

## Wozu braucht die repräsentative Demokratie die Bürger?

Wolfgang Vorkamp

### 1 | Bürgerbeteiligung – warum?

Die hoch professionalisierte repräsentative Demokratie braucht die Bürger nur noch zur Legitimation der Herrschaft der politischen Parteien. Der Bürger ist weniger Subjekt als vielmehr Objekt der Politik. Nicht durch ihn, sondern für ihn wird Politik gemacht – und bisweilen entsteht der Eindruck, dass Politik gegen die Bürger betrieben wird.

Die Folgen dieser Entwicklung sind sinkende Wahlbeteiligung und Protestwahlverhalten. Laut einer TNS Emnid-Umfrage glauben nur noch sechs Prozent der Bevölkerung, dass sie durch Wahlen Einfluss auf die Politik und die Gestaltung der Gesellschaft nehmen können. 81 Prozent der Bürger wollen mehr Beteiligungsrechte und -möglichkeiten. Bei den über 50-jährigen sind es sogar 90 Prozent. Und auch unter Nichtwählern, den Politikverdrossenen, sprechen sich 89 Prozent für mehr Bürgerbeteiligung aus.

#### 1.1 | Forderungen der Bürger

Neben dem Wahlrecht sind in der repräsentativen Demokratie kaum Beteiligungsmöglichkeiten vorgesehen. Die viel zitierten „Wutbürger“ sind ebenso wie die „Piraten“ Folge fehlender Repräsentation einer größer werdenden Zahl von Bürgerinnen und Bürgern im bestehenden politischen System. Jetzt aber meldet sich der Bürger selbst zu Wort. Er will nicht länger Gegenstand von Politik sein, sondern selbst gestalten. Die Forderungen nach mehr Bürgerbeteiligung werden lauter und manifestieren sich in neuen Parteien und parlamentarischen Organisationsformen. Das erzeugt innerhalb des politischen Systems einen erheblichen Druck.

Die Systeme professionalisierter Politik der etablierten Parteien in der repräsentativen Demokratie haben sich zu einer Demokratie von oben, einem demokratischen Feudalismus entwickelt, der im Zuge neoliberaler Klientelpolitik droht, das politische demokratische System nachhaltig zu beschädigen. Bisweilen ist mit Bezug auf die bestehenden Parteien die Rede von einem „repräsentativen Absolutismus“ (W.-D. Narr). Das führt zu sinkenden Wahlbeteiligungen, zu Protestwahlverhalten und einer zunehmenden Politik- und Staatsverdrossenheit der Bürgerinnen und Bürger. Gerade geringe Wahlbeteiligung ist aber ein wesentlicher Indikator für Politikverdrossenheit und die wiederum zeigt die Desintegration oder den Zerfall einer demokratischen Gesellschaft an.

Inzwischen gehen fast alle politischen Problemlagen, unabhängig von der spezifischen Thematik, mit Forderungen nach mehr Bürgerbeteiligung einher: Atomausstieg, Stuttgart-21, Finanzpolitik, Stadtplanung, Verkehrspolitik, Flughafenbau etc. Das heißt, die Artikulation konkreter Problemlagen findet einen gemeinsamen Nenner: Immer mehr Bürger sehen ihre Interessen im parlamentarischen System nicht mehr genügend berücksichtigt. Oder anders ausgedrückt: Eine zunehmende Anzahl von Bürgern findet sich in den Formen der repräsentativen Demokratie nicht mehr hinreichend repräsentiert (siehe: Entwicklung der Wahlbeteiligungen und Parteimitgliedschaften, [www.bundeswahlleiter.de](http://www.bundeswahlleiter.de)). Sie suchen nach anderen Teilhabe- und Mitsprachemöglichkeiten, als sie gegenwärtig geboten werden.

#### 1.2 | Anforderungen des Systems

Über die Forderungen nach mehr Bürgerbeteiligung hinaus gibt es ein weiteres, gewichtiges

Argument für die Beteiligung der Bürger am politischen und gesellschaftlichen Gestaltungs- und Entscheidungsprozess: die Kompetenz der Bürger.

