TEXTE
31/2014

DELIKAT – Fachdialoge Deliberative Demokratie: Analyse Partizipativer Verfahren für den Transformationsprozess

Umwelt Bundesamt

TEXTE 31/2014

Umweltforschungsplan des
Bundesministeriums für Umwelt,
Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit

Forschungskennzahl 3712 11 101
UBA-FB 001901

DELIKAT – Fachdialoge Deliberative Demokratie: Analyse Partizipativer Verfahren für den Transformationsprozess

von

Sophia Alcántara, Rainer Kuhn, Ortwin Renn

DIALOGIK gemeinnützige Gesellschaft für Kommunikations- und Kooperationsforschung mbH, Stuttgart

Nicolas Bach, Birgit Böhm, Hans-Liudger Dienel

nexus Institut für Kooperationsmanagement und interdisziplinäre Forschung GmbH, Berlin

Peter Ullrich, Carolin Schröder, Heike Walk

Zentrum Technik und Gesellschaft (ZTG), Berlin

Im Auftrag des Umweltbundesamt

Impressum

Herausgeber:
Umweltbundesamt
Wörlitzer Platz 1
06844 Dessau-Roßlau
Tel.: 0340/2103-0
Telefax: 0340/2103 2285
info@umweltbundesamt.de
Internet: www.umweltbundesamt.de
http://fuer-mensch-und-umwelt.de/

www.facebook.com/umweltbundesamt.de
www.twitter.com/umweltbundesamt

Durchführung der Studie:
DIALOGIK gemeinnützige Gesellschaft für Kommunikations- und Kooperationsforschung mbH, Lerchenstr. 22, 70176 Stuttgart

nexus Institut für Kooperationsmanagement und interdisziplinäre Forschung GmbH, Otto-Suhr-Allee 59, 10585 Berlin

Zentrum Technik und Gesellschaft (ZTG), Hardenbergstr. 16-18, 10623 Berlin

Abschlussdatum:
November 2013

Redaktion:
Fachgebiet I 1.1 Grundsatzfragen, Nachhaltigkeitsstrategien und –szenarien, Ressourcenschonung
Martina Eick

Publikation als pdf:
http://www.umweltbundesamt.de/publikationen/delikat-fachdialoge-deliberative-demokratie-analyse

ISSN 1862-4804

Dessau-Roßlau, April 2014

Kurzbeschreibung

Das Projekt erfasst und bewertet die Potenziale existierender Partizipationsformate für die Transformation des politischen Systems zu einer kooperativen und deliberativen Demokratie. Angestrebt wird kein Alternativentwurf zu einer repräsentativen Demokratie, sondern Empfehlungen für eine Ergänzung dieser Regierungsform durch kooperative und deliberative Elemente, die der gesellschaftlichen Forderung nach einem „Mehr an Beteiligung“ Rechnung tragen. Den Hintergrund für die theoretische Reflexion bildet die normative Annahme, dass die Öffentlichkeit nicht nur an Wahlprozessen beteiligt sein soll, sondern auch an der Entscheidungsvorbereitung und der Abwägung von kollektiv verbindlichen Handlungsoptionen, von deren Konsequenzen sie in ihrem Lebensumfeld betroffen sein werden.

Anhand der Ergebnisse des Projektes ergeben sich Anknüpfungspunkte für zukünftige Vorhaben auf zwei Ebenen. Die Partizipationsmatrix bietet auf der Verfahrensebene gute Möglichkeiten zur Kombination und Rekombination einzelner Verfahren wie auch Verfahrensbestandteile. Die Politikempfehlungen zeigen weitergehend konkrete Wege für die Umsetzung einer neuen Partizipationskultur durch Politik und Verwaltung im Sinne eines neuen Mainstreamings von Partizipation. Diese sprechen sich im Kern dafür aus, mehr Beteiligung zu wagen, ja, eine „Kultur der Beteiligung“ zu etablieren. Diese ist jedoch an Voraussetzungen gebunden, die ebenso aufgeführt werden. Der institutionelle Unterbau einer solchen Beteiligungskultur wird letztlich in einem Mainstreaming von Partizipation auf allen Ebenen von Politik und Verwaltung lokalisiert.

Abstract

The project detects and evaluates the potential of existing participation formats to transform the political system into a cooperative and deliberative democracy. The aim is to develop recommendations for the integration of cooperative and deliberative elements into representative democracy, rather than to develop an alternative model. These new elements take societal demands for increased involvement into account. The normative assumption that the public should not only be involved in elections but also in the preparation of collectively binding decisions and in the assignment of trade-offs between various political options serves as the basis for the theoretical reflection.

The results of this project have significant implications for future projects on two levels. On the procedural level, the participation matrix offers opportunities for combining and recombining individual procedures and procedural elements. On the substantive level, the political recommendations offer structural advise on how to realise a new participation culture through politics and administration. This can also be described as a “mainstreaming” of participation. The recommendations promote attempts at increased participation and the establishment of a “culture of participation”. This, however, is bound to certain conditions, which are also listed and explained. Ultimately, the institutional foundation of such a participation culture is localised in a serious attempt to implement mainstreaming of participation on all levels of politics and administration.

DANKSAGUNG

Wir danken unseren studentischen Mitarbeiter/innen Kerrin Borschewski, Franziska Paul und Laura Sasse für ihre tatkräftige Unterstützung sowie den Teilnehmer/innen des Arbeitskreises und allen Beteiligten der Fachdialoge für ihren hilfreichen Input.

Inhalt

Abbildungsverzeichnis IV
Tabellenverzeichnis V
1 Zusammenfassungen 1
1.1 Zusammenfassung 1
1.2 Summary 5
2 Einleitung 10
2.1 Hintergrund 10
2.2 Fragestellungen und Ziele 12
2.3 Stand der Forschung – Öffentlichkeitsbeteiligung ein neuer und alter Hut! 14
2.4 Begriffserläuterungen 18
2.5 Projektverlauf 20
3 Kapitel– Ordnung im Verfahrensdschungel 23
3.1 Theoretische Hinführung 23
3.2 Die Partizipationsmatrix 24
3.2.1 Erstellung der Partizipationsmatrix 25
3.2.2 Einordnung der Verfahren 30
3.2.3 Probleme und Grenzen bei der Einordnung von Verfahren 33
3.3 Ergebnisdarstellung: Schlussfolgerungen aus der Matrix 34
3.3.1 Idealtypische Demokratiekonzepte zur Auswahl der Cluster-Kriterien 34
3.3.2 Erläuterung der Vorgehensweise zur Erstellung der Cluster 42
3.3.3 Verfahren der Öffentlichkeitsbeteiligung im Blickwinkel demokratietheoretischer Konzepte 47
3.4 Demokratiekonzepte und normative Fragestellungen 51
3.4.1 Inklusion, Transparenz und Empowerment im neoliberalen Demokratiekonzept 52
3.4.2 Inklusion, Transparenz und Empowerment im funktionalistischen Demokratiekonzept 53
3.4.3 Inklusion, Transparenz und Empowerment im deliberativen Demokratiekonzept 54
3.4.4 Inklusion, Transparenz und Empowerment im emanzipatorischen Demokratiekonzept 55
3.4.5 Exemplarisch: Normative Positionen in der Praxis 56

3.5 Zwischenfazit und Ausblick ... 56
4 Trans- und interdisziplinäre Fachdialoge ... 58
4.1 Hinführung ... 58
4.2 Partizipationslabor ... 58
4.2.1 Zielstellung ... 58
4.2.2 Methodische Vorgehensweise ... 58
4.2.3 Darstellung der Ergebnisse ... 60
4.3 Partizipationssalon ... 71
4.3.1 Zielstellung ... 71
4.3.2 Methodische Vorgehensweise ... 71
4.3.3 Darstellung der Ergebnisse ... 73
4.4 Reflexion ... 86
4.5 Zwischenfazit: Zukunftsentwurf eines politischen Systems, das um partizipative Elemente erweitert ist ... 87
4.5.1 Die Erweiterung der bestehenden Partizipationskultur ... 87
4.5.2 Schaffung politischer und administrativer Rahmenbedingungen ... 89
4.5.3 Qualität der Verfahren der Öffentlichkeitsbeteiligung sichern ... 90
4.5.4 Ein Blick in die Zukunft ... 91
5 Erweiterte deliberative Demokratie und Öffentlichkeitsbeteiligung – demokratietheoretische Reflexionen ... 96
5.1 Einführende Bemerkungen ... 96
5.2 Theoretische Rahmung ... 99
5.2.1 Paradoxa demokratischer Herrschaft und Legitimität ... 99
5.2.2 Debattenkontexte: sozialer Wandel und Krisendiskurse um die Demokratie ... 101
5.2.3 Das deliberative Argument ... 107
5.3 Demokratietheoretische Bewertung deliberativer Öffentlichkeitsbeteiligung: Bewertungskriterien und Fragestellungen ... 112
5.3.1 Exkurs: Politikzyklus ... 114
5.4 Verfahrensebene: die statische Perspektive ... 114
5.4.1 Machtrollen ... 114
5.4.2 Entscheidungsrahmen ... 116
5.4.3 Qualität ... 117
5.4.4 Inklusion ... 118
5.4.5 Empowerment ... 119

5.4.6 Transparenz ... 121
5.5 Sozialer Wandel: die Transformationsperspektive ... 122
5.5.1 (Politische) Macht ... 122
5.5.2 (Rechtliche) Rahmenbedingungen ... 124
5.5.3 Qualität ... 125
5.5.4 Inklusion und Empowerment ... 126
5.5.5 Transparenz ... 127
5.6 Fazit: Veralltäglichung einer Beteiligungskultur ... 128
6 Politikempfehlungen: Partizipation mainstreamen – den Wandel reflexiv gestalten! ... 130
6.1 Die Verfahrensebene - gute Beteiligungsprozesse sicherstellen! ... 131
6.2 „Sich nichts vormachen" – deliberative Demokratie braucht Offenheit und Transparenz! ... 132
6.3 Beteiligung ermöglichen – Inklusion sicherstellen - Empowerment anstoßen! ... 133
6.4 Verlässliche Rahmenbedingungen schaffen ... 134
6.5 Partizipation mainstreamen! Beteiligung als Querschnittsthema ... 135
6.6 Den Wandel strukturieren – Partizipationskultur als Leitbild ... 136
6.7 Grenzen der Planbarkeit: den Metadiskurs führen – über Deliberation deliberieren ... 137
6.8 Widerstände verstehen, aufnehmen und entkräften ... 138
7 Ausblick ... 140
7.1 Anschlussfähigkeit ... 140
7.2 Forschungsbedarf ... 141
7.3 Verbreitung des Projektes ... 143
8 Quellenverzeichnis ... 145
9 Glossar ... 153
10 Anhang ... 157
10.1 Arbeitskreis ... 161
10.2 Trans- und interdisziplinäre Fachdialoge ... 162

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1 Überblick über die Dimensionen und einzelnen Kriterien 26

Abbildung 2:Verfahren im Blickwinkel der Demokratiekonzepte - 48

Abbildung 3 Das Grundmodell des Politikzyklus 114

Abbildung 4 Probleme der Öffentlichkeitsbeteiligung à la Stuttgart 21 und transformationsbezogene Verschiebungen im Politikzyklus 129

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Kurzdarstellung der Demokratiekonzepte und ihrer Kriterien zur Einordnung der Verfahren und Anwendungsbeispiele 45

Tabelle 2: Normative Positionen in den Demokratiekonzepten 52

Tabelle 3: Pole der Demokratie- und Partizipationsdebatte 98

Tabelle 4: Analyseraster 113

Tabelle 5: Matrix zur Bildung der Cluster - Analyse der Verfahren sowie der Anwendungsbeispiele nach den einzelnen Demokratiekonzepten und ihren Kriterien 157

Tabelle 6: Demokratiekonzepte – Kriterien und Ausprägungen 160

Tabelle 7: Überblickstabelle Merkmale Szenarien 174

Tabelle 8 Übersichtstabelle Merkmale Szenarien 187

1 Zusammenfassungen

1.1 Zusammenfassung

Das Projekt DELIKAT verfolgte das Ziel, die Potenziale von verschiedenen deliberativen und informellen Verfahren der Öffentlichkeitsbeteiligung im Hinblick auf eine Erweiterung der jetzigen repräsentativen Demokratie um deliberative Elemente, zu untersuchen. Diese Analyse sollte sowohl die bestehenden theoretischen Überlegungen aufgreifen, systematisieren und diskutieren, als auch das praktische Wissen von Durchführer/innen und Anwender/innen integrieren. Dabei wurden immer wieder die normativen Dimensionen Inklusion, Transparenz und Empowerment von Partizipationsprozessen und die damit verbundenen Fragstellungen in den Fokus genommen. Am Ende wurden die im Projekt gewonnen Erkenntnisse zu praktischen Empfehlungen für die Politik verdichtet.

Nach einer ausführlichen Darstellung des Hintergrunds, der Ziele und Fragestellung des Projekts, wirft das zweite Kapitel einen kurzen Blick auf den Forschungsstand zum Thema Öffentlichkeitsbeteiligung. Hier wird deutlich, dass die Thematik keineswegs erst seit Stuttgart21 im Fokus der Wissenschaft steht. Sowohl aus empirischer Sicht (wie hat sich die Beteiligung der Bürger/innen am politischen Prozess nach dem zweiten Weltkrieg entwickelt) als auch aus theoretischer Sicht (zum Beispiel zur Frage, wie viel Partizipation eine Demokratie braucht) wurde die Frage nach Öffentlichkeitsbeteiligung immer wieder diskutiert und reflektiert. Der Stellenwert von innovativen Beteiligungsverfahren wird aber auch in Politik und Öffentlichkeit häufig kritisiert. Eine Ausweitung des Partizipationsspektrums wird von unterschiedlichen Seiten kritisch hinterfragt. Angelpunkt ist dabei der angebliche oder vermutete Bedeutungsverlust der repräsentativen Gremien, wie Parlamenten oder Gemeinderäten. Die vielen Befürworter/innen hingegen sehen in den Verfahren der Öffentlichkeitsbeteiligung eine Antwort auf die zahlreichen Herausforderungen der aktuellen Demokratie und ihrer Krisenerscheinungen. In diesem Spannungsfeld von Positionen gilt es, mit analytischer Brille die Potenziale der Verfahren nüchtern zu betrachten, allerdings unter der normativen Annahme, dass ein um deliberative Elemente erweitertes System der Demokratie die Funktionsfähigkeit und die Legitimation dieses Systems bereichert.

In Kapitel drei wurde im ersten Schritt ein breiter Zugang gewählt, in dem die ausgewählten On- und Offline Verfahren und Anwendungsbeispiele nach einer Vielzahl von Kriterien eingeordnet und bewertet wurden. Diese Kriterien und ihre Ausprägungen beruhen zum einen auf einer umfangreichen Literaturrecherche, zum anderen auf den Ergänzungen durch den Arbeitskreis sowie durch die Expert/innen der Fachdialoge. In Bezug auf die demokratietheoretische Reflexion gab es eine enge Verknüpfung zwischen der ersten und dritten Projektphase. Nach der Einordnung wurden die Verfahren entsprechend einiger ausgewählter Kriterien den vier Demokratiekonzepten: neoliberal, funktionalistisch, deliberativ und emanzipatorisch zugeordnet, um ihre Leistungen und Defizite aus verschiedenen Blickwinkeln zu betrachten.

Es wurde dabei deutlich, dass ein Zusammenhang zwischen dem Stellenwert von Öffentlichkeitsbeteiligung und damit der Bewertung einzelner Partizipationsverfahren auf der einen und den jeweiligen gesellschaftspolitischen Vorstellungen auf der anderen Seite existiert. Diese demokratietheoretischen Vorstellungen haben (wenn auch implizit) einen Einfluss auf die Argumentationslogik, wie und in welchem Ausmaß die Bevölkerung an

politischen Entscheidungen partizipieren soll, unter welchen Voraussetzungen dies legitim erscheint und inwieweit dafür Rahmenbedingungen neu geschaffen oder modifiziert werden müssen. Je nachdem wie stark einzelne Partizipationsverfahren die unterschiedlichen normativen Dimensionen abdecken, werden sie aus dem Blickwinkel der vier Demokratiekonzeptionen unterschiedlich bewertet. Während beispielsweise Verfahren zur Demokratiebefähigung der Bevölkerung, wie die Demokratiewerkstatt, aus emanzipatorischer Sicht eine wichtige Rolle spielen, fehlt aus neoliberaler Sicht hier der zentrale Zweck von Beteiligungsverfahren, nämlich die Sammlung gut informierter und vor allem die Grundgesamtheit repräsentierender Präferenzen („Was will die Bevölkerung?").

Die demokratietheoretischen Konzepte sind einerseits analytische Kategorien, die helfen zu verstehen, warum bestimmte Argumente in der Gesellschaft für oder gegen Öffentlichkeitsbeteiligung und ihre unterschiedlichen Varianten vorgebracht werden. Es lassen sich aus der konzeptgeleiteten Differenzierung der Verfahrenstypen andererseits auch praktische Schlüsse ziehen, indem man die theoretischen Logiken mit dem konkreten Sinn, Anlass und Problembezug von Beteiligungsverfahren verknüpft, also die konkreten Kontextbedingungen einbezieht (vgl. Kapitel 3.3.3, sowie Kapitel fünf).

In der zweiten Projektphase wurden zwei interdisziplinäre Fachdialoge durchgeführt, an denen Expert/innen aus Wissenschaft, Wirtschaft, Politik, Verwaltung und Zivilgesellschaft teilgenommen haben. Wie in Kapitel vier dargestellt, war es das Ziel der Workshops, einerseits die normativen Implikationen von einem ausgewählten Fachkreis diskutieren und konkretisieren zu lassen und andererseits konkrete Faktoren zu benennen, die eine Erweiterung des politischen Systems um weitere deliberative Elemente ermöglichen beziehungsweise begünstigen.

Die Fachdialoge haben gezeigt, dass grundsätzlich ein hoher Bedarf an erweiterter Öffentlichkeitsbeteiligung gesehen wird. Wichtig ist es, hierbei auf eine hohe Qualität der partizipativen Prozesse und einzelner Beteiligungsverfahren zu achten. Ziel einer verstärkten Partizipation ist die Sicherstellung der Entscheidungsfähigkeit der Politik, die Herstellung von zusätzlicher Legitimation für einzelne Entscheidungen der Politik und Verwaltung sowie deren konkrete Verbesserung durch Einbeziehung einer Vielzahl von Sichtweisen.

Die Diskussion der drei aus theoretischer wie praktischer Sicht besonders zentralen normativen Dimensionen Inklusion, Transparenz und Empowerment hat gezeigt, dass eine weitere Präzisierung und Konkretisierung der Begriffe notwendig ist. Es wurde deutlich, dass *Inklusion* in deliberativer Öffentlichkeitsbeteiligung nicht ausschließlich als Ziehung einer statistisch repräsentativen Stichprobe für einen Partizipationsprozess verstanden werden muss. Die in unserer Studien herangezogenen Expert/innen sind sich einig, dass der Kontext eines partizipativen Prozesses eine wichtige Rolle spielt. So kann es in bestimmten Situationen sinnvoll sein, nur bestimmte Gruppen in einen Beteiligungsprozess einzubinden. Die Expert/innen waren sich jedoch einig, dass bei Partizipationsprozessen mit (trans-)nationaler Reichweite darauf geachtet werden muss, dass die Teilnehmenden ein möglichst repräsentatives Abbild der Gesellschaft widerspiegeln. Die Diskussion der normativen Dimension *Transparenz* hat ergeben, dass trotz des Anspruchs, einen partizipativen Prozess möglichst transparent zu gestalten, geschützte Räume für Deliberation notwendig sind, da sie eine Voraussetzung für einen offenen Meinungsaustausch darstellen. Das Vorhandensein geschützter Räume ist mit einer Prozess-Transparenz vereinbar, die alle Informationen über den Ablauf des Prozesses und die Teilnehmenden öffentlich zugänglich macht, jedoch nicht die Äußerungen einzelner Teilnehmer/innen namentlich

wiedergibt. Die Dimension *Empowerment* ist in den Diskussionen in zwei Aspekte unterteilt worden. Zum einen zielt sie auf die Stärkung und Ermächtigung schwacher gesellschaftlicher Gruppen, die noch zu häufig in partizipativen Prozessen unterrepräsentiert sind beziehungsweise dort über schlechtere Sprecher/innenpositionen verfügen. Zum anderen wurde aber auch die gesamtgesellschaftliche Dimension des Empowerments hervorgehoben, also das Ziel, die Gesellschaft als Ganzes weiter zu demokratisieren. Die Bevölkerung soll sensibler für Fragen des Gemeinwohls und aktiver in den politischen Entscheidungsfindungsprozess eingebunden werden. In der gesamtgesellschaftlichen Perspektive stellen auch Politik und die Verwaltung Zielgruppen von Empowerment dar, da auch sie für Partizipation sensibilisiert und an sie herangeführt werden müssen.

Im zweiten Fachdialog, der mehr die Zukunft im Visier hatte und die Transformation zu einem stärker partizipativen und deliberativen demokratischen System in den Blick nahm, haben die Expert/innen sechs Faktoren identifiziert, die für eine erfolgreiche Erweiterung des politischen Systems um deliberative Elemente notwendig sind. (1) Um weitere partizipative Bausteine in das bestehende politische System zu integrieren, ist eine *weitergehende Institutionalisierung verlässlicher Rahmenbedingungen von Partizipationsprozessen* notwendig. Diese Rahmenbedingungen müssen eine grundlegende Planungssicherheit für partizipative Prozesse gewährleisten. Konkret geht es hierbei um Fragen der Finanzierung, der Initiierung und Verbindlichkeit von Beteiligungsprozessen. (2) Ebenso ist die Stärkung artikulationsschwacher Gruppen, die bei partizipativen Prozessen bisher unterrepräsentiert sind, notwendig (*Empowerment*). Als wichtige Maßnahme und grundsätzliche Voraussetzung für die Förderung der Partizipationsbereitschaft in der Bevölkerung, nennen die Expert/innen die frühzeitige Heranführung an das Thema Partizipation und die Vermittlung notwendigen Wissens. Dies soll idealerweise bereits im Kindergarten und der Grundschule erfolgen. (3) Die Teilnehmer/innen des zweiten Fachdialogs sind sich einig, dass es notwendig ist *einen nachhaltigen Lernprozess zu initiieren*, bei dem alle betroffenen Akteure (insbesondere Politik, Verwaltung und Bürger/innenschaft) sich für einen Gedanken- und Erfahrungsaustausch öffnen. Er soll zum einen vertrauensbildend sein und zum anderen alle Akteur/innen mit Partizipationsprozessen vertraut machen sowie Bedenken und eventuelle Ängste abbauen. (4) Eine Stärkung partizipativer Elemente innerhalb des politischen Systems verändert die Rolle gewählter Repräsentant/innen. Diese Rollenveränderung könnte von Teilen der Politik als Bedeutungs- und Machtverlust empfunden werden. Deshalb ist es wichtig, mit einer *Klärung der Rolle der Politik* möglichen Befürchtungen und Ängsten zu begegnen und neue Aufgabenfelder aufzuzeigen, die durch mehr Partizipation entstehen. (5) Die *transparente Darstellung eines partizipativen Prozesses*, das heißt des Ablaufs und der Entwicklung der Ergebnisse, ist wichtig, um das Vertrauen aller Akteur/innen in den Prozess und seiner Resultate aufzubauen. Hierdurch wird dem Prozess weitere Legitimität verliehen und ein besseres Verständnis der Prozessergebnisse sichergestellt. Transparenz trägt damit zu einer höheren Akzeptanz sowohl eines einzelnen Partizipationsprozesses als auch der Partizipation im Allgemeinen bei. (6) Partizipationsprozesse dürfen nicht statisch gesehen werden. Sie stellen Werkzeuge dar, die die Basis zukünftiger politischer Entscheidungen verbessern soll und die Bürger/innenschaft stärker in den politischen Entscheidungsfindungsprozess einbindet. Diese Werkzeuge müssen beständig weiter entwickelt werden, um für unterschiedliche Themen, Rahmenbedingungen, Aufgaben etc. angepasst zu sein. Hierfür ist die *Evaluation laufender Beteiligungsprozesse* ein wichtiges Element. Durch sie

können Stärken und Schwächen eines Partizipationsprozesses identifiziert und zukünftige Prozesse optimiert werden.

In der dritten und letzte Projektphase erfolgte dann eine weitere theoretische Reflexion des im Projekt erarbeiteten Materials, also der

- extensiven deskriptiven Sammlung von Verfahren und Beschreibung ihrer Eigenschaften und Verfahrenselemente
- der demokratietheoretischen Konzepten folgenden Klassifizierung von Verfahrenstypen
- und der im partizipativen Prozess diskutierten Perspektiven der Expertinnen, die ihre diversen theoretischen Standpunkt und vor allem Praxiserfahren einbrachten.

Dabei wurde eine normative Verengung und Zuspitzung verfolgt. Auf Basis einer ausführlichen Kritik verschiedener Aspekte der gegenwärtigen repräsentativen Demokratie sowie ihrer normativen Grundlagen und auf Basis der Lösungsperspektiven, die maximalistische Demokratieansätze ermöglichen, wurde eine Perspektive entworfen, die partizipative, emanzipatorische und deliberative Demokratiekonzepte integriert, kurz „erweiterte deliberative Demokratietheorie“. Auf dieser konzeptuellen Basis konnten die Verfahren, ihre gesamtgesellschaftlichen Voraussetzungen sowie Schnittstellen zu Politik, Verwaltung und Recht stärker aus einer fundierten Position heraus bewertet und abgewogen werden.

Die eingenommene Theorieperspektive zeichnet sich insbesondere durch einen respektvollen Diskurs und das Abwägen möglichst gut begründeter Argumente aus, auf Basis möglichst breiter Beteiligung hochgradig legitimierte normative Entscheidungen treffen zu können. Zum anderen zeichnet sich dieser Standpunkt durch eine stete Reflexion von Macht und Möglichkeiten ihrer Hinterfragung oder Überwindung aus. Die Erörterungen haben insbesondere gezeigt, dass innovative, der erweiterten deliberativen Konzeption folgende Beteiligungsverfahren nicht per se und unter allen Umständen einen Fortschritt auf dem Weg zu einer Demokratisierung der Demokratie darstellen. Es hängt vielmehr von der Gestaltung der Verfahren (nach normativ fundierten Gütekriterien) und dem Kontext ihrer Implementierung (insbesondere der Situation sozialer Ungleichheit und asymmetrischer Machtverhältnisse) ab, welche Verbesserungen sie ermöglichen. Sonst können sich neue Legitimitätsprobleme ergeben. Insbesondere die durch Verfahrens- und Rahmenbedingungen realisierbaren Möglichkeiten eines aktiven Empowerments benachteiligter Gruppen wurden als Vorbedingungen für erfolgreich Legitimität generierende Verfahren benannt. Doch auch über diesen Aspekt des Empowerments hinaus konnte gezeigt werden, wie Verfahren, Methoden oder Werkzeuge sowie verschiedene Kommunikationskanäle und Öffentlichkeitstypen gewinnbringend zusammengeführt werden können. Dabei, so wurde argumentiert, ist es hilfreich zu reflektieren, welche Verfahren für welchen Prozessschritt im Politikzyklus geeignet sind.

Die abschließenden Politikempfehlungen, die ausführlich im Projekt und zusammen mit dem projektbegleitenden Arbeitskreis diskutiert wurden, konnten somit aus drei unterschiedlich angelegten, aber einander ergänzenden analytischen und reflektierenden Projektphasen schöpfen. Die Bestandaufnahme der Landschaft existierender Beteiligungsformate, die Integration fachlicher Praxisperspektiven und die normgeleitete theoretische Diskussion stellte die Basis für die erarbeiteten Politikempfehlungen bereit.

Diese Empfehlungen sprechen sich dafür aus, mehr Beteiligung zu wagen, ja, eine „Kultur der Beteiligung“ zu etablieren. Diese ist jedoch an Voraussetzungen gebunden. Dazu gehört die strikte Orientierung an qualitativ hochwertigen Verfahren und Prozessen, die institutionelle Absicherung von Beteiligung durch Schaffung klarer und verlässlicher Rahmenbedingungen und Einführung von Initiativrechten, die Bereitstellung von Ressourcen, die Ermöglichung von Demokratielernprozessen, die Absicherung von Wissensinfrastrukturen sowie die Weiterentwicklung von Qualitätskriterien und Verknüpfungsmöglichkeiten von Beteiligungsprozessen mit dem repräsentativen System. Der institutionelle Unterbau einer solchen Beteiligungskultur wird entsprechend in einem Mainstreaming von Partizipation auf allen Ebenen von Politik und Verwaltung lokalisiert. Mit diesem Begriff des Mainstreamings wird eine schrittweise Erweiterung von Öffentlichkeitsbeteiligung unterstützt, so dass perspektivisch die Rolle aller Menschen im politischen Prozess stark ausgeweitet wird und das repräsentative System sich immer mehr zum partizipativen wandelt, wodurch sich die Kluft zwischen Politik, Verwaltung und Bevölkerung zugunsten einer kooperativen Atmosphäre verringern kann.

Wir kommen zu dem Schluss, dass mit der Umsetzung eines solchen ambitionierten Programms die Chance besteht, Demokratie wieder mit neuem Leben zu füllen und Herausforderungen der Zukunft besser, eben demokratischer, mehr im Sinne der Bevölkerung, zu meistern!

1.2 Summary

The DELIKAT project aims to investigate the potential of various deliberative and informal procedures of public participation, with respect to an extension of the current representative democracy of deliberative elements. This analysis should not only capture, systematise and discuss existing theoretical reflections, but also integrate the practical knowledge of those who implement and utilise them. In doing so, the normative dimensions of inclusion, transparency and empowerment of participation processes and their related issues are consistently in focus. Ultimately the insight gained in the project will be consolidated into practical recommendations for politics.

After a comprehensive presentation of the background, aims and issues of the project, the first chapter provides us with a brief insight into the current stance of research on the topic of public participation. Here it becomes clear that the topic has not only gained a scientific focus since Stuttgart21. From an empirical perspective (how did the participation of citizens in political processes after the Second World War develop), as well as a theoretical perspective (for example in questioning how much participation a democracy needs), the question of public participation has been consistently discussed and reflected upon.

The significance of innovative participation procedures has also been frequently criticised in politics and in public. A broadening of the participation spectrum is scrutinized critically from many sides. The pivotal point is the alleged or assumed loss of significance of the representative committees, such as parliaments or local councils. Many advocates, however, envisage an answer to the numerous challenges of current democracy and their crises in the procedures of public participation. In this tense arena of differing opinions, it is necessary to keep the potential of procedures in perspective with an analytical eye, nevertheless, under the normative expectation that a system of democracy expanded on deliberative elements enriches the functionality and the legitimation of this system.

In the second chapter firstly a broad approach is taken, in which the selected on- and offline procedures and examples of application are categorised and assessed against a variety of criteria. These criteria and their manifestations are based on one hand on expansive literary research, and on the other on supplements through working circles as well as experts' dialogues on the subject. With respect to democratic-theoretic reflection, a close connection between the first and third project phase emerged. Once having been organised, the procedures were then categorised in relation to some chosen criteria of the four democracy concepts: neoliberal, functional, deliberative and emancipatory, in order to view their achievements and deficits from various perspectives.

It became clear that a connection exists between the significance of public participation and, therefore, the evaluation of individual participation procedures on the one hand and the respective socio-political perceptions on the other. These democratic-theoretic perceptions have influenced argumentation logic (even when implicitly) on how and to what degree the public should participate in political decisions, under which prerequisites this appears legitimate and to what extent new parameters should be created or need to be modified. Depending on the degree to which individual participation procedures cover the various normative dimensions, they are evaluated differently from the perspective of each of the four democracy concepts. During procedures for democratic empowerment of the population, for example democracy workshops, which play an important role from an emancipatory perspective, from the neoliberal perspective the main aim of participation procedures is absent, namely the collection of the well informed and above all the basic population of representative preferences („what does the population want?").

Democratic theoretical concepts are analytical categories which on one hand help to understand why specific arguments for or against public participation in society and their diverse variants are put forward. On the other hand, the conceptually conducted differentiation of procedural types also allows us to draw practical conclusions, in which one can connect the theoretical logic with the specific significance, cause and problem of participation procedures, including specific context requirements (Cf. Chapter 2.3.3 as well as Chapter 4).

In the second project phase two interdisciplinary technical discussions were conducted, with experts in science, economics, politics, administration and civil society taking part. As presented in chapter three, the aim of the workshops was to discuss and determine the normative implications from a specified group of experts as well as to designate specific factors, which enable or more precisely benefit an expansion of the political system through further deliberative elements.

These technical discussions highlighted fundamentally that a higher demand for extensive participation procedures is to be expected. It is important to respect a higher quality of participatory processes and individual participation procedures. The aim of intensified participation is to secure the decision-making ability of politics, the production of additional legitimation for individual political and administrative decisions as well as tangible improvements through the inclusion of a variety of perspectives.

The discussion of the three especially, when viewed both theoretically and practically, central normative dimensions of inclusion, transparency and empowerment highlighted that further clarification and specification of the terms was necessary. It became clear that inclusion in deliberative public participation should not solely be understood as the

drawing of a statistically representative random sample for a participation process. The experts consulted in our studies agreed that the context of a participation process plays a significant role. In specific situations it can be sensible therefore to only incorporate specific groups in a participation process. Our experts also agreed that in participation processes with a (trans)national range, particular attention should be paid to ensuring that the participants reflect an image of society as representative as possible. The discussion of the normative dimension transparency revealed that despite the requirement to create a participatory process as transparent as possible, protected spheres for deliberation are necessary, as they present a prerequisite for an open exchange of ideas. The existence of protected spheres is consistent with a process transparency, which makes all information on the execution of the process and the participants publicly accessible, however does not account commentaries of individual participants by name. The dimension empowerment was divided into two aspects in discussions. On the one hand the aim was the strengthening and empowerment of weak societal groups, which still have low representation in participation processes and therefore respectively a low number of speaker positions. On the other hand the dimension of empowerment in society as a whole was emphasised, or the aim, to further democratise society as a whole. The population should be more sensitively involved in questions on public welfare and more actively in political decision-making processes. From the perspective of society as a whole, it is shown that policy and the administration of target groups from empowerment must also be sensitised and introduced for participation.

In the second technical discussion, which took the future more into account and with the view of a transformation into a strong participatory and deliberative democratic system, the experts identified six factors necessary for a successful expansion of the political system through deliberative elements. (1) To further integrate participatory components into the existing political system, a further institutionalisation of the reliable boundary conditions of participation processes is necessary. These boundary conditions must guarantee a basic planning security for participatory processes. This concerns, specifically, the questions of financing, initiation and obligation of participation processes. (2) Similarly necessary is the strengthening of groups with low articulation possibilities, which have low representation in participatory processes to date (Empowerment). Experts defined the early approach to the issue of participation and mediation of necessary knowledge as an important measure and basic prerequisite for encouraging the willingness to participate amongst the population; this should ideally commence in kindergarten and elementary school. (3) Participants of the second technical discussion agreed that it is necessary to initiate a sustainable process of learning, in which all relevant actors (especially politics, administration and citizenship) are open to an exchange of ideas and experiences. This should build confidence on one hand and on the other hand familiarise all actors with participation processes as well as relieve any concerns and potential fears. (4) A strengthening of participatory elements within the political system changes the role of elected representatives. Some politicians could perceive this change as a loss of significance and power. Therefore, it is important to, with a clarification of the role of politics, face possible apprehensions and fears and highlight new fields of duty that arise from more participation. (5) The transparent representation of a participatory process, that is, the procedure and development of the results, is important in building the confidence of all actors with respect to the process and its results. Through this the process is granted more legitimacy and a better understanding of the process results is guaranteed. Transparency,

thus, contributes to higher acceptance at both individual processes of participation and participation in general. (6) Participation processes should not be considered static. They provide the tools necessary to improve the basis of future policy decisions and which integrate citizens further in the political decision making process. These tools need to be developed constantly to be adapted for different themes, frameworks, tasks etc. For this purpose, the evaluation of ongoing processes of participation is an important element. Through this element, the respective strengths and weaknesses of a participation process can be identified and future processes optimised.

In the third and final project phase a further theoretical reflection on the material developed in the project was conducted, therefore the

- extensive descriptive collection of methods and depiction of their characteristics and procedural elements
- the classification of methods types according to democratic-theoretical concepts
- the perspectives of experts discussed in the participatory process, who contributed their diverse theoretical positions and above all their practical experience.

A normative narrowing and intensification was conducted. Based on a detailed review of various aspects of the current representative democracy and their normative foundations and based on the perspectives for solutions, which enable maximalist democracy approaches, a perspective was designed, which integrates participatory, emancipatory and deliberative democracy concepts, or in short, an "extended deliberative democracy theory." On this conceptual basis, processes, their overall social conditions, as well as their interfaces to policy, administration and law could be assessed and weighed up from a more established position.

The received theory perspective is particularly characterised by respectful discourse and the balancing of arguments as substantiated as possible, on the basis of the widest possible participation leading to highly legitimated normative decisions. On the other hand, this position is characterised by a constant reflection of power and the possibilities of its closer examination or triumph. These discussions have shown in particular that innovative participation procedures according to an extended deliberative conception, do not under all circumstances represent progress on the way to a democratisation of democracy, per se. Rather, the improvements that can be made depend on the structuring of the process (on normatively sound quality criteria) and the context of its implementation (in particular the situation of social inequality and asymmetrical power relations). Otherwise, new legitimacy problems may arise. In particular, the possibilities for disadvantaged groups realisable through processes and parameters of an active empowerment were designated as pre-conditions for successful legitimacy-generating processes. But even with this aspect of empowerment it could be shown how processes, methods and tools as well as various communication channels and public types can be combined profitably. In this case, it was argued, it is helpful to reflect on which procedures are best for which process step in the policy cycle.

The final policy recommendations, which were discussed in detail throughout the project and with the accompanying project work group, were able to draw on three different yet complementary analytical and reflective phases of the project. The inventory of the land-

scape of existing formats for participation, the integration of professional practice perspectives and theoretical discussion guided by norms all provided the basis for the developed policy recommendations.

These recommendations are in favour of venturing more participation, in order to establish a "culture of participation". This, however, is bound to conditions. These include the strict adherence to quality procedures and processes, institutional safeguards of participation by creating a clear and reliable framework and the introduction of initiative rights, the provision of resources, the facilitation of democratic learning processes, the safeguarding of knowledge infrastructure and the development of quality criteria and connection capabilities of participatory processes within the representative system. The institutional foundation of such a culture of participation is appropriately localized in a mainstreaming of participation at all levels of politics and administration. With this concept of mainstreaming, a gradual expansion of public participation is supported, so that the role of all people in the political process is greatly extended and the representative system is changing more and more into a participatory one, thereby narrowing the gap between politics, administration and population in favour of a cooperative atmosphere.

We come to the conclusion that the implementation of such an ambitious program gives us the chance to once more revitalise democracy and to master challenges of the future better, more democratically, more in the sense of the people!

2 Einleitung

2.1 Hintergrund

Die Weltgesellschaft steht vor großen Herausforderungen (Finanz- und Wirtschaftskrisen, demografischer Wandel, Klimawandel etc.), die durch ein hohes Maß an Unsicherheit gekennzeichnet sind. Obwohl es durch die neuen Kommunikationsmedien zu keiner Zeit so einfach war an Informationen zu gelangen und diese auszutauschen, fehlt es an integrativem Wissen, an adäquaten Governancemodellen und an konkreten Vorstellungen darüber, wie den Herausforderungen adäquat begegnet werden kann. Etablierte Wissenssysteme und politische Entscheidungsverfahren sind oft überfordert und die Pluralität von Wahrheitsansprüchen und Bewertungskriterien erschweren die Entscheidungsfindung über kollektiv verbindliche Maßnahmen. In dieser Situation wird oft der Ruf nach einer Transformation in Richtung einer „Partizipationsdemokratie“ laut. Allerdings existiert keine gemeinsame Vorstellung davon, was darunter zu verstehen ist, geschweige denn welche soziokulturellen, politikorganisatorischen und administrativen Prozesse dafür notwendig sind.

