind gleichzeitig die Kompetenz und das Selbstbewusstsein, die gelebte Freiheit der Bürger gewachsen.
- Gewachsen sind auch ihre Bereitschaft, ihr Interesse mitzuwirken, besser: sich einzumischen.
- Dies alles vor dem Hintergrund wachsender Komplexität und Kompliziertheit der Probleme und Chancen, denen sich das Management der „öffentlichen Dinge“ heute gegenüber sieht.

Man darf sich nichts vormachen: Es geht um eine tiefe Kluft. Es geht um Verachtung, um den Vorwurf der Inkompetenz, es geht um Verbitterung, manchmal sogar Hass, auf der Seite der Bürger.

Aber es geht eben auch um Verachtung, um den Vorwurf der Inkompetenz auf der Seite der Entscheider gegenüber den Bürgern. Auch auf dieser Seite gibt es Verbitterung, wie offenbar lange und gründliche Vorbereitungsarbeit durch protestierende Bürger missachtet wird und weggefegt werden soll. Insgesamt gibt es zwar nicht im System unserer repräsentativen Demokratie, aber in der Art und Weise, wie sie praktiziert wird, inzwischen eine dramatische Schieflage.

Es ist nicht die Machtfrage, die heute in der deutschen Demokratie zu stellen ist. Es sind aber sehr wohl die Frage der Qualität der politischen Entscheidungen und die Frage ihres Zustandekommens. Es ist eine beklagenswerte Fehlentwicklung, dass auf der Suche nach Lösungen vor allem an dem Thema der Entscheidungskompetenz angesetzt wurde. Es ist ein unentschuldbares Versäumnis, dass nicht an dem argumentativen Einfluss der Bürger gearbeitet wurde.

Denn es unterscheidet die Bürger doch nicht von den Politikern, dass sie unerfahrener, dümmer, inkompetenter seien als diese. Das, was sie nach der bestehenden Rechtsordnung von ihnen unterscheidet, ist allein, dass sie, die Politiker, die demokratische Entscheidungsgewalt haben. Die hat der Bürger, abgesehen vom Ausnahmefall der Volksentscheide, eben nicht. Zugleich aber ist ein ebenbürtiges, die gegenseitige Achtung verwirklichendes Verhältnis nur dann denkbar, wenn es nicht Argumente erster und zweiter Klasse gibt, je nachdem, ob sie von Bürgern oder Entscheidern kommen.

### Auseinandersetzung auf Augenhöhe

Um es ehrlich auszusprechen: Am ehesten sind doch die Entscheider mit ihren Bürgern zufrieden, wenn sie sich nicht zu Wort melden, wenn sie sich ihnen nicht stellen müssen, wenn diese sie in Ruhe regieren lassen.

Ein Paradigmenwechsel ist unerlässlich. Notwendig ist das Interesse an den Beiträgen der Bürger, an ihren Erfahrungen, an ihrem – sei es nun aus Fachkenntnis, sei es aus Betroffenheit – besonderen Wissen. All das müssen die Entscheider von den Bürgern geradezu erwarten und einfordern.

Die Mitwirkung von Bürgern sollte zukünftig nicht mehr eine Frage der Zulässigkeit sein. Sie sollte von den Bürgern selbst wie eine Pflicht behandelt werden,

die der Wahlpflicht in ihrer Bedeutung nicht nachsteht.

Die Entscheider brauchen die Souveränität, Bürger mit eigener Position nicht nur nicht als Störer und Querulanten zu behandeln. Sie brauchen auch die Souveränität, sie nicht nur „mitnehmen“ und „einbinden“ zu wollen. Beides sind Formen des Hinüberziehens auf die eigene Position. Und sie strahlen nicht das aus, was den Bürger so ernst nimmt, wie es sich ihm als dem Eigentümer unseres demokratischen Systems gegenüber geziemt: Respekt, ja Interesse an seiner Position.

Es geht um die Aufgabe, die Kompetenz, die Erfahrung und auch die Betroffenheit der Bürger in aller Ernsthaftigkeit und Entschiedenheit vor den jeweiligen Entscheidungen einzubeziehen und zu berücksichtigen. Es geht um Verfahren und Vorgehensweisen, die die Bürger in der Vorbereitung der Entscheidungen auf Augenhöhe mit den Entscheidern sehen.