Die Forderungen der Bevölkerung nach mehr Beteiligung sind im Wesentlichen eine Reaktion auf veränderte gesellschaftliche Problemlagen und Steuerungsmöglichkeiten in Folge von international und global induzierten Problemen, wie sie z.B. im Bereich der Klimapolitik entstehen oder in Folge internationaler Wirtschaftsverflechtungen, offener Märkte und Technologieentwicklungen. Und hier deutet sich die Kompetenz der Bürger an, die, aus historischer Perspektive betrachtet, in ihrer Ganzheit immer ein untrügliches Gespür für die Erfordernisse und Herausforderungen der Zeit hatten. Die komplexen Probleme globaler Zusammenhänge, so wird es von Teilen der Bevölkerung durchaus zu Recht wahrgenommen, sind nicht mehr mit einfachen Antworten durch hoch qualifizierte Fachleute und Spezialisten zu lösen. Einfach deshalb nicht, weil die Probleme und die einzunehmenden Perspektiven und Interessen komplexer, vielschichtiger und unübersichtlicher geworden sind. Politische und wirtschaftliche Entscheidungen von Einzelnen oder von kleinen Gruppen (Parteien, Interessensverbänden oder Unternehmen), die häufig auf Gewinnmaximierung zielen, erzeugen Kosten und Lasten, die gemeinschaftlich zu tragen sind. Und weil die Folgen solcher Entscheidungen Auswirkungen auf ganze Regionen, Gesellschaften oder auf die Menschheit haben, wie z.B. die Folgen der Atom- und Gentechnologie oder der Erdölindustrie, müssen die Menschen, die von den Folgen betroffen sind, auch an den Entscheidungen beteiligt werden. Dazu braucht es zunächst umfassendere Perspektiven auf die entstehenden Konsequenzen. Es geht daher nicht um das Versagen oder Fehlverhalten einzelner Individuen und Akteure, sondern um die Inadäquatheit der bestehenden Steuerungsmechanismen. Das Prinzip: „one man can know it all“ ist passé.

Zur Lösung gesellschaftlicher Probleme ist darüber hinaus die Integration und Identifikation der Bürger mit den staatlichen Institutionen und den eingeschlagenen Lösungswegen unverzichtbar. Es bedarf der Bereitschaft der Bevölkerung, auch unter Belastungen die eingeschlagenen Lösungswege mit zu tragen. Die Herausforderungen bei der Energiewende, der Klimaveränderung, bei den Problemen von Migration und Integration lassen sich ohne die Beteiligung der Bürger, ohne deren Zustimmung und aktive Teilhabe ebenso wenig lösen wie die wirtschaftlich induzierten Probleme in der Lebenswelt der Menschen oder die Probleme im Bereich demokratischer Einstellungen (wie z.B. Wahlverweigerung, Protestwahlverhalten, Delegitimation demokratischer Verfahren, Ausgrenzung und Diskriminierung spezifischer Gruppen, etc.). Allein durch politische Entschließungen von Repräsentanten und Fachleuten und durch gesetzliche Vorgaben sowie durch Kontrolle gelingt die Integration und Identifikation nicht. Am Beispiel Griechenlands und Spaniens kann man erkennen, dass die wirtschaftlichen Probleme und Belastungen der Bevölkerung von keiner neuen Regierung gelöst werden können, wenn es nicht gelingt, einen Weg einzuschlagen, den die Mehrheit der Bevölkerung mitzugehen bereit ist. Streiks, Neuwahlen und in immer kürzeren Zeitschleifen wechselnde Regierungen werden die Folge sein, die nachhaltigen Schaden in der demokratischen Verfasstheit und im sozialen Zusammenhalt in den jeweiligen Ländern und in Europa anrichten werden.

Es bedarf deshalb anderer Entscheidungsmechanismen, anderer Verfahren, die es ermöglichen, alle, oder zumindest deutlich mehr Menschen in die Lösungsfindung und Entscheidungen einzubinden. Partizipative Verfahren integrieren durch die Teilhabe an der Gestaltung die Menschen in das gesellschaftliche Ganze. Zugleich erschließen sie, indem sie unterschiedliche Menschen und kulturell und sozial heterogene Bevölkerungsschichten einbeziehen, auch die vorhandenen Kompetenzen

und Ressourcen einer komplexen und heterogenen Gesellschaft.

### 1.3 | Standardargumente gegen Bürgerbeteiligung

Gegen die direkte oder partizipative Demokratie werden insbesondere zwei Argumente ins Feld geführt: Zum einen wird Bürgerbeteiligung mit dem Argument abgewehrt, die Verfahren seien nicht repräsentativ und die Bürger seien politisch nicht durch Wahlen legitimiert. Die Einbeziehung von Bürgern in das politische Entscheidungssystem beschädige, so heißt es, die repräsentative Demokratie und den Gleichheitsgrundsatz. Demgegenüber ist festzuhalten, dass auch gewählte Regierungen nur einen Teil der Bevölkerung repräsentieren. Die Repräsentativität der gewählten Regierungen ist eine Konvention, die aus der formalen Konstruktion eines allgemeinen und gleichen Wahlrechts folgt, das allerdings nur ca. 75 Prozent der Bevölkerung überhaupt eine Stimme verleiht ([www.bundeswahlleiter.de](http://www.bundeswahlleiter.de)). Diese Konvention wird zwar allgemein akzeptiert, ist aber inhaltlich nicht gedeckt. Der Außenminister als Repräsentant deutscher Politik im Ausland beispielsweise wird gegenwärtig von einer Partei nominiert, die selbst nur einen Bevölkerungsanteil im unteren einstelligen Prozentbereich repräsentiert. Allzu oft werden auch Politiker, die in ihren Wahlkreisen gerade keine Mehrheit erhalten haben, über Parteilisten in eine parlamentarische Repräsentationsfunktion gehievt.