Kersting et al. (2008; S.42 ff.) stellen drei Krisenerscheinungen fest. Erstens eine Partizipationskrise, die sich vor allem durch sinkende Wahlbeteiligung und abnehmende Parteienmitgliedschaften zeigt. Zweitens erleben die demokratischen Systeme eine Kontroll- und Kompetenzkrise, was zu einem Verlust des Vertrauens in die politischen Eliten führt. So wird die zunehmende Übertragung politischer Kompetenzen an nicht demokratisch gewählte, von Expert/innen geleitete Institutionen wie Zentralbanken, autonome Regierungsbehörden, technokratische Expert/innenkommissionen etc. als Kompetenzverslust der gewählten Parlamentarierinnen und Parlamentarier verstanden und entsprechend kritisiert. Dadurch begründet sich drittens eine Legitimationskrise, die mit einem politisch kulturellen Wandel einhergeht. Vor allem bildungsferne Schichten nehmen Politiker/innen zunehmend als macht- und parteienorientiert wahr und fühlen ihre Interessen nicht mehr vertreten. Aber auch gebildete und politisch interessierte Menschen haben zunehmend das Gefühl, dass ihre persönlichen politischen Einflussmöglichkeiten schwinden („mangelndes Efficacy Bewusstsein“) und Politikern angesichts der Omnipotenz der Wirtschaft und des Einflusses supranationaler Institutionen, ebenfalls der politische Entscheidungsspielraum genommen wird. Insgesamt wird „Politik als wenig einflussreich wahrgenommen, wodurch [sich] der Eindruck des bloßen Machtkampfs um Privilegien zwischen Parteien und Politikern verstärkt [...]“ (Kersting / Schmitter / Trechsel 2008; S.45).

Letztlich entfremdet sich die Bevölkerung vom politischen System. Als ursächlich dafür werden oftmals gesellschaftliche Strukturentwicklungen wie Individualisierungstendenzen und Wertewandel genannt. „Eine passive Teilnahme an der Politik (spectator) ist häufiger anzutreffen als ein aktives politisches Engagement (activist)" (Kersting 2008; S.280). Nichtsdestotrotz hat die Demokratie als solche gleichbleibend hohe Zustimmungswerte. Nur ihre konkrete Umsetzung wird nicht selten als mangelhaft erlebt. So sind die etablierten Formen von politischer Beteiligung unter Legitimationsdruck geraten. Sind diese den vielseitigen Partizipationsansprüchen einer pluralen Gesellschaft angemessen? Können sie angesichts neuer Herausforderungen zu effektiver Problemlösung beitragen (Seubert 2012; S.115 f.)? Kontinuierliche (regelmäßige) Partizipation scheint den Interessen der

Bevölkerung weniger zu entsprechen als einmalige politische Beteiligungsformen (Kersting 2008; S.281). Ebenfalls wird eine Ausweitung des Handlungsspielraums gefordert (zum Beispiel durch direktdemokratische Elemente), da die Bürger/innen ihre Interessen durch die gewählten Politiker nicht mehr vertreten sehen und ihr Vertrauen in deren Handlungsfähigkeit schwindet (Süssmuth 2011; S.3).

In dieser krisenhaft wahrgenommenen Situation sprechen viele Argumente für den verstärkten Einbezug informeller partizipativer Verfahren, die die repräsentative Demokratie ergänzen können: In Theorie und Praxis gab es immer wieder Stimmen, die der Meinung waren, die bestehenden formellen – gesetzlich vorgeschriebenen – Beteiligungsmöglichkeiten für Bürger/innen, etwa im Rahmen von Planfeststellungsverfahren, seien ausreichend und müssten lediglich stärker genutzt werden. Spätestens seit dem Konflikt um Stuttgart 21 ist jedoch über die Fachwelt hinaus der Eindruck entstanden, dass diese Verfahren unzureichend sind, um die oftmals stark emotionalen Konflikte zu verhindern oder zu befrieden, und es daher einer Ergänzung durch informelle Öffentlichkeitsbeteiligung bedarf (u. a. Bertelsmann Stiftung 2013; S.81). Exemplarisch für diesen Einstellungswandel stellt Bundesverkehrsminister Ramsauer im Vorfeld zur Volksabstimmung über Stuttgart 21 selbstkritisch fest: „Es ist ganz klar, dass sich was ändern muss. Die Verfahren haben sich nicht als hinreichend erwiesen, um die Betroffenen wirklich zu Beteiligten zu machen. Die Beteiligung muss losgehen, noch ehe das formale Verfahren beginnt“ (Interview mit Bundesverkehrsminister Peter Ramsauer[1]).

Gesellschaftliche Herausforderungen und Transformationsprozesse wie die Energiewende aber auch der demografische Wandel erfordern vom politischen System heute Entscheidungen und Maßnahmen die weit in die Zukunft reichen und deren Entwicklungen nicht vorhersehbar sind. Die Einbeziehung der Bevölkerung ist vor allem dann von zentraler Bedeutung, wenn diese Entscheidungen die Menschen unmittelbar betreffen, wie zum Beispiel bei den Themen Umwelt und Gesundheit. Beispielhaft dafür ist die Suche nach einem Endlager für radioaktive Abfälle. Hier dürfen nicht nur technische und radiologische Fragen eine Rolle spielen, sondern es müssen auch gesellschaftliche und ethische Aspekte hinreichend diskutiert werden. Frühzeitige Information und Beteiligung der Bürger/innen können dabei helfen, eine aus fachlicher und gesellschaftlicher Sicht nachhaltige Lösung zu finden (König 2013; S. 99ff.) Insgesamt gesehen muss sich die Politik in einer Demokratie an den Wünschen der Bevölkerung orientieren, um Legitimationsdefizite zu vermeiden und Politikverdrossenheit vorzubeugen. So verspricht sich auch die RWE Studie durch ein Mehr an Bürger/innenbeteiligung einen Gewinn für Deutschland und spricht besonders im Rahmen der Energiewende von einer Notwendigkeit von mehr Beteiligung (RWE Studie 2013).

„Ohne Information und Kommunikation, ohne Rede und Gegenrede, ohne Zustimmung und Kritik stirbt die Demokratie“ (Süssmuth 2011; S.5).

---

[1] http://www.bmvbs.de/SharedDocs/DE/RedenUndInterviews/2011/bundesminister-dr-peter-ramsauer-im-interview-mit-der-sueddeutschen-zeitung-am-22-11-2011.html?linkToOverview=DE%2FPresse%2FRedenUndInterviews%2Freden-und-interviews_node.html%3Fgtp%3D45520_list%25253D3%23id75094 [2013-10-24]

2.2 Fragestellungen und Ziele

Eine Grundlage für die Arbeit im Projekt DELIKAT bildete die in der Leistungsbeschreibung formulierte These: „[...] dass es keine inspirierenden Zukunftsbilder, keine substanziellen Konfliktabschichtungen, keine Entwicklungen hin zu kooperativer, deliberativer Demokratie, keine Transformation in Einzelsektoren wie Energie oder Mobilität geben kann ohne Beteiligung“ (Ausschreibung UBA, S. 6[2]). Ganz in diesem Sinne empfiehlt ein Peer-Review-Bericht zur nachhaltigen Entwicklung in Deutschland 2013, die Menschen stärker in die Veränderungsprozessen zur Nachhaltigkeit einzubeziehen. So ist er der Überzeugung, „[...] dass die Zivilgesellschaft in der Lage ist, größeren Input im Bereich der transformativen Wissenschaften und bei der Mitgestaltung von Prozessen zu leisten, und dies auch tun sollte“ (Stigson et al. 2013: 75).

Das Ziel des Projekts war es somit, die Potenziale existierender Partizipationsformate für die Transformation des politischen Systems zu einer kooperativen und deliberativen Demokratie zu erfassen und zu bewerten. Angestrebt wurde kein ‚zwingender‘ Alternativentwurf zu einer repräsentativen Demokratie, sondern Empfehlungen für eine Ergänzung dieser Regierungsform durch kooperative und deliberative Elemente, die der gesellschaftlichen Forderung nach einem „Mehr an Beteiligung“ Rechnung tragen. Den Hintergrund für die theoretische Reflexion bildet die normative Annahme, dass die Öffentlichkeit nicht nur an Wahlprozessen beteiligt sein soll, sondern auch an der Entscheidungsvorbereitung und der Abwägung von kollektiv verbindlichen Handlungsoptionen, von deren Konsequenzen sie in ihrem Lebensumfeld betroffen sein werden.

Um diese Ziele zu erreichen, war das Projekt in drei Phasen geteilt:

(1) Eine analytische Phase, die das Ziel verfolgte, die einzelnen Verfahren in ihre Bestandteile aufzugliedern, um so verschiedenen Verfahrenstypen detailliert beschreiben und klassifizieren zu können. Es sollten Schwachstellen sowie die Einsatz- und Kombinationsmöglichkeiten der Verfahren aufgezeigt und analysiert werden.

(2) Eine diskursive Phase, in der in zwei Fachdialogen mit Expert/innen und Stakeholdern die bisherigen Projektergebnisse und Zukunftsentwürfe diskutiert wurden.

(3) Eine normative Phase und reflexive Phase mit der Formulierung konkreter Handlungsempfehlungen.

Orientierend für alle Phasen des Projekts DELIKAT waren drei aus demokratietheoretisch-normativer Sicht besonders relevante Zielgrößen (Inklusion, Transparenz und Empowerment), die aus der Vielzahl von möglichen Analysefoci ausgewählt wurden und im Rahmen des Projekts mit konkreten Ausführungen zu möglichen Implementierungsweisen verknüpft wurden.

Das Thema der Inklusion beschäftigt sich mit der Frage, welche gesellschaftlichen Gruppen in einen partizipativen Prozess vertreten sind beziehungsweise einbezogen werden sollten. Dieses Themenfeld ist damit eng mit der Frage nach der Repräsentativität eines Bürgerbeteiligungsprozesses verknüpft. Da die Legitimität eines Beteiligungsprozesses auch von der Zusammensetzung der im Prozess vertretenen Gruppen abhängt, ist das

[2] Leistungsbeschreibung UFOPLAN 2012 FKZ 3712 11 101, AZ 90 855-3/61, vom 11.06.2012.

Ergebnis eines Beteiligungsprozesses idealerweise ein Votum, das aufgrund der heterogenen Zusammensetzung der Beteiligten eine Vielzahl möglicher Sichtweisen inkludiert und somit hohe Legitimität besitzt.

Partizipative Verfahren sind oft mit dem Vorwurf konfrontiert, dass die Ergebnisse nicht aussagekräftig seien, da nicht alle relevanten Gruppen in den Beteiligungsprozess eingebunden worden seien oder systematische Verzerrungen aufgrund der Teilnehmerzusammensetzung vorlägen. Auch die Authentizität der Teilnehmenden in Bezug auf ihre Rolle als Bürger/innen wird dadurch in Frage gestellt, da die Diskussion in diesen Beteiligungsverfahren durch Sprache und Habitus eher an wissenschaftliche Diskurse erinnern, als an einen Austausch unter Laien. Deshalb begrenzt eine ungenügende Inklusion den Geltungsanspruch von Verfahren der Öffentlichkeitsbeteiligung. Aus diesem Grund stellt sich die zentrale Frage, welche Teile der Bevölkerung in einem Partizipationsprozess vertreten sein müssen, um zu einer hohen Legitimation der Ergebnisse dieser Verfahren zu kommen.

Transparenz in Form der Bereitstellung relevanter Informationen ist ein essenzieller Bestandteil der Demokratie und wichtiger Faktor der individuellen Willensbildung sowie der Abwägung von Handlungsoptionen. Zentrale Funktionen von Transparenz sind die Verhinderung des Machtmissbrauchs durch die Verwaltung oder Politik und die Stärkung des Vertrauens der Bürger/innen in diese Institutionen, verbunden mit einer klaren Kenntnis aller Abläufe und Entscheidungsschritte. Nur so kann das Postulat nach demokratischer Kontrolle der Macht aufrecht erhalten werden. Im klassischen Sinne spielt Transparenz vor allem im Kontext der vertikalen Machtverteilung eine wichtige Rolle: Während auf der einen Seite die Verwaltung und die Politik über notwendige Informationen zu einem Thema verfügen, laufen auf der anderen Seite die Bürger/innen Gefahr, dass ihnen die informativen Grundlagen zur Meinungsbildung und das dazu notwendige Wissen fehlt, bzw. vorenthalten wird. Dieses Missverhältnis soll durch transparente politische und administrative Prozesse verhindert werden. Darüber hinaus wird Transparenz eine korruptionshemmende Wirkung nachgesagt, gerade bei komplexen Angelegenheiten wie Großprojekten ist die transparente Darlegung unterschiedlicher Angebote die beste Möglichkeit, einen ehrlichen Wettbewerb zu garantieren, in dem das beste Angebot gewinnt (vgl. dazu Domscheit-Berg 2013: 58).

Im Kontext der Öffentlichkeitsbeteiligung erhält die Forderung nach Transparenz einen neuen Charakter. Sie richtet sich auf die Transparenz des Beteiligungsprozesses als solchen. Hierbei ist zwischen einer Transparenz nach außen und einer Transparenz nach innen zu unterscheiden. Bei der Transparenz nach außen soll dem Verfahren selbst und dessen Ergebnissen durch die Offenlegung des Ablaufs der Entscheidungsfindung zusätzlich Legitimität gegenüber Nicht-Beteiligten verliehen werden. Dies geschieht auch durch die Offenlegung der Motive der am Prozess Teilnehmenden, das heißt eine transparente Kommunikation über die Gründe, warum sich die einzelnen Personen am Verfahren beteiligen. Adressaten der Transparenz nach innen sind die am Beteiligungsprozess direkt Beteiligten. Sie müssen zum einen mit adäquaten Informationen versorgt werden, auf deren Basis sie in die Lage versetzt werden, eine vernünftige und ausgewogene Empfehlung zu formulieren. Zum anderen müssen ihre Rolle innerhalb des Prozesses (Mandat) und die Grenzen ihrer Wirkungsmacht klar kommuniziert sein, damit es auf Seiten der Bürger/innen nicht zu unnötigen Frustrationen kommt. Wie trägt also Transparenz zu Information, Aufklärung und Meinungsbildung bei, unter welchen Umständen führt sie

zu Informationsüberflutung, Desinformation und Desorientierung? Schafft Transparenz Vertrauen oder zerstört sie sogar Vertrauen?

Empowerment soll den Bürger/innen ermöglichen, ihre eigenen Interessen effektiver wahrzunehmen und auch nach außen zu vertreten. „Aus dieser Perspektive führen Beteiligungsverfahren somit über die Qualifizierung der Bürger zu einer Demokratisierung der Demokratie“ (Geißel 2008a; S.39). Durch Empowerment sollen vor allem diejenigen Gruppen gefördert werden, die in politischen Prozessen ohnehin unterrepräsentiert sind, höhere Zugangsbarrieren vorfinden und über ein geringeres Standing oder eine weniger angesehene Position in der Gesellschaft verfügen. Wie können also insgesamt die vermeintlich Schwächeren der Gesellschaft befähigt werden, an Beteiligungsprozessen aktiv teilzunehmen? Mit welchen Mitteln lässt sich diese Befähigung zur Beteiligung verbessern?

2.3 Stand der Forschung – Öffentlichkeitsbeteiligung ein neuer und alter Hut!

Beteiligung ist derzeit in aller Munde – ein Blick auf die Geschichte der Bundesrepublik Deutschland zeigt jedoch, dass Öffentlichkeitsbeteiligung keineswegs eine neue „Erfindung“ ist, sondern seit vielen Jahren in unterschiedlichem Maße in der Praxis eingesetzt und auch von der Wissenschaft be- und erforscht wird. Um den heutigen Stand der Diskussion um Sinn und Wirkung von Beteiligungsverfahren besser einordnen zu können, lohnt es sich, kurz die Entwicklung dieser Debatte nachzuzeichnen und dabei sowohl die empirische als auch die theoretische Ebene zu betrachten.

Die katastrophalen Erfahrungen der nationalsozialistischen Gewaltherrschaft und die Erkenntnis, dass demokratische Systeme wesentlich von der Mitwirkung ihrer Bürger/innen abhängen, galt als der zentrale Anlass für die empirische Politikforschung, sich mit dem Thema politische Partizipation zu beschäftigen (Steinbrecher 2009; S.15). Empirisch gesehen vollzieht sich Ende der 60er Jahre ein Wandel in Bezug auf die Formen politischer Beteiligung. Während zuvor politische Partizipation weitgehend auf den Urnengang beschränkt war, sprechen Almond und Verba (zum Beispiel Almond / Verba 1989) von einer „Partizipativen Revolution“ (Gabriel 1994; S.80). Vor allem in Deutschland werden vermehrt unkonventionelle Beteiligungsformen erprobt, wie Proteste und Demonstrationen vor allem zu Frauen-, Friedens-, und Umweltthemen (Kersting / Schmitter / Trechsel 2008; S.44). Aber nicht nur Demonstrationen und Formen des zivilen Ungehorsams nehmen zu, sondern auch Beteiligungsformate jenseits des Protests (u.a. Kersting 2008; S.273). Mit der Entwicklung von Beteiligungsverfahren wie der Planungszelle durch Peter Dienel und der Citizen´s Jury durch Ned Crosby in den 1970er Jahren, wird eine Basis dafür geschaffen, die Meinungen und Anliegen der Bürger/innen strukturiert aufzuarbeiten und auf diese Weise in den politischen Prozess zu integrieren. Durch verbindliche Vereinbarungen mit den Entscheidungsträgern wird die Anschlussfähigkeit an das politische System erhöht. Trotz dieser frühzeitigen Entwicklung dieser Formate und ihrer vielfachen Anwendung gibt es bis heute keine breite und dauerhafte Etablierung partizipativer Verfahren im politischen Alltag (Dienel 2009; S.7 ff.). Durch die Proteste um den Bau des Stuttgarter Hauptbahnhofs hat die Diskussion um informelle Beteiligungsverfahren in Deutschland erneut an Aktualität gewonnen. Im Zuge dieser Entwicklung haben viele Kommunen begonnen, sich intensiver mit dem Thema Öffentlichkeitsbeteiligung auseinanderzusetzen und verschiedene Verfahren durchgeführt. Trotzdem scheint es so, als müssten Politik

und Öffentlichkeit bereits bekannte Bedingungen, Prozesse und Umgangsweisen immer wieder neu erlernen.

Die Energiekonsensgespräche von 1993 scheiterten beispielsweise an wesentlichen Bedingungen und Grundsätzen, die den Kriterien einer fairen und transparenten Beteiligung widersprachen. Es gab unterschiedliche Rechte und Pflichten für die beteiligten Gruppen, es mangelte an Transparenz und Kommunikation (sowohl medial nach außen als auch innerhalb der Gruppe), die Moderation wurde nicht als neutral empfunden und auch Gruppen außerhalb des Prozesses konnten ihre Machtposition nutzen, um Einfluss auf den Prozess von außen ausüben (Wessels 2006). Die zentralen Kriterien Inklusion (wer ist am Prozess beteiligt und wer hat Einfluss auf ihn) Transparenz (innerhalb und außerhalb des Prozesses) sowie Empowerment (gleiche Rechte und Pflichten für alle Teilnehmer/innen während des Verfahrens, sowie aktive Ansprache und Stärkung am Prozess nicht beteiligter Gruppen) wurden vernachlässigt.

In zahlreichen Untersuchungen wurde konkret analysiert, welche Bedingungen und Voraussetzungen für das Gelingen von Öffentlichkeitsbeteiligung vorliegen müssen und welche Verfahren aus diesen Gründen erfolgreicher sind als andere. An dieser Stelle sollen die von Renn und Webler formulierten Anforderungen an partizipative Verfahren beispielhaft wiedergegeben werden. Folgende Kriterien sind ihrer Einschätzung nach für den Erfolg von partizipativen Verfahren ausschlaggebend: Erstens die Auswahl der Verfahrensteilnehmer/innen: Wer wird einbezogen und auf welcher Basis findet die Festlegung der Auswahlkriterien statt? Zweitens gilt es Sachwissen in das Verfahren zu integrieren. Hier ist auf Qualität und Ausgewogenheit zu achten und darauf, dass die Bürger/innen Zugang dazu bekommen. Drittens muss die Eignung des Themas beachtet werden, denn es besteht immer die Gefahr, dass die Verfahren lediglich als Akzeptanzbeschaffungsmaßnahme für bereits getroffene Entscheidungen missbraucht werden oder die Themenstellung so diffus ist, dass die Ergebnisse keine praktische Relevanz mehr aufweisen. Der vierte Aspekt betrifft die Legitimität der Ergebnisse. In diesem Zusammenhang wird die Möglichkeit einer Manipulation naiver Teilnehmer/innen durch rhetorisch gut geschulte und stark interessensgeleitete Personen befürchtet. Der letzte Punkt betrifft die Anschlussfähigkeit der erarbeiteten Ergebnisse, die aufgrund des informellen Charakters der Verfahren nicht zwingend vorliegen muss. Dennoch sollten die Ergebnisse eine normative Kraft entwickeln und nicht folgenlos bleiben (Renn / Webler 1998; S.21 f.).

Unter anderem diese Design-Kriterien für Beteiligungsverfahren finden sich in einer unüberschaubaren Vielzahl von Handbüchern, Leitfäden sowie Leitlinien zum Thema Öffentlichkeitsbeteiligung wieder, wie sie in der Zwischenzeit in vielen Städten und Kommunen formuliert worden sind (Beispielhaft siehe Elliott u. a. 2006; Heidelberger Leitlinien für gute Bürgerbeteiligung 2012; Nanz / Fritsche 2012; Netzwerk Bürgerbeteiligung o. J.) Auch speziell zum Thema Energiewende und Beteiligung gibt es inzwischen einige Leitfäden und Praxishandbücher, exemplarisch hierzu die Broschüre "Bürger machen Energie" vom Ministerium für Umwelt, Klima und Energiewirtschaft in Baden-Württemberg 2012.

In der Literatur werden jedoch nicht nur die Bedingungen und Voraussetzungen für das Gelingen von Öffentlichkeitsbeteiligung untersucht, sondern auch die unterschiedlichen Partizipationsverfahren selbst werden nach unterschiedlichen Leitfragen und Kriterien bewertet und analysiert (zum Beispiel Geißel 2008a; S.29 ff. Nanz / Fritsche 2012 weitere siehe auch Kapitel 3.1 Theoretische Hinführung). Das bekannteste Stufenmodell, um die

graduellen Möglichkeiten von Partizipation zu verdeutlichen, wurde von Sherry Arnstein entwickelt. Sie unterscheidet darin zwischen Nicht-Partizipation, Quasi-Beteiligung und Partizipation und differenziert darin nochmals acht weitere Stufen der sogenannten Partizipationsleiter[3] (Arnstein 1969; S.216 ff.). Diese Vorschläge für eine Systematisierung der Verfahren nach dem Grad des konkreten Einflusses der Verfahren auf die politische Willensbildung und dem Grad der Involviertheit unterschiedlicher Gruppen und Individuen in den politischen Prozess, gibt jedoch keine Antwort darauf, welches Maß an Beteiligung wünschenswert ist.

Beinahe alle empirischen Partizipationsuntersuchungen gehen jedoch davon aus, „dass sich die Qualität einer konkreten Demokratie unter anderem an dem Ausmaß der Beteiligung ihrer Bürger an den politischen Prozessen festmachen lässt" (Fuchs 2000; S.250). Ganz allgemein werden in der Literatur drei Gründe genannt, warum sich viele Menschen nicht oder wenig an Politik beteiligen: (1) Weil sie nicht können, das heißt es fehlen ihnen die notwendigen Ressourcen. (2) Weil sie nicht wollen, entweder aus mangelndem politischen Interesse oder fehlender Überzeugung, etwas bewirken zu können. (3) Weil sie nicht gefragt werden: Es fehlt ihnen an Möglichkeiten, Institutionen und der Zugang zu politisch aktiven Menschen (u.a. Verba / Schlozman / Brady 1995; S.15 f. Kersting 2008; S.273 f. Steinbrecher 2009; S.15). Empirische Untersuchungen zeigen, dass die Bereitschaft am politischen System teilzuhaben, kontinuierlich abnimmt. Kersting u. a. sprechen gar von einer „Partizipationskrise" (Kersting / Schmitter / Trechsel 2008; S.42). Neben einem Rückgang der Parteien-Mitgliedschaften sinkt die Wahlbeteiligung seit den 70er Jahren kontinuierlich, zunächst nur auf kommunaler und europäischer Ebene, mittlerweile jedoch auch bei Bundestagswahlen (Schäfer 2009, 2011). Dies wird als besonders problematisch gesehen, da die mangelnde Partizipationsbereitschaft nicht alle Bevölkerungssteile gleichermaßen betrifft, sondern tendenziell eher junge, an Politik uninteressierte Menschen sowie Personen mit niedrigen Bildungsabschlüssen umfasst (Kersting / Schmitter / Trechsel 2008; S.42 ff.). Sozialwissenschaftliche Untersuchungen belegen, dass mit der Demokratie unzufriedene Menschen eher der Wahl fern bleiben als zufriedene. Selbst im internationalen Vergleich zeigt sich, dass Menschen mit niedriger formaler Bildung überdurchschnittlich selten wählen gehen (Schäfer 2009; S.7).

Gleichzeitig hat sich aber das Aktionsrepertoire älterer und gebildeter Menschen vor allem auch durch dialogorientierte Beteiligungsverfahren in den letzten Jahren erweitert, wenn auch die politische Partizipation eher situativ und interessensorientiert erfolgt (Kersting / Schmitter / Trechsel 2008; S.42 ff.). Diese beiden Trends widersprechen dem demokratischen Ideal politischer Gleichheit, weil sie die sozialstrukturelle Schieflage verstärken und ganze Bevölkerungsgruppen vom politischen Prozess ausschließen, während sie dessen Folgen gleichwohl betreffen (Schäfer 2011; S.5). Einige Autoren sehen in diesem „Partizipationsbias" ein wesentliches Indiz für die Krise der gegenwärtigen, repräsen-

[3] Sie unterscheidet darin zwischen Nicht-Partizipation (1. Manipulation, 2. Therapie) Quasi-Beteiligung (3. Information, 4. Anhörung/Beratung, 5. Beschwichtigung) und Partizipation (6. Partnerschaft – Beteiligung in Aushandlungssystemen, 7. Übertragung von Macht an die Bürger/innen – Entscheidungskompetenzen für Teilbereiche und 8. Kontrolle durch Bürger/innen (Bürger/innen besitzen volle Entscheidungskompetenz (Arnstein 1969; S.216 ff.)).

tativen Demokratie (zum Beispiel Schäfer 2011, 2009;Kersting / Schmitter / Trechsel 2008; Süssmuth 2011). Mit dieser Einschätzung verknüpfen die Autor/innen empirische Beobachtungen mit normativen, demokratietheoretischen Überzeugungen.

Allgemein existieren unterschiedliche Vorstellungen darüber, wie hoch das Partizipationsniveau in einer demokratischen Gesellschaft sein sollte und welche Formen mit dem Idealbild der Demokratie übereinstimmen (Steinbrecher 2009; S.32 f.). Hinter dieser Debatte stehen unterschiedliche Definitionen und Auslegungen davon, wie die Demokratie als herrschendes politisches System gestaltet sein sollte. In der Forschungsliteratur werden sowohl der Demokratiebegriff, als auch die verschiedenen demokratietheoretischen Ansätze höchst heterogen definiert und klassifiziert. Es herrscht weder Einigkeit darüber, was reale Demokratien ausmacht (empirischer Zugang) noch was sie ausmachen sollte (normativer Zugang). In der Beschreibung dieser Vielfalt konkurrieren entsprechend vielfältige Theorieansätze (u.a. Martinsen 2006; S.9 f.). Abromeit kommt sogar zu dem Schluss, es herrsche „eine tiefe Verunsicherung der Zunft darüber, was mit Demokratie eigentlich gemeint sei“ (Abromeit 2002; S.58). Dies liegt nicht zuletzt daran, dass das Konzept Demokratie in allen Kreisen der Gesellschaft weltweit eine so hohe und generalisierte Wertschätzung genießt, dass es kaum Herrschaftssysteme gibt, die sich nicht als solche bezeichnen.

Vor diesem Hintergrund ist es nicht verwunderlich, dass die Heterogenität der Deutungen und Zugangsweisen auch den Bereich der Öffentlichkeitsbeteiligung einschließt. Immerhin handelt es sich hierbei um eines der am meisten diskutierten und erprobten Felder demokratischer Innovationen. Theoretisch und systemisch betrachtet stehen sich bei dieser Frage zwei demokratietheoretische Grundansätze gegenüber: Die inputorientierten Ansätze (v.a. eine normative Argumentation, d.h. Partizipation gilt als Wert an sich; häufig einem plebiszitären Demokratieideal folgend, vgl. Kapitel fünf) und die outputorientierten Ansätze (zum Beispiel Schumpeters „Effizienz- und Elitendemokratie[4]“). Dort ist eine grundlegende Öffentlichkeitsbeteiligung nicht vorgesehen (es sei denn zur Einbeziehung von Fachwissen in die Entscheidungsfindung) und die Teilhabe der Bürger/innen sollte sich im Idealfall auf Wahlen beschränken (Steinbrecher 2009; S.32 f.). Diese radikale Position wird in der aktuellen Debatte allerdings immer seltener vertreten. Mit der bereits beschriebenen partizipativen Revolution in den 70ern haben sich auch die demokratietheoretischen Positionen geändert. Die Teilhabe der Bürger/innen auf Stimmbeschaffung zu reduzieren, ist nicht mehr zeitgemäß und wird zumindest in den letzten Jahren im Spektrum der Sozialwissenschaften aber auch im gesellschaftlichen Diskurs kaum mehr vertreten. Darüber, dass die Öffentlichkeit verstärkt an politischen Prozessen partizipieren sollte, gibt es spätestens seit der Debatte um Stuttgart 21 einen breiten gesellschaftlichen Konsens, auch wenn zuvor schon andere Ereignisse wie die Proteste um die Startbahn West in Frankfurt diese Thematik auf die öffentliche Agenda gesetzt haben.

---

[4] Die Politik wird demnach nicht als die Angelegenheit der Bürger gesehen, vielmehr müssen „die Wähler außerhalb des Parlaments [...] die Arbeitsteilung zwischen ihnen selbst und den von ihnen gewählten Politikern respektieren. Sie [...] müssen einsehen, daß wenn sie einmal jemanden gewählt haben, die politische Tätigkeit seine Sache ist und nicht ihre“ (Schumpeter 1950; S.468 sic!).

Trotz dieser prinzipiellen Zustimmung nach mehr inhaltlicher Bürgerbeteiligung herrscht in der Literatur eine kontroverse Diskussion über die Wirkung der neuen diskursiven Beteiligungsformate im Hinblick auf ihren potenziellen Beitrag zur Stärkung der Demokratie (mehr dazu siehe Kapitel 3.3.1 und Kapitel fünf). Feindt (2001; S.37 f.) beispielsweise entwickelt, unter der Einbeziehung von demokratie- und staatstheoretischen Argumentationslinien, vier zentrale Begründungen für diskursive Verfahren als eine Antwort auf die aktuellen Herausforderungen der Demokratie: „[...] die wachsende Komplexität der Problemlagen, erhöhtes und verändertes Partizipationsbegehren der Bürger, Probleme der politischen Gemeinschaftsbildung und schließlich die veränderten Formen staatlichen Handelns selbst, die bereits eine Reaktion vor allem auf die wachsende Komplexität der Problemlagen darstellen“ (Feindt 2001; S.37 f.). Viele Befürworter/innen sehen in den neuen Verfahren demnach eine partizipative Öffnung des Politikberatungs- und Beteiligungsprozesses für neue Akteursgruppen und damit die Möglichkeit einer qualitativen Verbesserung der Entscheidungen. Den Kritiker/innen hingegen fehlt die Legitimität dieser Verfahren, da die Teilnehmenden kein demokratisches Mandat besitzen würden. Des Weiteren bedeute eine quantitative Erweiterung nicht zwingend eine qualitative Erhöhung der Einflusschancen aller beteiligten Akteure (Stichwort: „Partizipationsbias“). Zudem könne Partizipation beziehungsweise der in den diskursiven Verfahren angestrebte Konsens nicht mit demokratisch legitimierter Beschlussfassung gleichgesetzt werden (Martinsen 2006; S.9 f.).

Kritisiert wird die Ausweitung von Öffentlichkeitsbeteiligung aus zwei Richtungen: Während die Anhänger eines rein repräsentativen Politikmodells Machtverluste für Politik und Verwaltung und damit eine „Aushöhlung der repräsentativen Demokratie“ befürchten, sehen andere Kritiker/innen die zunehmende – aber räumlich und thematisch stark begrenzt bleibende – Beteiligung gar als „Mitmachfalle“ und neues bonapartistisches „Herrschaftsinstrument“ an (Wagner 2013), ohne dass es zu einer faktischen Demokratieausweitung komme. In diesem breiten Spannungsfeld von Meinungen gilt es unter dem Rückgriff auf unterschiedliche theoretische Konzeptionen zu analysieren, welche Potenziale Beteiligungsformate im Hinblick auf eine Ausweitung des momentanen demokratischen Systems um deliberative Elemente haben können.

2.4 Begriffserläuterungen

Zentral für die Nachvollziehbarkeit der Ergebnisse des Forschungsprojekts DELIKAT sind einige Begriffe, die in der wissenschaftlichen und öffentlichen Diskussion oftmals unterschiedlich verwendet und interpretiert werden. Im Folgenden wird ihre Verwendung im Rahmen dieses Berichts erläutert.

Verfahren der Öffentlichkeitsbeteiligung

Im Fokus insbesondere der ersten Phase des Projekts standen unterschiedliche Beteiligungsverfahren, durch die Bürger/innen in den politischen Entscheidungsfindungsprozess einbezogen werden. Üblicherweise spricht man in solchen Fällen von Verfahren der Bürgerbeteiligung. Im Forschungsprojekt DELIKAT wurde jedoch bewusst die Entscheidung getroffen den Begriff „Öffentlichkeitsbeteiligung“ statt „Bürgerbeteiligung“ zu verwenden, um deutlich zu machen, dass an den jeweiligen Beteiligungsprozessen alle vor Ort lebenden Menschen teilnehmen können und nicht nur die Personen, die den Status des (Staats-)Bürgers oder der (Staats-)Bürgerin besitzen. Öffentlichkeitsbeteiligung wird deshalb im Folgenden synonym zu Bürgerbeteiligung verwendet. In der Literatur wird

zwischen formellen und informellen Verfahren der Öffentlichkeitsbeteiligung unterschieden. Formelle Verfahren sind gesetzlich geregelt. Es handelt es sich hierbei um Bürger- beziehungsweise Volksbegehren, Bürger- oder Volksentscheide und die in der Bauleitplanung und anderen Planungsgesetzen vorgesehenen Formen der frühzeitigen Öffentlichkeitsbeteiligung. Ihre Initiierung, Durchführung und der Umgang mit den Ergebnissen ist formal festgeschrieben. Im Gegensatz dazu sind die informellen Verfahren der Öffentlichkeitsbeteiligung nicht gesetzlich geregelt. Es handelt sich um Beteiligungsverfahren, die auf freiwilliger Basis durchgeführt werden und konsultativen Charakter haben. Auch der Umgang mit den Ergebnissen aus solchen Verfahren ist nicht festgelegt. Das Projektteam orientiert sich in seinem Verständnis von Verfahren der Öffentlichkeitsbeteiligung an der Definition von Renn (2011; S.32): „Als Bürgerbeteiligungsverfahren sind hier kommunikative Prozesse gemeint, in denen Personen, die qua Amt oder Mandat keinen Anspruch auf Mitwirkung an kollektiven Entscheidungen haben, die Möglichkeit erhalten, durch die Eingabe von Wissen, Präferenzen, Bewertungen und Empfehlungen auf die kollektiv wirksame Entscheidungsfindung direkten oder indirekten Einfluss zu nehmen. Dabei wird der Fokus weg von der eigentlichen Entscheidung und hin zu dem Weg, auf dem die Entscheidung getroffen wird, verlagert.“ Durch diese Definition sind formelle Verfahren von der Analyse in diesem Projekt ausgeschlossen.

Eine weitere Einschränkung der zu betrachtenden Verfahren wird durch die Konzentration auf kommunikative, das heißt deliberative Verfahren vorgenommen. Deliberation beschreibt einen Aushandlungsprozess, der der Konsensfindung dient und als zentralen Baustein den Austausch von Meinungen und Argumenten beinhaltet, die sachlich und offen diskutiert werden. Ziel der Deliberation ist die Offenlegung unterschiedlicher Perspektiven und die sachliche Abwägung verschiedener Argumente, die als Ergebnis in die Formulierung eines Konsenses mündet, der von allen beteiligten Parteien unterstützt wird.

Deliberative Beteiligungsverfahren sind dementsprechend Beteiligungsverfahren, die deliberative Elemente beziehungsweise Methoden, wie zum Beispiel Kleingruppendiskussionen einsetzen. Sie dienen der sachlichen Auseinandersetzung und Konsultation seitens der Bevölkerung sowie der Anreicherung von Wissen lange vor der eigentlichen Entscheidung über einen Sachstand. Dabei finden verschiedene Seiten Gehör und erhalten die Chance ihre Argumente, Meinungen sowie Ideen darzulegen. Es finden wechselseitige Lernprozesse statt. Idealerweise münden deliberative Beteiligungsverfahren in einem Konsens, in weniger günstigen Konstellationen zeigen sie bestehende Dissense auf.

Das Projektteam unterscheidet darüber hinaus *zwischen Verfahren und Methoden der Beteiligung*. Im Gegensatz zu Methoden, umfassen Verfahren unterschiedliche Elemente und sind dadurch stärker festgelegt. Ihre Definition impliziert beispielsweise Aussagen über mögliche Anwendungsbereiche und Themen, Verbindlichkeiten, etc. Dahingehend sind Methoden kontextunabhängig einsetzbar und verfolgen in der Regel spezifische Ziele (zum Beispiel Wissensgenerierung durch Expert/innen), ohne dass sie Aussagen über die Verwertbarkeit der Ergebnisse treffen (zum Beispiel Fokusgruppen, Gruppendelphis, Kleingruppendiskussionen, etc.). Auch wenn der Übergang teilweise fließend ist, konzentriert sich das Projektteam bei seiner Analyse auf Verfahren als strukturierte Prozesse der Öffentlichkeitsbeteiligung.

2.5 Projektverlauf

Das Ziel des Projekts war es, auf Basis der Potenziale existierender Partizipationsverfahren die Möglichkeiten für eine Öffnung des politischen Systems zu einer kooperativen und deliberativen Demokratie zu erfassen und zu bewerten.