Zu dem Grundsatz der Augenhöhe gehört auch der gleichberechtigte Austausch von Argument und Gegenargument zwischen Entscheidern und Bürgern. Es besteht kein Anlass, den Sinn des „Einsammelns“ von Positionen der Bürger in ganz unterschiedlichen Verfahren, mit denen sich auch zurzeit die Bundesregierung öffnet, zu unterschätzen.

Eines ist aber ganz klar: Augenhöhe ist das nicht, wenn die eine Seite nur vorträgt und die andere – die der Entscheider – im besten Falle aufnimmt. Dies ist es auch nicht, wenn die Entscheiderseite – so lobenswert das immerhin ist – „bescheidet“, also argumentativ dem Bürger ihre Position zu seinem Vortrag mitteilt.

Es erscheint durchaus zweischneidig, was die Bundesregierung, was auch das Bundespräsidialamt auf diesem Gebiet zurzeit unternehmen. Natürlich ist es zunächst positiv, Bürger zur Mitteilung ihrer Meinungen aufzufordern und diese

dann auch zu registrieren, ordentlich zu behandeln. Bürger aber, die wirkliche Mitwirkung wollen, werden darauf bestehen müssen, sich mit den Entscheidern und ihren Argumenten auseinandersetzen zu können. Beide Seiten müssen zuhören. Beide Seiten müssen sich der Argumentation der jeweils anderen Seite aussetzen. Und es führt kein Weg daran vorbei, sich unmittelbar miteinander zu befassen. Der Bürger muss erwarten können, dass Argumente gleichberechtigt gegenübergestellt werden.

Im Prozess der Entscheidungsvorbereitung darf es keine hierarchischen Vorechte geben. Und das Gute ist: Das wird auch durch unser Entscheidungssystem nicht verlangt. Die abschließende Entscheidung muss der Bürger ohnehin hinnnehmen, so wie sie der Politiker verantworten muss. Bei der Behandlung der Argumente in der Entscheidungsvorbereitung aber gilt dies nicht.

Es ist schon kurios, dass man sich gegenüber dem Staat als Leistungsträger schon lange gegenseitig bestätigt, dass die öffentliche Hand es nicht mehr allein schafft und deshalb privates Mitwirken gewünscht und erforderlich ist. Wie ist es möglich, dann dem Staat in seiner viel wichtigeren Rolle als Vorbereiter von Entscheidungen und Entscheidungsträger das Feld allein zu überlassen?

Auch hier hat sich in der Praxis der Aufgabenverteilung zwischen Bürgern einerseits sowie Verwaltungen und Politik andererseits eine Schieflage ergeben. Man konnte in der Vergangenheit auf den Gebieten von Sozialdiensten, von Ehrenamt, von Mithilfe im Bereich der Bildung und Jugendförderung einen außerordentlichen und höchst erfreulichen Zuwachs an bürgerschaftlicher Beteiligung erleben. Zugleich war eine ebenso große Steigerung bei der Anerkennung zu beobachten, mit der die öffentliche Hand diese Entwicklung und die dabei beteiligten Menschen bedenkt.

So schlich und schleicht sich immer mehr der Verdacht ein, diese, die helfende, die Lücken ausfüllende Aktivität der Bürger sei seine spezifische – und hinreichende – Rolle in der bestehenden politisch-demokratischen Ordnung. Noch einmal: Solches Engagement ist in der Tat lobenswert. Wenn aber dadurch der Eindruck entsteht, dass der Bürger auf diese Weise voll und ganz seiner Rolle in unserem demokratischen System nachkommt, so ist dies unzutreffend.

### **Persönliche Verantwortung der Bürger**

Gerade unsere demokratische Ordnung verlangt, dass Bürger sich auch ganz persönlich verantwortlich fühlen für die Strukturen, die das Land bestimmen. Dass sie sich verantwortlich fühlen für Entscheidungen, die das gemeinsame Ganze betreffen. Dass sie ihre Kraft und vor allem ihre Kompetenz auch dort einbringen, wo es um die jeweils beste Form des Managements der gesellschaftlichen Gegenwart und Zukunft geht.