Die theoretisch mögliche Teilnahme eines großen Teils der Bevölkerung an allgemeinen Wahlen führt nicht dazu, dass die gewählte Regierung in jedem ihrer Teile auch faktisch die Bevölkerung repräsentiert. Noch viel weniger garantiert sie, dass in einem hochgradig professionalisierten und vermachteten politischen System die vorhandenen Kompetenzen und Ressourcen einer Gesellschaft sinnvoll und effektiv genutzt werden.

Zum anderen wird argumentiert, für Beteiligungen am politischen Entscheidungsprozess

fehle den Bürgern die Kompetenz. Die Bürgerinnen und Bürger haben, so heißt es, nicht das notwendige Wissen und die erforderlichen Erfahrungen, sie haben keinen Gemeinsinn, sie bedienen Partikularinteressen und treffen suboptimale Entscheidungen oder kurz: Die „Bürger“ sind inkompetent, selbstinteressiert, egoistisch und dumm. Politisch-gesellschaftliche Entscheidungen könnten ihnen deshalb, so wird argumentiert, nicht direkt übertragen werden.

Dieses Standardargument ist richtig und falsch zugleich. Richtig ist, dass der Einzelne in kapitalistisch organisierten Marktgesellschaften häufig im Eigeninteresse handelt, oftmals uninformiert ist und vielfach auch keinen Gemeinsinn hat. Insofern er z.B. marktwirtschaftlich handelt, ist er notwendig egoistisch orientiert und nicht unmittelbar am Gemeinwohl interessiert. Informationen sind für ihn in dieser Funktion nur insoweit von Interesse, als sie sein marktwirtschaftliches Handeln betreffen. Aufgrund von geringer politischer Gestaltungsmöglichkeit neigt der Bürger zu „rationaler Ignoranz“ (E. Weede), d.h. er verzichtet auf umfassende Informiertheit, weil der Aufwand zur Informationsgewinnung in keinem Verhältnis zu den Möglichkeiten seiner Einflussnahme steht. Sich umfassend über Atom- oder Gentechnologie, über klimaverändernde Ursachen oder über die Hintergründe und Zusammenhänge wirtschaftlicher Krisen zu informieren, um dann einmal in vier Jahren ein Kreuz bei der einen oder der anderen Partei zu machen, wäre völlig irrational. Die Ignoranz gegenüber Informationen ist insofern aufgrund von kaum vorhandenen politischen Gestaltungsmöglichkeiten durchaus rational.

Falsch ist, das der Einzelne als wirtschaftlich handelndes Subjekt automatisch und zugleich – also qua Geburt – auch Bürger im politischen Sinne ist und politisch handelt.

## 2 | Voraussetzungen von Bürgerbeteiligung

Die Bedingung jeder Bürgerbeteiligung ist die Existenz von „Bürgern“. Das ist einerseits tri-

vial, deutet aber darauf hin, dass Bürgersein keine natürliche Eigenschaft eines Menschen ist, sondern spezifische Anforderungen stellt.

Der Bürgerbegriff im hier angesprochenen Zusammenhang von politischer und gesellschaftlicher Beteiligung hat nicht den formalen Staatsbürgerbegriff im Blick, nachdem alle Angehörigen eines Staates „Bürger“ sind. Vielmehr handelt es sich hier um einen qualitativen Bürgerbegriff, der in der Unterscheidung von Staat und Gesellschaft gründet. Bürger in diesem politischen Sinn sind alle nichtstaatlichen Akteure, diejenige, die regiert werden und die, sofern sie nicht im Staatsdienst oder als Wirtschaftssubjekte handeln, auch regieren (sollen). „Bürger-Sein“ ist dann sowohl eine Fähigkeit als auch eine Funktion, die eine Person haben kann, die aber nicht automatisch mit ihr verbunden ist wie etwa das Geschlecht oder die Herkunft. Deshalb bedarf es, um Bürger zu sein, sowohl intellektueller Fähigkeiten und kognitiver Kompetenzen – wie z.B. Lernfähigkeit – als auch moralischer Haltungen und affektiver Kompetenzen – wie z.B. Identifikation und Verantwortlichkeit. Der Einzelne wird nur durch konkretes Handeln als Bürger zum Bürger, in der spezifischen Lage zwischen Privatheit und Staat. „Bürger-Sein“ setzt immer eine Orientierung am gesellschaftlichen Ganzen, am Gemeinwohl voraus. Erst in dieser Rolle als Bürger handelt der Einzelne partiell unabhängig von seinen egoistischen Motiven. Es braucht daher institutionelle Strukturen, um den egoistisch handelnden Einzelnen zum politisch handelnden Bürger mit Gemeinwohlorientierung zu machen.

Bürgerbeteiligung setzt neben diesen individuellen Kompetenzen unverzichtbar eine politische Gemeinschaft voraus. Teilhabe ist die in Gemeinschaft erfolgende Selbstbestimmung. Auch das klingt selbstverständlich.