Um diese Ziele zu erreichen, war das Projekt in drei Phasen geteilt. In der ersten, analytischen Phase (Arbeitspaket 1) wurden existierende Online- und Offline-Beteiligungsverfahren katalogisiert, hinsichtlich ihrer Eigenschaften analysiert und in einer Partizipationsmatrix systematisch eingeordnet. Durch eine weitere Verdichtung der Kriterien und durch entsprechende Anordnung der Verfahren konnten Schlussfolgerungen hinsichtlich Anwendbarkeit und Kombination von Verfahren gewonnen werden. Darüber hinaus wurden Verknüpfungen zu den normativen Schlüsseldimensionen Inklusion, Transparenz und Empowerment aufgezeigt. Die zweite Projektphase (Arbeitspakete 2 und 3) war durch zwei Fachdialoge gekennzeichnet, die entsprechende Expertise aus Theorie und Praxis in das Forschungsprojekt einbringen sollte, um die normativen Dimensionen nach einer analytischen Darstellung zu verfeinern, beziehungsweise mit konkreten Bewertungen und Empfehlungen zu füllen. Die dort gewonnen Erkenntnisse sollten durch die Entwicklung von Szenarien, realisierbare Entwicklungspfade hin zu einem partizipativ angereicherten demokratischen System aufzeigen. Die dritte, deduktive Phase des Projekts diskutiert und formuliert auf der Basis der vorhergehenden Ergebnisse demokratietheoretische Schlussfolgerungen und leitet daraus konkrete Politikempfehlungen ab (Arbeitspaket 4).

Erste Projektphase (Arbeitspaket 1): Partizipationsmatrix – Recherche, Analyse und Systematisierung informeller Verfahren der Öffentlichkeitsbeteiligung

Entsprechend der Aktualität des Themas Partizipation und des breiten gesellschaftlichen Diskurses über neue Formen der Bürgerbeteiligung und der direkten Demokratie existiert eine große Bandbreite an Literatur mit unterschiedlichen theoretischen Ansätzen und Herangehensweisen. Gleichzeitig wird eine Vielzahl an mehr oder weniger innovativen Beteiligungsformen und Variationen in der Praxis erprobt, deren Wirksamkeit und Effizienz nicht immer evaluiert oder nach wissenschaftlichen Kriterien bewertet werden. Ziel der Partizipationsmatrix ist es, Struktur in den bisher unübersichtlichen Dschungel informeller partizipativer Verfahren zu bringen. Dafür wurde eine umfangreiche Literaturrecherche betrieben, die sowohl den aktuellen Forschungsstand aufgreift, als auch bereits bestehende (ältere) Klassifikationsversuche analysiert. Aufbauend auf diesen Erkenntnissen wurde die Struktur einer Partizipationsmatrix erstellt. Die Partizipationsmatrix befand sich während des gesamten Projektes in einem ständigen Anpassungsprozess, und wurde im Hinblick auf demokratietheoretische Überlegungen anschließend nochmals verdichtet. In einem letzten Schritt erfolgte eine analytische Verknüpfung mit den normativen Dimensionen (Inklusion, Transparenz, Empowerment) welche als Input für den ersten Fachdialog dienten. Die dort erarbeiteten Diskussionsergebnisse wurden dann wiederum zu praktischen Hinweisen zur Umsetzung der einzelnen Verfahren verdichtet.

Inhaltlich gliederte sich das Arbeitspaket 1 in drei Bereiche: (1) Recherche zu online und offline Verfahren, (2) Erstellung der Basismatrix zu Partizipationsmodulen sowie weiterer Ausdifferenzierungen und (3) Input für und Rückkopplung mit den folgenden Arbeitseinheiten.

Zweite Projektphase (Arbeitspakete 2 und 3): Trans- und interdisziplinäre Fachdialoge

Ziel der trans- und interdisziplinären Fachdialoge war es, externe Expert/innen mit unterschiedlichen Hintergründen (Wissenschaft, Zivilgesellschaft, Politik, Verwaltung und Wirtschaft) in den Forschungsprozess einzubinden und ihre spezifische Perspektive auf die Zukunft der Öffentlichkeitsbeteiligung einzufangen. Die beiden Fachdialoge bauten aufeinander auf. Der erste Fachdialog (Partizipationslabor) hat zum einen die normativen Dimensionen Inklusion, Transparenz und Empowerment inhaltlich ausgefüllt und zum anderen Schlüsselfaktoren identifiziert, die Einfluss auf die Integration partizipativer Elemente in das politische System nehmen. Diese Schlüsselfaktoren wurden vom Projektteam genutzt, um die Szenarien für den zweiten Fachdialog vorzubereiten (vgl. Kapitel 4.2).

Im zweiten Fachdialog (Partizipationssalon) standen mögliche Entwicklungspfade zu einem partizipativ angereicherten politischen System im Zentrum der Diskussion. Hierfür hatte das Projektteam fünf Szenarien eines um partizipative Elemente ergänzten politischen Systems entworfen, die als Diskussionsgrundlage dienten. Die Teilnehmenden haben ihre Attraktivität und Realisierbarkeit diskutiert und Faktoren für die erfolgreiche Implementation partizipativer Elemente formuliert. Am Ende des Salons wurden erst konkrete Politikempfehlungen formuliert, die das nachfolgende Arbeitspaket 4 weiter verarbeitet hat.

Dritte Projektphase (Arbeitspakete 4): Schlussfolgerungen und Politikempfehlungen

Um die analytischen und systematisierenden Aspekte des Forschungsvorhabens miteinander zu verzahnen und in theoretische Debatten einzubetten, nahm das Arbeitspaket 4 politikwissenschaftliche und demokratietheoretische Betrachtung vor. Dazu wurde die in den vorhergehenden Arbeitspaketen vorgenommene Einteilung demokratietheoretischer Zugänge noch einmal in den Dualismus minimalistischer versus maximalistischer Demokratiekonzeptionen zugespitzt. Letztere wurde als um partizipative und emanzipatorische Elemente „erweiterte deliberative Demokratietheorie“ konzeptualisiert, um damit über einen Maßstab zur Diskussion eines möglichen Transformationsprozesses zu verfügen. Es sollten die unterschiedlichen Motivlagen und die Funktion von Engagement und Beteiligung im Zusammenhang mit einer genaueren Analyse des Entscheidungs- beziehungsweise Politikprozesses analysiert werden. Durch die Reflexion der Ergebnisse hinsichtlich theoretischer Ideen beziehungsweise demokratischer Konzepte wurden innovative Ansätze für eine gestaltende, deliberative und kooperative Gesellschaft formuliert, die sowohl die vielfältigen Partizipationsangebote im Blick haben als auch eine Sensibilisierung und Durchdringung des politischen Systems aufweisen. Vor dem Hintergrund dieser politologischen und demokratietheoretischen Debatte wurden abschließen Politikempfehlungen und konkrete Umsetzungsvorschläge erarbeitet, die eine sanfte Entwicklung zu einer partizipativ angereicherten, repräsentativen Demokratie ermöglichen. Im Zentrum dieser Vorschläge steht die Etablierung einer „Kultur der Beteiligung“, deren institutionelles Rückgrat durch ein *Partizipationsmainstreaming* geschaffen werden soll.

Begleitung durch den Arbeitskreis

Für die fachliche Begleitung des Gesamtvorhabens wurde ein Arbeitskreis[5] gebildet, der im Verlauf des Projekts zwei Mal getagt hat. Die erste Sitzung des Arbeitskreises fand am

[5] Eine Liste der Mitglieder des Arbeitskreises ist im Anhang.

04. Februar 2013 statt und diente der Diskussion der verschiedenen Kategorien für die Systematisierung der Online- und Offline Verfahren der Öffentlichkeitsbeteiligung, die in der Partizipationsmatrix genutzt wurden. In der zweiten Sitzung des Arbeitskreises, die am 02. Oktober 2013 stattfand, wurde die erste Fassung der Politikempfehlungen erörtert, die unter anderem auf den Ergebnissen des Partizipationssalons beruhen.

Begleitung durch den Steuerungskreis

Der Steuerungskreis sollte der organisatorischen Begleitung des Forschungsprojekts dienen. Auf den Kick-off-Treffen wurde beschlossen, diese Fragen flexibel und individuell zwischen Auftragnehmer und Auftraggeber zu klären, so dass kein eigenständiges Gremium gebildet wurde.

3 Kapitel– Ordnung im Verfahrensdschungel

Das dritte Kapitel beschäftigt sich mit der Einordnung und Klassifikation von informellen dialogorientierten Verfahren der Öffentlichkeitsbeteiligung nach unterschiedlichen Kriterien und Konzepten. Zunächst wird hier ein breiter Zugang verfolgt, der basierend auf einer umfangreichen Literaturrecherche unterschiedliche Konzeptionen (sowohl theoretisch als auch praktisch-orientierte Herangehensweisen) zur Klassifikation der Verfahren berücksichtigt. Dazu wurden in einer sehr reichen und ausdifferenzierten Partizipationsmatrix zunächst eine Vielzahl von Verfahren und Anwendungsbeispielen nach unterschiedlichen Dimensionen und entsprechenden Kriterien eingeordnet.

Der eigentliche Erkenntnisgewinn aus dieser Matrix erfolgt durch eine Zuordnung der Verfahren zu theoretisch begründbaren Demokratiekonzepten, die in einem zweiten Schritt Aussagen über die im Projekt festgelegten Fragestellungen nach Inklusion, Transparenz und Empowerment von Verfahren ermöglicht. Vor diesem Hintergrund können die Schwachstellen sowie die Einsatz- und Kombinationsmöglichkeiten der Verfahren intersubjektiv nachvollziehbar analysiert werden. Diese Erkenntnisse werden in Kapitel fünf aufgegriffen und aus dem Blickwinkel einer um deliberative Elemente erweiterten Demokratietheorie diskutiert.

3.1 Theoretische Hinführung

Die Zunahme an durchgeführten Beteiligungsverfahren hat die wissenschaftliche Diskussion über Qualität und Legitimität der Verfahren intensiviert, was sich auch in zahlreichen Evaluationen konkreter Anwendungsfälle niederschlägt. Allerdings verläuft diese Diskussion keineswegs einheitlich und teilweise wird den Institutionen und Personen, die diese Verfahren konzipieren und einsetzen, eine zu große Nähe zum Gegenstand vorgeworfen. Kritisiert wird dabei unter anderem die fehlende Vergleichbarkeit und Wissenschaftlichkeit der Evaluationen (Hebestreit 2013; S.76 f. Kersting 2008; S.281). Erstere wird vor allem dadurch erschwert, dass die Evaluation von Beteiligungsinstrumenten immer den Einzelfall, das heißt ein Anwendungsbeispiel berücksichtigen muss, „da der Erfolg vom konkreten Kontext, vom jeweiligen Prozess und insbesondere von den Beteiligten abhängt" (Kersting 2008; S.286).

Trotz fehlender Übereinstimmung in Bezug auf Evaluationskriterien und über die Methoden, wie Erfolg oder Scheitern gemessen werden soll, wurden viele Partizipationsprozesse umfangreich analysiert und evaluiert, zum Beispiel (Rowe / Frewer 2000; Webler / Tuler / Krueger 2001; Beierle / Cayford 2002; Blackstock / Kelly / Horsey 2007). Da jede dieser Studien unterschiedliche Kriterien verwendet, ist ein Vergleich der Ergebnisse sehr schwer (Renn 2008; S.322 f.). Die am ehesten vergleichbare Studie haben bisher Baierle und Cayford 2002 vorgelegt, welche Output (Ergebnis des Prozesses) und Outcome (Wirkung des Prozesses) als abhängige Variablen untersuchten, die von einigen internen Faktoren wie Inklusivität sowie einigen externen Faktoren wie Vereinbarung zur Übernahme der Ergebnisse beeinflusst werden. Deutlich wurde, wie wichtig das soziale und politische Klima ist, in welchem der Prozess stattfindet: Teilweise waren die Barrieren und Chancen nicht im Partizipationsprozess als solches zu finden, sondern in den politischen Rahmenbedingungen (Renn 2008; S.322 f. Beierle / Cayford 2002).

Selbst bei der Benennung und Definition von diskursiven Verfahren gibt es viele unterschiedliche Herangehensweisen. Hebestreit benennt (2013; S.87 f.) unter Rückgriff auf einige Autoren[6] einen Kern an gemeinsamen Merkmalen: Zum einen sind diskursive Verfahren in der Regel konsensorientiert und haben eine explizite oder implizite Entscheidungsorientierung (legitime Entscheidungen durch die Einbeziehung unterschiedlicher Interessen und Perspektiven). Zum anderen findet direkte Kommunikation statt, das heißt es werden „face-to-face" Argumente ausgetauscht und Sachverhalte erörtert (sowohl argumentativ, als auch verhandlungsorientiert). Darüber hinaus ist die Teilnahme freiwillig und grundsätzlich für jeden offen und jeder Teilnehmende hat die gleichen Rechte und Pflichten (Gleichheit). Die Ergebnisse sind meistens nicht rechtlich bindend, der Prozess ist in der Regel zeitlich befristet sowie projekt- und themenorientiert (Hebestreit 2013; S.87 f.). Diese Merkmale schließen jedoch beispielsweise per se Onlineverfahren aus, da hier nicht das Kriterium der direkten Kommunikation vorliegt.

Allgemein ist bei bestehenden Klassifikationsmodellen und Typologien von Verfahren die theoretische Fundierung häufig mangelhaft (Renn 2008; S.295). Teilweise werden die Kriterien zur Einordnung der Verfahren überhaupt nicht theoretisch abgeleitet beziehungsweise begründet oder die Schlussfolgerungen und Empfehlungen vernachlässigen die (systemisch-)theoretische Ebene (zum Beispiel Kersting 2008). Andere Ansätze (Martinsen 2006; Hebestreit 2013; Feindt 2001) bleiben mit ihren Aussagen entweder vollständig auf der theoretischen Systemebene oder sie betrachten nur sehr wenige und vergleichsweise etablierte Verfahren wie Mediation oder Planungszelle[7], beziehungsweise orientieren sich lediglich an konkreten Anwendungsbeispielen. Dies geschieht meist unter einem oder mehreren konkreten Detailbezugspunkten wie zum Beispiel unter der Prämisse „Wissensgesellschaft" (zum Beispiel Martinsen 2006) oder im Kontext von Steuerungsdiskussionen (zum Beispiel Feindt 2001).

Eine umfassende, gesellschaftstheoretisch reflektierte und praktisch diskutierte Einordnung einer Vielzahl von deliberativen Beteiligungsformaten und dies auch noch im Hinblick auf ihr Transformationspotential liegt nach Kenntnisstand der Autoren bis dato noch nicht vor.

3.2 Die Partizipationsmatrix

Um eine Einordnung existierender Beteiligungsverfahren vorzunehmen, wurde als Grundlage eine Partizipationsmatrix erstellt. Darin wurden existierende Online- und Offline-Beteiligungsverfahren katalogisiert, hinsichtlich ihrer Eigenschaften analysiert und anschließend systematisch eingeordnet. Ziel der Systematisierung ist eine weitergehende Analyse der Eigenschaften dieser Beteiligungsformate. Für dieses Vorhaben finden sich bereits einige Beispiele strukturierter, kriterien-basierter Kategorisierungen einzelner Verfahren (zum Beispiel Rowe / Frewer 2000; Kersting 2008; Kubicek / Lippa / Koop 2011; Nanz / Fritsche 2012; Elliott u. a. 2006; Lynam u. a. 2007). Die Autor/innen haben aber

[6] Unter anderen verweist er hier auf (Köberle / Gloede / Hennen 1997; S.14; Fietkau / Trénel 2002; S.2).

[7] Martinsen (2006; S.36 ff.) untersucht beispielsweise Mediation, Konsensuskonferenz, Planungszelle und Diskursverfahren (womit sie alle neuen kommunikativen Politikmodelle wie zum Beispiel Runde Tische meint), wohingegen sich Hebestreit in seiner Analyse (2013) auf die ersten drei konzentriert.

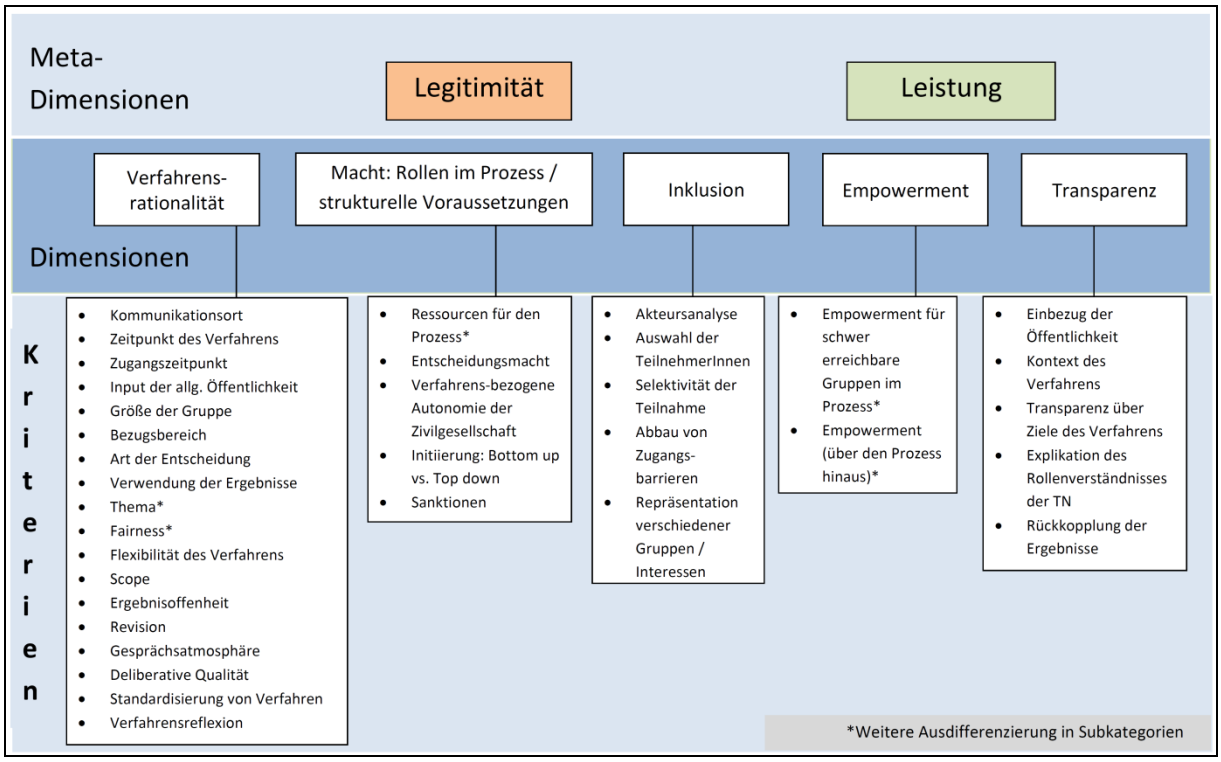
dabei unterschiedliche Schwerpunkte gelegt. Kubicek et al. beispielsweise legen in ihrer Betrachtung einen Fokus auf Onlineverfahren sowie Onlineverfahren mit einzelnen Präsenzveranstaltungen (ebd. 2011), wohingegen andere Klassifizierungen hauptsächlich Präsenzverfahren betrachten (beispielhaft Kersting 2008; Nanz / Fritsche 2012). Neben der Unterscheidung, ob es sich um Präsenzverfahren, reine Onlineverfahren oder Mischformen handelt, können weitere Schwerpunkte bei der Betrachtung der einzelnen informellen Verfahren gelegt werden. So werden beispielsweise Kriterien herangezogen, die die verfahrenstechnischen Aspekte der Durchführung abbilden, so etwa das Kriterium des Zeitaufwandes und der Dauer des Verfahrens, ob es sich um eine kostengünstiges beziehungsweise teures Verfahren handelt (Elliott et al. 2006), oder aber für welche Gruppengröße das Verfahren geeignet ist (Nanz / Fritsche 2012). Andere Kriterien basieren auf der Frage, welche Methoden und Regeln der Informationsgewinnung während des Prozesses zu Grunde liegen und ob die Menge der bereitgestellten Informationen für die Bürger/innen von vornherein festgelegt ist (Rowe / Frewer 2000). In vielen Schemata findet man Kriterien, die die Auswahl der Teilnehmer/innen beziehungsweise die Rekrutierung in die kategorische Betrachtung einbeziehen (Glass 1979; Nanz / Fritsche 2012). Die Liste einzelner Kriterien könnte um unzählige weitere Beispiele ergänzt werden, denn die Fülle verschiedener Faktoren, die für eine kategorische, systematische Betrachtung herangezogen werden können, ist exorbitant. Ziel der in diesem Projekt zu erstellenden Matrix war es, die Potenziale und Schwachstellen der Verfahren abzubilden und somit eine Grundlage für die Diskussion in den Fachdialogen sowie die Ableitung von Politikempfehlungen zu bilden. Mit diesem Ziel vor Augen wurden die Auswahl der Kriterien und die Bildung der Dimensionen vorgenommen.

3.2.1 Erstellung der Partizipationsmatrix[8]

Um die Struktur der Matrix aufzubauen und die einzelnen Kriterien sowie die Dimensionen aufzustellen, wurde als erster Arbeitsschritt eine umfassende Literaturrecherche bestehender Kategorisierungen und Ordnungskonzepte vorgenommen. Damit sollte sowohl der aktuelle Forschungsstand aufgriffen, als auch die Fülle der bereits bestehenden (älteren) Klassifikationsversuche analysiert werden. Die zu erwartenden Leistungen, Grenzen und Anwendungsfelder flossen in die später abgeleiteten wissenschaftlichen und theoretischen Erkenntnisse ein, wurden jedoch zu Gunsten von Übersichtlichkeit und Verständlichkeit in möglichst trennscharfe Merkmale transformiert. Nach einem internen Diskurs innerhalb des Projektteams, wurde die Matrix besonders im Hinblick auf die ausgewählten Dimensionen und Kriterien in der ersten Arbeitskreissitzung ausführlich diskutiert. Einzelne Dimensionen, Kriterien und Ausprägungen wurden daraufhin angepasst, umbenannt oder verworfen, so dass am Ende des Prozesses eine Matrix entstanden ist, die sich in zwei Metadimensionen sowie fünf Dimensionen aufgliedert.

[8] Die Partizipationsmatrix in Tabellenform befindet sich im Anhang. Eine digitale Version wurde als CD beigefügt.

Abbildung 1 Überblick über die Dimensionen und einzelnen Kriterien (Quelle: Eigene Darstellung)



Im konzeptuellen Aufbau der Matrix finden sich neben den fünf Dimensionen und den entsprechenden Kriterien, die beiden Metadimensionen Leistung und Legitimität, die jedoch unter demokratietheoretischen Gesichtspunkten reflektiert werden müssen und deshalb in diesem Zusammenhang nur als Ordnungsprinzipien dienen, aber keine unmittelbare Relevanz für die Bewertung der einzelnen Verfahren besitzen. Im Folgenden sollen die fünf Dimensionen mit ihren jeweiligen Kriterien und entsprechenden Ausprägungen dargestellt werden.

Die Dimension der ***Verfahrensrationalität*** beinhaltet eine Vielzahl von Kriterien[9], die technische Aspekte abbilden. Sie umfassen die Rahmenbedingungen für die Durchführung der Verfahren.

- *Kommunikationsort:* Der Kommunikationsort ist das zentrale Kriterium zur Unterscheidung von On- und Offlineverfahren beziehungsweise Kombinationsmöglichkeiten.
- *Zeitpunkt des Verfahrens*: Dieses Kriterium ist eng mit den verfolgten Zielen sowie der Themenstellung verknüpft, die zum Zeitpunkt der Initiierung des Verfahrens vorliegen. So kann der Zeitpunkt der Initiierung bereits bei der Problemdefinition oder einer Bedarfsabfrage liegen, andere Verfahren eigenen sich eher zur Redefintion oder zur Beschlussfassung. Die Möglichkeit, dass Verfahren in unterschiedlichen Phasen zum Einsatz kommen, besteht dabei ebenso.

[9] Die einzelnen Ausprägungen der Verfahren können aufgrund des Umfangs nicht in diesem Bericht umfassend benannt werden. Eine tabellarische Auflistung befindet sich sowohl in der Partizipationsmatrix im Anhang, als auch digital auf einer CD, welche ebenfalls im Anhang dieses Dokumentes zu finden ist.

- *Zugangszeitpunkt*: Der Zugangszeitpunkt beschreibt die Einstiegsmöglichkeit für Teilnehmer/innen in das Verfahren. So kann es bei manchen Verfahren wichtig sein, dass die Teilnehmer/innen von Anfang an Teil des Prozesses sind, bei anderen Verfahren, kann jederzeit in den Prozess eingestiegen werden.
- *Input der allgemeinen Öffentlichkeit:* Hier steht die Frage im Vordergrund, ob die nicht-beteiligte Öffentlichkeit zu bestimmten Phasen Input liefern kann.
- *Größe der Gruppe:* Dieses Kriterium ordnet die Verfahren danach, für welche Gruppengröße das Verfahren idealiter geeignet ist.
- *Bezugsbereich:* Der Bezugsbereich einzelner Verfahren kann sich von der Organisation eines kommunikativen Prozesses mit der Entwicklung von Ideen, über die Artikulation von Interessen und konkrete Mitarbeit an Gestaltungs- und Veränderungsprozessen, bis hin zur Bearbeitung von Interessenskonflikten bewegen. Auch die Passgenauigkeit und Akzeptanz von Planungsprozessen sowie Entscheidung über Inhalte und Fragen zum Beispiel eines Finanzbudgets gehören in diese Kategorie.
- *Art der Entscheidung:* Bei diesem Kriterium werden die Verfahren danach kategorisiert, wie die Entscheidung innerhalb des Verfahrens zu Stande kommt (in der Regel Konsens oder Mehrheitsentscheidung).
- *Verwendung der Ergebnisse:* Wie und wann werden die Entscheidungsträger mit den Ergebnissen konfrontiert? Sind sie Teil des Prozesses?
- *Thema:* Das Kriterium des Themas teilt sich in drei Subkriterien auf. (1) Wie komplex ist das Thema, für das sich das Verfahren eignet *(Komplexität)?* (2) Haben sich die potenziellen Teilnehmer/innen bereits eine Meinung zu dem vom Verfahren behandelten Thema gebildet *(Reife)?* (3) Ist das behandelte Thema kontrovers *(Kontroversität)?*
- *Fairness*: Das Kriterium der Fairness teilt sich ebenfalls in drei Subdimensionen auf: (1) Haben alle Teilnehmer/innen die gleiche Chance, sich einzubringen (*Diskurs*). (2) Ist eine faire Beschlussfassung durch das Verfahren gewährleistet *(Beschlussfassung)?* (3) Werden Minderheitsvoten im Verfahren zugelassen *(Minderheitsvoten)?*
- *Flexibilität des Verfahrens*: Das Kriterium der Flexibilität des Verfahrens bildet ab, inwiefern das Verfahren stark formalisierten Strukturen folgt oder ob es offen für Änderungen durch die Partizipant/innen ist.
- *Scope (Reichweite der Verfahren):* Eigenen sich die Verfahren für eine lokale, kommunale Reichweite, sind sie national oder sogar global anwendbar?
- *Ergebnisoffenheit:* Welche Ergebnisse können mittels der kategorisierten Verfahren erreicht werden? Wird als Ergebnis eine Entscheidung zwischen zwei oder mehreren Alternativen angestrebt oder ist das Verfahren ergebnisoffen?
- *Revision*: Können die Teilnehmer/innen vorläufige Ergebnisse oder spontane Gedanken im Prozess auch wieder revidieren?
- *Gesprächsatmosphäre*: Ist es für die Durchführung des Verfahrens wichtig, eine diskussionsfreundliche Atmosphäre sicherzustellen?

- *Deliberative Qualität:* Gibt es bei der Durchführung der Verfahren klare Regeln, die eine deliberative Qualität in der Gesprächsführung sicherstellen?
- *Standardisierung von Verfahren:* Dieses Kriterium gliedert die Verfahren danach, ob eine klare Ablaufstruktur und eine Beschreibung der jeweiligen Rahmenbedingungen existiert oder ob die Verfahren in der Praxis in vielen Varianten unter dem gleichen Label durchgeführt werden.
- *Verfahrensreflexion:* Gibt es eine Phase in der über das Verfahren an sich, das heißt über die reine Ergebnisfindung hinaus reflektiert wird?

Die Dimension ***Macht*** strukturiert die Verfahren nach den einzelnen Rollen, die im Prozess eingenommen werden sowie nach den strukturellen Voraussetzungen, die diese Rollen bestimmen können.

- *Ressourcen für den Prozess:* Das Kriterium der Ressourcen bildet die strukturellen Voraussetzungen mittels verschiedener Subkriterien ab. (1) Wie viel Zeit benötigt das Verfahren (*Zeitaufwand*)? (2) Welche Kosten sind mit der Durchführung des Verfahrens verbunden *(Art der Kosten*)? (3) Wie hoch sind die Kosten für eine Anwendung des jeweiligen Verfahrens (*Kostenaufwand*)? (4) Welche Methoden und Regeln liegen der Informationsgewinnung während des Prozesses zu Grunde? Ist die Menge der bereitgestellten Informationen für die Teilnehmer/innen von vornherein festgelegt (*Informationsbereitstellung*)?
- *Entscheidungsmacht*: Welche Entscheidungsmacht besteht für die Teilnehmer/innen? Geht es um bloße Information (Scheinbeteiligung), Rückmeldung von Präferenzen oder um Mitwirkung, Mitentscheidung, Selbstverwaltung beziehungsweise Eigenständigkeit?[10]
- *Verfahrensbezogene Autonomie der Zivilgesellschaft*: Gibt es eine echte Verfahrensautonomie der Zivilgesellschaft, beispielsweise verschiedene Versammlungsformen auf Quartiersebene?
- *Initiierung (Bottom up vs. Top down):* Wer initiiert das Verfahren? Wer hat ein Interesse an den Ergebnissen des Verfahrens?
- *Sanktionen*: Besteht die Möglichkeit, die Verantwortlichen für die Nicht-Umsetzung von Ergebnissen zu sanktionieren?

Die folgende Dimension beinhaltet Kriterien, die ***Inklusion*** sicherstellen sollen:

- *Akteurinnen- und Akteursanalyse*: Bei diesem Kriterium werden die Verfahren anhand der Fragestellung, ob im Vorfeld eine Analyse der Interessen- und Argumente für die jeweiligen Positionen erfolgt, eingeordnet. Dies kann eine Grundlage für die Einbindung aller relevanten Akteurinnen und Akteure in das Verfahren sein.
- *Auswahl der Teilnehmer/innen*: Erfolgt die Auswahl der Teilnehmer/innen über Selbstselektion, per Zufallsauswahl, über eine direkte Ansprache, über eine quo-

[10] http://www.buergergesellschaft.de/praxishilfen/aktivierende-befragung/moeglichkeiten-und-grenzen/voraussetzungen-fuer-aktivierung-und-partizipation/aktivierende-befragungen-voraussetzungen-fuer-aktivierung-und-partizipation-seite-2/105675/ [18.09.2013]

tierte Auswahl, anhand soziodemografischer Merkmale oder über eine kombinierte Auswahlstrategie?

- *Selektivität der Teilnahme*: Welche Bevölkerungsschichten werden durch das Verfahren aktiviert?
- *Abbau von Zugangsbarrieren*: Erhalten die Teilnehmer/innen eine Aufwandsentschädigung beziehungsweise wird der Dienstausfall entlohnt? Wird eine Kinderbetreuung angeboten? Gibt es (Bildungs-)Urlaub?
- *Repräsentation verschiedener Gruppen /Interessen*: An wen richtet sich die Partizipation in erster Linie? Wer wird einbezogen?

Die Dimension ***Empowerment*** beschäftigt sich besonders mit der Zielgruppe der schwer erreichbaren Personen sowie mit Mechanismen zum Ausgleich von Hierarchien sowie struktureller Ungleichheiten (innerhalb und außerhalb des Prozesses). In dieser Dimension finden sich zwei Kriterien, die sich ebenfalls in weitere Subkriterien aufteilen.

- *Empowerment für schwer erreichbare Gruppen*[11] *im Prozess*: Dieses Kriterium setzt mit einer Subdimension bereits bei der Rekrutierung für das Verfahren an. (1) Wird beispielsweise eine spezifische Ansprache von schwer erreichbaren Gruppen durchgeführt (*Empowerment im Vorfeld des Prozesses*)? Weiter umfasst das Kriterium auch Maßnahmen zur Sicherstellung des Empowerments im Prozess. (2) Gibt es beispielsweise Übersetzungshilfen und sind die Informationen allgemein verständlich (*Empowerment während des Prozesses*)?
- *Empowerment über den Prozess hinaus*: Das zweite Kriterium ordnet die Verfahren nach ihrer langfristigen Wirkung. (1) Verfolgt das Verfahren gesellschaftliche Ziele wie zum Beispiel sozialer Ausgleich zwischen gesellschaftlichen Gruppen? (*Empowerment: Soziale Ziele und Funktionen*)? (2) Gibt es einen *Wissens- und Kompetenzzuwachs* bei den Beteiligten? (3) Inwieweit trägt das Verfahren zu welcher Art der Mobilisierung bei, das heißt verstärktes Engagement im konventionellen Politiksystem versus Partizipation im unkonventionellen Bereich? (*Empowerment: Verhältnis zwischen konventioneller Politik und Partizipation)*.

Die fünfte und letzte Dimension beinhaltet Kriterien bezüglich der ***Transparenz*** von Beteiligungsverfahren. Hier finden sich Kriterien sowohl die Transparenz des Verfahrens nach außen als auch die Transparenz im Prozess selbst erfassen:

- *Einbezug der Öffentlichkeit:* Ist der Prozess für die nicht direkt am Verfahren Beteiligten transparent (beispielsweise via Öffentlichkeitsarbeit)? Bei diesem Kriterium werden verschiedene Phasen erfasst, wann Informationen an die Öffentlichkeit vermittelt werden. Dies kann zu Beginn, während oder nach dem Verfahren, sowie in allen Phasen, das heißt fortlaufend geschehen.
- *Kontext des Verfahrens:* Werden die Teilnehmer/innen über die Einbettung des Verfahrens in den Gesamtkontext und den weiteren Verlauf des Prozesses infor-

[11] Damit sind ressourcenschwache Personen gemeint, die tendenziell weniger an politischen Prozessen teilnehmen (Stichwort Partizipationsbias). Dazu gehören in der Regel jüngere Menschen, Personen mit niedrigen Bildungsabschlüssen und Migrant/innen (mehr dazu in Kapitel 2.3).

miert? Fließen bereits formulierte Ergebnisse aus anderen Prozessen mit ein (Anschlussfähigkeit)?

- *Transparenz über Ziele des Verfahrens:* Werden die Teilnehmer/innen darüber aufgeklärt, was mit den Ergebnissen passiert? Sind die Ziele so festgehalten, dass sie direkt an die Zielgruppen kommuniziert werden können? Sind die Ziele einfach zusammengefasst?
- *Explikation des Rollenverständnisses der Teilnehmer/innen:* Werden die Teilnehmer/innen über ihre persönliche Rolle im partizipativen und politischen Prozess aufgeklärt und findet eine solche Bewusstseinsbildung im Verfahren statt?
- *Rückkopplung der Ergebnisse:* Wird nach der Durchführung des Verfahrens auch über die Wirkung und Umsetzung der Ergebnisse dieses Verfahrens im weiteren Prozess informiert?

Insgesamt besteht die Matrix zur Kategorisierung der informellen On- und Offlinebeteiligungsverfahren aus 45 Kriterien und Subkriterien. Man kann die Matrix dazu nutzen, um spezifische Charakteristika der Verfahren zu identifizieren, die Vielzahl der Verfahren zu kategorisieren, Ideen für Kombinationsmöglichkeiten auszuarbeiten und Stärken bzw. Schwächen bestimmter Verfahren ermitteln. Insbesondere erlaubt sie die Zuordnung von Verfahren zu bestimmten Zielstellungen, die mit den Verfahren verbunden werden. Solche Zielstellungen werden im Abschnitt nach der Einordnung der Verfahren weiter ausgeführt.

3.2.2 Einordnung der Verfahren

Hauptziel bei der Einordnung der Verfahren war es, eine möglichst umfassende Liste von informellen Online- und Offline-Beteiligungsverfahren in einem ausgewogenen Verhältnis in die Matrix zu integrieren. Hierzu wurden sowohl idealtypische Beschreibungen der Verfahren als auch konkrete Beschreibungen von Praxisbeispielen als Quellen herangezogen, so dass sowohl reine On- und Offlineverfahren wie auch Mischformen in der Matrix abgebildet werden konnten. Die Integration von Anwendungsbeispielen wurde vorgenommen, um mögliche Unterschiede zwischen der idealtypischen Beschreibung und der konkreten Anwendung der Verfahren in der Praxis zu beleuchten. Die Auswahl erfolgte zum einen aufgrund des Themenbereichs, das heißt bei konkreten Beispielen bezüglich der Energiewende, zum anderen dann, wenn Unterschiede zum idealtypischen Verfahren ersichtlich wurden. Wichtig für die Selektion der einzelnen Verfahren und die Kategorisierung in der Partizipationsmatrix war die Datenverfügbarkeit. So wurde bei der Recherche nach geeigneten Verfahren darauf geachtet, dass die idealtypischen Verfahren bereits soweit etabliert waren, dass umfassende Verfahrensbeschreibungen vorlagen, die bereits für mehrere Durchführungen des jeweiligen Verfahrenstyps niedergeschrieben wurden. Auch bei den Anwendungsbeispielen war die Datenverfügbarkeit ein wichtiges Selektionskriterium, da auch hier eine umfassende Durchführungsbeschreibung beziehungsweise teilweise sogar Evaluation vorliegen musste, um die einzelnen Verfahren anhand der Kriterien der Matrix kategorisieren zu können. Ein besonderer Schwerpunkt wurde bei den Anwendungsbeispielen auf Themen der Energiewende und Nachhaltigkeit gelegt.

Nach diesen Selektionsregeln konnten folgende Verfahren in die Liste integriert werden, deren Informationen anhand von 99 Quellen[12] recherchiert wurden:

- 21st Century Town Meeting *(Verfahren ideal)*
- Adhocracy *(Anwendungsbeispiel)*
- Appreciative Inquiry *(Verfahren ideal)*
- Bar Camps *(Verfahren ideal)*
- Bürger/innengutachten/Planungszelle *(Verfahren ideal)*
- Bürgerinnen- und Bürgergutachten Verbraucherschutz 2002 in Bayern *(Anwendungsbeispiel)*
- Bürger/innenhaushalt *(Verfahren ideal)*
- Bürgerhaushalt Belo Horizonte *(Anwendungsbeispiel)*
- Bürgerhaushalt Lichtenberg (Berlin) (Online-Elemente) *(Anwendungsbeispiel)*
- Bürger/innenrat (engl. Wisdom council) *(Verfahren ideal)*
- Bürger/innenräte in Österreich *(Anwendungsbeispiel)*
- Campact *(Anwendungsbeispiel)*
- Charrette *(Verfahren ideal)*
- Citizens Jury *(Verfahren ideal)*
- Community Organizing *(Verfahren ideal)*
- Deliberative Poll *(Verfahren ideal)*
- Demokratiewerkstatt *(Verfahren ideal)*
- Diskursive Bürgerversammlung *(Verfahren ideal)*
- E-Petition *(Verfahren ideal)*
- Fix my Street (Online) *(Verfahren ideal)*
- Gemeinsinnwerkstatt *(Verfahren ideal)*
- Kommunaler Planungsworkshop *(Verfahren ideal)*
- Kompetenzwerkstatt *(Verfahren ideal)*
- Konfliktlösungskonferenz *(Verfahren ideal)*
- Konsensuskonferenz/Bürger/innenkonferenz *(Verfahren ideal)*

---

[12] Die Quellen, die für das jeweilige Verfahren verwendet wurden, finden sich in der Partizipationsmatrix auf der CD im Anhang. Die hohe Anzahl der Quellen beruht auf den zahlreichen Homepages des Wegweisers Bürgergesellschaft, die jeweils einzeln als Quelle aufgeführt wurden. Grundlage für die Auswahl der Verfahren bildeten die folgenden zentralen Werke: das Handbuch Nanz / Fritsche 2012, der Wegweiser Bürgergesellschaft der Stiftung Mitarbeit http://www.wegweiser-buergergesellschaft.de/, Kubicek et al. 2011 sowie die Publikationen von www.partizipation.at

- Konsultation in der Gesetzgebung - TOM/TID (Estland) (Online) *(Anwendungsbeispiel)*
- Leitbildprojekt - Familienfreundlicher Wohnort Hamburg (Online) *(Anwendungsbeispiel)*
- Leitbildprojekt - UN Habitat World Jam (Kanada/UN) (Online-Elemente) *(Anwendungsbeispiel)*
- Local Issue Forum *(Verfahren ideal)*
- Mediation *(Verfahren ideal)*
- National Issue Forum *(Verfahren ideal)*
- Open Space (Online): erster Deutscher Online-Energiegipfel *(Anwendungsbeispiel)*
- Open-Space-Konferenz *(Verfahren ideal)*
- Perspektivenwerkstatt (Community Planning) *(Verfahren ideal)*
- Planungswerkstatt *(Verfahren ideal)*
- Planungsvorhaben - Zukunft Stadionbad (Bremen) (Online-Elemente) *(Anwendungsbeispiel)*
- Planning for Real *(Verfahren ideal)*
- Zukunftskonferenz *(Verfahren ideal)*
- Zukunftswerkstatt *(Verfahren ideal)*

In der Partizipationsmatrix befindet sich eine umfassende Kategorisierung der einzelnen Verfahren anhand der beschriebenen Kriterien und der jeweiligen Ausprägung, sowie in einer separaten Spalte die dazugehörigen Begründungen für die vorgenommene Zuordnung. Dadurch lassen sich einige Unterscheidungen zwischen den Verfahren ablesen, von denen hier beispielhaft einige kurz dargestellt werden sollen.