Selbstverständlich ist dies in einer repräsentativen Demokratie vor allem das Feld des professionellen Managements durch Politik und Verwaltung. Was wäre es aber für eine Verarmung, würde damit die ganz persönliche Verantwortung der Bürger obsolet. Und spätestens die Wutbürger machen klar, dass die Bürger das auch selbst nicht wollen. Sie wollen sich damit nicht zufriedengeben.

Das Ganze muss vom Kopf auf die Füße gestellt werden. Was sind in einer repräsentativen Demokratie diese Bürger, die ihr gemeinsames Schicksal nicht Politik und Verwaltung allein überantworten wollen und die ihre Mitverantwortungsbereitschaft nicht auf ihre Stimmabgabe bei Wahlen reduzieren wollen? Träger von eigenen Interessen, Lobbyisten und ansonsten Protestierer, Demonstranten, Nein-Sager?

Das alles dürfen sie durchaus auch sein. Aber in ihrer Rolle als Bürger, als Basis „ihrer“ Demokratie sind sie auch die für das gemeinsame Ganze Mitverantwortlichen. Sie sind die „Mitbürger“, was durchaus etwas anderes ist als die „Mitmachbürger“.

Die Verfassung der parlamentarischen Demokratie hat die Entscheidungsbefugnisse geregelt. Damit ist aber das Kapitel bürgerschaftlicher Mitverantwortung nicht abgeschlossen. Das ist straflich vernachlässigt worden. Was jetzt ansteht, ist, das Kapitel dieser Mitverantwortung inhaltlich zu füllen. Dazu besteht nach den aktuellen Erfahrungen des Jahres 2011 aller Anlass. Es gibt ein paralleles, sich gegenseitig stützendes Interesse:

- das Interesse der (nicht nur politischen) Entscheider an der Qualität ihrer Entscheidung sowie
- das Interesse von Bürgern, ihre Erfahrung, ihre Kenntnisse in die Entscheidungen einfließen zu lassen. Weil es letztlich bei diesen Entscheidungen auch um sie selbst, um ihre eigene Zukunft geht. Vielleicht auch nur, weil sie sich verantwortlich fühlen für das, was jeweils entschieden werden soll; weil sie falsche oder schlechte Entscheidungen nicht mitansehen wollen.

Das ist nichts anderes als ein ganz ursprüngliches, politisches, auf die *polis* gerichtetes Verhalten. Soll man es dem Bürger versagen, nur weil er nicht Politiker geworden ist? Ist dies das Verständnis einer parlamentarischen Demokratie?

Wahr ist allerdings: Politiker muss der Bürger werden, wenn er auch mitentscheiden und sich nicht auf die Sonderfälle der Volksentscheide beschränken will.

Dass neue Formen und eine neue Intensität der Partizipation durch Bürger gefunden werden müssen, dürfte beziehungsweise sollte jedem klar sein. Jetzt aber beginnt erst die Arbeit: Wie kann und wie sollte die Partizipation aussehen? Warum sollte sie so aussehen? Wo

sind im Hinblick auf welche Grundsätze ihre Grenzen? Wo hat man ohne Not solche Partizipation in der Vergangenheit verhindert?

Schaut man sich die eingetretenen Entwicklungen an, macht man sich die Defizite bewusst, kommt man zu dem Schluss, dass es jetzt nicht um immer wieder neue Verfahren geht. Ebenso wenig reicht der Verweis auf die formale Offenheit der heute schon gültigen Verfahren. Es geht nicht um Techniken der Mitwirkung der Bürger, es geht um Haltungen. Es geht um eine neue Kultur des Umgangs zwischen Bürgern und Entscheidern miteinander. Eine Kultur, die die Konsequenzen aus den geschilderten Schieflagen zieht. Eine Kultur, die die Bürger als die kompetenten Eigentümer unserer repräsentativen Demokratie ernst nimmt.