Beide Bedingungen stellen aber erhebliche Hürden dar, wenn es um Bürgerbeteiligung in modernen Demokratien geht. Und mehr noch, sie stehen in einem sich gegenseitig bedingenden Wechselverhältnis. Der Bürger ist für seine Existenz unverzichtbar auf eine aktive poli-

tische Gemeinschaft angewiesen. Ohne diese Gemeinschaft ist er Person, Mensch, Einzeler, Individuum, aber eben nicht Bürger. Eine politische Gemeinschaft wiederum kann nicht unabhängig von Bürgern existieren.

Bürger ist der Einzelne nur in konkreter Gemeinschaft und nur, wenn er über spezifische bürgerschaftliche Qualitäten wie Gemein-sinn verfügt und zum gemeinwohlorientierten Handeln fähig und bereit ist. Als Individuum außerhalb von Gemeinschaft, außerhalb von spezifischen Strukturen und Handlungsräumen, kann der Einzelne kein Bürger sein.

## 2.1 | Behinderungen

Warum gibt es gegenwärtig so wenig „Bürger“ und so wenig Teilhabe in den politischen Entscheidungsinstitutionen? Was macht uns zu einer Gesellschaft von Individuen? Warum gibt es so wenig politische Handlungsräume für die Teilhabe von Bürgern?

Der Mangel an „Bürgern“ sowie das Fehlen politischer Handlungsräume hat eine Ursache u.a. in der paternalistischen Sozialstaatspolitik, d.h. in der Verantwortungs- und Entscheidungsdelegation an eine versorgende Obrigkeit. Dies hat zum einen zu einer elitendemokratischen Form der repräsentativen Demokratie geführt und zum anderen zur Etablierung eines sozialstaatlichen „Normalbürgers“, der eine hohe Erwartungshaltung, Versorgungs- und Anspruchsmentalität hat und die Verantwortung für das gesellschaftliche Ganze weitgehend an die Obrigkeit delegiert. Insofern hat der überkommene Sozialstaat, der die materielle Sicherung und die Umverteilung materieller Ressourcen ins Zentrum gestellt hat, die Funktion „Bürger“ und die Räume der Bürgergenese zerstört. Schon Bismarck hatte die Sozialgesetzgebung, den paternalistischen Versorgungsstaat, mit der politischen Entmündigung der Bürger durch die Sozialistengesetze verbunden. Für den gegenwärtigen Sozialstaat besteht die Herausforderung hingegen vielmehr in der Gestaltung der Umverteilung politischer Entscheidungs-

möglichkeiten und der Schaffung entsprechenden Räume.

Darüber hinaus ist das Fehlen von politischen Handlungsräumen auch ein Resultat aus der Gestaltung der von den Westmächten verordneten bundesdeutschen Nachkriegsdemokratie. Aufgrund der Verstrickung der Täter und Mitläufer in das NS-System war eine aktive politische Partizipation der Bevölkerung beim politisch-gesellschaftlichen Wiederaufbau Deutschlands nicht gewollt. Zudem hat sich auch die Bevölkerung in ihrer politischen und moralischen Schockstarre weitgehend „weggeduckt“. Eine plebiszitäre Legitimation des Grundgesetzes erfolgte nicht und in Deutschland hat sich keine Tradition einer partizipativen Demokratie entwickelt. Partizipative Strukturen und Institutionen der Bürgerbeteiligung bestehen in Deutschland bis heute immer noch nur in sehr geringem Umfang.

In der DDR wurden außerhalb der Parteiorganisationen keine Bürgerbeteiligungsinstitutionen oder zivilgesellschaftlichen Einrichtungen geduldet. Die politischen und gesellschaftlichen Institutionen wurden in der DDR von oben gebildet und durchgesetzt. Hier war die Beteiligung der Bürger im System nur zu systemaffirmativen Zwecken vorgesehen.

Gegenwärtig wird jedes solidarische Sozialstaatsmodell zunehmend von einer individualzentrierten neoliberalen Wirtschaftsethik verdrängt, die jede Form von solidarischem Handeln, politischer Kommunikation und Gemeinschaft unter Sozialismusverdacht stellt. Die daraus folgende Zerstörung von Gemeinschaft und deren solidarischen Handlungsformen hat insbesondere in heterogenen Gesellschaften, in denen sich immer mehr unterschiedliche Lebenskulturen versammeln, fatale Konsequenzen. Mit der Zerstörung von Gemeinschaften wird auch die Integration in die Gesellschaft und das Vertrauen in die gesellschaftlichen und politischen Institutionen zerstört. Ohne institutionalisierte politische Handlungs- und Kommunikationsräume verfallen zudem die Kompetenz und die Qualifikation der Bürger. Vertrauen braucht lebendige Gemeinschaften und

kommunikative Handlungsräume, und das umso mehr, je heterogener und pluraler Gesellschaften sind.