Bei dem Kriterium *Zugangszeitpunkt* zeigt sich ein deutlicher Unterschied zwischen On- und Offlineverfahren. Während Onlineverfahren meist die Ausprägung *jederzeit* zugewiesen bekommen, bieten Verfahren mit Präsenzveranstaltungen oft nur eine *einmalige* Zugangsmöglichkeit für die Teilnehmer/innen. Dem wird allerdings auch bei der Konzeption von Offlineverfahren zum Teil Rechnung getragen, indem verschiedene Methoden zum Einsatz kommen, die einen *mehrmaligen* Zugangszeitpunkt erlauben. Auch das Kriterium der *Gesprächsatmosphäre* lässt das breite Kontinuum der Konzeption einzelner Verfahren erkennen. Während bei manchen Verfahren wie der *Gemeinsinnwerkstatt* in der Verfahrensbeschreibung explizit darauf verwiesen wird, wie wichtig es sei, eine diskussionsförderliche Atmosphäre mittels entsprechendem Catering, angenehmen Räumlichkeiten und Namensschildern zu fördern, finden sich bei vielen anderen Verfahrensbeschreibungen hierzu keine Hinweise. Ebenfalls zeigt sich bei diesem Kriterium, dass On- und Offlineverfahren an dieser Stelle nicht vergleichbar sind, da dieses Kriterium für die gesamten Onlineverfahren nicht angewandt werden kann. Auch das Kriterium *Akteurinnen- und Akteursanalyse* lassen sich Unterschiede zwischen den Verfahren ausmachen. Während beispielsweise bei der Mediation in der idealtypischen Beschreibung darauf hingewiesen wird, dass eine Stakeholderanalyse wie auch eine Argumentationsanalyse stattfinden soll, damit der Mediator alle relevanten Verfahrensbeteiligten identifizieren

sowie den Zugang zu allen relevanten Informationen sicherstellen kann (Nanz / Fritsche 2012), wurde dies in vielen Praxisbeispielen nicht beachtet beziehungsweise umgesetzt.

Zudem wurde beim Kriterium *Initiierung deutlich,* dass die meisten Verfahren Top-down initiiert werden, das heißt, dass in der Regel Politik und/oder Verwaltung ein Verfahren in Auftrag geben, teilweise auf Anregung von Bürgerinitiativen, etc. Bei den wenigen innovativen Verfahren, bei denen die Initiierung Bottom-up erfolgt, das heißt zum Beispiel durch zivilgesellschaftliche Vereinigungen wie bei Adhocracy oder Bar Camps ist die Anbindung der Ergebnisse in den politischen Prozess oft problematisch oder auch gar nicht angestrebt (vgl. dazu Kapitel 7.2 Forschungsbedarf).

Diese Beispiele sollen exemplarisch darstellen, wie Unterscheidungen zwischen den einzelnen Verfahren durch die Partizipationsmatrix erkennbar werden. Auf diese Weise ist ein sehr umfassender Datensatz entstanden, der aufgrund der Fülle der Eintragungen auch Probleme der Handhabbarkeit bedingt, die im Folgenden näher erläutert werden.

3.2.3 Probleme und Grenzen bei der Einordnung von Verfahren

Bei der Einordung der einzelnen Verfahren in die Matrix wurden auch Grenzen eines solchen Vorhabens deutlich. So sind idealtypische Verfahren oft nicht umfassend genug beschrieben, um die Ausprägungen der einzelnen Kriterien für das jeweilige Verfahren aus nur einer Quelle zu speisen. Folglich müssen mehrere Quellen für die Kategorisierung herangezogen und Interpretationen bei der Einordnung vorgenommen werden. Gerade letzteres ist aus wissenschaftlicher Sicht nicht gänzlich zufriedenstellend, da hier eine objektive Einordnung basierend auf einer validen Datenlage nicht garantiert ist. Diesem Problem haben wir versucht dadurch Rechnung zu tragen, dass die Zuordnung der Ausprägungen zu einem Verfahren von mindestens einer zweiten Person überprüft wurde. Bei Unstimmigkeit wurden die einzelnen Ausprägungen im Team gemeinsam erörtert, und es wurde sich auf eine gemeinsam getragene Ausprägung innerhalb des Konsortiums geeinigt.

Gerade bei den Kriterien, die auf Ergebnisse und die langfristige Wirkung der einzelnen On- und Offlinebeteiligungsverfahren abzielen, ist die Datenverfügbarkeit oft lückenhaft. Hilfreich wären hier Evaluationen, die den Prozess begleiten und auch die Ergebnisse und langfristige Wirkung enthalten. Diese lagen nur für einen kleinen Teil der Verfahren beziehungsweise der Anwendungsbeispiele vor und wurden zudem noch in der Regel nach unterschiedlichen Kriterien und Gesichtspunkten durchgeführt (vgl. auch Kapitel 3.1 Theoretische Hinführung). Dass nicht für alle Verfahren übergreifende Evaluationen vorliegen, ist oft den zusätzlichen Kosten geschuldet, die solch eine Evaluation mit sich bringt. Dies ist allerdings nicht nur ein Problem im Hinblick auf die Datenverfügbarkeit bezüglich der Praxisbeispiele. Wie oben schon angedeutet, das gilt auch für die idealtypischen Beschreibungen der Verfahren. Auch hier fehlen in der Matrix häufig Erläuterungen über längerfristige Wirkungen.

Ein weiteres Problem bei der Kategorisierung der idealtypischen Verfahren ist die allgemeine Kontextabhängigkeit bei der Durchführung von Beteiligungsverfahren. So sind Verfahren in Bezug auf einige Kriterien eng mit einzelnen Problemdefinitionen, Sachfragen aber auch strukturellen Bedingungen verknüpft (z.B. enger Zeitplan, geringes Budget). Die Kriterien sind damit stark vom Kontext des Prozesses abhängig und können für die Idealtypen nur innerhalb eines gewissen Problemkontextes ausgefüllt werden.

Wenn aus den Verfahrensbeschreibungen hierzu keine eindeutige Einschätzung vorgenommen werden konnte, wurde das entsprechende Feld mit „variabel“ oder K.A. für „keine Angabe“ ausgefüllt.

Letztlich bleibt zu erwähnen, dass mit der Einordnung der Verfahren anhand von 45 Kriterien mit jeweiligen Ausprägungen sowie Begründungen für diese Ausprägungen eine Partizipationsmatrix entstanden ist, die in Papierform nicht mehr darstellbar, sondern nur in der Form eines Datensatzes handhabbar ist. Nutzt man die Funktionen dieser Datenbank, dann hilft die Kategorisierung, trotz der Vielzahl der Verfahren und Kriterien passgenaue Informationen zu erhalten, da es möglich ist, für jedes der kategorisierten Verfahren einzelne Zielstellungen und Umsetzungen bezüglich einzelner Sachfragen, die während eines Partizipationsprozesses auftauchen, abzurufen. Eine normative Bewertung oder Gewichtung der einzelnen On- und Offlinebeteiligungsverfahren findet in diesem Datensatz allerdings nicht statt. Hierfür sind weitere methodische Schritte notwendig, die im Folgenden näher beschrieben werden. Als „Nachschlagewerk“ und „Informationsquelle“ für eine Übersicht über die Verfahren vom 21st Century Town Meeting bis zur Zukunftswerkstatt ist die Matrix aufgrund ihrer umfassenden quellenbasierten Datenmenge jedoch gut geeignet.

3.3 Ergebnisdarstellung: Schlussfolgerungen aus der Matrix

Nach einer primär deskriptiven Darstellung der Verfahren anhand zahlreicher Kriterien, soll im Folgenden eine verdichtete Analyse vorgenommen werden, die Schlussfolgerungen hinsichtlich Schwachstellen sowie Einsatz- und Kombinationsmöglichkeiten von Verfahren ermöglicht. Dies geschieht vor dem Hintergrund verschiedener demokratietheoretischer Vorstellungen und ermöglicht so anschließend eine entsprechende Reflexion und Diskussion (siehe Kapitel fünf).

3.3.1 Idealtypische Demokratiekonzepte zur Auswahl der Cluster-Kriterien

Nach einer kurzen theoretischen Einführung werden die wichtigsten Demokratiekonzepte, die eine Klassifizierung verschiedener Beteiligungsformate erlauben, skizzenhaft vorgestellt, wobei zentrale Merkmale und Annahmen über (zivilgesellschaftliche) Partizipation und deren gesellschaftliche Organisation im Fokus stehen.

Um eine Klassifikation und Bewertungen von Typen von Beteiligungsverfahren im Hinblick auf ihr demokratietheoretisches Potenzial vorzunehmen, ist es wichtig, diese grundlegenden gesellschaftstheoretischen Vorstellungen mit einzubeziehen. Das Wissen um dahinterliegende Annahmen ermöglicht es zu verstehen, wie die Instrumente konstruiert sind und was sie leisten können und was nicht (Renn 2008; S.295). Herkömmliche Klassifikationen für unterschiedliche Demokratiekonzepte[13] sind nicht ohne weiteres geeignet, die Differenzierungen innerhalb der Beteiligungsmethoden abzubilden, da beinahe alle Verfahren ausschließlich unter dem Schlagwort „deliberative Demokratie“ diskutiert werden. Innerhalb dieses partizipativ-deliberativen Raumes jedoch lassen sich vertiefende

[13] Zum Beispiel das liberale und republikanisch-kommunitaristisches Paradigma, sowie die Theoriebildung unter den Bedingungen der Moderne in liberale, republikanisch-kommunitaristische, deliberative und postmoderne Theorien (Schaal / Heidenreich 2009).

Differenzierungen vornehmen, die mit dem Stellenwert der unterschiedlichen partizipativ-deliberativen Verfahren für die verschiedenen Demokratiekonzeptionen zusammenhängen. Deshalb wurde der Klassifikation der Verfahren im Folgenden eine pragmatische Einteilung nach den Zielen, die das demokratische System an die Verfahren stellt, vorgenommen. Angestrebt wird keine generelle Innovation der politischen Theorie, sondern eine zielorientierte idealtypische Klassifikation mittels demokratietheoretischer Konzepte, die den Fokus auf die mit den Verfahren verbundenen Fragestellungen legt. Diese Typen werden im Folgenden als „Demokratiekonzepte" innerhalb des Feldes partizipativer Verfahren bezeichnet.

Die Ursprünge dieser unterschiedlichen Partizipationsperspektiven lassen sich unter anderem auf philosophische Traditionen zurückführen. Sie werden von der Gesellschaft als mentale Konstrukte zur Beschreibung und Wahrnehmung der Realität verwendet (Renn 2008; S.295). In der Praxis bedeutet dies, dass verschiedene gesellschaftliche Akteure (zum Beispiel Politiker/innen, Unternehmer/innen, NGOs, Verwaltungsangestellte) aufgrund unterschiedlicher Interessen eine andere Vorstellung über die Ziele und Formen von Partizipation haben und somit auch deren Anforderungen an die Verfahren variieren. Für eine gesamtgesellschaftliche Betrachtung und Analyse ist es notwendig, dass die Konzepte ihre Wirkung nicht nur in der wissenschaftlichen Community entfalten, sondern auch eine gesellschaftliche Relevanz und vor allem eine Resonanz bei den beteiligten Gruppen und Individuen besitzen. Das bedeutet, dass die dahinterliegenden Werte und Annahmen in gesellschaftlichen Diskussionen reflektiert und reproduziert werden. Denn gerade Anwender/innen, Durchführende und Adressaten/innen von Partizipationsverfahren beziehen sich in der Regel explizit oder implizit auf diese Vorstellungen und argumentieren entsprechend (Renn 2008; S.301 f.).

Die Auswahl der Konzepte erfolgt in Anlehnung an Renn (2008; S.294 ff.), der sechs Idealtypen unterscheidet (funktional, neoliberal, deliberativ, anthropologisch, emanzipatorisch und postmodern), die beschreiben, auf welche Weise öffentlicher Input in den politischen Entscheidungsprozess integriert werden kann.[14] Idealtypisch im Weberschen Sinne meint, dass es sich um abstrakte Konstrukte handelt, die nicht das Ziel haben die Realität 1:1 abzubilden (Weber 1972), sondern die durch die Bündelung häufig gemeinsam auftretender Merkmale, die Bandbreite unterschiedlicher Sichtweisen beziehungsweise gesellschaftlicher Deutungen von Partizipation aufzeigen wollen. Dies bedeutet, dass einzelne Verfahren in der Realität durchaus auch mehreren Vorstellungen entsprechen können, auch wenn sie in dieser Arbeit aus analytischen Gründen zunächst idealiter getrennt betrachtet werden[15]. Auch sind die Konzepte nicht absolut trennscharf, da beispielsweise

[14] Diese Klassifizierung entspricht keiner der gängigen Vorgehensweise in den Politikwissenschaften, sondern erfolgte explizit mit dem Fokus Partizipation und wurde bereits von einigen Autoren übernommen, zum Beispiel vom US-National Research Council of the National Academies (US-National Research Council of the National Academies 2008; S.47).

[15] Renn (2008; S.302) verweist hier zum Beispiel auf das Verfahren Deliberative Poll (Fishkin), welches neoliberale und deliberative Elemente verknüpft, in dem zwischen zwei (repräsentativen) Befragungswellen eine Diskussions- und Informationsphase stattfindet.

das emanzipatorische auf dem deliberativen Konzept aufbaut und deshalb einige Elemente übernimmt, dann aber andere Akzentuierungen vornimmt.

Da das Forschungsprojekt hauptsächlich Deutschland betrachtet, konzentriert sich die Analyse im Gegensatz zu Renn nur auf die folgenden vier demokratietheoretischen Konzepte: neoliberal, funktionalistisch, deliberativ und emanzipatorisch. Sowohl postmoderne als auch anthropologische Ansätze werden in Deutschland im Hinblick auf Partizipation im politischen System seltener diskutiert, vor allem aber in der Praxis kaum eingesetzt. Es geht hier nicht um ein Nachzeichnen der aktuellen oder vergangenen demokratietheoretischen Debatte, sondern lediglich um ein Aufzeigen der Bandbreite von demokratiebezogenen Sichtweisen in Deutschland, innerhalb derer der Stellenwert von Partizipation stark variiert[16].

Neoliberales Demokratiekonzept[17]

„Like it or not, you are a negotiator. Negotiation is a fact of life. [...] Everyone negotiates something everyday. [...] Everyone wants to participate in decisions dictated by someone else. People differ, and they use negotiating to handle their differences" (Fisher / Ury 1981; S.Xi).

In der neoliberalen Konzeption[18] dienen soziale Interkationen dem Austausch von Ressourcen. In diesem Sinne sollen deliberative Verfahren eine oder mehrere Möglichkeiten generieren, die das Optimum für die beteiligten Stakeholder darstellen. Dies kann entweder eine Win-Win Situation oder ein Kompromiss sein, der auf einen materiellen Ausgleich zwischen Gewinnern und Verlierern setzt (Renn 2008; S.296). Die dem Konzept zugrundeliegende Annahme beruht auf einer Weiterentwicklung des homo oeconomicus, dem RREEMM-Modell[19], welches annimmt, dass Menschen mit Ressourcen (R) ausgestattete, begrenzte (R, englisch: restricted) Individuen sind, „who have expectations (E), engage in evaluation (E) and maximize options" (Renn 2008; S.296; Lindenberg 1985; S.100 ff.). Neoliberale Entscheidungsprozesse haben immer individuelle Interessen und Präferenzen im Fokus. Diese sollen im Beteiligungsverfahren fair und repräsentativ abgebildet wer-

---

[16] Auch wenn für die Erläuterung der verschiedenen Konzepte Vertreter/innen unterschiedlicher Demokratietheorien zitiert werden, strebt diese Arbeit in dieser Hinsicht weder Vollständigkeit noch Ausgewogenheit an, sondern konzentriert sich auf eine pointierte Darstellung prägnanter Aussagen. Aus diesem Grund wird auf den Begriff der Demokratietheorie weitgehend verzichtet und stattdessen von Demokratiekonzepten gesprochen.

[17] Im Sinne einer pointierten Darstellung von einigen Kernaussagen neoliberal geprägter Denkrichtungen wird nicht zwischen elitärer, empirischer und neoliberaler Sichtweise unterschieden, sondern es werden die wesentlichen Aspekte in Abgrenzung zu einer stärker partizipatorischen beziehungsweise direktdemokratischen Auffassung aufgeführt.

[18] Die Autoren sind sich bewusst, dass „der" Neoliberalismus keine eigenständige Kategorie im Rahmen demokratietheoretischer Konzepte darstellt, sondern im Wesentlichen als eine Unterform kompetitiver Demokratiekonzepte betrachtet wird.

[19] RREEMM steht für: Resourceful-Restricted-Evaluating-Expecting-Maximizing-Man und wird allgemeiner auch als „Rational Action Paradigm (RAP)" bezeichnet (Jaeger u. a. 2001).

den, sie sollen jedoch nicht durch den Diskurs selbst beeinflusst oder verändert werden. Dies beinhaltet, dass Menschen ihre individuellen Interessen im Rahmen ihrer verfügbaren Ressourcen verfolgen.

Nach neoliberaler Konzeption hat die Gesellschaft jedoch nicht die Integration dieser individuellen Präferenzen zum Ziel, sondern soll Wohlstandssicherung und persönliches Wohlbefinden garantieren (Rawls 1999). Das öffentliche Interesse wird als instabil und variabel gesehen und Stakeholder- beziehungsweise zivilgesellschaftliche Partizipation besteht demnach vor allem aus der Sammlung und Repräsentation von (gut informierten) öffentlichen Präferenzen. Der Markt gilt als Ort, an dem diese Präferenzen in entsprechende Handlungen übergehen können, unter der Bedingung, dass die Wahl zwischen mehreren Optionen allen Individuen zugänglich ist und dass die gewählte Option eines Individuums keine negativen Auswirkungen auf die Ressourcen eines anderen Individuums aufweist (Abwesenheit externer Effekte). Unter der Voraussetzung, dass alle Individuen die Ressourcen besitzen, um aus verschiedenen Möglichkeiten wählen zu können und es allen Anbietern möglich ist, unterschiedliche Optionen anzubieten, garantiert der Markt die optimale Allokation und Verteilung von Gütern. Wenn jedoch beispielsweise das gewünschte Gut kollektives Handeln erfordert oder mit einem individuellen Gut externe Kosten und Nutzen verbunden sind, versagt der Marktmechanismus[20] und gemeinschaftliche Richtlinien, inklusiv kollektiv verbindlicher Normen und Regelungen werden benötigt (Renn 2008; S.296).

Diese Richtlinien sollten die Präferenzen aller Individuen widerspiegeln, die von der Entscheidung betroffen sind (Fisher / Ury 1981). Auch Politiker/innen verfolgen Partikularinteressen und können im besten Fall auch nur für einen Teil der Gesellschaft sprechen. Um sich der ganzen Interessenvielfalt anzunähern, bedarf es immer eines Wettbewerbes oder sogar einer Auseinandersetzung zwischen den konkurrierenden Meinungen in der Öffentlichkeit. Grundsätzlich müssen hierbei alle Meinungen zugelassen werden, auch die vornehmlich falschen (Abromeit 2002; S.75 f.). In Bezug auf Partizipationsverfahren wird allerdings großer Wert auf eine ausgewogene (zum Beispiel repräsentative) Teilnahme von Personen gelegt, damit die jeweiligen Interessen in Abhängigkeit von ihren jeweiligen Zustimmungswerten in den Prozess mit einfließen können (Renn 2008; S.302).

Nach neoliberalem Verständnis dient das Konkurrenzprinzip aber nicht nur der „Wahrheitsfindung“ (im Sinne einer Herauskristallisierung des Allgemeininteresses). Denn jeder versucht – zu Recht – seine eigenen Interessen durchzusetzen und grundsätzlich ist jeder „selbst der beste Hüter seiner Rechte und Interessen“ (Mill 1971; S.66) und kann sie deshalb selbst am besten beurteilen[21]. Der öffentliche Wettbewerb ist jedoch von Nöten, da niemand vorher weiß, wie sich seine Interessen zu anderen verhalten (Allgemein- beziehungsweise öffentliches Interesse). Erst durch die Konkurrenz im Wettbewerb kann eine Art Gleichgewicht der divergierenden Interessen hergestellt werden und sich das Allgemeininteresse herauskristallisieren. So kann sich letzen Endes jeder mit dem öffentlichen

[20] Mehr zu den Beschränkungen des RAP siehe Jaeger u. a. 2001; S.245 f.

[21] Auch wichtige zeitgenössische Vertreter der neoliberalen Sichtweise befürworten diese zentrale Annahmen, wie zum Beispiel Dahl der davon ausgeht, dass jeder Mensch „the best judge of his or her own good or interest“ ist (Dahl 1989; S.100).

Interesse abfinden, da seine „Position über die `unsichtbare Hand´ des Wettbewerbs ins Endergebnis eingegangen ist“ (Abromeit 2002; S.76).

Nach neoliberaler Konzeption werden vordergründig Wege verfolgt, die einen Ausgleich von Interessen herbeiführen (bargaining). Dies geschieht im Sinne der Effizienz und weniger im Hinblick auf eine grundlegende Infragestellung von Machtstrukturen oder der Reflexion über die Angemessenheit von individuellen bzw. kulturellen Werten und Präferenzen. Auch ein individueller Kompetenzzuwachs wird hierbei nicht forciert, da die Befähigung, den eigenen Interessen Ausdruck zu verleihen jedem Individuum unterstellt wird.

Aus neoliberaler Sicht sind Verhandlungen, Schlichtungen und vor allem Mediationen (Amy 1983; S.345 ff.) gut geeignete Instrumente, um mit betroffenen Personen das öffentliche Interesse auszuhandeln und zu den gewünschten Win-Win-Situationen oder zumindest zu ausgleichenden Kompromiss-Lösungen zu gelangen (Renn 2008; S.297). In diesem Sinne passende Partizipationsformate sind beispielsweise Referenden, Fokusgruppen, (Internet-)Foren und Runde Tische[22]. Alle aufgezählten Verfahren entsprechen dem neoliberalen Fokus des Machtausgleichs und der Abwägung zwischen individuellen Interessen. Modelle der Öffentlichkeitsbeteiligung haben diesem Verständnis nach vor allem Effizienz zum Ziel und weniger die Reflektion von gesellschaftlichen Werten und Befürchtungen (Renn 2008; S.297).

Allgemein ist es nach neoliberaler Konzeption weitgehend unerheblich, wie die Präferenzen zustande kommen[23] und ob sie wahr, authentisch oder gar moralisch verwerflich sind, sie sind alle gleich zu werten (Abromeit 2002; S.126). „Der Gleichgültigkeit über Art und dem Zustandekommen der gegebenen Präferenzstrukturen entspricht das Desinteresse an der individuellen Kompetenz im Hinblick auf Partizipation und Selbstregulierung“ (Abromeit 2002; S.126). Dies bedeutet, dass die Aspekte Empowerment und Demokratiebefähigung von Bürger/innen in den neoliberalen Ansätzen weitgehend vernachlässigt werden. Auch Transparenz sei insofern nicht von Bedeutung, da der Markt von einer ‚unsichtbaren Hand‘ gesteuert werde, welche – Chancengleichheit für Anbieter und Nachfrager vorausgesetzt – auf diese Weise Gerechtigkeit produziert. Diese Kritikpunkte werden vor allem von den deliberativen und emanzipatorischen Ansätzen aufgegriffen (siehe die folgenden Abschnitte in diesem Kapitel).

Funktionalistisches Demokratiekonzept

„(...) participatory exercises are necessary in order to meet complex functions of society that need input (knowledge and values) from different constituencies“ (Renn 2008; S.295).

Aus funktionalistischer Sicht liegt das Hauptziel von Partizipation in der Herausarbeitung der besten Lösung durch eine umfassende Wissensintegration in den politischen Prozess. Dies gelingt hauptsächlich durch die Integration von externen Experten/innen, die mit

---

[22] Aufgrund der Beschränkung auf informelle Dialogverfahren, werden diese im Projekt nicht näher betrachtet.

[23] Die Präferenzen der Individuen werden als exogen konzeptualisiert (zum Beispiel Jaeger u. a. 2001; S.245).

ihrem jeweiligen (Erfahrungs- beziehungsweise Spezial-)Wissen das politische System bereichern und zur optimalen Lösungsfindung beitragen.

Die gesamte Gesellschaft wird diesem Konzept nach als komplexe Struktur begriffen, die durch Funktions- sowie Strukturdifferenzierung geprägt ist. Die einzelnen Elemente und Prozesse leisten jeweils bestimmte Funktionen zugunsten der Aufrechterhaltung des gesamten Systems. Aus der subjektiven Perspektive dienen Funktionen der Befriedigung von Bedürfnissen. Die Institutionen einer Gesellschaft sind funktional auf diese Bedürfnisse bezogen. Gesamtgesellschaftlich betrachtet stellen Funktionen eine Beziehung zwischen sozialen Strukturen und deren Prozessen her (Hillmann 1994; S.525; Renn 2008; S.295).

So besteht nach Merton und Parsons die Gesellschaft aus einem geschichteten System von Strukturen, die funktionale Bedürfnisse sicherstellen. In modernen Gesellschaften erfolgt eine funktionale Differenzierung in Teilsysteme, die ihrerseits auf die Erfüllung spezifischer Funktionen spezialisiert sind (exemplarisch siehe Parsons / Jensen 1976; Merton 1995). „Das gelingt durch die Einbindung von Institutionen als Regelsysteme und korrespondierenden Kommunikationsmedien, die das Handeln auf die Erfüllung der entsprechenden Funktionen ausrichten“ (Münch 1996; S.21). Demokratische Verfassungen beispielsweise schaffen demokratische Politik, deren Entscheidungsverfahren mittels politischer Macht geregelt werden. Dadurch, dass Bürgerrechte institutionalisiert werden, entsteht eine Bürgergemeinschaft. In dieser können unabhängig von partikularen Gruppenzugehörigkeiten Solidarität und Zusammenarbeit durch Einfluss gesteuert werden. Das politische System wird aus sozialen Interaktionen gebildet, die auf Selektion, Durchführung und Durchsetzung kollektiv bindender Entscheidungen ausgerichtet sind. Sowohl die gesellschaftliche Gemeinschaft als auch das politische System „(...) sind auf die Zufuhr von Leistungen der anderen Teilsysteme angewiesen und bedeuten eine Abgabe der spezifisch politischen Leistungen an die nichtpolitischen Teilsysteme“ (Münch 1996; S.23). Als Stellvertreter gesamtgesellschaftlichen Gemeinschaft in der Politik agieren politisch aktive Verbände, Vereinigungen und Bürgerinitiativen (Münch 1996; S.21 ff.).

Das politische System ist also auf wissensgenerierende Inputs von der gesellschaftlichen Gemeinschaft angewiesen. Partizipative Verfahren können einen solchen Input bereitstellen, zumal moderne Gesellschaften sich durch immer differenziertere Teilsysteme mit einem Satz spezialisierten Wissens und Erfahrungen auszeichnen. Integration ist eine der größten Herausforderungen moderner Gesellschaften und erfordert, dass die Teilsysteme differenzierter, integrierter und adaptiver aufgebaut sein müssen. Differenzierung, Integration und Adaption sind gewissermaßen die Schlüsselfaktoren einer funktionalen Perspektive auf partizipative Verfahren. Zunehmende soziale Differenzierung führt zu mehr Heterogenität was eine gesteigerte Notwendigkeit von Integrationsleistungen bedingt und im Outcome adäquatere Adaptionsleistungen ermöglicht (Renn 2008; S.295; Ritzer 1996; S.247).

Betrachtet man aus funktionalistischer Perspektive die Hauptziele partizipativer Verfahren, so sind diese erstens eine umfassende Erfassung von wichtigen Informationen und Perspektiven und zweitens die Sicherstellung, dass alle relevanten Wissensträger im Verfahren repräsentiert werden. „Participation is, therefore, seen as a process of getting all the problem-relevant knowledge and values incorporated within the decision-making process“ (Renn 2008; S.295). Das Ziel von Partizipation im funktionalistischen Konzept ist der Fortschritt und die Verbesserung von politischen Entscheidungsprozessen. Nach funktionalem Konzept wird der Fokus damit stark auf Wissensträger/innen gelegt, denn die

Verfahren sollen besonders eine wissensgenerierende Form erfüllen. Damit sind Expert/innen die anvisierten Teilnehmer/innen. Bei kommunalen und lokalen Prozessen können dies aber auch Personen aus der Bevölkerung sein, die mit anekdotischem Wissen oder Erfahrungswissen zusätzlichen Input in den Prozess einbringen können. Die funktionalistische Perspektive favorisiert damit klassischerweise wissensgenerierende Verfahren, wie zum Beispiel Scoping und Anhörungen in Planfeststellungsverfahren, oder nutzt Methoden wie Gruppendelphis, Fokusgruppen etc. Das Ziel ist es in einem offenen Prozess die beste Lösung zu finden, was voraussetzt, dass noch keine festgelegten Alternativen existieren, sondern der Prozess noch offen für neue Optionen ist.

Deliberatives Demokratiekonzept[24]

„We should not expect a generally valid answer when we ask what is good for me, or good for us, or good for them; we must rather ask: what is equally good for all?" (Habermas 1992; S.248 zit. nach Webler 1995; S. 35).

Für die deliberative Konzeption liegt das wesentliche Ziel in der partizipativen Formulierung von „Sollenssätzen". Partizipation in Form eines Diskurses bedeutet in diesem Sinne das Erzielen von Übereinkunft durch den rationalen Austausch von Argumenten in einer Atmosphäre des Zuhörens und gegenseitigen Anerkennens.

Allgemein geht es in der deliberativen Demokratietheorie um gutes Regieren „im Sinne einer an universalistischen Rechts- und Gerechtigkeitsideen zu messenden Vernünftigkeit" (Abromeit 2002; S.101). „Legitimierung und ´Rationalisierung` von Herrschaft [fallen demnach] in eins: Vernunftwidrige Politik ist nicht legitim – und zwar letztlich unabhängig davon wie sie zustande gekommen ist. Die entscheidende (sekundäre) Zielsetzung ist also die normativ zufriedenstellende Qualität der Politik, die ihrerseits auf die Qualität der Bürger ausstrahlt [...]" (Abromeit 2002; S.114). Demokratische Verfahren gelten demnach, vor allem durch die „Erwartung einer vernünftigen *Qualität* ihrer Ergebnisse", als legitim (Habermas 1994; S.369 Hervorh. i. O.).

Die Legitimität der Ergebnisse eines Diskurses leitet sich aus den prozeduralen Arrangements des Diskurses ab, also der Einhaltung diskursethischer Standards (Legitimität durch Verfahren) (Renn 2008; S.298). „Insoweit rationale Diskurse auf die *mögliche* Zustimmung nicht nur aller Beteiligten, sondern aller Betroffenen abzielen – was verfahrensmäßig durch größtmögliche Inklusion, theoretisch allerdings schon durch die Präsenz aller relevanten Argumente garantiert wird –, ist das vernünftige Ergebnis mit der jeweils gerechten Lösung identisch" (Abromeit 2002; S.102 Hervorh. i. O. siehe auch Renn 2008; S.297 f.).

Im Gegensatz zur (neo-)liberalen Auffassung ist eine bloße Addition der Interessen beziehungsweise Umsetzung der „mehrheitsfähigsten" Präferenzen im Hinblick auf die Aspekte Gerechtigkeit und Vernunft wenig sinnvoll (Webler 1995; S.50 ff.). Abhilfe schafft die Annahme, dass die individuellen Präferenzen im Diskurs einen Prozess durchlaufen, das

[24] Das deliberative Demokratiekonzept, ist sehr eng mit der Diskurstheorie von Habermas verknüpft. Die darin enthaltenen Vorstellungen prägen auch die normative deliberative Demokratietheorie, weswegen zur Beschreibung des Konzeptes oftmals auf beide verwiesen wird.

heißt gewissermaßen transformiert werden (Abromeit 2002; S.103). Unter der Voraussetzung eines geeigneten Verfahrens, das heißt eine sachbezogene Diskussion in Anlehnung an die `ideale Sprechsituation` (arguing statt bargaining, mehr dazu Saretzki 2012; S.120 ff.) werden die teilnehmenden Individuen ihre Präferenzen begründen müssen und sich mit Argumenten der Vernunft auseinandersetzen (Renn 2008; S.298). So werden „[...] die Teilnehmer ihre Geltungsansprüche vor einem ideal erweiterten Auditorium rechtfertigen“ (Habermas 1994; S.391) und überwinden auf diesem Weg ihre selbstsüchtigen individuellen Bestrebungen. Diese Interessen werden in dem Konzept nach nicht als „authentisch“ gesehen, sondern müssen erst durch den Diskurs argumentativ transformiert werden, mit Begründungen, die für alle anderen nachvollziehbar sind und zumutbar erscheinen (Abromeit 2002; S.104).

Im Verständnis der deliberativen Demokratietheorie werden die Bürger/innen durch Beratungs- und Problemlösungsgremien in den politischen Prozess eingebunden, die sich als Entlastungs- und Entscheidungshilfe verstehen, wobei hier das Mandat nicht zu eng definiert sein darf, um Lernprozesse auch für alternative Lösungen offen zu halten. Alle Betroffenengruppen (Inklusion aller Argumente) schicken Vertreter/innen (Repräsentation) in diese Gremien, wobei die Frage nach der Inklusion von nicht organisierten aber dennoch betroffenen Personen offen bleibt (Abromeit 2002; S.107 ff.).

In Krisensituationen können zivilgesellschaftliche Akteure „[...] eine überraschend aktive und folgenreiche Rolle übernehmen“ (Habermas 1994; S.460 Hervor. i. O.), da sie die entscheidende Verbindung zwischen der deliberierenden Öffentlichkeit und den politischen Entscheidungsträgern bilden (Habermas 1994; S.460 ff.). Abromeit stellt jedoch fest, dass der Theorie nach der offene Kommunikationsfluss zwischen den unterschiedlichen „deliberativen Foren“ der Zivilgesellschaft das zentrale Element von deliberativer Demokratie bildet und nicht nur eine Bedingung dafür ist. Denn die Bindungswirkung der deliberierten Ergebnisse wird nicht als entscheidendes Kriterium angeführt, auch wenn sie durchaus als wünschenswert gelte (Abromeit 2002; S.106).

Das Ziel der deliberativen Demokratietheorie ist die Verbesserung der Realität. So soll zum einen die Inklusivität erhöht und gleichzeitig die Partizipationsformen vermehrt und verbessert werden. Zum anderen geht es um eine Verbesserung der Begründungen, die zu politischen Entscheidungen führen und egalitären Grundsätzen folgen sollten (Abromeit 2002; S.103; Renn 2008; S.297).

Partizipative Methoden sollen gegenseitiges Verständnis sowie eine transparente Entscheidungsfindung erleichtern und dadurch dem gesamten politischen Prozess Legitimität verleihen. Am besten gelingt dies durch Bürgerforen, deliberative Jurys, Multiplan Stakeholder Konferenzen‘ sowie konsensorientierten Verfahren, wie zum Beispiel der Planungszelle etc. (Renn 2008; S.298).

Emanzipatorisches Demokratiekonzept

“For deliberative democracy to succeed in real-world settings, it must engage individuals with little experience and few skills of participation” (Fung / Wright 2001; S.32)

Aus emanzipatorischer Perspektive ist die Aufdeckung und Beseitigung von verdeckten Machtstrukturen in einer Gesellschaft eines der vorrangigen Ziele von Partizipation. Der Fokus liegt auf der ‚Ermächtigung‘ (Empowerment) der Minderheiten einer Gesellschaft, speziell Gruppen, die bezüglich der Ausstattung mit Ressourcen benachteiligt sind. “The

goal of inclusion is to ensure that the less privileged groups of society are given the opportunity to have their voices heard and that participation provides the means to empower them to become more politically active (...)" (Renn 2008; S.299 f.). Das Hauptziel des emanzipatorischen Konzeptes ist, dass die mit wenigen Ressourcen ausgestatteten Gruppen im ersten Schritt gehört werden und im zweiten dann dazu befähigt werden, ihre Interessen und Werte auch im weiteren Verlauf nach dem eigentlichen Beteiligungsprozess effektiv zu vertreten (Renn 2008; S.300).

Im ersten Schritt geht es darum, dass diese Gruppen ihre objektive Situation erkennen und zweitens sich ihrer eigenen Ressourcen bewusst werden. Daraufhin ist es möglich, die negative Situation in der sie sich befinden zu ändern, in dem sie neue zusätzliche Fähigkeiten und Mittel aufbauen, um gegen ungerechte Strukturen zu kämpfen. Letztlich kann so die Forderung nach mehr Partizipation zu einem Instrument gesellschaftlicher Emanzipation werden (Renn 2008; S.300).

Die Tiefenwirkung einer neuen politischen Kultur (Beck 1992) beziehungsweise eines neuen politischen Paradigmas (Offe 1985) besteht darin, dass neue Formen politischen Selbstbewusstseins der von politischen Entscheidungen betroffenen Bevölkerungsschichten vermittelt durch neue sozialen Bewegungen in den inneren Kreis der politisch etablierten Kräfte hineingetragen werden. Dadurch werden die politischen Akteur/innen dazu veranlasst, die partizipativen Voraussetzungen für einen Diskurs ernst zu nehmen, besonders da neue politische Elemente auftreten, die eine Kultur der Reflexivität fördern. Über diese Integrationsleistung können die legitimatorischen Grundlagen des politischen Lebens regelmäßig durch diskursiven Austausch überprüft werden (Skillington 1997; S.493 f.).

Das wesentliche Ziel von partizipativen Verfahren aus Blickwinkel des emanzipatorischen Konzeptes ist es, die Bildung und Inklusion benachteiligter Gruppen sicherzustellen. Insgesamt werden Inklusion sowie Empowerment von Gruppen angestrebt, die momentan aufgrund ihrer Ressourcenausstattung vom politischen System vollständig oder partiell ausgeschlossen sind. Die emanzipatorische Perspektive benötigt deshalb integrierende und befähigende Verfahren wie beispielsweise die Demokratiewerkstatt oder die Zukunftswerkstatt, aber auch Formate die Veränderungen im persönlichen Umfeld der Beteiligten hervorbringen können, wie town meetings, science workshops oder community solidarity committees.