In Berlin wurden in unterschiedlichen Arbeitsformen – zuletzt in einer Konferenz der Stiftung Zukunft Berlin mit der Herbert-Quandt-Stiftung und Infra-test dimap – im Ergebnis fünf Grundsätze entwickelt, die laut Überzeugung der Beteiligten diese neue Kultur kompakt und umfassend beschreiben:

### **Bürgerschaftliche Mitverantwortung muss man ernsthaft wollen**

Das gilt für beide Seiten, Bürger wie Entscheider. Das Mitwirkungsverfahren lebt vom gleichberechtigten Austausch von Argumenten. Es muss darauf angelegt sein, gemeinsam Lösungen für ein Problem vorzubereiten und so der später zu treffenden Entscheidung Respekt zu verschaffen.

Dies ist das Prinzip der in jeder Hinsicht notwendigen Gleichberechtigung zwischen Entscheidern und Bürgern, einer Gleichberechtigung, die in dieser Phase der Entscheidungsvorbereitung zulässig ist. Und die nötig ist, wenn der Bürger sich nicht in eine nur beitragende Rolle gesetzt sehen soll.

Nach einem solchen Verständnis wird der Bürger auch nicht lediglich von den eigentlich Zuständigen „beteiligt“, er wirkt nicht lediglich mit. Beide Seiten agieren aus ihrer spezifischen Verantwortung heraus.

Deshalb sollte auch das gesamte Verfahren gleichberechtigt von beiden Seiten getragen werden. Das alle fünf Grundsätze durchziehende Prinzip der Gemeinsamkeit sollte sich auch in einer gemeinsamen Trägerschaft des Verfahrens niederschlagen. Bürger und Entscheider setzen sich zur Vorbereitung sie alle betreffender Entscheidungen an einen gemeinsamen Tisch.

### **Es muss klar sein, worum es geht**

Die am Verfahren Beteiligten müssen sich vorab über die relevanten Daten und Fakten verständigen, notfalls unter Beteiligung von Gutachtern. Der Stand der Vorentscheidungen wie gegebenenfalls bereits laufender Verfahren muss einvernehmlich festgestellt werden. Das „Versprechen“ des Verfahrens muss realistisch sein. Gegenstand und Wirkung der danach fälligen Entscheidung müssen einvernehmlich beschrieben werden.

Die gemeinsame Arbeit ist mehr als ein Gedankenaustausch. Sie ist auch mehr als eine Problemerörterung. Sie ist zielgerichtet. Sie findet im Hinblick auf eine Entscheidung statt beziehungsweise eine in anderer Weise zu beschreibende konkrete Konsequenz. Die Orientierung auf solch eine Schlussfolgerung bestimmt die Ernsthaftigkeit und die Bedeutung des Verfahrens.

Von dieser am Schluss stehenden und von der Entscheidungsvorbereitung zu trennenden Entscheidung hängt auch ab, zu welchen Ausgangsfakten man ein gemeinsames Verständnis erarbeiten muss. Davon muss ebenso abgeleitet werden, welche bereits getroffenen Vorentscheidungen zu beachten sind, wie also der Spielraum aussieht, den die am Ende

stehende Entscheidung hat. Zu alldem müssen die Partner ein gemeinsames Verständnis herstellen.

Wer zu beteiligen ist, richtet sich nach Anlass und Art des Verfahrens. Die Zusammensetzung des Kreises der mitwirkenden Bürger muss begründet sein und Exklusivität vermeiden.

### **Begründete Auswahl und transparentes Verfahren**

Jedermann soll sich vertreten sehen. Die Kompetenz der Akteure kann auf Fachkunde ebenso wie auf spezifischer Erfahrung oder Betroffenheit beruhen, und sie sollte offengelegt werden. Ebenso wie die Bürger müssen auch die politisch und administrativ zuständigen Entscheider persönlich, verbindlich und vollzählig mitwirken. Vorab muss gemeinsam festgestellt werden, wer in Politik und Verwaltung – sowie gegebenenfalls auf privater Seite – die zuständigen Entscheider sind.

Nicht jeder Bürger kann an dem Verfahren mit den Entscheidern teilnehmen. Es ist eine qualitative, deshalb umso mehr mit aller Sorgfalt zu erörternde Entscheidung, welche Bürger angesichts ihrer Erfahrung, ihrer Kompetenz, ihrer Betroffenheit zu einer richtigen Zusammensetzung der Bürgerseite zusammengeführt werden müssen. Jeder zu viel erschwert den Prozess, jeder zu wenig verfälscht ihn.