### 3 | Was tun? – Formen von Bürgerbeteiligung

Im Angesicht des Scheiterns neoliberaler Politik und Ethik werden gegenwärtig verstärkt Forderungen nach partizipativer Demokratie laut. Zunehmend wird mehr Partizipation und die Einbindung der „Weisheit der Vielen“ oder der so genannten „Schwarmintelligenz“ als Steuerungsressource gefordert. Die neuen Kommunikationstechnologien ermöglichen, historisch erstmalig, die Nutzung der „Weisheit der Vielen“ und der „Schwarmintelligenz“ für die politischen und sozialen Ordnungs- und Gestaltungsprozesse moderner Gesellschaften, insofern sie als Steuerungselemente verstanden und institutionell eingebunden werden.

„Weisheit der Vielen“ meint dabei nicht das massenhafte Votum zahlloser Individuen auf einem Stimmzettel zu einer vorgegebenen Fragestellung. Die „Weisheit der Vielen“ ist ein kollektives und aggregiertes Wissen, das nicht bei dem Einzelnen ist. Erst die interaktive Addition, die Ergänzung und die kommunikative Anreicherung verschiedenen Wissens, unterschiedlichster Ideen, einzelner Erfahrungen, Perspektiven, Bedürfnisse und Traditionen lässt dieses komplexe Wissen aufscheinen. Es wird nicht vom Einzelnen erzeugt. Dieses Wissen hat, wenn es zusammengefügt werden kann, eine andere Qualität. Es setzt hoch entwickelte Kommunikationsmittel und -strukturen voraus, um aus dem Wissen vieler Einzelner die „Weisheit der Vielen“ entstehen zu lassen. Die „Weisheit der Vielen“ ist insofern kein Abstimmungsergebnis, sondern ein Kommunikationserfolg.

„Schwarmintelligenz“ meint stärker als die „Weisheit der Vielen“ das aneinander orientierte, auf die anderen bezogene, konsensuelle orientierte Handeln und Verhalten. Es ist eine kollektive Intelligenz in Form von konsensbasierten Handlung oder „kollektiver Funktiona-

lität“, also ein an den anderen orientiertes, auf gemeinsame Ergebnisse zielendes Tun.

Wie können diese beiden Mechanismen der kollektiven Wissenserzeugung und der konsensuellen Handlungssteuerung für politische Entscheidungen fruchtbar gemacht werden? Welche politischen und gesellschaftlichen Organisations- und Kommunikationsformen sind geeignet und verfügbar, um Politik und Gesellschaft nach diesen Verfahren zu gestalten?

Bislang haben wir in der politischen und gesellschaftlichen Organisation kaum institutionalisierte Formen der partizipativen Demokratie auf der Grundlage kommunikativer, kollektiver Wissenserzeugung mit dem Ziel konsensuellen Handelns. Stattdessen entwickeln wir zunehmend Elemente einer „Protestdemokratie“, in der eine nur quantitativ bestimmte Mehrheit sich gegen die Entscheidungen der gewählten Repräsentanten ausspricht. In den meisten Fällen werden die Bürger erst dann beteiligt bzw. beteiligen sich erst dann, wenn Entscheidungen längst getroffen sind, von Teilen der Bevölkerung aber nicht akzeptiert werden.

Bürgerbeteiligung und partizipative Demokratie auf der Grundlage von „Schwarmintelligenz“ und der „Weisheit der Vielen“ meinen etwas anderes. Weder Volksentscheide und deren durchaus zu begrüßende Ausweitung, noch die gegenwärtig viel diskutierten Formen der Internetdemokratie stellen Bürgerbeteiligungsformen im hier gemeinten Sinne dar. Warum nicht?

Volksentscheide sind Abstimmungen von Einzelnen, von „egoistischen Individuen“. Es sind nicht per se Entscheidungen von gemeinwohlorientierten Bürgern. Volksentscheide finden in der Regel nach vorausgegangen Entscheidungen der Verantwortungsträger statt, als Reaktion. Deshalb sind sie vor allem ein Element der Protestdemokratie und haben ein starkes Drohpotential gegenüber den politischen Institutionen der repräsentativen Demokratie. Es sind aber quantitative, reine Mehrheitsverfahren, die ohne direkte Kommunikation und ohne konsensuelle Orientie-

rung im Rahmen vorgegebener Antworten abgestimmt werden.

Das heißt zum einen, in solchen Abstimmungsverfahren bleibt der Einzelne mit seiner Haltung, mit seiner Einstellung, mit seinen affektiven Positionen und meistens auch mit seinem Wissen allein – im Gegenüber zu den Meinungsbildnern, also den Medien und den Wissensträgern aus Politik, Wissenschaft und Öffentlichkeit. Der Einzelne bleibt damit der Beeinflussung und Manipulation von Politik und Medien ausgesetzt. Ein Dialog, im Sinne eines kommunikativen Austausches über unterschiedliche Interessen, findet unter den Abstimmenden nicht notwendigerweise statt. Das erforderliche Wissen als Grundlage der Entscheidung bleibt häufig lückenhaft oder fehlt ganz. Das gängige Gegenargument, im Internetzeitalter sei Wissen für alle verfügbar, setzt wiederum den aktiven Bürger bereits voraus, der sich aus einem Interesse am Gemeinwohl umfassend informiert und bildet.