3.3.2 Erläuterung der Vorgehensweise zur Erstellung der Cluster

Entsprechend der Beschreibungen der Demokratiekonzepte wurden aus der Gesamtmatrix jeweils die sechs Kriterien und ihre entsprechenden Ausprägungen (rot eingefärbt, siehe nachfolgend Tabelle 1) ausgewählt, die die jeweiligen Konzepte am besten abbilden. Zum Beispiel bei der Variable „Art der Entscheidung" steht die Ausprägung „Konsens" als ein Kriterium für „deliberativ", wohingegen „Kompromiss" und „Mehrheitsentscheidung" als Kennzeichen für „neoliberale" Argumentationsmuster gelten. Im Folgenden sollen kurz die jeweiligen Kriterien sowie ihre Ausprägungen für die einzelnen Konzepte erläutert werden.

Kriterien: neoliberales Konzept

Aus neoliberaler Sichtweise erfüllen Beteiligungsverfahren zwei Funktionen: zum einen können auf diese Weise gut informierte Präferenzen der Bevölkerung in den politischen

Prozess eingespeist werden und zum anderen können Konflikte nach den Grundsätzen von kompetenter Konsequenzanalyse (welche Implikationen sind mit jeder Handlungsalternative zu erwarten?) und fairer Aushandlung von Interessen (Wie wünschbar sind diese Implikationen und was bedeuten sie für meine Interessen?) befriedet werden. Die Verfahren streben in ihrer *Art der Entscheidung (N1)* einen *Kompromiss, eine Mehrheitsentscheidung oder eine Präferenzordnung* anstreben. Auch die *Ergebnisoffenheit (N2)* gibt Aufschluss darüber, dass hierbei vor allem die *Artikulation von Interessen und Meinungen* und die *Wahl zwischen Alternativen* im Vordergrund stehen.

An zwei wesentlichen Aspekten werden die aus dieser Perspektive relevanten Bedingungen für die Legitimität der Verfahren festgemacht. Erstens müssen die Verfahren effizient sein, dass heißt *Zeitaufwand* und *Kostenaufwand (N3 und N4)* sollten gering bis mittel sein, wobei bei der Bewertung der Kosten natürlich auch die Anzahl der Beteiligten in Beziehung gesetzt werden muss. *Informationen* (N5) sollten den Teilnehmern vorab zur Verfügung gestellt werden, allerdings bleibt die Deutungshoheit über die Zusammenstellung der Informationen in der Regel bei den durchführenden Organisationen beziehungsweise den dahinterstehenden Politikorganen. Zweitens sollten die Beteiligten von Verfahren *zufällig* (N6) ausgewählt werden und dadurch ein möglichst repräsentatives Abbild der gesellschaftlichen Präferenzen ermöglichen.

Kriterien: funktionalistisches Konzept

Beim funktionalistischen Konzept geht es vor allem darum, durch die Einbindung von Expertise (*Organisierte Bürger, Interessensgruppen, Betroffenengruppen, F6*) die beste Lösung für ein Problem zu finden. Das impliziert, dass zum *Thema* bereits *Meinungen (F1)* gebildet wurden und dass diese *kontrovers (F2)* sind. Der Prozess sollte deshalb *ergebnisoffen* sein und die Partizipierenden sollten bei der Entscheidungsfindung zumindest *Mitwirkende (F4)* sein, auch wenn die endgültige Entscheidungsmacht bei den Entscheidungsträgern bleibt. Um die jeweilige Expertise in den Prozess einzubinden, ist deshalb jedes Mal eine themenspezifische *Stakeholderanalyse (F5)* erforderlich.

Kriterien: deliberatives Konzept

Entscheidend für Partizipationsverfahren aus deliberativer Sicht ist ein *ergebnisoffener Prozess (D4)*, bei dem sich die Teilnehmenden im Idealfall *konsensual (D1)* einigen. Das Herzstück bildet dabei ein *fairer* (das heißt in den Worten von Habermas herrschaftsfreier) *Diskurs* (D2), der *Minderheitsvoten* (D3) berücksichtigt und auch *Maßnahmen des Empowerments* wie zum Beispiel statusausgleichende Moderation, Übersetzungshilfe etc. (D6) gewährleistet. Alles in allem wird auf eine hohe *deliberative Qualität* (D5) viel Wert gelegt.

Kriterien: emanzipatorisches Konzept

Die Öffentlichkeitsbeteiligung sollte aus emanzipatorischer Sicht vor allem der Integration der bisher nicht beteiligten, machtfernen *„einfachen" Bürgern (E2)* oder gesellschaftlichen Gruppen dienen. Im Idealfall sind diese Prozesse *eigenständig oder selbstverwaltet (E1),* da sie primär die „Befähigung" der Teilnehmenden in Form von *Wissens- und Kompetenzzuwachs (E6)* als Ziel haben. Dazu sollten Empowerment-Maßnahmen in unterschiedlichen Phasen des Beteiligungsprozesses angewandt werden. Im *Vorfeld (E3)* geht es darum, die bisher nicht erreichten Personengruppen speziell anzusprechen und das

Verfahren an deren Bedürfnisse anzupassen. So binden beispielsweise weniger schriftlastige Ausdrucksformen wie Zeichnungen, Bilder etc. sowohl Migrant/innen mit Sprachproblemen als auch Kinder und ältere Menschen besser in den Prozess ein. *Während des Prozesses (E3)* sind Prozessbegleiter wie auch Moderator/innen dazu angehalten sicherzustellen, dass alle am Prozess aktiv teilnehmen und beispielsweise Informationen allgemeinverständlich aufbereitet sind. Auch die *Funktion beziehungsweise Wirkung des Verfahrens* sollte klar auf die Integration benachteiligter Gruppen ausgerichtet sein beziehungsweise auf die Verbesserung ihrer Situation (*Umverteilung, soziale Gerechtigkeit, E5*).

Tabelle 1: Kurzdarstellung der Demokratiekonzepte und ihrer Kriterien zur Einordnung der Verfahren und Anwendungsbeispiele

Neoliberal	Funktionalistisch	Deliberativ	Emanzipatorisch
Ziele: Präferenzen abbilden und Interessen ausgleichen (Bargaining)	Ziele: Expert/innenwissen und beste Lösung in technokratischen Verständnis (Wissensintegration)	Ziele: Gegenseitiges Verständnis, transparente Entscheidungsfindung und Integration gesellschaftlicher und kultureller Werte (Arguing)	Ziele: Inklusion und Empowerment von Gruppen, die aufgrund ihrer Ressourcenausstattung momentan vom politischen System ausgeschlossen werden (Bildung und Inklusion)
• Annahme: Menschen sind rational handelnde Akteure. • „Jeder ist selbst der beste Hüter seiner Rechte und Interessen“ • Alles im Leben ist Verhandlung (Bargaining), soziale Interaktion bedeutet Austausch von Ressourcen • Wettbewerb = Inklusion aller individuellen Interessen, aber erst die „unsichtbare Hand“ erzeugt Gemeinwohl • Partizipation dient der repräsentativen Sammlung und Artikulation von (gut informierten) öffentlichen Präferenzen →Input-Legitimation • Deliberation hilft bei der Lösungsfindung: entweder Win-Win (Pareto-Optimum) oder ausgleichender Kompromiss (Kaldor-Hicks Kriterium) • Partizipationsziele: Vor allem Effizienz und weniger die Reflektion von gesellschaftlichen Werten und Befürchtungen; kein Interesse an individuellem Kompetenzzuwachs	• In modernen Gesellschaften erfolgt eine funktionale Differenzierung in Teilsystemen, die auf die Erfüllung spezifischer Funktionen spezialisiert sind • Die sozialen Interaktionen die auf Selektion, Durchführung und Durchsetzung kollektiv bindender Entscheidungen ausgerichtet sind, bilden das politische System. • Übermittler der Interessen zwischen Gesellschaft und Politik sind politisch aktive Verbände, Vereinigungen und Bürgerinitiativen. • Beteiligung hat das Ziel, die bestmögliche Lösung zu einem konkreten Problem/Anlass zu finden • Beteiligt wird nur derjenige, der Expertise auf einem gewissen Gebiet aufweisen kann → Wissensintegration nach technokratischen Verständnis	• Kritische Theorie will Verbesserung der Realität: Es geht um gutes Regieren →Aushandlung findet im herrschaftsfreien Diskurs statt • Arguing statt bargaining, teilweise in geschützten Räumen • Individuelle Interessen werden im Diskurs transformiert, sodass sie für alle anderen im Sinne der Vernunft nachvollziehbar sind (Kompetenzbildung) • „Selbstbestimmungspraxis der Bürger“ ist an die „Erwartung einer vernünftigen Quelle ihrer Ergebnisse“ geknüpft • Partizipation via diskursive Gremien (Inklusion aller Argumente); diese fungieren als Entlastungs- und Entscheidungshilfe und besitzen kein festgelegtes Mandat • Aktive „Mittlerrolle“ von zivilgesellschaftlichen Gruppen (v.a. in Krisen) • Offener Kommunikationsfluss zwischen deliberativen Foren der Zivilgesellschaft und der Politik • Herrschaftsfreier Austausch von Argumenten mit dem Ziel des Konsenses	• Aus emanzipatorischer Perspektive ist die Aufdeckung von verdeckten Machtstrukturen in einer Gesellschaft eines der vorrangigen Ziele von Partizipation. • Der Fokus liegt auf der „Ermächtigung“ (Empowerment) der Minderheiten einer Gesellschaft speziell Gruppen, die mit weniger Ressourcen ausgestattet sind. • Diese Gruppen sollen ihre objektive Situation erkennen und zweitens sich ihrer eigenen Ressourcen bewusst werden. • Der Staat dazu veranlasst werden, die partizipativen Voraussetzungen für einen Diskurs ernst zu nehmen, besonders, da neue politische Elemente integriert wurden, um eine Kultur der Reflexivität einzuführen. • Über diese Integration können die legitimatorischen Grundlagen des politischen Lebens regemäßig durch diskursiven Austausch überprüft werden

• N1: Art der Entscheidung: Erstellung einer Präferenzordnung, Mehrheitsentscheidung, Kompromiss • N2: Ergebnisoffenheit: Artikulation von Interessen, Meinung und Präferenzen, Wahl zwischen (zwei) Alternativen • N3: Ressourcen: Zeitaufwand: Gering zum Beispiel Wochen/Monate • N4: Ressourcen: Kostenaufwand: Gering bis mittel • N5: Ressourcen: Informationsbereitstellung: Starr: Informationen werden von Prozessbegleiter zusammengestellt (Auswahl von Expert/innen, als auch Infobroschüre), • N6: Auswahl der Teilnehmer/innen: Zufallsauswahl, quotierte Auswahl anhand soziodemografischer Merkmale (repräsentativ)	• F1: Thema: Reife: Ja, Meinung wurde gebildet • F2: Thema: Kontrovers: Hoch • F3: Ergebnisoffenheit: Offen • F4: Entscheidungsmacht: Mitwirkung • F5: Akteurinnen- und Akteursanalyse: Ja, eine Stakeholderanalyse • F6: Repräsentation verschiedener Gruppen/Interessen: Organisierte Bürger/innen, Interessensgruppen, Betroffenengruppen	• D1: Art der Entscheidung: Konsens • D2: Fairness: Diskurs: Ja • D3: Fairness: Minderheitsvoten: Ja, wird durch das Verfahren explizit gewährleistet • D4: Ergebnisoffenheit: Offen, gemeinsame Entwicklung eines Lösungsansatzes • D5: Deliberative Qualität: Hohe deliberative Qualität • D6: Empowerment während des Prozesses: [+] = durch das Konzept der Methode gewährleistet	• E1: Entscheidungsmacht: Eigenständigkeit, Selbstverwaltung • E2: Repräsentation verschiedener Gruppen/Interessen: Einfache Bürger/innen (im Sinne von machtfern) • E3: Empowerment im Vorfeld des Prozesses: Spezifische Ansprache schwer erreichbarer Gruppen / Verfahrenskonzeption, -modifikation speziell auf deren Bedürfnisse • E4: Empowerment während des Prozesses: Ggf. Übersetzungshilfen / Titel + Status der Beteiligten spielen KEINE Rolle / Beteiligung aller Informationen müssen allgemeinverständlich sein • E5: Empowerment: Soziale Ziele und Funktionen: Empowerment benachteiligter Gruppen / soziale Gerechtigkeit / Umverteilung (u.a. von Macht) • E6: Empowerment: Wissens- und Kompetenzzuwachs: Ja, besonders bei Benachteiligten

Die jeweiligen Kriterien und Ausprägungen entstammen der Partizipationsmatrix (siehe Anhang, sowie beigefügte CD) und wurden entsprechend ihrer Übereinstimmung mit den jeweiligen Demokratiekonzepten ausgewählt. (Quelle: eigene Darstellung)

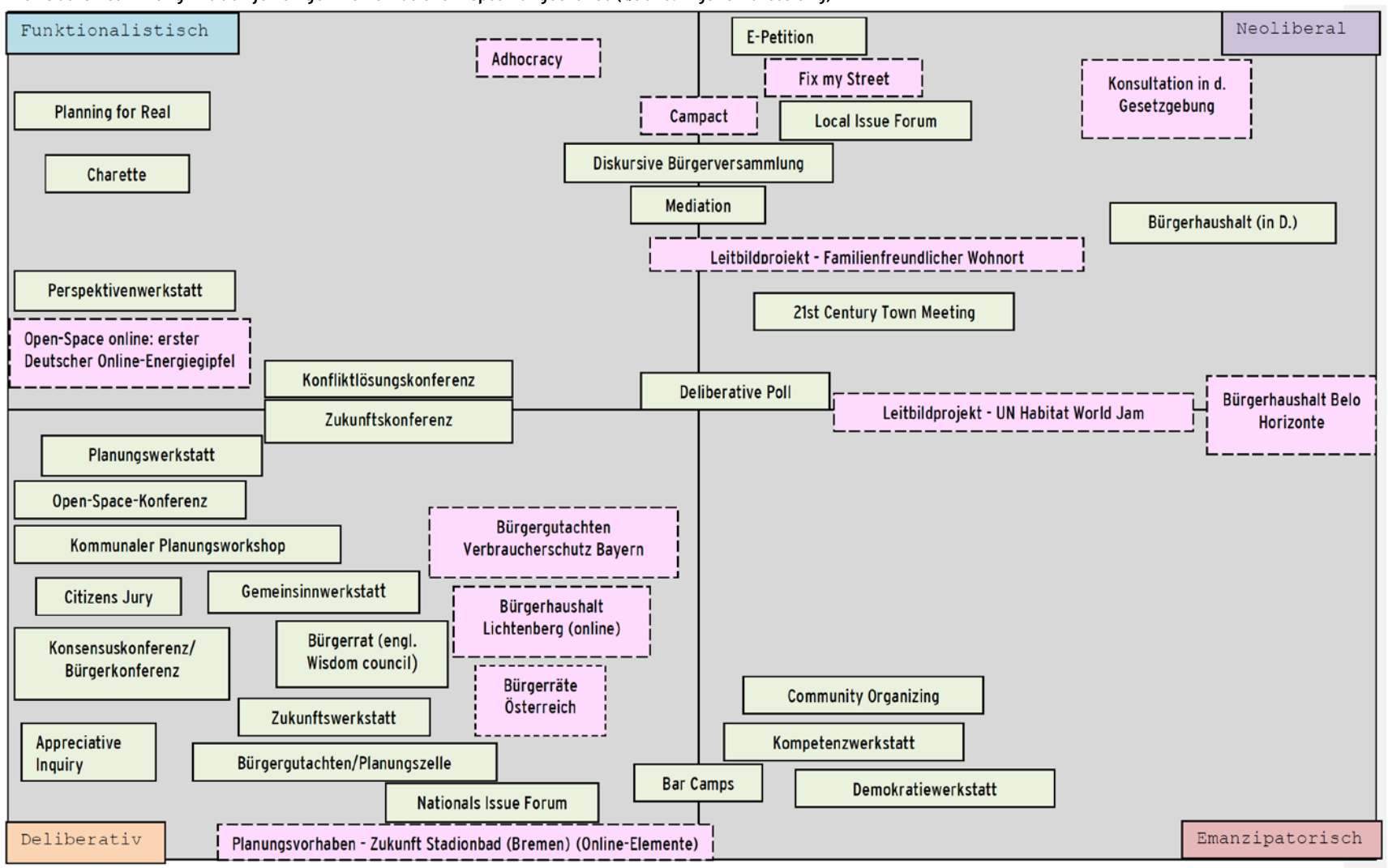
3.3.3 Verfahren der Öffentlichkeitsbeteiligung im Blickwinkel demokratietheoretischer Konzepte

In der folgenden Abbildung (vgl. Abbildung 2) sind die einbezogenen Verfahren (grüner Kasten) und die Fallbeispiele (rosa Kasten, gestrichelt) auf der Basis der Bewertung der im vorherigen Abschnitt erläuterten Kriterien den einzelnen Demokratiekonzepten zugewiesen worden. Die entsprechende Zuordnung erfolgte auf Basis der Bewertungen aus der Gesamtmatrix. Jedes Verfahren beziehungsweise Anwendungsbeispiel konnte so pro Demokratiekonzept zwischen null und sechs Punkten erhalten[25]. Die Zuweisung der Punkte erfolgte streng, das heißt das Kriterium muss entsprechend der Einordnung der Verfahren in der Gesamtmatrix eindeutig erfüllt sein (zum Beispiel wird bei der Ausprägung „[*0] bedingt möglich, von internen und externen Bedingungen abhängig*“ kein Punkt vergeben). Entsprechend ihrer Bewertung wurden die Verfahren in einer Vier-Felder-Matrix eingeordnet, um auf einen Blick erkennen zu können, welche Verfahren am ehesten welcher Logik entsprechen. Es wird dabei ersichtlich, dass einige Verfahren Elemente unterschiedlicher Logiken aufweisen, was durch die visuelle Nähe zu den jeweiligen Polen deutlich wird. Beispielsweise deutet die Platzierung eines Verfahrens im deliberativen Feld rechts oben, auf ein primär deliberatives Verfahren mit neoliberalen Tendenzen hin[26].

[25] Die genauen Bewertungen der Verfahren entlang der ausgewählten Kriterien finden sich Tabelle 5: Matrix zur Bildung der Cluster - Analyse der Verfahren sowie der Anwendungsbeispiele nach den einzelnen Demokratiekonzepten und ihren Kriterien im Anhang wieder.

[26] Bei der Abbildung ist zu beachten, dass dies nur eine grobe Orientierung darstellt, die aufgrund der Bewertung von idealtypischen Verfahrensbeschreibungen vorgenommen wurde. Jedes Verfahren kann je nach Anwendungsfall und Situation durch einzelne Modifikationen schnell einer anderen Argumentationslogik folgen.

Abbildung 2:Verfahren im Blickwinkel der Demokratiekonzepte - In der Abbildung wurden 27 Verfahren (durchgezogener Rahmen) und 12 Anwendungsbeispiele (gestrichelter Rahmen) gemäß ihrer Übereinstimmung mit den jeweiligen Demokratiekonzepten angeordnet (Quelle: Eigene Darstelung)



Auf den ersten Blick wird deutlich, dass nach der vorgenommenen Bewertung und Analyse die Verfahren mit deliberativen Merkmalen überwiegen, gefolgt von Verfahren mit neoliberalen Tendenzen. Dies liegt zum einen an der im Projekt getroffenen Auswahl der Verfahren (siehe Kapitel 2.4 Begriffserläuterungen), die sich auf informelle und dialogorientierte Verfahren beschränkt. Somit fallen viele funktionalistisch orientierte Verfahren wie zum Beispiel Scoping und Anhörungen aus dem Ordnungsschema heraus. Da sich deliberative und emanzipatorische Verfahren in vielen Punkten ähneln, (mit dem großen Unterschied der Exklusivität der Teilnehmer), ist diese Diskrepanz auch theoretisch begründbar. Der emanzipatorischen Sichtweise folgend, müssen vor allem die bislang im politischen schwach vertretenen Gruppen erst zur Teilnahme an (deliberativen) Verfahren befähigt werden. Verfahren, die sich vor allem auf diesen Schritt konzentrieren, sind hier unterrepräsentiert, was ebenfalls mit der im Projekt vorgenommenen Beschränkung auf Öffentlichkeitsbeteiligung (siehe Kapitel 2.4 Begriffserläuterungen) zu erklären ist. Viele Verfahren und Methoden, die darauf abzielen, Individuen Möglichkeiten der politischen Emanzipation zu eröffnen, werden in Literatur und Gesellschaft eher unter dem Label „Bürgerschaftliches Engagement“ oder „Soziale Bewegungen“ thematisiert.

Die Tatsache, dass neoliberal geprägte Verfahren vergleichsweise stark vertreten sind, kann durch die Nähe dieser Konzeption zum vorherrschenden repräsentativen System in Deutschland erklärt werden. So stehen die aus dieser Perspektive zentralen Funktionen von Öffentlichkeitsbeteiligung (informierte und repräsentative Präferenzartikulation sowie die Befriedung von Konflikten) am wenigsten in Konkurrenz zur (legitimierten) Entscheidungsmacht der gewählten politischen Repräsentanten. Die Befriedung von Konflikten durch Mediationsverfahren ist im Vergleich zu anderen Partizipationsformaten relativ etabliert und kommt vor allem im Bereich der Umweltpolitik bereits seit vielen Jahren zur Anwendung (zum Beispiel Amy 1983).

Inhaltlich ist interessant, dass einige der neuen Online-Formate neoliberale Tendenzen aufweisen, was in dieser Analyse vor allem an der vergleichsweise kostengünstigen Durchführung (sowohl materiell als auch zeitliche Ressourcen) und dem Fokus auf der Artikulation von Präferenzen und Meinungen liegt. Hier einen deliberativen Diskurs von Argumenten und Gegenargumenten zu organisieren, stößt schnell an die Grenzen des unpersönlichen Austragungsortes, dem Internet.

Welche Schlüsse können aus der Einordnung der Verfahren gezogen werden?

Neben einer theoriebasierten Diskussion von möglichen Entwicklungsszenarien des politischen Systems in Richtung mehr Deliberation (mehr dazu in Kapitel fünf) bietet diese Analyse auch die Möglichkeit, konkrete Empfehlungen für die Umsetzung von Öffentlichkeitsbeteiligung abzuleiten. Ganz allgemein helfen die Demokratiekonzepte und ihre jeweiligen normativen Vorstellungen dabei, die Argumentationslogiken von gesellschaftlichen Akteuren zu verstehen und ihnen zu begegnen. So kann die oftmals lautstark geforderte Repräsentativität der Teilnehmer/innen von Beteiligungsprozessen, durch den Verweis auf unterschiedliche Ziele und Zwecke von Beteiligungsverfahren in Abhängigkeit vom konkreten Zeitpunkt und Anlass des Verfahrens entkräftet werden. Vor allem ist die Wirksamkeit einiger Verfahren aufgrund ihres konzeptionellen Hintergrundes (deliberativ, emanzipatorisch) nicht an die Repräsentativität der Teilnehmer gebunden.

Situations- und Kontextabhängige Auswahl der Verfahren: Je nach Zeitpunkt des Verfahrens im Policy-Cycle, also zum Beispiel noch vor dem Beginn eines Entscheidungsprozesses (Agenda-Setting), bei der Implementation der Entscheidung oder der anschließenden Evaluati-

on, sind andere Verfahrenslogiken gefragt. Geht es bei einer Beteiligung um die Befriedung von Konflikten beispielsweise zwischen Natur- und Umweltschützern beim Bau von Windkraftanlagen[27] (Phase der Implementation)? Sind die Alternativen durch bereits getroffene Entscheidungen auf wenige beschränkt, zum Beispiel beim Ausbau einzelner Trassenabschnitte im Rahmen der Energiewende (Phase der Entscheidung)? Dann wären Verfahren geeignet, die einer neoliberalen Logik folgen. Bei einer frühzeitigen Beteiligung, also wenn die Entscheidungen per se noch offen sind und beispielsweise mögliche Zukünfte der urbanen Mobilität unter der Voraussetzung des Verzichts auf fossile Energieträger diskutiert werden sollen, sind hingegen deliberative Verfahren(-selemente) besser geeignet. Auch in der Literatur wird häufig indirekt auf den Zeitpunkt eines Verfahrens als Anhaltspunkt für die Auswahl des Formats verwiesen. Feindt stellt zu diesem Thema grundsätzlich fest, dass bei steigender Komplexität diskursive Verfahren angemessener sind und den eher verhandlungsorientierten Verfahren vorgezogen werden sollten (Feindt 2001; S.365).

Kombination von Verfahren: Situationsbedingt können auch verschiedene Verfahren in einem hybriden Prozess zur Anwendung kommen. Beispielsweise können funktionalistische Verfahren einer Deliberation vorgeschaltet werden, deren Ergebnis anschließend durch die Politik beschlossen wird. Hier würden Expert/innen aus unterschiedlichen Bereichen (Gesellschaft, Nutzer-/Anwender, Wirtschaft, Umwelt etc.) zunächst ihr Spezialwissen in den Prozess integrieren und mögliche Lösungswege erarbeiten, die dann in einem deliberativen Öffentlichkeitsprozess ergebnisoffen diskutiert und bewertet werden. Dies würde sich beispielsweise bei der Entwicklung von Zukunftskonzepten an bestimmten Standorten eignen, wo bereits Rahmenbedingungen (Beispielsweise Wirtschaftsstruktur, Geografie, Kulturelle Identitäten etc.) festgelegt sind, ohne dass dadurch konkrete Alternativen vorgegeben sind.

Stringenz innerhalb der Verfahren: Allerdings ist es zentral, dass innerhalb der Verfahren die Logik des zugrundeliegenden Konzepts weitgehend beibehalten wird. Bei einer reinen Inklusion der Argumente in einem Verfahren (das heißt beispielsweise die Teilnahmen von jeweils einem Vertreters pro Position; deliberatives Kriterium) sollte am Ende nicht abgestimmt werden, da keine Repräsentativität in Bezug auf die Bevölkerung gegeben ist und diese Art der Ergebnisfindung der inhärenten Logik der Deliberation widerspricht. Deshalb ist es trotz der nötigen, flexiblen Anpassung von Verfahren an den speziellen Kontext wichtig, einige zentrale Elemente beizubehalten, da nur so die Stimmigkeit des Verfahrens gewahrt bleibt.

Anwendungsmöglichkeiten im Bereich Energiewende: Spezielle Formen des Empowerments tragen dazu bei, möglichst viele Sichtweisen, Argumente und Interessen in den Entscheidungsprozess zu integrieren, die bisher unterrepräsentiert sind. Im Bereich der Energiewende sind Bürgerenergiegenossenschaften ein Beispiel, bei dem durch die finanzielle Beteiligung der betroffenen Bürger/innen, die negativen Auswirkungen des Ausbaus von Erneuerba-

[27] Dies ist eine neue Konfliktlinie, die vor allem im Rahmen der Energiewende auftritt. Während Natur- und Umweltschutz früher häufig Hand in Hand gingen, gibt es heute oftmals Protest seitens der Naturschützer gegen den lokalen Ausbau der erneuerbaren Energien (Umweltschutz) zum Beispiel beim Bau von Windkraftanlagen (Argument: Verschandelung der Landschaft, Gefahr für Zugvögel etc.). Dies stellt auch oftmals innerhalb der Vereine und Parteien ein Problem dar (zum Beispiel sind Ortsgruppen der Partei Bündnis 90, DIE Grünen oftmals gegen den Ausbau, wohingegen die regionale und überregionale Partei dafür ist).

ren Energien wie Schattenwurf, Lärm, Veränderung des Landschaftsbild etc. kompensiert werden können. Dieser Ausgleich schafft auf der individuellen Ebene eine gewisse soziale Gerechtigkeit zwischen den Profiteurinnen und Profiteuren (die Gesellschaft) und den Kostenträger/innen (lokale Anwohner/innen) und bewirkt darüber hinaus eine Veränderung im Energiemarkt, nämlich eine Machtverschiebung von wirtschaftlichen Investorinnen und Inverstoren hin zu privaten Haushalten. Die Praxis zeigt, dass es zunächst spezielle Beteiligungsverfahren und Methoden bedarf, um den Bürger/innen ihre Möglichkeiten der eigenen Aktivierung aufzuzeigen und die dabei auftretenden Hemmnisse zu diskutieren. Erst dann sollte ergebnisoffen, das heißt deliberativ diskutiert werden, ob der Ausbau von Erneuerbaren Energien im jeweiligen lokalen Kontext gewünscht wird oder nicht.

Ein weiterer Anwendungsfall ist das strukturelle Dilemma zwischen Mieter/innen und Vermieter/innen in Bezug auf energetische Sanierungen und die Übernahme der Kosten. Verschärft trifft dies einkommensschwächere Haushalte, die oft in schlecht isolierten Wohnungen mit veralteter Technologie leben und deshalb besonders unter steigenden Energiepreisen zu leiden haben. Gleichzeitig ist ihr Handlungsspielraum in Bezug auf Energiesparen begrenzt, da die technische Ausstattung (Computer, Unterhaltungselektronik, Trockner, Mikrowelle, etc.) oftmals den Kriterien der Energieeffizienz nicht genügt. Allgemein ist die Frage der Kostenübernahme der Energiewende eine Frage der sozialen Gerechtigkeit, die offen und gesamtgesellschaftlich diskutiert werden sollte. Eine Möglichkeit wäre hier in einem deliberativen Verfahren gesellschaftlich tragfähige Lösungen zu erarbeiten. Dabei sollte unbedingt eine ausgewogene Teilnahme aller relevanten Akteurinnen und Akteure sichergestellt werden. Mithilfe emanzipatorischer Verfahren(-selemente) müssten jedoch gerade die am meisten Betroffenen erst dazu „befähigt“ beziehungsweise ermutigt werden, ihre Position und ihre Interessen in dem Prozess wirksam zu vertreten. Denn klassischerweise beteiligen sich gerade einkommensschwächere Personen vergleichsweise selten in den bisher angebotenen Öffentlichkeitsbeteiligungsverfahren (siehe auch Kapitel 2.3 Stand der Forschung).

3.4 Demokratiekonzepte und normative Fragestellungen

Nach der deskriptiv-analytischen Darstellung und Zuordnung der Verfahren zu den vier Demokratiekonzepten, sollen nun die normativen Fragestellungen des Projektes aufgegriffen werden. Um einen allgemeinen Eindruck über die Bandbreite der Einstellungen zu diesem Thema zu erhalten, wird im Folgenden dargestellt, welche Rolle normative Aspekte in den jeweiligen gesellschaftspolitischen Konzepten spielen. Dafür werden die bereits in Kapitel zwei dargelegten Schlüsseldimensionen Inklusion, Transparenz und Empowerment (ITE) den einzelnen Konzepten zugeordnet. Es soll beurteilt werden, welche Relevanz und welche Ausprägung die einzelnen Dimensionen in den verschiedenen Demokratiekonzepten und den entsprechenden Beteiligungsverfahren haben. Relevanz meint dabei die theoretische Bedeutung der jeweiligen Dimension innerhalb der verschiedenen Konzepte; unter Ausprägung wird die jeweils konkrete Umsetzung verstanden. Diese Unterscheidung begründet sich durch die immer wieder auftretende Diskrepanz zwischen Anspruch und Wirklichkeit.

Gerade bei der Frage nach der Einbindung in den Prozess (Inklusion), also wer ist überhaupt berechtigt, an dem Prozess teilzunehmen, gehen die Meinungen je nach gesellschaftspolitischer Vorstellung weit auseinander. Dies betrifft im Besonderen auch die Frage, ob – bei einer gewünschten Inklusion aller beziehungsweise zumindest einer repräsentativen Auswahl – überhaupt jeder die gleichen Chancen und Voraussetzungen zur Teilnahme hat oder nicht erst

dazu befähigt werden muss (Empowerment). Die gleiche Heterogenität in den Einstellungen finden wir auch bei der Frage nach der notwendigen Transparenz, also wann, wie und wie umfänglich ein Partizipationsprozess der Öffentlichkeit kommuniziert werden soll und welche Relevanz ein geschützter Raum für eine erfolgreiche Deliberation hat (mehr zu den Dimensionen siehe Kapitel 2.2 Fragestellungen und Ziele).

Tabelle 2: Normative Positionen in den Demokratiekonzepten

		Neo-liberal	Funktionalistisch	Deliberativ	Emanzipatorisch
Inklusion	Relevanz	+	-	0	-
	Ausprägung	-	-	0	-
Transparenz	Relevanz	+	-	+	0
	Ausprägung	0	-	0	0
Empowerment	Relevanz	-	-	-	+
	Ausprägung	-	-	0	+

Tabellenunterschrift: Erläuterung: (-) = niedrig/unwichtig; 0 = unterschiedlich; + hoch/wichtig

3.4.1 Inklusion, Transparenz und Empowerment im neoliberalen Demokratiekonzept

Relevanz von Inklusion ist hoch: Im neoliberalen Demokratiekonzept spielt Inklusion, im Sinne einer *statistisch repräsentativen Auswahl* der Teilnehmer/innen in der Regel eine wichtige Rolle. Nur wenn die Teilnehmerzusammensetzung repräsentativ ist, werden Ergebnisse von Beteiligungsverfahren als legitim angesehen. Der Repräsentationsgedanke ist bei den Anhänger/innen eines neoliberalen Demokratiekonzepts insgesamt stark verankert, da sie traditionell Anhänger/innen der repräsentativen Demokratie sind und diese lediglich um partizipative Elemente ergänzen wollen. Das Volk gibt die Entscheidungsmacht an die gewählten Interessensvertreter/innen ab und daraus ergibt sich die Berechtigung, Entscheidungen zu treffen. Bürger/innen in einem Beteiligungsverfahren sind jedoch nicht gewählt und sind deshalb nicht dem Gemeinwohl verpflichtet. Es wird ihnen aus diesen Gründen unterstellt, bei gesamtgesellschaftlichen Entscheidungen nur die eigenen egoistischen Interessen zu verfolgen, weswegen sichergestellt werden muss, dass die Teilnehmer/innen einem repräsentativen Abbild der Gesellschaft entsprechen. Nur so kann es zu ausgewogenen Ergebnissen kommen und Minderheitenschutz etc. sichergestellt werden. Verfahrenstechnisch orientiert sich dieser Ansatz deshalb an statistischen Selektionsprinzipien wie Zufallsauswahl oder geschichteter Auswahl der Teilnehmenden, was bei einer gewissen Mindestanzahl zumindest eine Annäherung an statistische Repräsentativität verspricht.

Auch bei der Befriedung von Konflikten, wenn es darum geht, zwischen konkurrierenden Interessen zu vermitteln (zum Beispiel bei der Mediation), ist eine umfassende Inklusion, in diesem Fall der Konfliktparteien beziehungsweise der Betroffenen eine zentrale Voraussetzung für den Erfolg dieses Verfahrens. Doch orientiert sich diese nicht an einem wie auch immer bestimmten „Demos“, sondern ausschließlich an den bisher als Konfliktgegner/innen in Erscheinung getretenen Personengruppen. Hier wird deutlich, dass es nach neoliberalem Konzept vorrangig um eine regelgesteuerte und auf Interessenausgleich zielende Form von Konfliktlösungen geht,

nicht um universalistische Begründungen für allgemeine Normen. Damit liegt also ein starker individualistischer Zugang zu kollektivem Handeln vor.

Ausprägung von Inklusion ist niedrig: Zwischen dem Anspruch, durch Zufallsauswahl ein repräsentatives Abbild der Gesellschaft zu beteiligen und der Realität bei der Durchführung von Partizipationsverfahren, liegt der so genannte Partizipations-Bias. Selbst eine auf Zufallsauswahl basierende Rekrutierung garantiert noch keine Ausgewogenheit in der Teilnehmerzusammensetzung, da die Teilnahme nach wie vor freiwillig erfolgt. Die Erfahrung zeigt, dass auch bei zufällig ausgewählten Beteiligten Männer höheren Alters ohne Migrationshintergrund in der Regel überproportional vertreten sind[28] (näheres siehe Kapitel 2.3 Stand der Forschung).

Relevanz von Transparenz ist hoch: Neoliberale Beteiligungsverfahren dienen der Artikulation von gut informierten Interessen an das politische System und gemäß dem Repräsentativitätsprinzip, müssen Bürger/innen alle politischen Vorgänge nachvollziehen können. Die Entscheidungsmacht bleibt aber bei den gewählten Entscheidungsträger/innen beziehungsweise Mandatsinhaber/innen. Deshalb sind die Transparenz eines partizipativen Verfahrens und damit die öffentliche Berichterstattung zentral für die Akzeptanz der dort getroffenen Entscheidungen. Nur wenn die Öffentlichkeit das Verfahren als fair und transparent einstuft, kann es einen wirklichen Beitrag zur Befriedigung des Konflikts leisten (Zilleßen 1998; S.34).

Ausprägung von Transparenz ist unterschiedlich: Allerdings wird Transparenz in diesem Konzept oftmals auf die Offenlegung der Gründe für politische Entscheidungen beschränkt, damit Bürger/innen deren Relevanz nachvollziehen können. Die Gefahr, dass die kommunizierten Gründe strategisch gewählt sind und die eigentlichen Hintergründe verschleiern, bleibt dadurch bestehen. Strategisches Lügen oder Verschweigen ist durchaus im Rahmen neoliberaler Verhandlungsführung einbezogen. Der Anspruch an Transparenz unterscheidet sich dadurch deutlich vom umfassenderen deliberativen Verständnis, das auf den gesamten Prozess und auf verständigungsorientiertes Handeln abzielt. Auch braucht es für die Konfliktbearbeitung beispielsweise durch Mediationsverfahren, zuweilen geschützte Räume. Dadurch können die Beteiligten ihre Handlungsspielräume ausschöpfen, ohne gleich ein mediales Echo zu befürchten, was die Herstellung von Kompromissen und Win-Win Situationen erleichtert.

Relevanz & Ausprägung von Empowerment ist unwichtig beziehungsweise nicht vorhanden: Die Annahme, dass Menschen zur politischen Beteiligung befähigt werden müssen, widerspricht der neoliberalen Vorstellung. Denn jeder Mensch ist ihrer Ansicht nach in der Lage, seine Interessen zu artikulieren, wenn er denn gefragt wird.

3.4.2 Inklusion, Transparenz und Empowerment im funktionalistischen Demokratiekonzept

Relevanz & Ausprägung von Inklusion ist niedrig: Die Inklusion im funktionalistischen Demokratieverständnis bezieht sich ausschließlich auf die Einbindung von Expertise, sprich die Beteiligung von Wissensträger/innen. Diese können abhängig von Themenstellung und Anlass durchaus auch Bürger/innen sein, vor allem wenn es darum geht, lokales Erfahrungswissen oder biografisches Wissen (tacit knowledge) in den Prozess zu integrieren. Das Ziel eines aus

[28] Diese Tatsache fällt auch den Beteiligten in einem Verfahren auf und wird von diesen oftmals negativ angemerkt zum Beispiel im Evaluationsbericht des Bürgerdialogs Zukunftsthemen (Schneider u. a. 2013; S.74).

funktionalistischer Sicht erfolgreichen Beteiligungsverfahrens ist es, die bestmögliche Lösung zu erreichen und dafür alles notwendige Wissen einzuspeisen. Die umfassende Inklusion einer repräsentativen Teilnehmer/innenschaft ist deshalb nicht Ziel von Öffentlichkeitsbeteiligung. Verfahrenstechnisch liegt der Fokus auf Stakeholderbeteiligung unter der Voraussetzung, dass mit dem Interesse der Akteur/innen auch relevantes Wissen verknüpft ist.