Das gilt in der gleichen Weise für die Seite der Entscheider. Auch die an solchen Entscheidungen Mitwirkenden sind oft sehr vielfältig und in ihren Mitwirkungsformen heterogen. Auch hier muss deshalb eine „gültige“ Zusammensetzung gefunden werden. Und besonders wichtig: Wie die Bürger, so müssen auch die Entscheider persönlich im Verfahren vertreten sein.

Vorab muss gemeinsam ein Verfahrensablauf festgelegt werden, der dem konkreten Fall angemessen ist. Das ist eine Frage von Technik und „gutem

Handwerk“, einschließlich neuer Formen der Kommunikation. Auch die Einbeziehung des Internets bedarf der Klärung. Es muss festgelegt werden, in welcher Weise das Verfahren der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden soll. Über die Steuerung des Verfahrens muss Einvernehmen hergestellt werden.

Die richtige Auswahl der zu wählenden Verfahrensform ist „Technik“. Auch über sie muss man sich verständigen. Man muss sich „bestes Handwerk“ vornehmen. Man muss auch die sich entwickelnden technischen Formen und Methoden, die zum Beispiel das Internet anbietet, einvernehmlich ins Auge fassen. Diese sind nicht Selbstzweck. Sie sind Instrumente mit der einzigen Aufgabe, eine möglichst effektive und inhaltsreiche Interaktion zwischen Entscheidern und Bürgern zu erleichtern.

### **Beteiligung der Bürger nach Abschluss des Vorhabens**

Es muss festgelegt werden, wie die Bürger, wenn das Vorhaben zu einer Entscheidung gebracht worden ist, auch nachträglich einbezogen bleiben. Zumindest sollten die Entscheider über den Entscheidungsprozess Rechenschaft ablegen.

Sosehr die gesamte Entscheidungsvorbereitung auf die Entscheidung abzielt, so strikt ist die ganz andere Kompetenzlage des Entscheidungsvorgangs zu beachten. Geschieht dies nicht, wird der Entscheidendheit und der Zulässigkeit der Gleichberechtigung im Rahmen der Entscheidungsvorbereitungen der Boden entzogen.

Gleichwohl muss sich die Fairness des Entscheidungsvorbereitungsprozesses auch auf die Zeit danach beziehen. Deshalb ist die Verständigung darüber, wozu beide Seiten berechtigt und verpflich-

tet sind, in der Zeit nach der gemeinsamen Entscheidungsvorbereitung von großer Bedeutung. Wird sie vernachlässigt, wird nicht zuletzt die befriedende Wirkung dieser gemeinsamen Arbeit gefährdet.

Ohne Zweifel ist dieses Konzept anstrengend: anstrengend für die Entscheider, weil sie sich nun mit deren Argumenten die Bürger selbst in die Entscheidungsvorbereitung holen. Sie brauchen jetzt zweimal Mut, zum einen, um sich den Bürgern in der Entscheidungsvorbereitung vorbehaltlos zu öffnen, zum anderen, wenn sie sodann ihre Entscheidungsverantwortung wahrzunehmen haben.

Anstrengend aber ist der Vorgang nicht weniger für die Bürger: Denn diese Art von bürgerschaftlicher Mitverantwortung ist nicht mit einem Protestzug abgetan und auch nicht mit einer Stimmabgabe beim Volksentscheid. Gründlichkeit, Sorgfalt, Sachkenntnis, Geduld – all dies ist nicht allein als Befolgung eines moralischen Imperativs erforderlich. Es ist die zwingende Voraussetzung für die eigene, für die selbst gewünschte Effektivität der Mitwirkung.

Indem sie sich aufeinander einlassen, geben beide Seiten auch etwas preis: der Entscheider seine Gewohnheit, bis hin zur Entscheidung „durchzumarschieren“, und der Bürger seine öffentlichkeitswirksame Gegenkraft, sich ihm in den Weg zu stellen. Beide Seiten verlieren diese jeweilige Basismacht natürlich nicht vollständig. Aber sie relativieren sie, indem sie sich auf den anderen einlassen.

Ist aber dies nicht gerade gewünscht? Müssen nicht beide Seiten ehrlicherweise eingestehen, dass das für die Belebung unserer demokratischen Ordnung genau das Richtige ist?