Zum anderen sind Volksentscheide quantitative Verfahren, die keinerlei qualitative Veränderung im Wissen, in der Haltung, in den Positionen erfordern oder mit sich bringen. Es gibt keinen kreativen Dialog und keine Entwicklung neuer Lösungen, außerhalb des kleinen Kreises der Initiatoren des jeweiligen Verfahrens. Es werden Mehrheiten gebildet entlang bekannter Lösungen, die von anderen „Fachleuten“ vorgeben werden. Es sind „ja/nein-Entscheidungen“ zu vorgegebenen Lösungen, die das bestehende Lösungspotential nicht ausschöpfen. Insofern legitimieren oder delegitimieren Volksentscheide vorher von anderen getroffene Entscheidungen – sie führen keine neuen herbei. Sie schaffen Mehrheiten.

Im Ergebnis bedeutet das: Volksentscheide nutzen nicht die Kompetenz von allen oder die „Weisheit der Vielen“, sie sind Elemente einer Protestdemokratie. Im Verfahren von Volksentscheiden bleibt der Einzelne ein egoistisches Individuum, das nicht notwendigerweise als Bürger handelt. Volksentscheiden fehlt die für den Bürger notwendige Gemeinschaft

- und darum entsteht keine Bürgerkompetenz. Der Bürger wird vorausgesetzt.

Die „Internetdemokratie“ ist ebenfalls keine geeignete Form partizipativer Demokratie. Zwar verspricht das Internet eine breite und für die „User“ einfache Beteiligung, aber eine qualitative Beteiligung von Bürgern im oben genannten Sinne ist das nicht. Eine Abstimmung per Internetklick, in einer App oder bei Facebook mal spontan seine ganz individuelle Meinung posten, ist zwar ohne große Anstrengung möglich, aber ist es auch eine den komplexen Sachverhalten angemessene Form der Auseinandersetzung? Öffnet es nicht auch Demagogen und politischen Verführern jeglicher Couleur Tür und Tor?

Ohne konsensuell orientierte Auseinandersetzung mit den Perspektiven anderer, ohne gemeinschaftliche Räume der Kommunikation, ohne sich mit den anderen und ihrem Anliegen im Einzelnen befasst zu haben, kann Demokratie nicht funktionieren. Es braucht Verfahren, in denen die Einzelnen als Bürger agieren können. Es braucht Strukturen und Räume für Kommunikation. In der Internetdemokratie artikulieren sich viele Einzelne, aber sie agieren nicht als Bürger. Die Internetdemokratie schafft keine Gemeinschaft. Sie setzt ebenfalls den Bürger voraus.

#### 4 | Was ist für Bürgerbeteiligungen erforderlich?

Die partizipative oder deliberative Demokratie braucht Handlungsräume für Bürger, die Kommunikation und Austausch ermöglichen, die die Gemeinschaft und den Gemeinsinn hervorbringen. Hierzu braucht es entsprechende Verfahren und Institutionen. Da der Gemeinwillen, die „Weisheit der Vielen“, ein kollektives Produkt ist, entsteht er quasi „hinter dem Rücken der Beteiligten“. Er bildet sich in aktiver Gemeinschaft als Funktion der konsensuell orientierten, auf kollektives Handeln zielenden „Schwarmintelligenz“. In diesem Prozess legt der Einzelne das Kleid des Bürgers an.

Für die Qualifikation gemeinwohlorientierter Bürger wie auch für die Artikulation eines kollektiven Gemeinwillens braucht es Gelegenheitsstrukturen und entsprechende Verfahren. Gegenwärtig gibt es ca. 60 bis 100 verschiedene Bürgerbeteiligungsverfahren als Formen deliberativer Demokratie (je nach der Zählweise bzw. Feindifferenzierung zum Teil sehr ähnlicher Verfahren, vgl. [www.buergergesellschaft.de](http://www.buergergesellschaft.de)), in denen beides zugleich möglich ist: Die Herstellung einer Gemeinwohlorientierung im Rahmen von Kommunikation, Wissenserwerb, Austausch, Anteilnahme, als auch die Herausarbeitung und Artikulation eines Gemeinwillens.

Die Integration solcher Verfahren als verbindliche Institutionen der Bürgerbeteiligung in den Kommunen könnte neben der Schaffung von Gemeinsinn auch dazu dienen, die vorhandenen Ressourcen der Gesellschaft besser zu nutzen. Die Partizipation an der Selbstverwaltung der Städte und Kommunen, die Einflussnahme auf lokaler Ebene, ist Mittel zur Schaffung bürgerschaftlicher Kompetenz und politisch gesellschaftlicher Integration. Hier erfolgt die Metamorphose: die Verwandlung des individuellen Nutzenmaximierers in den gemeinwohlorientierten Bürger.