Relevanz & Ausprägung von Transparenz ist niedrig: Auf Transparenz wird aus dieser Perspektive keinen großen Wert gelegt. Wenn es gelingt, die notwendige Expertise in den Partizipationsprozess einzuspeisen und dadurch die Voraussetzung für das Finden der besten Lösung gegeben ist, ist es für die Legitimität der getroffenen Entscheidung weitgehend unerheblich, durch welche Personen oder aufgrund welcher Zusammensetzung des Gremiums sie zustande gekommen ist. Politikberatung durch Expert/innengremien ist aus funktionalistischer Sicht ein passendes Beispiel: Auch hier tagen die Entscheidungsträger/innen in der Regel hinter verschlossenen Räumen. Der geschützte Raum findet in diesem Verständnis seine Berechtigung, weil dadurch „Fensterreden“ vermieden und eine offene Gesprächsatmosphäre erzeugt wird.

Relevanz & Ausprägung von Empowerment ist nicht vorhanden: Die Beschränkung auf Wissensträger/innen bei Beteiligungsverfahren macht Empowerment überflüssig, da die Teilnehmer/innen quasi per Definition zur Teilnahme befähigt sind.

3.4.3 Inklusion, Transparenz und Empowerment im deliberativen Demokratiekonzept

Relevanz & Ausprägung von Inklusion ist unterschiedlich: Einerseits streben deliberative Verfahren eine vollständige Inklusion an, allerdings bezieht sich die Vollständigkeit nur auf die Ebene der Argumente. Das heißt, es muss sichergestellt sein, dass alle denkbaren gut begründeten Positionen zu einem Thema im Prozess mindestens einmal (aber auch nicht mehr) vertreten sind und formal die gleiche Chance haben, im Diskurs berücksichtigt zu werden. Andererseits bedeutet dies auch, dass Inklusion diesem Verständnis nach nicht umfassend ist und die Beteiligung möglichst vieler Gesellschaftsmitglieder kein Ziel an sich darstellt. Je nachdem wie viele Positionen und Meinungen es zu einem Thema gibt, variiert auch der Grad der Inklusion im Sinne einer Beteiligung der diese Argumente vertretenden Personen. Das Repräsentativitätsprinzip bezieht sich hier auf Repräsentation von Meinungen und Positionen.

Relevanz von Transparenz ist hoch: Der deliberativen Auffassung nach ist Transparenz in Bezug auf Auswahl, Anlass und Organisation des Verfahrens absolut zentral. Da die vollständige Inklusion aller Argumente zwingende Voraussetzung für einen Diskurs darstellt, müssen sowohl das Thema als auch mögliche Entwicklungsrichtungen bereits im Vorfeld bekannt sein. Auch muss die Öffentlichkeit nachvollziehen können, ob der Prozess fair gestaltet ist, ob alle Positionen gleichberechtigt vertreten sind und wie die Ergebnisse später implementiert werden.

Ausprägung von Transparenz ist unterschiedlich: Allerdings bezieht sich die Forderung nach transparenter Einbindung der Öffentlichkeit nicht auf den konkreten Aushandlungsprozesses. Hier stellen Guttmann und Thompsen fest, dass Vertraulichkeit („secrecy“) für Deliberation zuweilen förderlicher ist als Öffentlichkeit. Denn der „geschützte“ Raum bietet den Teilnehmenden die Möglichkeit, im kommunikativen Austausch ihre Positionen zu ändern oder Kompromisse einzugehen, was bei gleichzeitiger Beobachtung durch die Presse (und damit durch die Öffentlichkeit), oftmals nicht möglich wäre (Gutmann / Thompson 1996; S.114 ff.).

Die Ergebnistransparenz muss aus dieser Perspektive bei Öffentlichkeitsbeteiligung gegeben sein, bei der Transparenz der Entscheidungsfindung ist man hingegen kompromissbereit.

Relevanz & Ausprägung von Empowerment ist unterschiedlich: Wenn formal sichergestellt wird, das alle Argumente im Prozess gleichberechtigt angehört werden und deren Vertreter/innen die gleiche Chance haben, sich im Diskurs einzubringen, bedarf es nach diesem Konzept keiner zusätzlichen Anstrengungen in Richtung auf Befähigung der Teilnehmer/innen (kognitivistischer Bias, siehe Kapitel fünf). Es wird davon ausgegangen, dass sich vorhandene Machtstrukturen und Statusunterschiede durch das Format des herrschaftsfreien Diskurses mit den entsprechenden Regeln und Absprachen durchbrechen lassen und auf diese Weise ein gleichberechtigter Austausch möglich ist (Machtblindheit des Verfahrens, siehe Kapitel fünf). Allerdings muss die Teilnahme der verschiedenen Repräsentant/innen sichergestellt sein, was durch Maßnahmen im Vorfeld eines Prozesses, wie zum Beispiel die spezifische Ansprache schwer erreichbarer Gruppen oder das Anbieten eine Kinderbetreuung etc., erreicht werden kann. Kritisiert wird das Konzept wegen seiner idealistischen Vorstellung eines herrschaftsfreien Diskurses und der Tatsache, dass die praktisch umgesetzten Regeln und Maßnahmen diese Form des Diskurses in der Realität nicht sicherstellen können. So wird auch die Inklusion aller Argumente als unrealistisch eingestuft, da es Mitglieder in der Gesellschaft gibt, die erst zur „Demokratie“ befähigt werden müssen, das heißt sich erst ihrer Gestaltungsmacht bewusst werden müssen.

3.4.4 Inklusion, Transparenz und Empowerment im emanzipatorischen Demokratiekonzept

Relevanz & Ausprägung von Inklusion ist niedrig: Das emanzipatorische Demokratiekonzept basiert im Grunde genommen auf Kritikpunkten am deliberativen Modell und versucht die dort auftretenden Defizite zu beseitigen. Deshalb beschränken sich emanzipatorische Verfahren(-selemente) in der Regel auf die Inklusion derer, die sich traditionell sehr wenig am politischen Prozess beteiligen. Verfahren die speziell auf die Beteiligung von Jugendlichen, Migrant/innen und bildungsferne Schichten abzielen, wären hier als Beispiel zu nennen.

Relevanz & Ausprägung von Transparenz ist unterschiedlich: Dies hängt von der Zielsetzung und dem Anlass des Verfahrens ab. Ein aus dieser Perspektive klassisches Beispiel ist die Demokratiewerkstatt mit Jugendlichen an Schulen, in der es um die Erhöhung der Selbstwirksamkeit und der Erprobung von Diskursen im Sinne von „Demokratielernen“ geht. Da hier keine Entscheidungen getroffen werden, sind weder die Transparenz nach außen noch die Information der Öffentlichkeit in diesem Fall relevant. Anders gestaltet es sich bei Verfahren, in denen es darum geht den bis dato „Ungehörten“ eine Stimme zu verleihen und sie zum Mitgestalten zu bewegen (zum Beispiel beim Community Organizing). Hier gelten ähnliche Anforderungen an Transparenz wie in der deliberativen Konzeption, wobei in diesem Falle der „geschützte Raum“ aufgrund der „Ungeübtheit“ der Teilnehmer/innen eine noch höhere Relevanz besitzt.

Relevanz & Ausprägung von Empowerment ist hoch: Im emanzipatorischen Konzept spielen Maßnahmen des Empowerments per Definition die größte Rolle. Bei der Konzeption und der Organisation von Verfahren müssen die speziellen Bedürfnisse der zu befähigenden Teilnehmer/innen berücksichtigt werden, zum Beispiel durch sprachliche und kulturelle Übersetzungsleistungen, kreative und vielfältige Ausdrucksmöglichkeiten etc. Je nach Konzeption können Verfahrensprozesse auch emanzipatorische Elemente enthalten, indem zum Beispiel spezielle

Diskurse mit Kindern und Jugendlichen zum gleichen Thema stattfinden (beispielsweise Jugendparlamente oder aktivierende Befragungen von Kindern auf Spielplätzen).

3.4.5 Exemplarisch: Normative Positionen in der Praxis

Im Folgenden werden die unterschiedlichen gesellschaftstheoretischen Einstellungen exemplarisch anhand der Diskussion eines konkreten Anwendungsfalls illustriert. Die Bertelsmann Stiftung hat in einer Studie Empfehlungen für mehr Transparenz und eine bessere Bürgerbeteiligung bei Industrieanlagen und Kraftwerken formuliert. Darin werden widersprüchliche Ansichten deutlich, die sich auf die hier diskutierten unterschiedlichen Demokratiekonzepte zurückführen lassen (Bertelsmann Stiftung 2013; S.74).

So fordern einige Teilnehmer/innen der Studie, dass bei Erörterungsterminen zum Bau von Industrieanlagen und Kraftwerken von vornherein nur Umweltverbände zugelassen werden sollten und hier keine Ausweitung auf eine „Jedermann-Beteiligung“ erfolgen sollte. Denn nur durch ihre Expertise (vor allem in Umweltfragen, Artenschutz etc.) erhoffen sie sich einen realen Erkenntnisgewinn für den Prozess **(Funktionalistisches Argument: Inklusion niedrig**).

Diese Position ist jedoch nicht unumstritten. Vor allem wird angezweifelt, ob sich alle Betroffenen durch Umweltverbände und ihre Expertise vertreten fühlen (**Deliberatives Argument: fehlende Inklusion aller Argumente**).

Kritiker bemängeln zudem die zusätzlichen Barrieren, die entstehen, wenn Betroffene ihre Anliegen nicht direkt, sondern nur über die beteiligten Verbände artikulieren können (**Emanzipatorisches Argument: fehlendes Empowerment**).

Desweiteren wird durch die Konzentration auf die Inklusion von genehmigungsrelevanten Aspekten, die Befriedungsfunktion von oftmals emotional aufgeladenen Konflikten in Frage gestellt (**Neoliberales Argument: fehlende Inklusion**). Denn in diesem Fall werden die Anliegen und Interessen der Betroffenen nur dann berücksichtigt, wenn sie zu Klagen führen könnten (Bertelsmann Stiftung 2013; S.79).

3.5 Zwischenfazit und Ausblick

Das vorausgehende Kapitel hat gezeigt, dass der Stellenwert von Öffentlichkeitsbeteiligung und damit auch in gewisser Weise die Bewertung einzelner Partizipationsverfahren durch gesellschaftspolitische Vorstellungen geprägt ist. Diese demokratietheoretischen Vorstellungen haben (wenn auch oft nur impliziten) Einfluss auf die Argumentationslogik der beteiligten Akteure. Sie bestimmen mit, wie und in welchem Ausmaß die Bevölkerung an politischen Entscheidungen partizipieren soll (Inklusion), unter welchen Voraussetzungen dies legitim erscheint (Transparenz), inwieweit dafür Rahmenbedingungen geschaffen oder modifiziert werden müssen und in welchem Ausmaß die Teilnehmenden für diese Aufgabe befähigt werden müssen (Empowerment). Je nachdem wie stark einzelne Partizipationsverfahren bzw. Verfahrensprozesse die unterschiedlichen normativen Dimensionen abdecken, werden sie aus dem Blickwinkel der vier Demokratiekonzeptionen (neoliberal, funktionalistisch, deliberativ und emanzipatorisch) unterschiedlich bewertet. Während beispielsweise Verfahren zur Demokratiebefähigung der Bevölkerung wie die Demokratiewerkstatt aus emanzipatorischer Sicht eine wichtige Rolle spielen, fehlt aus neoliberaler Sicht hier der zentrale Zweck von Beteiligungsverfahren, nämlich die Sammlung gut informierter und vor allem die Grundgesamtheit repräsentierender Präferenzen („Was will die Bevölkerung?“).

Die demokratietheoretischen Konzepte sind jedoch vor allem analytische Kategorien, die helfen zu verstehen, warum bestimmte Argumente in der Gesellschaft für und gegen Öffentlichkeitsbeteiligung und ihre unterschiedlichen Varianten vorgebracht werden. Es lassen sich hieraus aber auch praktische Schlüsse ziehen, indem man die einzelnen Logiken mit dem konkreten Sinn und Anlass von Beteiligungsverfahren verknüpft, also die konkreten Kontextbedingungen einbezieht (siehe vorangegangenen Abschnitt sowie Kapitel fünf).

Aufbauend auf diesen hier diskutierten Fragestellungen wurden zwei interdisziplinäre Fachdialoge durchgeführt (siehe folgendes Kapitel vier) mit dem Ziel, mit Expert/innen aus Theorie und Praxis die normativen Fragestellungen (Inklusion, Transparenz, Empowerment) zu diskutieren und inhaltlich weiter auszugestalten. Mit diesen in Kapitel drei vorgenommen Schritten wurde zudem eine Basis geschaffen, die im fünften Kapitel eine vertiefende Fokussierung ermöglicht. Dort erfolgt eine weitere analytische Zuspitzung des demokratietheoretischen Diskurses auf den Dualismus zwischen eher minimaler (Funktionalismus und Neoliberalismus) und eher maximaler (Deliberation, Emanzipation) demokratischer Einbindung. Auf diese Weise werden Potenziale, Bedingungen und Grenzen der verschiedenen Ansätze besser sichtbar.

4 Trans- und interdisziplinäre Fachdialoge

4.1 Hinführung

Die zweite Projektphase des Forschungsprojekts DELIKAT (Arbeitspakete 2 und 3) war durch zwei Fachdialoge gekennzeichnet, die auf den Ergebnissen aus der Partizipationsmatrix aufbauen und diese verfeinern bzw. ergänzen. Ihre zweite Aufgabe war es, die dritte, deduktive Projektphase vorzubereiten, indem durch die Entwicklung von Szenarien realisierbare Entwicklungspfade hin zu einem demokratischen System, das um weitere partizipative Elemente ergänzt ist, diskutiert werden und erste Ideen für Handlungsempfehlungen gesammelt werden.

Die beiden Fachdialoge bauten aufeinander auf. Der erste, transdisziplinäre Fachdialog, das Partizipationslabor diente vorrangig der Verfeinerung der drei normativen Dimensionen (Inklusion, Transparenz, Empowerment) aus der Partizipationsmatrix des Arbeitspakets 1 und der Identifikation von Schlüsselfaktoren für die Etablierung weiterer partizipativer Elemente im politischen System. Die Schlüsselfaktoren dienten der Vorbereitung der Entwicklung der Szenarien für den zweiten Fachdialog. Diese Szenarien wurden als Idealbilder für ein zukunftsfähiges und nachhaltiges Partizipationsmodell einer inklusiven, kooperativen und deliberativen Demokratie skizziert. Sie spannten ein Kontinuum möglicher Entwicklungspfade der aktuellen politisch-gesellschaftlichen Entwicklungen auf und wurden im zweiten Fachdialog auf ihre Realisierbarkeit überprüft werden.

4.2 Partizipationslabor

Das Partizipationslabor fand am 12. April 2013 in der Domäne Dahlem in Berlin statt.

4.2.1 Zielstellung

Das Partizipationslabor war als transdisziplinärer Expert/innendialog angelegt, der zwei Ziele verfolgte:

1. Es diente der Diskussion der bisherigen Forschungsergebnisse (speziell der Partizipationsmatrix) und sollte sie durch weitere, externe Sichtweisen ergänzen. Hierbei sollten insbesondere eine normative Diskussion der Dimensionen Inklusion, Transparenz und Empowerment in den Fokus gerückt werden, die als Leitfragen aus der Partizipationsmatrix hervorgegangen sind.
2. Mit Blick auf den weiteren Verlauf des Forschungsprojektes wurden im zweiten Teil der Veranstaltung Schlüsselfaktoren identifiziert, die Einfluss auf eine stärkere Einbindung partizipativer Verfahren in das politische System haben. Auf Basis dieser Faktoren hat das Projektteam anschließend verschiedene Szenarien eines politischen Systems entwickelt, das um partizipative Elemente ergänzt ist.

Diese Szenarien bildeten später die Diskussionsgrundlage des zweiten Fachdialogs, in dem die Realisierbarkeit der Entwürfe und die Formulierung von entsprechenden Handlungsempfehlungen im Zentrum standen.

4.2.2 Methodische Vorgehensweise

Aufgrund der zwei Hauptziele des Partizipationslabors war auch der Ablauf des Workshops zweigeteilt: Am Vormittag widmeten sich die Teilnehmenden dem ersten Themenbereich, das

heißt der Vertiefung und Ergänzung der normativen Dimensionen von Inklusion, Transparenz und Empowerment. Die Mittagspause stellte auch eine inhaltliche Zäsur dar, da im Anschluss die Schlüsselfaktoren für die Einbindung partizipativer Elemente in das politische System identifiziert wurden.

Ablaufplan:

10:00	Begrüßung und Einführung in den Ablauf Vorstellungsrunde
10:30	Vorstellung bisheriger Ergebnisse aus dem Projekt
11:00	Vorstellung der Fragestellungen für die weitere Diskussion
11:20	Diskussion der Fragestellungen und ihre Auswirkungen in Philosophischen Spaziergängen, offene Kaffeepause
12:20	Kurzpräsentation der Ergebnisse durch Moderatoren
12:30	Diskussion der Ergebnisse im Plenum
13:15	Mittagspause
14:15	Einführung in das weitere Vorgehen
14:30	Sammlung von Einfluss nehmenden Schlüsselfaktoren im Plenum
14:45	Kleingruppenarbeit: Identifikation und Diskussion von Schlüsselfaktoren, für die Einbindung partizipativer Elemente in das politische System
15:30	Abschlussdiskussion der Schlüsselfaktoren im Plenum
16:30	Verabschiedung und Ende des Fachdialogs

Vormittag: Philosophische Spaziergänge zu drei Themen

Nach der Einführung in die Grundlagen des DELIKAT-Projekts, wurden die drei, aus Sicht der Demokratiekonzepte, besonders interessanten normativen Dimensionen Inklusion, Transparenz und Empowerment eingehender betrachtet und diskutiert. Hierfür wurden die Teilnehmer/innen in Zweiergruppen aufgeteilt, die im Rahmen eines Spaziergangs konkrete Fragestellungen beantworten sollten, die Ergebnisse wurden an eingerichteten Stationen von den Moderatoren dokumentiert.[29]

Nachmittag: Identifikation und Diskussion relevanter Faktoren für die Einbindung partizipativer Elemente in das politische System

Das zweite und dritte Arbeitspaket des Forschungsprojekts DELIKAT umfasste die Entwicklung von Zukunftsentwürfen für ein politisches System, das um weitere partizipative Elemente ergänzt ist. Der Zweck dieser Szenarien ist nicht eine Prognose der Zukunft, sondern das Aufzeigen verschiedener Entwicklungswege, die beim Finden von Entscheidungen, die die Zukunft

[29] Die Fragestellungen werden aufgrund ihres Umfangs im nachfolgenden Kapitel aufgeführt, in dem auch die Ergebnisse des Partizipationslabors dargestellt werden.

betreffen, helfen sollen. Die Grundlage für die Entwicklung der Zukunftsentwürfe ist die Identifikation von Faktoren, die Einfluss auf die betrachteten zukünftigen Entwicklungen nehmen, die sogenannten Schlüsselfaktoren. Ziel des zweiten Teils des Partizipationslabors war die Identifikation eben jener relevanter Schlüsselfaktoren, die im weiteren Verlauf des Forschungsprojektes von den Projektpartnern in die Entwicklung der Szenarien für den zweiten Fachdialog eingeflossen sind. Diese wurden auf Zuruf im Plenum gesammelt und anschließend in Kleingruppen vertiefend diskutiert.

4.2.3 Darstellung der Ergebnisse

Zunächst werden die Ergebnisse der Diskussion der normativen Dimensionen Inklusion, Transparenz und Empowerment dargestellt und anschließend wird auf die Schlüsselfaktoren hinsichtlich der Entwicklung von Szenarien eingegangen, die von den Teilnehmer/innen identifiziert wurden.

Vertiefung der normativen Dimensionen Inklusion, Transparenz und Empowerment

Bei der Erstellung der Partizipationsmatrix haben sich drei normative Dimensionen herauskristallisiert, die im Licht der im Projekt verwendeten Demokratiekonzepte besondere Beachtung fanden. Diese wurden im Partizipationslabor den Expert/innen zur Diskussion vorgelegt. Die im Folgenden dargestellten Ergebnisse umfassen sowohl die Standpunkte aus den Zweiergesprächen als auch die Anmerkungen aus der darauf folgenden Plenumsdiskussion.

Inklusion

Die Teilnehmenden wurden gebeten, folgende Fragen zur Inklusion zu diskutieren:

Ein häufig geäußertes Argument gegen partizipative Verfahren lautet, dass die Gruppe der Teilnehmenden oft nicht repräsentativ sei.

- *Ist Repräsentativität überhaupt immer notwendig?*
- *In welchen Fällen ist es sinnvoll nicht repräsentativ auszuwählen, d. h. eine direkte und durchaus selektive Ansprache bestimmter Gruppen zu verfolgen? Oder: Wer muss eigentlich wann beteiligt werden?*

Die Ergebnisse aus den Zweiergesprächen und der Plenumsdiskussion können folgendermaßen zusammengefasst werden:

Grundsätzlich ist Repräsentativität nötig, um verschiedene Meinungen in partizipativen Prozessen berücksichtigen zu können, dem Prozess Legitimität zu verleihen und die Effizienz des politischen Entscheidungsfindungsprozesses zu erhöhen, da deliberativ getroffene Entscheidungen weniger konfliktträchtig sind. Bei einer konsequent verfolgten statistischen Repräsentativität sollen möglichst alle Bevölkerungsgruppen entsprechend ihrer Anteile an der Gesamtbevölkerung in einem Partizipationsprozess vertreten sein. Die normative Ausrichtung geht aktuell eindeutig in Richtung einer hohen Inklusion, die über die ausschließliche Beteiligung der Betroffenen hinausgeht. Dies kann für die Durchführung partizipativer Prozesse eine zusätzliche Hürde darstellen. Die Teilnehmenden waren sich deshalb einig, dass eine hohe Repräsentativität zwar erwünscht ist, jedoch nicht ein Ausschlusskriterium sein sollte, das die Durchführung partizipativer Verfahren verhindert. Es werden Abstufungen der Repräsentativität vorgeschlagen, die beispielsweise durch eine Rückkopplung des Verfahrens oder der Ergebnisse mit externen Beobachtern erreicht werden können und zusätzlich ein Feedback bisher nicht beteilig-

ter Gruppen ermöglichen. Voraussetzung hierfür ist ein transparenter Prozess, in dem Informationen und Ergebnisse der Öffentlichkeit zur Verfügung gestellt werden. Die Expert/innen haben auch auf die Gefahr hingewiesen, dass ein im hohen Maße repräsentativer Prozess durchaus dem Empowerment-Ansatz widersprechen kann, da unterrepräsentierte Gruppen nicht speziell gefördert werden und somit erneut wenig Gehör bekommen.

Es wird weiterer Bedarf bei der Klärung des Begriffs ‚Repräsentativität' genannt. Grundsätzlich kann zwischen quantitativen und qualitativen Ansätzen unterschieden werden. Die quantitativen Ansätze orientieren sich an den Maßgaben der statistischen Repräsentativität, bei der die verschiedenen Bevölkerungsteile entsprechend ihres Anteils an der Gesamtbevölkerung in einem Partizipationsprozess repräsentiert sein sollen. Qualitative Ansätze hingegen verfolgen oftmals die gezielte Einladung bestimmter Gruppen, die auf einer zuvor durchgeführten Analyse relevanter Akteurinnen und Akteure, wie beispielsweise Betroffenen, beruht und die Repräsentation aller relevanten Meinungen sicherstellen soll.

Bei der Beantwortung der ersten Frage, ob Repräsentativität immer notwendig ist, wird deutlich, dass hierbei der Kontext des Partizipationsprozesses und die jeweilige Fragestellung eine wichtige Rolle spielen. Als einfache Regel nennen die Teilnehmer/innen , dass lokale und konkrete Themen eine selektivere Auswahl der Teilnehmenden zulassen. So sei es sinnvoll, bei konkreten Planungsvorhaben bzw. Umsetzungen oder Entscheidungen zu Standorten insbesondere die Betroffenen in einen Partizipationsprozess einzubinden. Es wird in diesem Zusammenhang der Begriff der ‚kontextbezogenen Repräsentativität' genannt, bei der der Grad der Repräsentativität an den jeweiligen Kontext angepasst wird (beispielsweise bei lokalen und konkreten Themen mehr Betroffene beteiligen). Bei einem derartigen Vorgehen ist es aber wichtig, dass kontrolliert wird, welche Gruppen eventuell vergessen bzw. nicht beteiligt werden. Bei großen Themen und Orientierungsfragen mit nationaler Reichweite wird hingegen eine repräsentative Auswahl favorisiert.

Die Expert/innen nennen verschiedene Ideen und Maßgaben für die praktische Umsetzung. Oftmals sei es ausreichend, wenn die Diversität der teilnehmenden Akteurinnen und Akteure und damit auch der im Prozess vertretenen Meinungen hoch genug ist. Sie muss nicht immer repräsentativ im statistischen Sinne sein. Grundsätzlich ist es bei einer selektiven Auswahl der Teilnehmenden wichtig, diese zu begründen und transparent zu kommunizieren. Die Expert/innen nennen verschiedene Vorgehensweisen und Ratschläge, um die Legitimität auch bei einer selektiven Teilnehmer/innenauswahl zu wahren:

- Es ist wichtig, alle relevanten Zielgruppen zu identifizieren. Innerhalb dieser Gruppen sollte dann eine repräsentative Auswahl eingeladen werden, so dass die unterschiedlichen Interessen in den Prozess einfließen können.
- Die Durchführung eines zweistufigen Einladungsprozesses, durch den auch schwer erreichbare Gruppen eingebunden werden können: In einer ersten Stufe werden relevante Multiplikatoren aktiviert und über den Partizipationsprozess informiert. Die Multiplikatoren laden dann aus ihren Kontakten die relevanten Bürger/innen ein. Dieser Ansatz kann auch mit dem Ziel des Empowerments erfolgreich angewendet werden.
- Um verschiedene Zielgruppen einzubinden, sollte über den Einsatz unterschiedlicher Partizipationsverfahren nachgedacht werden.

- Neben der Auswahl der Teilnehmenden ist auch die Inklusion innerhalb des Partizipationsprozesses zu beachten. Um zu gewährleisten, dass sich alle Eingeladenen am Prozess beteiligen, ist eine aktivierende Moderation unerlässlich.
- Mögliche Maßnahmen für die Einbindung schwer erreichbarer Gruppen in einen Partizipationsprozess sind eine Zufallsauswahl, eine aufsuchende Akquise potenzieller Teilnehmender oder die Zahlung einer Teilnahmevergütung.
- Ein partizipativer Prozess sollte so gestaltet sein, dass er auch die Interessen nicht beteiligter Gruppen berücksichtigt.

Zusätzlich ist bei der Auswahl der Partizipationsverfahren darauf zu achten, dass zuerst der gewünschte Grad der Repräsentativität definiert wird. Anschließend kann das geeignete Partizipationsverfahren ausgewählt werden. Das ausgewählte Verfahren sollte an die beteiligten Zielgruppen sowie an das Thema angepasst werden, wobei mögliche Kosten der Inklusion zu berücksichtigen sind. Ein repräsentativer Prozess ist mit entsprechenden Kosten verbunden. Es muss im Einzelfall geklärt werden, wie viel Geld man bereit ist, für Repräsentativität auszugeben. Hierzu ist eine pragmatische Diskussion notwendig. Grundsätzlich sollte bei der Planung partizipativer Prozesse jedoch darauf geachtet werden, dass Mittel für die Einladung aller relevanten Gruppen zur Verfügung stehen. Darüber hinaus muss ein Gespür für die Möglichkeiten und Grenzen verschiedener Verfahren für bestimmte Gruppen entwickelt werden. Es ist auf möglichst niedrige Eingangshürden und Barrierefreiheit zu achten. So sind beispielsweise Präsenzverfahren für Autisten eher ungeeignet während Onlineverfahren durchaus denkbar sind.

Die Expert/innen wiesen in diesem Kontext auf weitere offene Fragen zum Thema ‚Inklusion' hin, die noch zu klären sind:

- Ist es grundsätzlich nützlich, möglichst große Teile der Bevölkerung zu beteiligen oder sollten nur die kritischen Stimmen eingebunden werden?
- Partizipationsprozesse sind sehr auf das Medium Sprache ausgerichtet. So werden Informationen in der Regel mündlich oder schriftlich vermittelt, die Beratung bzw. Entscheidungsfindungen finden in Diskussionen statt und die Ergebnisse werden in der Regel schriftlich festgehalten. Die Frage ist deshalb, wie die nichtsprachliche Ebene (beispielsweise Stimmungen oder Gefühle), die in einem partizipativen Prozess ebenfalls Einfluss auf ein Ergebnis hat, erfasst werden kann.
- Ebenso ist noch nicht geklärt, wie die Interessen nichtsprachlicher Gruppen (beispielsweise Tieren, teilweise auch Behinderten, Kleinkindern, zukünftige Generationen) in partizipativen Prozessen repräsentiert werden können.
- Wer sind die repräsentativen Gruppen bzw. die Grundgesamtheit? Dieses ist oftmals schwer zu entscheiden.

Um die Inklusion zu erhöhen, sollten zukünftig vermehrt Kombinationen von Online- und Präsenzverfahren eingesetzt werden. Online- und Präsenzverfahren können analog oder komplementär eingesetzt werden. Werden sie analog eingesetzt sind die Online- und die Präsenzverfahren inhaltlich und formal identisch aufgebaut und nutzen nur ein anderes Medium. Bei einer komplementären Anwendung ergänzt ein Format das andere, so dass dadurch beispielsweise andere Zielgruppen angesprochen oder unterschiedliche Inhalte vermittelt werden. Ein konkretes Vorgehen zur Erhöhung der Inklusion, das von Kubicek entwickelt wurde, sieht bei Partizipationsprozessen grundsätzlich die Durchführung von zwei unterschiedlichen Verfahren

(beispielsweise einem allgemeinen Verfahren und einem thematisch fokussierten Verfahren) vor, die zudem noch zwei verschiedene Medien nutzen (Online- / Präsenzverfahren) (Kubicek 2013).

Auch wenn eine hohe Inklusion in partizipativen Prozessen gewollt ist, darf die Eigenverantwortung der Teilnehmenden nicht ignoriert werden, da eine bewusste Entscheidung zur Nichtbeteiligung akzeptiert werden muss.

Transparenz

Als Grundlage für das Zweiergespräch erhielten die Expert/innen folgende Fragestellungen:

Deliberation braucht ermöglichende und diskursstimulierende, gegebenenfalls vielleicht sogar geschützte Räume. Demokratie und Machtkontrolle hingegen verlangen auch ein hohes Maß an Nachvollziehbarkeit und Prüfbarkeit, kurz: Transparenz, auch für die nicht direkt im Prozess beteiligte Öffentlichkeit.

- *Gibt es einen Widerspruch zwischen diesen beiden hohen Idealen oder wie sollten beide gewichtet werden?*
- *Gibt es Wege, diese unterschiedlichen normativen Ideale in der Praxis, beispielsweise durch bestimmte Methoden (Kombinationen) zusammen zu bringen?*

Die Expert/innen sehen Transparenz als eine entscheidende Voraussetzung für erfolgreiche Inklusion und Empowerment, da durch umfassende Informationen zum Partizipationsprozess der Zugang zu diesem erleichtert wird. Dessen ungeachtet wird die Kultur der Transparenz von den Teilnehmenden insgesamt als gering eingeschätzt. Dies gilt insbesondere für kommunale Gremien. Transparenz sollte jedoch zu einem allgemein akzeptierten Grundwert in der Politik und in der Gesellschaft werden.

Die Frage, ob es einen Widerspruch zwischen Transparenz und einem geschützten Raum für Diskurse gibt, wird von den Expert/innen unterschiedlich eingeschätzt. Innerhalb partizipativer Prozesses wird die Notwendigkeit von geschützten Räumen gesehen, die eine offene Diskussion ermöglichen sollen. Allerdings kann eine zu rigoros durchgesetzte Transparenz dem Ziel der Formulierung von qualitativ hochwertigen Ergebnissen entgegenstehen. Innerhalb partizipativer Prozesse braucht es für einen fruchtbaren Meinungsaustausch freie Räume ohne sozialen Druck oder Kontrolle, in denen die Teilnehmenden Details besprechen und ihre Meinung offen vertreten können. Die geschützten Räume sollen zudem sogenannten ‚Fensterreden' vorbeugen, die zu erwarten sind, wenn die beteiligten Akteurinnen und Akteure aus Gründen der Transparenz in einem quasi öffentlichen Raum agieren und deshalb nicht alle Argumente offen vorbringen.

Wenn beide Aspekte ausschließlich für sich betrachtet werden, kann ein Widerspruch zwischen ihnen entstehen. Werden sie jedoch von Beginn an gemeinsam gedacht, kann die notwendige Koexistenz von Transparenz und geschützten Diskursräumen hergestellt werden. So ist eine transparente Darstellung eines Partizipationsprozesses trotz des Vorhandenseins geschützter Räume möglich. Die Transparenz des Prozesses umfasst dabei Informationen über die Teilnehmer/innen sowie den Ablauf der Veranstaltung. Standpunkte einzelner Personen werden in diesem Zusammenhang jedoch nicht veröffentlicht, so dass die Anonymität der Aussagen gewahrt bleibt. Dieses kann auch in Anlehnung an die Chatham House Rules erfolgen, die der Anonymität der Gesprächspartner dient und freie Diskussionen ermöglichen soll. Diese Regel sieht vor, dass zwar die Inhalte eines Prozesses weitergegeben werden dürfen, es aber untersagt

ist, die Identitäten der teilnehmenden Personen, der Redner/innen oder Gesprächspartner/innen öffentlich bekannt zu machen. Sollte ein derartiges Vorgehen verfolgt werden, ist es im Sinne der Transparenz des Prozesses notwendig, diese Form der Vertraulichkeit im Prozess öffentlich bekannt zu machen. Eine weitere Idee ist ein Modell, das sich an der Berichterstattung in Gerichtsverfahren orientiert. So könnten Berichterstatter/innen über den Ablauf und die Ergebnisse eines partizipativen Prozesses berichten.

Grundsätzlich sollte bei Partizipationsprozessen die Transparenz nach außen dazu genutzt werden, um die Publizität des Prozesses zu erhöhen. Onlineverfahren erscheinen den Expert/innen hierfür besonders geeignet zu sein.

Empowerment

Die Teilnehmer/innen haben folgende Fragen zur Diskussion in der Zweiergruppe erhalten:

Ein Argument für die Durchführung partizipativer Verfahren ist die weitere Demokratisierung der Gesellschaft, die zur Entstehung einer engagierten und mündigen Bürgerschaft beitragen soll.

- *Kann dieses Ziel mit der Durchführung partizipativer Verfahren erreicht werden?*
- *Wozu sollte Partizipation befähigen?*
- *Welche Rolle sollte hierbei die gesonderte Einbeziehung schwer erreichbarer Gruppen spielen?*
- *Wie können diese Ziele einvernehmlich umgesetzt werden?*

Das Thema ‚Empowerment' wird von den Teilnehmer/innen des Partizipationslabors prinzipiell als wichtig eingestuft. Aus den Äußerungen wird jedoch auch deutlich, dass eine genauere Bestimmung des Begriffs notwendig ist. Zum einen ist eine Abgrenzung zum Themenbereich Inklusion notwendig, da eine Stärkung benachteiligter Gruppen auch Auswirkungen auf die Inklusion hat. Die Teilnehmenden machen deutlich, dass im Extremfall ein Spannungsverhältnis zwischen Empowerment und Inklusion entstehen kann, wenn die gezielte Förderung benachteiligter Gruppen dazu führt, dass diese Gruppen im Prozess überrepräsentiert sind, wodurch die statistische Repräsentativität nicht mehr gegeben wäre.

Innerhalb des Themenbereichs Empowerment ist zwischen substanziellem Empowerment und der Wahrung von Chancengleichheit zu unterscheiden. Während das substanzielle Empowerment auf den Abbau von Zugangsbarrieren aufgrund von beispielsweise Ressourcen- oder Wissensunterschieden abzielt, wird im Rahmen der Wahrung der Chancengleichheit lediglich darauf geachtet, dass formal die gleichen Zugangsrechte gewährleistet sind.

Empowerment beinhaltet zwei Aspekte: zum einen die gezielte Ansprache benachteiligter Gruppen, die innerhalb des Prozesses gestärkt werden sollen und zum anderen die weitere Demokratisierung der Gesellschaft. Bei Erstgenanntem steht der Abbau von Zugangsbarrieren im Vordergrund, während bei Letztgenanntem die dauerhafte Aktivierung und die Befähigung Aller zur Teilnahme an demokratischen und partizipativen Prozessen im Fokus steht.

Empowerment wird von den Expert/innen als ein Nebeneffekt guter und regelmäßiger partizipativer Prozesse beschrieben. Empowerment kann aktivierend wirken, wenn Partizipation nicht verordnet ist und eine kritische Masse erreicht wird. Demgegenüber nehmen Lerneffekte und der Kompetenzerwerb aus einem Partizipationsprozess ab, wenn sie sich nicht verstetigen oder

sich nicht verbreitern, d. h. ein Mainstreaming partizipativer Elemente im politischen System stattfindet. Erst die Wiederholung oder die Übertragung von positiven Erfahrungen auf andere Prozesse stabilisiert die politisch-sozialisatorischen Langzeiteffekte. Grundsätzlich verändert ein erfolgreiches Empowerment die bestehenden Machtstrukturen, weil gezielt bestehende politische Prozesse und Strukturen kritisch hinterfragt und an neue An- und Herausforderungen angepasst werden.

Es werden aber auch Grenzen des Empowerments genannt. Ein Statement in diese Richtung bezieht sich auf die Gefahr, dass durch Empowerment die Effizienz von Partizipationsprozessen belastet werden kann. Im Extremfall führt dies dazu, dass Prozesse „abgewürgt", d.h. gar nicht erst beauftragt werden. Eine andere Argumentation betont die individuelle Verantwortung für die Teilnahme an partizipativen Prozessen als Grenze des Empowerments: Wenn die entsprechenden relevanten Akteurinnen und Akteure angemessen unterrichtet und eingeladen worden sind, liegt es in ihrer eigenen Verantwortung, ihre Teilnahme sicherzustellen.

Als Zielgruppen werden sozial benachteiligte Gruppen genannt. Es wird aber betont, dass Empowerment die entsprechenden Gruppenmitglieder persönlich erreichen soll, damit nicht nur eine Stellvertreterinnen- oder Stellvertreterpolitik betrieben wird. Als weitere Zielgruppe von Empowerment werden auch die Politik und die Verwaltung genannt, weil sie ebenfalls dazu befähigt werden muss, Partizipation als Teil des politischen Prozesses zu begreifen und entsprechend damit umzugehen. Dies umfasst auch den Erwerb notwendiger Kompetenzen, die für eine Planung, Durchführung, Auswertung und Berücksichtigung von partizipativen Prozessen notwendig sind.

Die Expert/innen machten Vorschläge für ein konkretes Vorgehen, um Empowerment sicherzustellen. Grundsätzlich können sowohl Empowerment als auch Inklusion innerhalb eines Prozesses nur dann gewährleistet werden, wenn sie frühzeitig im Prozess berücksichtigt werden. Dies ist insbesondere deshalb notwendig, weil Empowerment planvoll gestaltet werden muss und einen entsprechenden zeitlichen Vorlauf sowie personelle Mittel benötigt. Es muss unbedingt verhindert werden, dass das Thema Empowerment erst dann in den Fokus kommt, wenn die Unausgewogenheit der Zusammensetzung der Teilnehmer/innen in einem laufenden Partizipationsprozess bemerkt wird. In solchen Fällen kann selten erfolgreich nachgeregelt werden. Zusätzlich ist eine proaktive Kommunikationsstrategie („Push-Kommunikation") auf verschiedenen Kanälen zu verfolgen, die gezielt diejenigen Gruppen anspricht, die in einen Partizipationsprozess eingebunden werden sollen.