Für Beteiligungsverfahren auf der lokalen Ebene, die frühzeitig im Planungsprozess genutzt werden können, bieten sich Beteiligungsinstrumente wie zum Beispiel die „Citizen Juries“ oder eine Vielzahl unterschiedlicher Verfahren von Bürgerforen oder Bürgergutachten an, die u.a. nach folgenden Kriterien organisiert werden:

Bürgergutachten setzen sich aus 20-25 Personen zusammen, die über einen Zeitraum von mehreren Tagen, Wochen oder Monaten zu konkreten, zumeist kommunalpolitischen Fragen Stellung nehmen. Mehrere Bürgergutachten arbeiten in der Regel parallel zum selben Thema.

Die Teilnehmer werden nach dem Zufallsprinzip aus der Bevölkerung ausgewählt, wodurch ein Querschnitt der Gesamtbevölkerung

entsteht, der etwa auch Menschen mit Migrationshintergrund gleichberechtigt integriert.

Die eingeladenen Bürger werden von ihren arbeitsalltäglichen Verpflichtungen freigestellt. Sie erhalten Bildungsurlaub oder eine Aufwandsentschädigung.

Die Teilnehmer erhalten Informationen durch Vorträge, Besichtigungen, Anhörungen und schriftliche Materialien, um die Problemlage zu verstehen, Folgen und mögliche Lösungen abzuschätzen oder auch neue, bisher nicht bedachte Optionen vorzuschlagen. Fachreferenten können jederzeit durch die Teilnehmer eingeladen werden.

Die Diskussionen werden in Kleingruppen von vier bis fünf Personen geführt. Die Gruppen und ihre Zusammensetzungen wechseln, um Meinungsführerschaften zu verhindern und die Vervielfältigung der Argumente und des Austausches zu ermöglichen.

Bei Fragen von hoher Komplexität kann das Verfahren auf mehrere Wochen oder Monate ausgedehnt werden, um Zeit zum Studium der Materialien und zur Reflexion über die Folgen zu gewinnen sowie Beratungen im persönlichen Umfeld zu ermöglichen.

Die möglichst konsensorientierten Beschlüsse und Ergebnisse werden abschließend von allen Teilnehmern bewertet und dann in einem Bürgergutachten schriftlich zusammengefasst.

Die Ergebnisse solcher Bürgergutachten beinhalten mehr als die Meinung von Einzelnen. Sie gehen über die individuellen Interessen hinaus, weil der kommunikative Prozess verschiedene Perspektiven vermittelt und auch neue Lösungsmöglichkeiten erschließen kann. Durch die Addition und abschließende Bewertung der Ergebnisse repräsentieren diese Voten in ihrer Gesamtheit das Gemeinwohl. Diese Verfahren können daher die „Weisheit der Vielen“ organisieren. Sie sind, insofern ihre Ergebnisse umgesetzt werden, ein Ausdruck von „Schwarmintelligenz“.

Die Umsetzung der Ergebnisse solcher Bürgergutachten ist eine wesentliche Bedingung, für die Akzeptanz dieser Verfahren. Ohne die Erfahrung der Selbstwirksamkeit, ohne die

Erfahrung, dass der geleistete Einsatz Effekte hat und zur Gestaltung und Lösung bestehender Probleme einen Beitrag leistet, werden die Bürgerinnen und Bürger nicht an solchen Verfahren teilnehmen. Nichts ist auf Dauer im Rahmen von Bürgerbeteiligungsverfahren demotivierender als das Fehlen der Erfahrung der Wirksamkeit des eigenen Tuns.

Im Ergebnis, so haben zahlreiche Untersuchungen von Bürgerbeteiligungsverfahren nachgewiesen, zeigen sich neben einer breiten Akzeptanz der Resultate bei der Bevölkerung deutliche Einstellungs- und Verhaltensänderungen bei den Beteiligten. Zum einen erfolgen die Wahrnehmung der und die Auseinandersetzung mit den Interessen und Bedürfnissen anderer. Zum anderen wird die übergeordnete Perspektive einer Gemeinwohlorientierung hergestellt. Zudem sind die Ergebnisse solcher Verfahren, auch bei nicht teilnehmenden Bürgerinnen und Bürgern, mit einer sehr hohen Akzeptanz ausgestattet. Korruption und Bestechlichkeit, persönliche Vorteilsnahme sind in einem solchen System ausgeschlossen, weil die Teilnehmer zufällig ausgewählt sind und kein Einzelner über die Ergebnisse verfügt. Auch kann ein Einzelner sich nicht um eine erneute Auswahl für solch ein Verfahren bewerben oder dafür qualifizieren – die Auswahl erfolgt zufällig und damit korruptions- und lobbyfrei.

In diesen Verfahren wird der Bürger nicht als solcher vorausgesetzt, sondern hier wird der Einzelne zum Bürger und betätigt sich als solcher zum Wohl seiner Gemeinschaft.