Ebenfalls ist die klare Definition von Unterstützungsrollen innerhalb eines partizipativen Prozesses wichtig. Diese haben innerhalb eines Partizipationsprozesses die Aufgabe, Zugangshürden für beispielsweise bildungsferne Teilnehmer/innen zum Prozess niedrig zu halten. Konkret können im Vorfeld des Prozesses Ombudsleute bestimmt werden, die als gezielte Ansprechpartner/innen bestimmten Gruppen dabei helfen sollen, die Teilnahmehürden für diese Akteurinnen und Akteure zu senken. Darüber hinaus sind während der Durchführung die Moderatorinnen und Moderatoren gefragt, die durch eine aktivierende Moderation den Prozess für alle Beteiligten öffnen können. Grundsätzlich ist es von Bedeutung, dass Empowerment auch als eine „Übersetzung" in beide Richtungen verstanden wird, d. h. auch als Befähigung der Auftraggeber/innen und Adressatinnen und Adressaten eines Partizipationsprozesses und nicht nur der benachteiligten Gruppen. Hierdurch wird die Kommunikation trotz kultureller und sozioökonomischer Unterschiede verbessert. Ziel ist dabei nicht die Nivellierung der Unterschiede,

durch die spezifische Perspektiven verloren gehen würden, sondern die Verdeutlichung der Verschiedenheit der Anliegen.

Ein weiteres wichtiges Moment, das die Expert/innen nennen, sind Erfolgserlebnisse, weil durch sie die Motivation zu einer wiederholten Teilnahme an partizipativen Prozessen erhöht wird. Die mehrmalige Teilnahme führt zu Lerneffekten, die sich positiv auf die Fähigkeit auswirken, die eigenen Interessen zu vertreten, was das wesentliche Ziel von Empowerment darstellt. In diesem Zusammenhang wird vorgeschlagen, exemplarisch kostenintensive Verfahren durchzuführen, die mehr Empowerment leisten können. Diese „Leuchtturmprojekte" versetzen die Teilnehmenden in die Lage, auch in Zukunft an komplexeren Partizipationsverfahren teilzunehmen. Das Ergebnis wäre ein stufenweises Empowerment der Individuen.

Die Expert/innen formulierten weitere offene Fragen, die innerhalb des Partizipationslabors jedoch nicht beantwortet wurden:

- Ist Partizipation Ziel oder Zweck?
- Wie erreicht man ein wachsendes Demokratiebewusstsein?
- Was heißt Demokratisierung genau?
- Ist Partizipation automatisch Empowerment?

Als Alternative zum Empowerment wird eine selbstverständliche, fest institutionalisierte, frühzeitige und umfassende Mitgestaltung genannt. Es soll hier aber vom Projektteam kritisch angemerkt werden, dass auch diese zumindest in der Anfangsphase Empowerment-Elemente enthalten müsste, um gezielt benachteiligte Gruppen einzubinden. Empowerment wäre dann ein selbstverständlicher Verfahrensbestandteil partizipativer Prozesse. Dieses passt zu der generellen Aussage, dass Partizipation nur sinnvoll ist, wenn sie Wirkungen erzielt.

Schlüsselfaktoren für Szenarien eines politischen Systems, das um weitere partizipative Elemente ergänzt ist

Im zweiten Teil des Partizipationslabors waren die Teilnehmenden aufgefordert, Faktoren zu identifizieren und zu diskutieren, die einen Einfluss auf die Einbindung partizipativer Elemente in das politische System haben. Die folgenden Faktoren haben die Expert/innen im Plenum genannt[30] und wurden von den Moderatoren auf Flipcharts gesammelt.

Faktoren, die die Politik und Verwaltung betreffen:

- Beteiligungsbereitschaft bei Politik und Verwaltung
    - Maßnahme: Partizipative Ansätze und ihre Effekte bekannt machen, um die Beteiligungsbereitschaft zu erhöhen
    - Voraussetzung: Partizipation als parteipolitisches Thema
    - Voraussetzung: Politischer Wille zu mehr Partizipation
- Institutionalisierung

[30] Die Zuordnung in thematische Gruppen erfolgte durch das Projektteam. Manche Faktoren wurden zwei Gruppen zugeordnet.

    - Maßnahme: Ergänzung von formellen um dialogorientierte Verfahren
    - Maßnahme: Stabsstellen für Bürgerbeteiligung schaffen
- Kompetenzen des Personals
    - Maßnahme: Stärkung der Sozialkompetenz in Politik und Verwaltung durch gezielte Weiterbildungen
    - Maßnahme: Personalentwicklung mit dem Fokus Partizipation
- Rahmenbedingungen für Partizipation
    - Maßnahme: Einfacher Zugang zu Informationen
    - Maßnahme: Recht auf Information
    - Maßnahme: Bereitstellung finanzieller Mittel
    - Voraussetzung: Handlungs- / Entscheidungsspielräume (müssen vorhanden sein)
    - Voraussetzung: Etablierung einer öffentlichen Fehlerkultur
    - Voraussetzung: Weg vom kurzfristigen Denken
- Themenfindung
    - Maßnahme: Gezielte Ansprache von Verwaltungseinheiten

Faktoren, die die Gesellschaft betreffen:

- Gesellschaftliche Voraussetzungen
    - Maßnahme: Zeitliche Freiräume in Bildung und Arbeit schaffen
    - Maßnahme: Bildungsstand in der Gesellschaft erhöhen
    - Maßnahme: Kompetenzbildende Stellen für die Zivilgesellschaft (kann sich zum Thema Partizipation informieren)
- Diskussionskultur
    - Voraussetzung: Kontroverse als Kulturtechnik etablieren
    - Voraussetzung: Abkehr vom kurzfristigen Denken
    - Voraussetzung: Etablierung einer öffentlichen Fehlerkultur
- Institutionalisierung
    - Maßnahme: Beteiligung im Schulalltag einüben
    - Maßnahme: Partizipationslehrstühle an Universitäten

Faktoren, die partizipative Verfahren betreffen:

- Qualitätskriterien für Partizipationsprozesse
    - Maßnahme: Qualitätskriterien definieren und umsetzen
- Funktion direktdemokratischer Instrumente
    - Maßnahme: Komplementäre Anwendung direktdemokratischer Instrumente zur Ergänzung bzw. Fortführung von Partizipationsprozessen

- Institutionalisierung

Faktoren, die (potenzielle) Beteiligte betreffen:

- Aktivierung einzelner Personen
    - Maßnahme: Persönlichen Gewinn unterstreichen

Die vertiefende Diskussion einzelner Faktoren fand in Kleingruppen statt. Hierfür bildeten vier Personen eine Kleingruppe, die eigenständig aus der Liste einzelne Faktoren auswählten, die weiter ausgearbeitet wurden. Im Folgenden werden die detaillierten Weiterentwicklungen einzelner Faktoren aus den Kleingruppen dargestellt.

Faktor: Bereitschaft der Politik und Verwaltung

Aus Sicht der Expert/innen befinden sich Politik und Verwaltung heute in einer krisenhaften Situation. Aufgrund der Komplexität und der Interdependenzen bestehender Fragestellungen können wichtige Entscheidungen nicht mehr ausschließlich von politischen oder administrativen Institutionen allein getroffen werden. Sie werden dementsprechend zunehmend handlungsunfähig. Dieses trifft auch auf die politischen Parteien zu, da dort aus strategischen Gründen oftmals eine Blockadepolitik verfolgt wird. Diese Paralysesituation macht es notwendig, dass das politische System für mehr Partizipation geöffnet wird. Dieses ist umso einfacher zu vermitteln, weil die drohende Handlungsunfähigkeit die Bereitschaft zu mehr Partizipation erhöht. Das repräsentative, durch Parteien geprägte System ist nämlich zunehmend nicht mehr in der Lage, ausreichend Legitimität herzustellen, weshalb partizipative Prozesse in dieser Situation einen Weg darstellen, um vermeintlich unlösbare Probleme zu bearbeiten.

Eine weitere Einbindung partizipativer Elemente macht eine Anpassung des politischen Entscheidungsfindungsprozesses und einen Rollenwandel der involvierten Akteur/innen notwendig. In diesem Zusammenhang ist die Diskussion um die weitere Institutionalisierung informeller partizipativer Verfahren zu verstehen, da hiermit sowohl die Rolle der Partizipation innerhalb des politischen Systems gestärkt würde, als auch ein breiteres Spektrum an partizipativen Verfahren zur Verfügung stünde. Mit diesem Handwerkszeug könnte flexibel auf unterschiedliche Ausgangssituationen reagiert werden und skalierbare Prozesse würden ermöglicht. Eine weitere denkbare Folge der Institutionalisierung wäre, dass auch Bürger/innen das Recht zur Initiierung von Beteiligungsverfahren erhalten. Zusätzlich kann die direkte Demokratie in einem derartigen System als „Ultima Ratio“ der Bevölkerung verstanden werden: Wenn die Politik nicht in der Lage ist, eine Entscheidung zu treffen bzw. einen partizipativen Prozess zu initiieren, bleiben den Bürger/innen das Bürger- oder Volksbegehren bzw. der Bürger- oder Volksentscheid, um eine Entscheidung herbeizuführen. Dieses widerspricht in der Regel den Interessen der Legislative, da sie in einem derartigen Fall in eine passive Rolle gerät.

Für eine weitergehende Einbindung partizipativer Elemente scheint ein Wandel der politischen Kultur notwendig, was insbesondere für die zeitliche Perspektive politischer Prozesse gilt. Während die derzeit gültigen Legislaturperioden auf den unterschiedlichen politischen Ebenen und verschiedener Mandate unsere Wahrnehmung politischer Prozesse prägen, ist es zukünftig notwendig, kurzfristige und langfristige Perspektiven gleichermaßen zu berücksichtigen. Hierdurch können Themenstellungen, die sowohl kurzfristiges Handeln als auch langfristiges Pla-

nen erfordern, überhaupt erst adäquat abgebildet werden.[31] Durch die Wahrnehmung von sowohl kurz- als auch langfristigen Zeitperspektiven können partizipative Prozesse passgenauer in den politischen Prozess eingebunden werden.

Faktor: Qualität und Kompetenz von Partizipationsprozessen

Um Partizipationsprozesse erfolgreich zu gestalten, ist die Definition von Qualitätskriterien für partizipative Verfahren und die Bestimmung notwendiger Moderations- und Organisations- und vor allem. Kommunikationskompetenzen in Partizipationsprozessen notwendig. Die Qualitätskriterien sollten dabei keine starren Standards sein, sondern sollten flexibel anwendbare und trotzdem belastbare und komplexe Kriterien darstellen, die eine Bewertung von Partizipationsverfahren bzw. -prozessen ermöglichen. Die Qualitätskriterien müssen flexibel genug sein, um bei der Bewertung der Partizipationsverfahren unterschiedliche Ziele und Ausgangssituationen berücksichtigen zu können. Sie müssen aber auch restriktiv genug formuliert werden, damit nicht automatisch alle Beteiligungsverfahren per se als gut eingestuft werden, nur weil sie Bürger/innen in irgendeiner Form beteiligen. Um bei der Entwicklung der Qualitätskriterien unterschiedliche Perspektiven zu berücksichtigen, wird vorgeschlagen, dass diese ebenfalls in einem Beteiligungsprozess generiert werden könnten. Für Online-Prozesse und -Verfahren sollen die Qualitätskriterien bereits integraler Bestandteil der Software sein. Im besten Fall sollten sie als Open Source-Software vorliegen, da sie hierdurch frei zugänglich wären und jederzeit von unterschiedlichen Akteurinnen und Akteuren weiterentwickelt bzw. überprüft werden könnten.

Um einen reibungslosen und erfolgreichen Ablauf von Partizipationsprozessen zu gewährleisten, sind grundlegende Kenntnisse und Kompetenzen partizipativer Prozesse notwendig. Diese müssen insbesondere innerhalb der Verwaltung noch weiter ausgebaut werden. Hilfreich sind hierbei eindeutige Start- und Endpunkte partizipativer Verfahren und klare Abläufe der Prozesse.

Faktor: Zeit als Ressource

Zeit ist eine wichtige und zumeist knappe Ressource in partizipativen Prozessen. Damit Partizipation ein fester Bestandteil des öffentlichen Lebens werden kann, ist aus Sicht der Expert/innen ein Wertewandel notwendig. Grundsätzlich sollte die Teilnahme an partizipativen Prozessen mit politischem oder gewerkschaftlichem Engagement gleichgestellt werden und somit in ihrem Ansehen gestärkt werden.

Ein weitreichender Vorschlag lautet, dass eine Neuausrichtung des Verhältnisses von Erwerbsarbeit und freiwilligem Engagement entwickelt werden muss. So könnte beispielsweise monatlich ein festgelegter Teil der Arbeitszeit für Engagement, also auch für die Teilnahme an partizipativen Prozessen, reserviert sein. Eine weniger weitreichende Maßnahme wäre die Zahlung von Aufwandsentschädigungen für die Teilnahme an Partizipationsprozessen, die ebenfalls dazu führen könnte, dass diese Prozesse für verschiedene Gruppen geöffnet werden, die bisher unter anderem aus finanziellen Gründen nicht daran teilnehmen konnten. Die Folge wäre ein weiterer Transfer von Kompetenzen zwischen Personen mit unterschiedlichen sozio-

[31] Dies betrifft im Besonderen langfristige Prozesse wie die Energiewende, deren Umsetzung gerade durch die angesprochene Kurzfristigkeit des politischen Denkens und Handelns erschwert wird.

ökonomischen Hintergründen, der zum Empowerment beispielsweise bildungsferner Milieus beitragen könnte.

Ein weiterer Vorschlag ist die Etablierung der Kultur der Partizipationswoche, die sowohl auf das Thema Partizipation hinweist als auch Freiräume für Partizipation schafft und sie somit für größere Teile der Bevölkerung erlebbar machen würde. Hierbei könnte man sich an der Woche des Bürgerschaftlichen Engagements orientieren, Informationsveranstaltungen zu unterschiedlichen Aspekten der Partizipation veranstalten und Möglichkeiten bieten, partizipative Verfahren zu erleben. Ziel wäre es, das partizipationsbezogene Wissen in der Bevölkerung zu erweitern und eventuelle Hemmungen oder Befürchtungen abzubauen.

Faktor: Finanzielle Ressourcen

Partizipation kostet Geld und muss über ein Mindestmaß an Planungssicherheit verfügen, um erfolgreich zu sein. Vieles kann im Rahmen von Partizipationsprozessen geleistet werden (beispielsweise Problemlösungen, Entwicklung von Leitbildern, Stärkung unterrepräsentierter Bevölkerungsteile etc.). Die finanzielle Ausstattung spielt dabei immer eine wichtige Rolle, die heutzutage aber immer noch zu wenig betrachtet wird. Die Diskussion der finanziellen Aspekte partizipativer Prozesse erfolgt zumeist mit negativen Vorzeichen, das heißt, dass die Umsetzung partizipativer Verfahren zu kostspielig sei. Die Expert/innen des Partizipationslabors kritisieren, dass die Kosten eines partizipativen Prozesses derzeitig nicht in Relation zu den bestehenden Kosten des politischen Systems, beziehungsweise seiner Institutionen gesetzt werden. Dieses sollte in der Zukunft geändert werden. Für eine Einbindung partizipativer Elemente in das politische System ist es deshalb notwendig, dass finanzielle Ressourcen zur Verfügung gestellt werden und mehr als bisher zur Selbstverständlichkeit werden.

Online-Partizipation wird häufig als Möglichkeit zur Kostensenkung gesehen, was allerdings von den Teilnehmer/innen angezweifelt wird, da ein professionell konzipiertes Onlineformat ebenfalls hohe Kosten verursacht.

Faktor: Partizipationsprozesse ernst nehmen

Partizipationsprozesse können als Scheinprozesse missbraucht werden, die relevante Akteurinnen und Akteure zwar einbinden, die Ergebnisse jedoch bei der weiteren Planung nicht berücksichtigen. Um eine derartige Scheinbeteiligung zu vermeiden, ist es wichtig, dass Themen für Partizipationsprozesse identifiziert werden, die sowohl für die Bürger/innen als auch die Politik relevant sind. Hierdurch sollen triviale Themen als Gegenstand von Partizipationsprozessen vermieden werden. Bei der Auswahl eines geeigneten Themas ist auch darauf zu achten, dass noch reale Gestaltungsspielräume existieren, da ansonsten ebenfalls die Gefahr einer Scheinbeteiligung entsteht, die partizipative Prozesse grundsätzlich delegitimiert.

Innerhalb des Partizipationslabors wurde die Frage gestellt, ob oder bis zu welchem Ausmaß die Bürger/innen die Agenda eines Partizipationsprozesses selbst bestimmen können. Diese wichtige Frage konnte im Rahmen des Workshops jedoch nicht weiter bearbeitet werden.

Faktor: Massenmedien

Der Einfluss von Massenmedien auf politische Prozesse ist evident. Sobald partizipative Bausteine Teil des politischen Prozesses werden, sind sie ebenfalls der Beurteilung durch die Massenmedien ausgesetzt. Je nach Berichterstattung können die Medien Partizipation fördern oder verhindern und sollten deshalb bei der Planung und Umsetzung partizipativer Verfahren bereits zu einem frühen Zeitpunkt berücksichtigt werden.

4.3 Partizipationssalon

Der Partizipationssalon fand am 26. Juni 2013 in der Domäne Dahlem in Berlin statt und war ebenfalls als transdisziplinärer Fachdialog angelegt.

4.3.1 Zielstellung

Ziel des Salons war es, verschiedene Szenarien eines mit partizipativen Elementen erweiterten politischen Systems zu diskutieren, die zuvor vom Projektteam auf Basis der Schlüsselfaktoren aus dem Partizipationslabor entwickelt worden sind. Dieses diente als Grundlage für die anschließende Formulierung von Politikempfehlungen für wünschenswerte Szenarien. Diese Empfehlungen wurden in der dritten, deduktiven Phase des Forschungsprojekts DELIKAT weiter verarbeitet und bei der Formulierung der Politikempfehlungen berücksichtigt.

4.3.2 Methodische Vorgehensweise

Nach der Vorstellung von fünf verschiedenen, zuvor vom Projektteam entwickelten Szenarien, widmete sich der erste Teil des Workshops der Diskussion dieser Zukunftsentwürfe. Die Expert/innen erörterten die Potenziale und die Realisierbarkeit der einzelnen Szenarien. In den anschließenden Dialog-Spaziergängen gestalteten sie in Zweiergesprächen ein Szenario weiter aus, das für sie am attraktivsten war und realisierbar erschien. Nach der Vorstellung der Ergebnisse des Dialog-Spaziergangs formulierten die Expert/innen gemeinsam im Plenum konkrete Handlungsempfehlungen für die Erweiterung des politischen Systems um weitere partizipative Elemente.

Ablaufplan:

09:00 Begrüßung und Einführung in Ziele und Ablauf der Veranstaltung

09:15 Vorstellung der Szenarien unterschiedlicher politischer Systeme, die partizipativ angereichert sind

10:15 Kaffeepause

10:30 Kleingruppendiskussionen: Potenziale und Realitätsüberprüfung der Szenarien

12:00 Vorstellung und Diskussion der Ergebnisse aus den Arbeitsgruppen

13:00 Mittagspause

14:00 Dialog-Spaziergang in Gesprächs-Paaren: Vertiefung und Ausgestaltung der Ergebnisse vom Vormittag

14:45 Kaffeepause

15:15 Vorstellung der Ergebnisse im Plenum

16:00 Formulierung konkreter Handlungsvorschläge

17:00 Ende

Szenarien für ein politisches System, das um weitere partizipative Elemente ergänzt ist

Die Szenarien wurden von DELIKAT-Projektteam entwickelt, um zu veranschaulichen, dass ein partizipativ ergänztes politisches System sehr unterschiedlich ausgestaltet werden kann. Sie dienten als Grundlage für die Diskussionen im Partizipationssalon und sollten den Teilnehmer/innen helfen, einen wünschenswerten Entwicklungspfad für das derzeitige politische System zu identifizieren. Die Szenarien unterscheiden sich sowohl hinsichtlich des Grades der Institutionalisierung von Partizipation innerhalb des politischen Systems, als auch hinsichtlich der für Partizipation verantwortlichen Akteurinnen und Akteure. Die Variation dieser beiden Faktoren hat Auswirkungen auf weitere partizipationsrelevante Faktoren (Empowerment, Inklusion, bereitstehende Ressourcen etc.), die in den einzelnen Szenarien entsprechend unterschiedlich ausfallen.

Szenarien sind keine wissenschaftlichen Prognosen, die vorhersagen sollen, wie die Zukunft konkret aussehen wird, sondern stellen vielmehr konstruierte mögliche Entwicklungen dar, die einzelne Aspekte der gegenwärtigen Situation in die Zukunft projizieren und deren mutmaßliche Auswirkungen auf Entwicklungen innerhalb des politischen Systems darstellen. Die Szenarien dienten innerhalb des Partizipationssalons als Ausgangspunkte und Anregung der Diskussion und waren deshalb bewusst überspitzt formuliert, auch um ihre jeweiligen Charakteristika deutlich zu machen und sie klar voneinander abzugrenzen.

Das Projektteam hat allen Szenarien folgende Ausgangssituation zugrunde gelegt, die aus den Ergebnissen des Partizipationslabors entlehnt ist: Die aktuelle Situation sei durch eine sich zuspitzende Krise des politischen Entscheidungsfindungsprozesses charakterisiert. Als Gründe dafür werden die steigende Komplexität und Interdependenz von Entscheidungen gesehen, die den bisherigen politischen Entscheidungsfindungsprozess an seine Grenzen bringen. Des Weiteren herrscht in der Bevölkerung ein Gefühl des „Nicht-gehört-Werdens“ vor, was sich in einer Politikmüdigkeit und Enttäuschung mit dem aktuellen politischen System äußert und einen Bedarf an mehr Teilhabe am politischen Entscheidungsfindungsprozess erzeugt.

Die Szenarien lassen sich kurz wie folgt beschreiben:[32]

Szenario 1 Das „Sponti-Modell“

Der Grad der Institutionalisierung ist in diesem Szenario niedrig. Der wichtigste Akteur ist die Zivilgesellschaft, aus der heraus Partizipationsprozesse initiiert werden. Einzelne Kommunen und Städte gehen voran und setzen auf eine verstärkte Partizipation, während andere Gebietseinheiten diese Entwicklung ignorieren.

Szenario 2 Das „Subventions-Modell“

Partizipation wird von der öffentlichen Hand positiv bewertet und durch gezielte Förderung für Kommunen und Städte attraktiv gemacht. Aus Bundes- und Landesmitteln werden Fördergelder bereitgestellt, die für die Einrichtung einer partizipationsorientierten Infrastruktur (beispielsweise Stabsstellen oder Leitstellen für Beteiligung) bereitgestellt werden. Ziel ist die Förderung

[32] Eine detaillierte Beschreibung der Szenarien befindet sich im Anhang.

der Partizipation aus der Verwaltung / Politik heraus. Der Grad der Institutionalisierung ist regional unterschiedlich ausgeprägt (niedrig bis mittel).

Szenario 3 Das „Ökonomische Modell"

Im dritten Szenario wird Partizipation stärker ökonomisiert und in die Hände privater Akteure und insbesondere der Wirtschaft gelegt. Das Optimierungspotenzial des Marktes soll auf das Gebiet der Partizipation übertragen werden, so dass es zu effizienteren und schnelleren Partizipationsprozessen kommt. Dies geht mit einer starken Professionalisierung der Partizipation einher. Der Grad der Institutionalisierung ist gering.

Szenario 4 Das „Behörden-Modell"

Das „Behörden-Modell" sieht einen hohen Institutionalisierungsgrad vor. Im Zentrum steht die Schaffung umfassender rechtlicher und institutioneller Rahmenbedingungen für Partizipation vor, die bundesweit einheitlich umgesetzt werden müssen und in ein Bundesamt für Partizipation münden. Deliberative Verfahren werden als Teil der gesetzlichen Beteiligung vorgeschriebenen und unterliegen damit eindeutigen Bewertungsmaßstäben. Es gibt eine starke Verzahnung von deliberativen und direktdemokratischen Verfahren und klare Richtlinien für den Umgang mit den Ergebnissen deliberativer Prozesse.

Szenario 5 Das „Empowerment-Modell"

Dieses Szenario geht von einem hohen Grad der Institutionalisierung bei gleichzeitiger hoher Autonomie der Bürgerschaft und der Zivilgesellschaft aus. Die Institutionalisierung äußert sich in der Schaffung gesetzlicher Rahmenbedingungen, die das Ziel haben, bürgerschaftliche Partizipationsinitiativen zu fördern und damit die Demokratisierung der Gesellschaft voranzutreiben. Die Initiative für Partizipationsprozesse geht im Wesentlichen von der Bürgerschaft und der Zivilgesellschaft aus, die u. a. finanzielle Unterstützung für die Durchführung partizipativer Verfahren erhalten.

4.3.3 Darstellung der Ergebnisse

Kleingruppendiskussionen: Potenziale und Realitätsüberprüfung der Szenarien

Für die Diskussion der Potenziale und der Realisierbarkeit der Szenarien wurden die Teilnehmer/innen in Kleingruppen zu je 3 bis 4 Personen aufgeteilt. Sie sollten sich für zwei bis drei Szenarien entscheiden und deren Vor- und Nachteile sowie ihre Umsetzbarkeit diskutieren. Bei der Abwägung der Vor- und Nachteile waren die Expert/innen aufgefordert, folgende Leitfragen zu berücksichtigen, die zuvor vom Projektteam festgelegt wurden und sich mit den wichtigsten Dimensionen aus der Matrix decken. Es handelt sich hierbei um einzelne Aspekte, die zurzeit sowohl von Partizipationsgegner/innen als auch Partizipationsbefürworter/innen rege diskutiert werden.

- *Transparenz*[33]: Welches Szenario erfüllt am besten einen zu stellenden Anspruch an Transparenz und erscheint zugleich realisierbar?
- *Inklusion*[34] */ Empowerment*[35] *und Bildung*: Welches Szenario erfüllt am besten einen zu stellenden Anspruch an Inklusion und erscheint zugleich realisierbar? Welche Anforderungen an Empowerment und Bildung sind damit verbunden?
- *Formalisierung und Institutionalisierung*: Welches Szenario erfüllt am besten den Anspruch an Formalisierung und Institutionalisierung, der für Partizipation mit Inklusion in einer kooperativen und deliberativen Demokratie zu stellen ist? Inwieweit erscheinen diese Anforderungen realisierbar?
- *Ressourcen*: Welches Szenario erscheint im Hinblick auf den Ressourcenaufwand, der für die darin enthaltenen Beteiligungsprozesse angenommen werden muss, als realisierbar?

---

[33] Transparenz in Form der Bereitstellung relevanter Informationen, ist ein essenzieller Bestandteil der Demokratie und wichtiger Faktor der individuellen Willensbildung. Weitere zentrale Funktionen von Transparenz sind die Verhinderung von Machtmissbrauch und die Stärkung des Vertrauens der Bürgerinnen und Bürger in die Politik. Im klassischen Sinne spielt Transparenz vor allem im Kontext einer vertikalen Machtverteilung eine wichtige Rolle: Während auf der einen Seite „die Politik“ über das notwendige Hintergrundwissen verfügt laufen auf der anderen Seite die Bürgerinnen und Bürger Gefahr, dass ihnen dieses zur Meinungsbildung notwendige Wissen vorenthalten wird. Dieses Missverhältnis soll durch transparente politische Prozesse verhindert werden. Im Kontext der Bürgerbeteiligung erhält die Forderung nach Transparenz einen neuen Charakter. In diesem Fall richtet sich die Forderung von Transparenz nicht an öffentliche Amtsträger, sondern an den Beteiligungsprozess an sich, in dem Bürgerinnen und Bürger beteiligt sind, die über kein spezielles Hintergrundwissen und keine politische Verantwortung verfügen.

[34] Inklusion ist ein wichtiger und vieldiskutierter Aspekt der Bürgerbeteiligung. Zentraler Diskussionspunkt dabei ist die Frage nach der Einbeziehung verschiedener Gruppen in einen partizipativen Prozess. Idealerweise ist das Ergebnis eines solchen Prozesses ein Votum, das aufgrund der heterogenen Zusammensetzung der Beteiligten ein hohes Maß an Legitimität besitzt. Mögliche Gefahren, die bei einer ungenügenden Berücksichtigung der Inklusion entstehen können und von Gegnern partizipativer Verfahren oftmals vorgebracht werden, fasst Geißel (2008; S. 31) folgendermaßen zusammen: „Unter dem Deckmantel und der Rhetorik von Graswurzeldemokratie und partizipativer Governance würden sich einzelne Interessen zum Nachteil des Allgemeinwohls durchsetzen. Denn politisch bereits aktive Segmente (Männer, Gebildete, Mittelschicht), ressourcen- und organisationsstarke Gruppen sowie Basis - Eliten übernehmen auch partizipative Verfahren. Sie haben Zeit, Geld und Know-how, um sich an den entsprechenden Prozessen zu beteiligen und damit die Berücksichtigung ihrer Präferenzen sicher zu stellen. Derartige Beteiligungsformen würden das Risiko einer pseudo - demokratischen Eliteherrschaft und der Dominanz von Sonderinteressen beinhalten.“

[35] Empowerment soll den Bürgerinnen und Bürgern ermöglichen, ihre eigenen Interessen besser wahrzunehmen und auch nach außen zu vertreten. „Aus dieser Perspektive führen Beteiligungsverfahren somit über die Qualifizierung der Bürger zu einer Demokratisierung der Demokratie“ (Geißel 2008; S. 39). Große Hoffnungen werden auch daran geknüpft, besonders diejenigen Gruppen zu fördern, die in politischen Prozessen ohnehin unterrepräsentiert sind, höhere Zugangsbarrieren vorfinden und über weniger Einflussmöglichkeiten oder weniger angesehene Sprecherpositionen verfügen und damit die Schwächeren der Gesellschaft verkörpern.

- *Online Partizipation und Kombination von Online und Offline*: Welches Szenario erscheint im Hinblick auf eine optimale, die Chancen nutzende Verbindung von Online- und Offline-Partizipationsmodulen als realisierbar?

Die Diskussionsergebnisse wurden von den Teilnehmer/innen und Teilnehmern eigenständig dokumentiert und anschließend im Plenum vorgestellt.

Ergebnisse der ersten Kleingruppe

Die erste Kleingruppe hat keines der vorgestellten Szenarien weiter bearbeitet, sondern einzelne Bausteine unterschiedlicher Szenarien diskutiert und weiterentwickelt. Sie konzentrierte sich dabei insbesondere auf die Finanzierung partizipativer Prozesse, die Rolle der Verwaltung und die bessere Einbindung der Bürger/innen. So entstand eine Sammlung von Erfolgsfaktoren für die Etablierung eines um weitere partizipative Elemente ergänzten politischen Systems.

Als grundlegende Voraussetzung für eine erfolgreiche Öffentlichkeitsbeteiligung wird eine Mischung aus deliberativen Elementen, direktdemokratischen Verfahren und der repräsentativen Demokratie vorgeschlagen. Damit diese drei Elemente nicht jeweils ein solitärer Bestandteil des politischen Systems bleiben, sollen Schnittstellen geschaffen werden, die klare Kommunikationswege und Abläufe festlegen sowie ein Ineinandergreifen der drei Ebenen gewährleisten.

In Bezug auf die Finanzierung partizipativer Prozesse findet diese Gruppe das Fondsmodell des dritten Szenarios „Ökonomisches Modell“ attraktiv. Das Modell sieht vor, dass ein spezieller Fonds für die Durchführung partizipativer Verfahren eingerichtet wird, der im Wesentlichen durch die Politik und die Wirtschaft finanziert wird und auf die Sicherstellung einer ausreichenden Finanzierung dieser Verfahren abzielt. Besonders wichtig ist dieser Kleingruppe die ausreichende Bereitstellung von Personalmitteln (insbesondere auch in der Verwaltung), die für eine erfolgreiche Durchführung von Verfahren der Öffentlichkeitsbeteiligung verantwortlich sind („Kümmerer“). Bei der Einrichtung eines Beteiligungsfonds müsse zudem darauf geachtet werden, dass er nicht für Lobbyarbeit missbraucht werden kann, d. h., dass die Finanziers und insbesondere die Wirtschaft keinen direkten Einfluss auf das Agendasetting und die Durchführung partizipativer Verfahren haben. Ebenso sei darauf zu achten, dass der Fonds nicht die Finanzierung von „Berufsbürger/innen“ ermöglicht, wie sie im Szenario 5 „Empowerment-Modell“ beschrieben sind. Die Aufwandsentschädigung der Teilnahme an einem partizipativen Prozess darf nicht so hoch sein darf, dass daraus der Lebensunterhalt bestritten werden kann.

Die erste Kleingruppe spricht sich für eine hohe Institutionalisierung der Partizipation in der Verwaltung aus. Dies solle durch die Einrichtung von Stabsstellen, Leitstellen oder der Ernennung von Beauftragten erfolgen, da sie eine weitere Quelle für die Initiierung von Beteiligungsprozessen sein können. Da solche Stellen grundsätzlich Beteiligungsprozesse unterstützen, sind sie ein wichtiger Faktor für die erfolgreiche Etablierung von Beteiligungsprozessen im politischen System. Des Weiteren sieht die Kleingruppe die Verwaltung auch als einen Garant für Inklusion, da sie auf den Schutz von Minderheiten achtet und in der Regel für Verbindlichkeit sorgt und damit die Anbindung des Beteiligungsprozesses an das politische System gewährleistet. Dieses kann positive Auswirkungen auf die Umsetzung der Ergebnisse eines Partizipationsprozesses haben. Ein Bundesamt für Partizipation sollte aus Sicht dieser Kleingruppe aber nicht eingerichtet werden.

Die Institutionalisierung von Partizipation setze zugleich eine Weiterentwicklung von Kompetenzen in der Verwaltung voraus. Der Erwerb von Partizipationskompetenzen sollte nicht nur

in der für Partizipation zuständigen Stelle erfolgen, sondern auch bei den Fachverwaltungen, da sie ebenfalls mit partizipativen Prozessen zu tun haben bzw. von ihnen betroffen sind.

Als weiteren wichtigen Punkt für ein erfolgreiches partizipativ ergänztes System nennt die erste Kleingruppe die bessere und vollständigere Einbindung der Bürger/innen in partizipative Prozesse. Dieses betrifft insbesondere das Empowerment beteiligungsferner Schichten, die bereits zu einem frühen Zeitpunkt (Kindergarten, Schule) an die politische Beteiligung herangeführt werden sollen.

Die Basis für eine erfolgreiche Einbindung unterschiedlicher Gesellschaftsgruppen kann eine lokale Mitmach-Kultur entsprechend dem Vorbild des *Community Organizing* in den USA sein.[36] Die grundlegende Idee, die von der ersten Kleingruppe unterstützt wird, lautet, dass politische Beteiligung auf bürgerschaftlichem Engagement und dem Interesse für das unmittelbare Lebensumfeld aufbaut. Sollte dieses Interesse und Engagement fehlen, wird es schwer, das Interesse für weitergehende politische Partizipation zu wecken.

Ergebnisse der zweiten Kleingruppe

Die zweite Kleingruppe hat sich intensiv mit dem fünften Szenario „Empowerment-Modell" beschäftigt und dessen Stärken und Schwächen herausgearbeitet.

Grundsätzlich wird an diesem Szenario die Kombination eines hohen Grades der Institutionalisierung von Rahmenbedingung für Partizipation („Ordnungsflut") mit einem uneingeschränkten Initiativrecht kritisch gesehen. Hieraus leiten sich die Fragen ab, auf welche politische Ebene das Szenario angewendet werden soll und welche Themen bzw. Akteurinnen und Akteure davon betroffen sind. Eine weitere Frage, die durch das Szenario aufgeworfen wird, betrifft die Rolle der Politiker/innen: Welche Aufgaben sollen sie im politischen Entscheidungsfindungsprozess übernehmen, wenn die Ergebnisse aus Beteiligungsprozessen verpflichtend sind? Die Politiker/innen hätten in diesem Fall keinen Entscheidungsspielraum mehr, sondern wären nur noch für die Überwachung der Umsetzung der Ergebnisse partizipativer Prozesse verantwortlich. Dieses würde eine weitreichende Reform des bestehenden politischen Systems voraussetzen.

Die Möglichkeit der Herausbildung von Berufsbürger/innen, die in diesem Szenario beschrieben wird, sieht die zweite Kleingruppe ebenfalls problematisch. Hierdurch erhöhe sich die Gefahr der Exklusion, weil die Professionalisierung zu einem Ausschluss einzelner Gruppen von partizipativen Prozessen führe. Aus diesem Grund wird das gesamtgesellschaftliche Demokratisierungspotenzial des Szenarios in Frage gestellt.

---

[36] Ziel des Community Organizing ist die Stärkung der eigenen Durchsetzungskraft. Folgende kurze Beschreibung des Verfahrens liefert Ulrike Schuhmacher für die Homepage Partizipation & nachhaltige Entwicklung in Europa des österreichischen Lebensministeriums: „Community Organizing ist Organisationsarbeit in Stadtteilen, Städten, Gemeinden oder Regionen. Durch den Aufbau von Beziehungen und einer Kultur der Selbstbestimmung und demokratischer Entscheidungsfindung, werden BürgerInnen darin unterstützt, gemeinsam zu handeln und zur Lösung von Problemen in ihrem Umfeld beizutragen." Community Organizing (Ulrike Schumacher) http://www.partizipation.at/community_organizing.html, [23.08.2013].

Gleiches gilt für das Potenzial zur Steigerung der Prozesstransparenz, wobei in der Diskussion dieses Punktes deutlich wurde, dass nicht ganz klar ist, was genau mit dem Begriff „Transparenz“ in diesem Zusammenhang gemeint ist: Was soll transparenter gemacht werden?

Eine weitere Frage betrifft die Auswahl der Themen für Beteiligungsprozesse. Es sei unklar, ob sich die hohe Formalisierung der Rahmenbedingungen für Beteiligung negativ auf die Qualität der Themen von Beteiligungsprozessen auswirkt. Dieses könnte der Fall sein, wenn durch die Standardisierung die Individualität bei der Themenfindung unterbunden wird und somit bestimmte Themen von Partizipationsprozessen ausgeschlossen werden. Es muss deshalb auf eine Standardisierung geachtet werden, die nicht zu starr ausgestaltet sein darf, d. h. flexibel genug ist, um zukünftige Entwicklung zu berücksichtigen und einzubinden.

Insgesamt sei die Realisierbarkeit des Szenarios 5 fraglich. Auf kommunaler Ebene sei eine Umsetzung denkbar. Allerdings kann es nicht die Grundlage für einen gesamtgesellschaftlichen Lösungsansatz sein.

Ergebnisse der dritten Kleingruppe

Die dritte Gruppe hat sich mit allen fünf Szenarien beschäftigt und dann einzelne Aspekte für eine erfolgreiche Erweiterung des bestehenden politischen Systems um partizipative Elemente diskutiert.

Ein wichtiger Faktor für eine Etablierung weiterer, maßgeschneiderter, partizipativer Elemente ist die gemeinsame Annäherung an und Aneignung von partizipativen Prozessen durch alle betroffenen Akteurinnen und Akteure (insbesondere Verwaltung, Bürgerschaft und Politik). Sie müssen zuerst lernen, wie man sich beteiligt, das heißt, wie Beteiligung funktioniert und sie als ein gemeinsamer Lernprozess verstanden wird, der nicht von einer zentralen Planung dominiert ist. Es sollte sich vielmehr um einen evolutionären Prozess handeln, in dem verschiedene Vorgehensweisen ausprobiert und getestet werden, auch auf die Gefahr hin, dass sie nicht immer auf Anhieb funktionieren.