## 5 | Bürgerbeteiligung versus Verwaltung

Verwaltung und Bürgerbeteiligung seien, so heißt es häufig, natürliche Feinde. Muss das so sein?

Ja, solange es keine etablierten und in die Prozesse der Verwaltung integrierten Verfahren gibt. Jede Intervention von Seiten interessierter und engagierter Bürger ist dann nur eine im Verfahrensablauf überflüssige Störung des Verwaltungshandelns.



Nein, wenn man geeignete Verfahren der Bürgerbeteiligung in die Abläufe des Verwaltungshandelns integriert und zum Bestandteil des Verfahrens macht. Ebenso wie Umwelt- und andere Gutachten einzuholen sind, wären dann auch Bürgergutachten notwendiger Bestandteil des Verfahrens. Bürgerbeteiligung würde den zwar wichtigen, aber oft auf bloßen Protest reduzierten Charakter des Handelns von „Wutbürgern“ verlieren und sich nicht gegen Politik und Verwaltung und die getroffenen Entscheidungen richten. Bürgerbeteiligungen würden zum institutionalisierten Bestandteil politisch-staatlich-administrativen Handelns.

Die Versuche der institutionellen Einbindung von Bürgerbeteiligungen in die kommunalen Verwaltungen kann man in den „Bürgerkommunen“, an der Heidelberger Partizipationsstrategie ([www.heidelberg.de](http://www.heidelberg.de)) oder dem so genannten „Leipziger Dialog“ ([www.leipzig.de](http://www.leipzig.de)), der in Leipzig seit 1998 entwickelt und praktiziert wird, verfolgen. Die Bezeichnung Dialog beschreibt hier die Einbindung von Bürgerschaft, Stadtrat und Verwaltung in die kommunalen Entscheidungsverfahren. Die kommunale Bürgerbeteiligung soll dabei frühzeitig, prozessbegleitend und mehrstufig stattfinden, sie wird zum festen, in den Verfahrensablauf integrierten Bestandteil. Den verschiedenen Prozessabschnitten in der Planungs- und Entscheidungsfindung werden passende Beteiligungsmethoden und -verfahren zugeordnet. Das Ziel der Institutionalisierung der Bürgerbeteiligung wird erreicht, indem eine Verfahrensordnung als Rahmenordnung zur Bürgerbeteiligung festgelegt und in der Kommunalverfassung etabliert wird. Die „natürliche“ Feindschaft von Verwaltung und („Wut“-) Bürgern hat damit ein Ende.

Um die Entwicklung und Etablierung von Bürgerbeteiligungsverfahren bemüht sich auch das auf Initiative der Stiftung MITARBEIT im Jahr 2011 gegründete bundesweite „Netzwerk Bürgerbeteiligung“ ([www.netzwerk-buergerbeteiligung.de](http://www.netzwerk-buergerbeteiligung.de)).

Auch „Bürgerhaushalte“, wie sie bereits in zahlreichen Kommunen in Deutschland praktiziert werden, stellen eine Möglichkeit der Bürgerbeteiligung dar. Allerdings sind angesichts der sehr beschränkten Mittel Bürgerhaushalte eher Türöffner für eine neue Beteiligungskultur als tatsächliche Entscheidungs- und Beteiligungsverfahren. Bürgerhaushaltsprojekte können nichtsdestotrotz den Boden bereiten für weitere Verfahren der Bürgerbeteiligung und deren Institutionalisierung. Es gibt gute Chancen, dass sich ein neues Selbstverständnis der „Einwohner“ als „Bürger“ entwickelt und dass eine Identifikation mit dem Gemeinwesen entsteht.

Die zunehmende Forderung nach mehr Bürgerbeteiligung, die steigende Anzahl von „Wutbürgern“ und Protestwählern sowie von politikverdrossenen Nichtwählern, die Forderung nach mehr Transparenz und letztlich auch die zunehmende Komplexität der zu lösenden Probleme, all das weist hin auf die Notwendigkeit neuer Organisationsformen der politischen und gesellschaftlichen Ordnung, die die Integration moderner, heterogener Gemeinwesen und eine stabile zivilgesellschaftliche Demokratie gewährleisten.

In einer partizipativen Demokratie kann und darf die Aufgabe des Sozialstaates sich deshalb nicht auf die Umverteilung materieller Ressourcen beschränken, während die Entscheidungskompetenzen bei den politischen Repräsentanten gebündelt werden. Eine vorrangige Aufgabe des Staates ist die Schaffung von Beteiligungschancen und die Umverteilung von Entscheidungskompetenzen. Der Staat muss Sorge tragen, dass Menschen zu Bürgern werden und als solche auch politische und gesellschaftliche Handlungsräume zur Verfügung haben.

*Dr. Wolfgang Vorkamp*, Sozialwissenschaftler, lebt und arbeitet in Berlin, [email@wolfgang-vorkamp.de](mailto:email@wolfgang-vorkamp.de)