Als weiteren zentralen Punkt betont diese Gruppe die Wichtigkeit von bottom-up Ansätzen. Die Bürger/innen sollen selbst die Initiative ergreifen können, und gleichzeitig die Behörden mit einbinden. Als Beispiel nennen sie die Umgestaltung eines Parks, die von der Bürgerschaft initiiert und dann gemeinsam mit der öffentlichen Hand umgesetzt wird.

Die einzelnen Szenarien hat die dritte Gruppe folgendermaßen kommentiert:

- Szenario 1 „Sponti-Modell“: Das Szenario komme der Realität am nächsten. Es stelle einen Suchprozess nach guten Formen einer erweiterten Beteiligung dar und sei durch ein hohes Maß an Flexibilität sowie regionalen Unterschieden gekennzeichnet.
- Szenario 2 „Subventions-Modell“: Die finanzielle Unterstützung für Lernprozesse in Behörden wird als wichtigster Vorteil dieses Szenarios gesehen. Den Kern bilde hierbei das Empowerment der Behörden durch den Zuwachs von Partizipationskompetenzen, die in diesem Szenario aktiv gefördert werden.
- Szenario 3 "Ökonomisches Modell": Dieses Szenario wird von allen Teilnehmern der dritten Gruppen aus unterschiedlichen Gründen abgelehnt. Ein kritischer Punkt sei die Frage, woher die Finanzierung der Partizipationsprozesse kommt. Die Professionalisierung der Durchführung von Beteiligungsprozessen wird unproblematisch gesehen und ist be-

reits auf einem vergleichsweise niedrigen Niveau Realität. Ob es zu einer Dominanz weniger großer Akteure komme, müsse abgewartet werden.

- Szenario 4 "Behörden-Modell": Der hohe Grad der Institutionalisierung, der in diesem Szenario entworfen wird, ist für die dritte Kleingruppe nicht vorstellbar. Es sei unklar, wie staatliche Einrichtungen bei Themen, die sie direkt betreffen (Flughäfen, Endlager etc.), unparteiisch eingebunden werden können. Ein positiver Aspekt der Einrichtung eines Bundesamtes für Partizipation sei, dass es bei lokalen Konflikten als neutraler Regulator einbezogen werden könnte, da es keine eigenen Interessen verfolge.
- Szenario 5: "Empowerment-Modell": Die wichtigste Frage zu diesem Szenario laute, wer partizipative Prozesse innerhalb dieses Szenarios initiiert? Wie sind die Zugänge unterschiedlicher Akteure (Bürgerschaft, Politik, Wirtschaft) zu Partizipation gestaltet und sichergestellt?

Die Gruppe formuliert zusätzlich offene Fragen, die insbesondere die Grenzen der Beteiligung betreffen: Welche Macht sollten Beteiligungsprozesse im Verhältnis zum Parlament haben? Konkret muss geklärt werden, „wie“ oder „ob“ Beteiligung stattfinden sollte. Wie sollen Beteiligungsprozesse kommuniziert werden? Auf diese Fragen gibt es unterschiedliche Antworten, die jeweils zu unterschiedlichen Beteiligungsgrenzen führen.

Kommentierung der Kleingruppenergebnisse

Im Anschluss wurden die Kleingruppenergebnisse von allen Teilnehmer/innen kommentiert:

- Das fünfte Szenario sei durch die Exklusion der beiden Akteure Verwaltung und Politik gekennzeichnet, die kritisch gesehen wird, da unklar ist, welche Rolle die Politik noch spielen soll. In diesem Szenario seien Partizipationsprozesse nicht mehr konsultativ, sondern sie würden zu konkreten Entscheidungen führen.
- Die Kritik an der Herausbildung einer Berufsbürgerin beziehungsweise eines Berufsbürgers argumentiere stark aus der Verwaltungsperspektive heraus. Es sei bereits Realität, dass gewisse Bevölkerungsgruppen (Bildungsbürgertum) einen besseren Zugang zu partizipativen Prozessen haben und gleichzeitig andere Gruppen unterrepräsentiert sind. Es müsse intensiver darüber nachgedacht werden, wie dieser Zustand geändert werden kann.
- Die Bezahlung der Teilnahme an partizipativen Prozessen wird von einem Teilnehmer des Workshops abgelehnt. Sie wirft folgende Fragen auf, die schwer zu beantworten sind:
    - Wie hoch soll die Bezahlung sein, d. h. wo werden die Grenzen gesetzt?
    - Soll die Bezahlung einkommensabhängig erfolgen?
    - Wie ist das Verhältnis zur Arbeit eines Gemeinderats, der eine Aufwandsentschädigung für sein ehrenamtliches Engagement erhält?
    - Wo ist die Grenze zum bürgerschaftlichen Engagement, in dem auch teilweise Aufwandsentschädigungen gezahlt werden?
    - Was soll mit der Bezahlung erreicht werden?
        - Soll damit die Kontinuität der Teilnahme einzelner Personen am Beteiligungsprozess gesichert werden?

    - Ist diese Kontinuität notwendig oder ist ein Wechsel in der Teilnehmerzusammensetzung aufgrund unterschiedlicher und wechselnder privater Lebenssituationen normal?
    - Ist der Anspruch der Kontinuität der Teilnahme nicht grundsätzlich überzogen?

- Insgesamt sei es wichtig, dass die Teilnahme an einem Beteiligungsprozess aus eigenem Interesse und persönlichen Engagement heraus erfolgt und nicht, weil eine Vergütung gezahlt wird.
- Es müsse zwischen dem real existierenden Profibürger und der Konstruktion eines bezahlten Profibürgers durch die Schaffung von Anreiz-Instrumenten unterschieden werden. Erstgenannter hat einen legitimen Anspruch, der auch zukünftig gewahrt bleiben muss, während die Schaffung des Letztgenannten verhindert werden sollte. Grundsätzlich müsse überlegt werden, wie Partizipationsprozesse für bisher unterrepräsentierte gesellschaftliche Gruppen geöffnet werden können.
- Ein kritischer Punkt des fünften Szenarios sei das Agendasetting. Andere Gruppen (beispielsweise die Politik) nehmen in diesem Szenario eine untergeordnete Rolle ein und können aus diesem Grund keinen Einfluss auf die Themenauswahl ausüben (beispielsweise Prüfung der Relevanz).
- Eine etablierte und funktionierende Beteiligungskultur entwickle eine Eigendynamik (Agendasetting, Initiierung), die eine starke Regulierung oder Institutionalisierung überflüssig mache. Voraussetzung sei, dass die Verwaltung und die Politik eine derartige Beteiligungskultur unterstütze und bei Bedarf fördert. Die Entwicklung einer funktionierenden Beteiligungskultur nehme jedoch Zeit in Anspruch und könne nicht planmäßig umgesetzt werden, da es sich um einen evolutionären Lernprozess handle, an dem viele unterschiedliche Akteurinnen und Akteure teilnehmen. Ein solcher Lernprozess sei, wenn er erfolgreicher ist, durch eine hohe Nachhaltigkeit gekennzeichnet.
- Generelles Problem: Einige Schlüsselbegriffe, die im Kontext der Diskussion von Partizipation Verwendung finden, werden unterschiedlich verwendet, was zu Missverständnissen führen kann. Deshalb sei es wichtig, auf die Wahl der verwendeten Begriffe bewusst zu achten und das eigene Verständnis der verwendeten Begriffe zu definieren.
- Die Verwaltung sei ein wichtiger Antriebsfaktor für die Durchführung von Partizipationsprozessen. Dafür müsse sie sich jedoch strukturell anpassen. Dies solle entsprechend gefördert werden.

Gemeinsamkeiten der Ergebnisse aus den drei Kleingruppen

Abschließend wurden im Plenum die Gemeinsamkeiten der Ergebnisse herausgearbeitet. Sie dienten als Grundlage für die weiteren Diskussionen im Dialog-Spaziergang am frühen Nachmittag. Folgende Faktoren wurden von allen Kleingruppen für die erfolgreiche Erweiterung des politischen Systems um partizipative Elemente identifiziert:

- Das Empowerment artikulationsschwacher Gruppen muss aktiv vorangetrieben werden. Ziel ist es, weitere Bevölkerungsgruppen, die bisher bei Partizipationsprozessen unterrepräsentiert sind, zu aktivieren und sie nachhaltig in die Lage zu versetzen, konstruktiv an partizipativen Prozessen teilzunehmen.

- Lernprozesse zum Thema Partizipation und aktive Bürgerschaft auf allen Ebenen (Politik, Verwaltung, Bürgerschaft, Wirtschaft) initiieren: Alle Akteurinnen und Akteure, die an Partizipationsprozessen teilnehmen bzw. von ihnen betroffen sind, müssen sich für partizipative Prozesse öffnen und sich entsprechende Kompetenzen aneignen. Ein derartiger Lernprozess umfasst insbesondere auch einen intensiven Austausch zwischen den Akteurinnen und Akteuren, in dem die jeweiligen Erfahrungen und Bedürfnisse benannt und kommuniziert werden. Dieses sei ein zentraler Baustein der Weiterentwicklung einer gemeinsamen Beteiligungskultur.
- Vor Ort Schnittstellen zwischen der Verwaltung / Politik und den Bürger/innen schaffen: Es sollten Schnittstellen etabliert werden, die dem Austausch der Interessen aller relevanten Akteurinnen und Akteure dienen. Welche Akteurinnen und Akteure relevant sind hängt vom konkreten Fall ab. In der Regel sind es die Bürgerschaft, die Verwaltung, die Politik und die Wirtschaft. Der häufig benutzte Begriff des „Trialogs“ wird kritisiert, da oftmals mehr als nur drei Akteure betroffen sind. Deshalb müsse die Zahl der relevanten Akteure fallspezifisch ermittelt werden. Ein Teilnehmer hat in diesem Zusammenhang seine Sicht dargestellt, in der die drei Akteure Politik, Verwaltung und Bürgerschaft den Kern von Partizipationsprozessen bilden. Weitere Akteure (Wissenschaft, Wirtschaft) werden als Teil der Bürgerschaft verstanden.
- Es braucht institutionalisierte Rahmenbedingungen, um Partizipation innerhalb des politischen Systems zu etablieren. Es muss aber noch geklärt werden, wie diese Institutionalisierung beschaffen sein soll. Des Weiteren ist eine Klärung des Begriffs „Institution“ notwendig. Die Teilnehmer/innen sind sich einig, dass sowohl die Schaffung von Rahmenbedingungen im behördlichen Kontext als auch eine gesellschaftliche Institutionalisierung von Partizipation notwendig sind.
- Regelung des Agendasettings: Für alle Kleingruppen ist die Auswahl der Themen für Beteiligungsprozesse ein wichtiger Punkt. Es stellen sich in diesem Zusammenhang vor allem zwei Fragen: (1) Welche Akteurinnen und Akteure haben Einfluss auf die Themensetzung? In den Szenarien werden unterschiedliche Situationen beschrieben: in den Szenarien 2, 3 und 4 haben verschiedene Akteure (Verwaltung, Politik, Bürgerschaft, Wirtschaft) einen gleichberechtigten Zugang zum Agendasetting-Prozess bzw. können Einfluss auf ihn nehmen. In den Szenarien 1 und 5 erhält die Bürgerschaft bzw. Zivilgesellschaft eine dominante Rolle; der Einfluss der anderen Akteure ist zum Teil stark eingeschränkt. Diese Dominanz wird von den Kleingruppen kritisch hinterfragt. Es wird die Gefahr einer Exklusion der Verwaltung und Politik gesehen, die sich negativ auf die Findung relevanter Themen für Beteiligungsprozesse auswirken kann, da das Fach- und Sachwissen dieser Akteurinnen und Akteure nicht berücksichtigt würde. (2) Wie offen bzw. reglementiert ist der Agendasetting-Prozess? Wie weitreichend sollte der Einfluss der Verwaltung und der Politik auf die Themenfindung sein? In diesem Zusammenhang stellt sich die Frage, ob und wie durch eine Reglementierung des Agendasetting-Prozesses relevante Themen besser Eingang in Partizipationsprozesse finden.
- Rollenwandel in der Politik: Durch die Weiterentwicklung des repräsentativen politischen Systems (Öffnung für deliberative bzw. basisdemokratische Element) muss das Macht- und damit auch Rollenverständnis der Politik neu definiert werden. Wie können bzw. sollen sich Politiker/innen und Parteien positionieren, wenn die Bürger/innen

mehr Einfluss auf Meinungsbildung- und Entscheidungsprozesse haben oder sogar ganz auf sie übergehen?

- Die sprachliche Präzision der Begrifflichkeiten fehlt im aktuellen Partizipationsdiskurs. Hieraus resultierende Missverständnisse können zur Frustration bei den beteiligten Akteuren führen. Konkretes Beispiel ist die Verwendung des Begriffs „Mediator" der suggeriert, dass es bei Öffentlichkeitsbeteiligung immer um eine konfliktträchtige Auseinandersetzung geht, was jedoch nicht notwendigerweise der Fall ist. Deshalb sollte der neutralere Begriff der Moderation verwendet werden, da ansonsten ein gewisses Partizipationsverständnis (Beteiligung lediglich als konfliktreduzierendes, akzeptanzschaffendes Instrument) vermittelt wird.

Dialog-Spaziergang: Vertiefende Ausgestaltung einzelner Szenarien

Nach der Mittagspause wurden die Teilnehmer/innen in Paare aufgeteilt, die im Rahmen eines Spaziergangs die Ergebnisse der Kleingruppenarbeit weiter vertiefen sollten. Als Orientierung dienten dabei die folgenden drei Fragen:

- *Was sollte ein wünschenswertes Szenario umfassen bzw. was sollte unbedingt realisiert sein?*
- *Wie sieht ein wünschenswertes Szenario aus? (Kann eine Weiterentwicklung / Konkretisierung eines präsentierten Szenarios sein oder auch eine neue Kombination verschiedener Elemente sein.)*
- *Was sind mögliche Handlungsempfehlungen für die Realisierung des gewünschten Szenarios?*

Die Dokumentation der Ergebnisse des Dialog-Spaziergangs erfolgte durch die Moderatorin und Moderatoren, so dass sich die Teilnehmenden selbst keine Notizen zu machen brauchten und sich ganz auf das Gespräch konzentrieren konnten. Die Gesprächspaare konnten zu einem der drei Moderatoren gehen, die bzw. der die Ergebnisse notierte und anschließend zusammenfassend und abstrahierend im Plenum vorstellte.

Dialogpaar 1 – Professionelle Partizipationskultur

Das Dialogpaar hat keine eindeutige Präferenz für ein Szenario, sondern kombiniert einzelne Elemente verschiedener Szenarien. Eine grundsätzliche Aussage ist, dass durch Beteiligung die politischen Eliten aber auch andere Akteure „begrenzt" werden, d. h. Partizipationsprozesse empfehlen der Politik eine Entwicklungsrichtung, so dass sie sich in ihrer Gestaltungsfreiheit eingeschränkt fühlen kann. Beteiligung muss gut gemacht werden – dieses verlangt eine professionelle Kultur der Partizipation.

Für dieses Dialogpaar ist der wichtigste Punkt die Entstehung einer professionellen Partizipationskultur. Dieses umfasst insbesondere folgende Aspekte:

- *Wissen*
  Bildung wird als eine zentrale Voraussetzung für die Weiterentwicklung einer erfolgreichen Beteiligungskultur gesehen. Das Bewusstsein für und das Wissen um existierende Beteiligungsmöglichkeiten und deren Anwendung sind die Grundlage, die eine deliberativ geprägte Partizipationskultur benötigt. Deshalb ist ein frühes Erlernen demokratischer und partizipativer Grundsätze wichtig. Konkret bedeutet dies, dass die Erziehung

zur mündigen Bürgerin bzw. zum mündigen Bürger bereits im Kindergarten und der Schule ansetzen sollte. Darüber hinaus ist bei der Durchführung von Partizipationsprozessen die Bewahrung, Dokumentation und Kommunikation gemachter Erfahrung wichtig. Dieses umfasst u. a. die Ernsthaftigkeit, mit der ein Prozess durchgeführt worden ist oder auch Rückmeldungen über die Effekte, die durch einen Partizipationsprozess erzielt wurden. Hierdurch kann einerseits die Qualität partizipativer Verfahren verbessert werden und andererseits kann die Teilnahme auch für Personen attraktiver gemacht werden, die bisher noch an keinem Partizipationsprozess teilgenommen haben.

- *Qualität des Verfahrens*
  Partizipationsprozesse können zu unterschiedlichen Anlässen, zu unterschiedlichen Themen und auf verschiedenen politischen Ebenen durchgeführt werden. Da es kein Beteiligungsverfahren gibt, dass universell für jeden Anlass verwendet werden kann, ist es wichtig, dass jeweils das Verfahren ausgewählt wird, das zur Gesamtsituation passt. Dieses muss dann noch dem jeweiligen Kontext angepasst werden. Des Weiteren ist auf eine professionelle Durchführung zu achten.
- *Evaluation*
  Die Evaluation durchgeführter Beteiligungsprozesse ist ein wichtiger Baustein, um die Erfahrungen für die Weiterentwicklung von Beteiligungsverfahren zu nutzen. Zugleich kann durch eine Evaluation die Legitimität erhöht werden, da deutlich wird, dass die Qualität der Durchführung überwacht wird und der Beteiligungsprozess ernst genommen wird.
- *Prozesstransparenz*
  Es ist wichtig, dass Beteiligungsprozesse möglichst transparent durchgeführt und kommuniziert werden. Die Teilnehmenden müssen wissen, ob es sich um ein entscheidungsorientiertes Verfahren der direkten Demokratie oder ein deliberatives Verfahren handelt, das ausschließlich beratenden Charakter hat. Ebenso müssen die Grenzen des Prozesses deutlich aufgezeigt werden. Diese Informationen sollten nicht nur den Teilnehmer/innen des Partizipationsprozesses vermittelt werden, sondern auch der Öffentlichkeit zur Verfügung stehen. Deshalb ist es wichtig, Beteiligungsprozesse von einer professionellen Öffentlichkeitsarbeit begleiten zu lassen, die eine öffentliche Diskussion sowohl des Themas als auch des Prozesses ermöglicht.

Dialogpaar 2 – Sicherheit und Ermöglichung

Das zweite Dialogpaar hat sich bei seiner Diskussion am Szenario 5 „Empowerment-Modell“ orientiert, wobei es offen ließ, ob es für umsetzbar gehalten wird. Es werden hier grundsätzliche Grenzen der Partizipation gesehen: So ist es nicht möglich, jedes Thema zum Gegenstand eines Beteiligungsprozesses zu machen. Dieses würde zusätzlich die Gefahr der persönlichen Überlastung der Bürger/innen beinhalten, die in ein abnehmendes Interesse an Partizipation münden könnte.

Folgende Punkte werden vom zweiten Dialogpaar als wichtige Faktoren für die erfolgreiche Durchführung von Partizipationsprozessen gesehen:

- *Bereitstellung notwendiger Ressourcen*
  Es gibt unterschiedliche Ressourcen, die notwendig sind, um einen Partizipationsprozess erfolgreich durchführen zu können. Zum einen müssen adäquate finanzielle Mittel be-

reitgestellt werden, um den Prozess angemessen durchzuführen. Dieses umfasst vor allem organisatorische Kosten, die durch die Anmietung von Räumlichkeiten und Catering entstehen. Hinzu kommt die Bezahlung eines Durchführungsträgers, der den Prozess gründlich vorbereitet, durchführt und auswertet. Die Verwaltung könnte in diesem Zusammenhang eine wichtige Rolle beim Ausgleich zwischen unterschiedlich ausgestatteten Akteuren einnehmen, indem sie beispielsweise finanzielle Mittel für die Vorbereitung auf einen partizipativen Prozess bereitstellt. Hierdurch soll eine Chancengleichheit aller Akteure für die Teilnahme am Beteiligungsprozess sichergestellt werden. Eine weitere wichtige Ressource, die zur Verfügung gestellt werden muss, ist Wissen. Bei Beteiligungsprozessen, die sich in erster Linie an die Bürgerschaft richten, muss davon ausgegangen werden, dass die Teilnehmer/innen über einen unterschiedlichen Wissenstand verfügen. Deshalb ist es notwendig, eine gemeinsame Wissensbasis herzustellen, die als Grundlage gemeinsamer Diskussionen dient und zur Entwicklung gemeinsamer Empfehlungen führt. Das notwendige Wissen kann durch externe Expertisen, beispielsweise in Form von Vorträgen, in einen Beteiligungsprozess eingebracht werden. Um die Bereitstellung der oben genannten Ressourcen sicherzustellen, ist ein sicherer rechtlicher Rahmen notwendig, der den verschiedenen Akteuren die Möglichkeit gibt, Bedarfe zu formulieren und die entsprechend notwendigen Ressourcen zu beantragen bzw. bereitzustellen.

- *Ein eindeutiges und verständliches Initiativrecht*
  Ein wichtiger Teil eines rechtlichen Rahmens müssen klar formulierte Initiativrechte sein, die über eine reine Betroffenen- oder Widerspruchsbeteiligung hinausgehen. Es muss eindeutig geregelt sein, welche Akteure auf welche Weise einen Beteiligungsprozess initiieren können. Dieses ist eine Voraussetzung, um Beteiligungsprozesse zu einem Teil der gesamtgesellschaftlichen Demokratisierung zu machen.
- *Bildung als Voraussetzung für Partizipation*
  Auch dieses Dialogpaar sieht Bildung als eine wichtige Voraussetzung für Inklusion und Empowerment, die grundsätzlich die Wahrscheinlichkeit der Teilnahme an partizipativen Prozessen erhöht. Hierbei handelt es sich allerdings um ein strategisches Ziel, das über einen mittel- bis langfristigen Zeithorizont verfolgt werden muss.
- *Verbindlichkeit*.
  Um Frustrationen bei den beteiligten Akteuren zu vermeiden, ist es wichtig, dass die Verbindlichkeit von Beteiligungsprozessen geklärt und allen Akteuren bekannt ist. Es geht hierbei vor allem um die Verbindlichkeit im Umgang mit den Ergebnissen partizipativer Prozesse.

Dialogpaar 3 – Schnittstellen: Frühzeitige Einbindung der Politik

Das dritte Dialogpaar hat sich nicht auf ein bestimmtes Szenario konzentriert, sondern formulierte allgemeine Anforderungen für Schnittstellen zwischen den relevanten Akteuren (Bürgerschaft, Verwaltung und Politik). Diese Schnittstellen werden als ein wichtiger Baustein für die erfolgreiche Implementierung konsultativer bzw. deliberativer Verfahren in das politische System gesehen.

Die zentrale Forderung dieses Dialogpaars lautet, dass die Rolle der Politik konkret beschrieben und festgelegt werden muss. Folgende Aspekte sollten in diesem Zusammenhang beachtet werden:

- *Frühzeitige Einbindung der Politik*
  Wenn Beteiligungsverfahren von Bürger/innen initiiert werden, muss die Politik ihre Zustimmung geben. Aus diesem Grund soll eine Anbindung der Politik bereits im Vorfeld partizipativer Prozesse stattfinden, was auch die Umsetzung der Prozessergebnisse erleichtert. Das Commitment der Politik ist demnach die Voraussetzung für eine erfolgreiche Durchführung und Umsetzung partizipativer Prozesse.
- *Hohe Transparenz des Prozesses und der Ergebnisse*
  Der Beteiligungsprozess und die Ergebnisse müssen für die Politikerinnen und Politiker möglichst transparent sein. Dieses umfasst beispielsweise konkrete Informationen über die Entstehung der Ergebnisse. Eine so geartet Prozess- und Ergebnistransparenz verdeutlicht, wie die Ergebnisse entstanden sind und ist deshalb wichtig, um sie besser zu verstehen. Sie ist zugleich die Voraussetzung für einen nachhaltigen Lernprozess der Politik im Umgang mit Partizipationsprozessen.

Eine Empfehlung des Dialogpaars betrifft das „Lernen aus Beispielen". Hierbei geht es um einen intensivierten kommunalen Erfahrungsaustausch, in dem Politiker/innen beziehungsweise Verwaltungsmitarbeiter/innen aus verschiedenen Kommunen sich zu einem Erfahrungsaustausch treffen, um in einem geschützten Raum Good Practice-Beispiele, aber auch eventuelle Bedenken, Zweifel und Fragen zum Thema Partizipation zu diskutieren. Der Erfahrungsaustausch soll dazu dienen, auf Seiten der Politik und der Verwaltung Vorbehalte und Hemmungen bezüglich des Themas Partizipation abzubauen.

Dialogpaar 4 – Institutionalisierung durch Erweiterung bestehender Strukturen

Das vierte Dialogpaar hat allgemeine Rahmenbedingungen und Maßnahmen formuliert, um partizipative Bausteine in das bestehende politische System erfolgreich zu integrieren.

Um die weitergehende Institutionalisierung partizipativer Elemente innerhalb der Verwaltung erfolgreich zu etablieren, muss der Austausch zwischen den Verwaltungsressorts verbessert werden, damit das Thema Partizipation ressortübergreifend thematisiert werden kann. Deshalb ist es wichtig, bestehende Ressortgrenzen abzusenken. Als zweite Maßnahme sollte eine Stelle geschaffen werden, die federführend für das Thema Partizipation zuständig ist. Im Gegensatz zu der in den Szenarien vorgeschlagenen Einrichtung von Stabs- oder Leitstellen, spricht sich das vierte Dialogpaar gegen die Schaffung neuer Strukturen im Sinne von Stellen aus. Einem eigenständigen Ressort für Beteiligung würde die Anbindung an konkrete Themen und Problemstellungen fehlen, was sich insgesamt negativ auf mögliche Beteiligungsprozesse auswirken könnte. Stattdessen sollen bereits bestehende Verwaltungsstrukturen weiterentwickelt werden. Als besonders geeignet werden Verwaltungseinheiten gesehen, die sich mit dem Thema „Nachhaltige Entwicklung" beschäftigen, da eine nachhaltige Entwicklung immer auch die Beteiligung verschiedener Akteure umfasst. Partizipation sollte als ein Element einer nachhaltigen Entwicklungsstrategie etabliert werden. Ziel dieses Vorgehens ist die Schaffung eines lernenden Systems, was insbesondere organisationales Lernen betrifft, und in dem sich die verschiedenen Ressorts über einen gemeinsamen Erfahrungsaustausch und punktuelle Kooperation das Thema Partizipation aneignen. Es handelt sich dabei um einen fortlaufenden Lernprozess, der Teil einer nachhaltigen Entwicklung einer Kommune oder Stadt ist.

Vertrauensbildung ist ein weiteres Ziel einer solchen Entwicklung. Sie muss sowohl auf Seiten der Verwaltung als auch der Bürger/innen und der Politik erfolgen. Grundsätzlich muss das Vertrauen zwischen den Akteuren erhöht werden, damit sich die Akteure nicht als Konkurren-

ten sondern als Kooperationspartner verstehen. Des Weiteren müssen alle Akteure Vertrauen in partizipative Prozesse haben, d.h. sie müssen die Erfahrung machen, dass sie von Partizipationsprozessen profitieren. Dem Dialogpaar ist es wichtig, dass der Begriff des Rathauses mit neuem Leben gefüllt wird: Es sollte ein Ort sein, an dem die Bürgerschaft Rat einholen aber auch geben kann. Die Verwaltung muss die Kooperation mit den Bürger/innen auf Augenhöhe suchen.

Das vierte Dialogpaar nennt folgende Handlungsempfehlungen:

- Es müssen entschlossene und nachhaltige Entscheidungen der Verwaltung und Politik zugunsten von Partizipation getroffen werden. Ohne ein derartiges Bekenntnis zur Partizipation fehlt dem oben beschriebenen Lernprozess die Grundlage.
- Es muss eine lernende Verwaltung etabliert werden, die sich Schritt für Schritt das Thema „Partizipation“ erarbeitet.
- Für eine nachhaltige Partizipation muss die Stadt- bzw. Kommunalentwicklung für die Bürger/innen möglichst transparent sein.
- Es müssen Rahmenbedingungen für partizipative Prozesse geschaffen werden. Diese müssen flexibel genug gestaltet sein, um auf verschiedene Ausgangslagen anwendbar zu sein. Zu starre Rahmenbedingungen würden die Wahrscheinlichkeit erhöhen, dass die Etablierung partizipativer Prozesse als Teil des politischen und administrativen Systems scheitert.

Das Dialogpaar benennt auch Probleme, die aus ihren Vorschlägen resultieren: (1) Es ist nicht klar, wie die Politik und die Verwaltung zum eindeutigen Bekenntnis für Partizipation bewegt werden können, wenn sie nicht ohnehin schon von Partizipation überzeugt sind. (2) Die Umsetzung und Initiierung des oben skizzierten nachhaltigen Lernprozesses muss noch ausformuliert werden.

Handlungsempfehlungen für die Erweiterung des politischen Systems um partizipative Elemente

Zum Abschluss des Partizipationssalons formulierten die Teilnehmer/innen auf der Basis der zuvor entwickelten Ergebnisse ihre Vorschläge für konkrete Handlungsempfehlungen, die einen Weg in ein partizipativ ergänztes politisches System weisen sollen. Die Empfehlungen wurden im Plenum von den Expert/innen diskutiert, ausformuliert und vom Moderationsteam dokumentiert.

Zuvor äußerten die Teilnehmer/innen noch folgende grundlegende Statements:

- Es wird eine stärkere Konkretisierung gewünscht, wenn über Partizipation gesprochen wird. Der Kontext muss möglichst konkret dargestellt werden und es sollte immer klar definiert werden, welche politische Ebene und welche Partizipationsform gemeint ist.
- Um die Sinnhaftigkeit der Anwendung partizipativer Verfahren besser einschätzen zu können, ist es notwendig, Kriterien für eine erfolgreiche Beteiligung zu definieren. Dieses kann auch die Formulierung von allgemein gültigen Qualitätskriterien für Bürgerbeteiligung erleichtern.
- Die kommunale Politik muss gestärkt werden. Es muss eine klare Abgrenzung des Zuständigkeitsbereichs von Politik und der Einflussmöglichkeiten von Partizipation geben.

Folgende Handlungsempfehlungen werden von den Expert/innen des Partizipationssalons genannt:

Bildung: Beteiligung lernen!

Beteiligung muss in allen Lebensbereichen früh gelebt, geübt und erlernt werden. Dies muss für alle Bevölkerungsgruppen gelten. (Mögliche Orte: Kindergärten und Grundschulen)

Transparenz über die Rolle der Teilnehmer/innen eines Partizipationsprozesses

Jede/r Teilnehmer/in eines Partizipationsprozesses muss wissen, welche Rolle sie/er in einem Beteiligungsprozess einnimmt und welche Grenzen der Prozess hat.

Evaluation und sozialwissenschaftliche Begleitforschung partizipativer Prozesse

Mögliche Gütekriterien für partizipative Prozesse müssen durch Forschung und Reflektion weiterentwickelt werden. Allgemeine Diskussionen und wissenschaftlich-systematische Darstellungen sind notwendig und nicht voneinander zu trennen. Hierbei ist es wichtig, dass unterschiedliche Akteursgruppen in der Evaluation berücksichtigt werden (in Abstimmung mit den beteiligten Akteuren).

Initiativrecht

Es sollte ein Initiativrecht für partizipative Projekte etabliert werden, das der Bürgerschaft entsprechende Rechte einräumt.

Bereitstellung von Ressourcen

Schaffung einer Instanz, die unter festgelegten Voraussetzung Ressourcen (finanziell, Infrastruktur etc.) für autonome partizipative Prozesse zur Verfügung stellt. Hierfür ist es notwendig, Kriterien zu definieren, anhand derer entschieden werden kann, wann ein Prozess legitimer Weise Ressourcen erhalten kann.

4.4 Reflexion

Wie die Ergebnisdarstellung zeigt, sind in den Fachdialogen durch die gemeinsamen Diskussionen an vielen Stellen Fragen eher aufgeworfen worden, als sie zu beantworten. Dieses darf nichtzwangsläufig negativ gesehen werden, da diese Fragen deutlich machen, wo auch bei den Expert/innen noch Unklarheiten bestehen und damit weiterer Klärungsbedarf notwendig ist. Durch die Kürze der Zeit, die für jeden Fachdialog zur Verfügung stand und durch die hohe Komplexität des Untersuchungsgegenstandes ist es nicht immer gelungen, auf den Punkt gebrachte Ergebnisse zu formulieren. So konnte kein Szenario für die Entwicklung eines politischen Systems mit zusätzlichen partizipativen Elementen entwickelt werden. Dennoch ist das Ziel erreicht worden, die Forschungsergebnisse durch externe Expertise weiter zu vertiefen und zu kommentieren. Die Fachdialoge haben einen Austausch zwischen Fachleuten mit unterschiedlichen Hintergründen (Wirtschaft, Wissenschaft, Zivilgesellschaft, Politik, Verwaltung) ermöglicht und klar aufgezeigt, welche Faktoren für eine erfolgreiche Erweiterung des poltischen Systems um partizipative Elemente verfolgt werden müssen. Auf Basis dieser Faktoren konnte das Forschungsteam ein mögliches Bild einer zukünftigen Entwicklung zeichnen, das eher inspirierenden Charakter hat und nicht den Anspruch haben kann, zukünftige Entwicklungen vorherzusagen.

Die Ergebnisse des Partizipationslabors zeigen, dass es einerseits einen Bedarf an mehr Partizipation gibt und andererseits die Qualität der Partizipation und der Beteiligungsverfahren noch stärker thematisiert werden muss. Ziel einer verstärkten Partizipation ist die Sicherstellung der Entscheidungsfähigkeit der Politik und die Herstellung von zusätzlicher Legitimation für einzelne Entscheidungen.

Im Detail gibt es jedoch noch viel Klärungsbedarf. Wie der erste Teil des Partizipationslabors zeigte, umfasst dieses sowohl eine weitere Präzisierung zentraler Begriffe (Empowerment, Inklusion, Transparenz) als auch die Ausgestaltung, das heißt die konkrete Umsetzung dieser für partizipative Prozesse essenziellen Kriterien und Bewertungsmaßstäbe.

Der Partizipationssalon hat gezeigt, dass die Expert/innen konkrete Vorstellungen und Empfehlungen für die Erweiterungen des politischen Systems um partizipative Elemente haben.

Die Ergebnisse zeigen, dass die einzelnen Szenarien nicht als Blaupause für die Entwicklung eines um weitere partizipative Elemente ergänzten politischen Systems dienen können. Die Expert/innen haben vielmehr einzelne Elemente identifiziert, die als Bausteine für die Etablierung eines beteiligungsorientierten politischen Systems hilfreich sind. Hierzu gehören das Empowerment, eine stärkere Institutionalisierung partizipativer Elemente, die Initiierung von Lernprozessen, eine allgemein gültige Definition der Rolle der Politik (Transgovernance) die Sicherstellung der Transparenz von Beteiligungsprozessen und die Evaluation von Beteiligungsprozessen mit dem Ziel, sie weiter zu entwickeln.

Grundsätzlich sollte Partizipation nicht als Bedrohung, sondern als Chance begriffen werden. Auch wenn bereits eine Öffnung für das Thema Partizipation in Politik und Verwaltung zu spüren ist, müssen noch entsprechende Kompetenzen aufgebaut werden. Eine wichtige Rahmenbedingung, die von den Expert/innen der Fachdialoge an verschiedenen Stellen betont wird, ist die finanzielle Ausstattung. Ohne die Bereitschaft, ausreichende finanzielle Ressourcen für die Planung, Durchführung, Auswertung und Weiterentwicklung partizipativer Prozesse bereitzustellen, können sie nicht dauerhaft etabliert werden.

4.5 Zwischenfazit: Zukunftsentwurf eines politischen Systems, das um partizipative Elemente erweitert ist

Im Partizipationssalon sind die fünf präsentierten Szenarien von den Teilnehmer/innen engagiert diskutiert worden. Allerdings ist aufgrund der kurzen Zeit, die zur Verfügung stand, kein wünschenswertes Szenario identifiziert bzw. konstruiert worden. Es wurden vielmehr einzelne Aspekte und Bausteine diskutiert, die für die Umsetzung eines politischen Systems, das um weitere partizipative Elemente ergänzt ist, relevant sind. Auf der Basis dieser Bausteine wird im Folgenden ein Zukunftsentwurf erstellt, der einen Ausblick auf ein politisches System geben soll, das um deliberative Elemente erweitert ist.

Die Expert/innen haben im Partizipationssalon drei Aspekte identifiziert, die für eine erfolgreiche Ergänzung des politischen Systems um deliberative Elemente notwendig sind: (1) die Erweiterung der bestehenden Partizipationskultur, (2) die Schaffung adäquater politischer und administrativer Rahmenbedingungen für einen verstärkten Einsatz partizipativer Verfahren und (3) die Sicherstellung einer hohen Qualität bei der Durchführung von Verfahren der Öffentlichkeitsbeteiligung.

4.5.1 Die Erweiterung der bestehenden Partizipationskultur

Um deliberative Verfahren der Öffentlichkeitsbeteiligung zu einem dauerhaften Element des politischen Systems zu machen, ist eine Erweiterung der bestehenden Partizipationskultur notwendig. Die derzeitige politische Partizipation beschränkt sich vorrangig auf Kommunal-, Landtags- oder Bundestagswahlen. Allerdings ist in den vergangenen Jahren ein deutlicher Anstieg des Interesses an direkter Beteiligung zu erkennen. So ist im Volksbegehrensbericht 2012 von

Mehr Demokratie e.V zu lesen, dass „die Zahl der Volksbegehren und Volksentscheide seit Anfang der 90er Jahre kontinuierlich steigt.“ (Rehmet 2012; S.34). Leider gibt es keine flächendeckenden Erhebungen über die Anzahl der freiwillig, im Sinne von nicht institutionalisierten, durchgeführten Verfahren der Öffentlichkeitsbeteiligung. Einen Hinweis darauf, dass auch hier das Interesse steigt, liefert zum Beispiel der Nachhaltigkeitsindikator der Stadt Augsburg. Er zeigt, dass der Anteil freiwilliger Beteiligungsverfahren an der Gesamtzahl durchgeführter Beteiligungsverfahren der städtebaulichen Planung in Augsburg in den vergangenen zehn Jahren insgesamt gestiegen ist und sich auf einem hohen Niveau zwischen 60 und 70 Prozent etabliert hat (Stadt Augsburg 2013). Die Erweiterung der bestehenden Partizipationskultur zielt also vor allem auf die Stärkung bzw. dauerhafte Etablierung informeller Beteiligungsverfahren im politischen bzw. administrativen System ab. Im Partizipationssalon wurden zwei Faktoren identifiziert, die zur Erweiterung der bestehenden Partizipationskultur maßgeblich beitragen. Das sind zum einen die Vermittlung von beteiligungsrelevantem Wissen und zum anderen die Möglichkeit, Partizipation zu erleben und dadurch eigene Erfahrungen zu machen sowie notwendige Kompetenzen zu erlernen.

Bildung ist die zentrale Voraussetzung für eine höhere Beteiligung der Bürger/innen an politischen Entscheidungsprozessen. Durch die Vermittlung von beteiligungsrelevantem Wissen soll in der Bevölkerung das Bewusstsein für und das Wissen um existierende Beteiligungsmöglichkeiten und deren Anwendung gestärkt werden. Die Wissensvermittlung erfolgt auf zwei Arten: Kurzfristig sind Informationen rund um das Thema Öffentlichkeitsbeteiligung zusammenzutragen und allgemein verständlich aufzubereiten. Mittel- und langfristig soll das frühzeitige Erlernen demokratischer und partizipativer Grundsätze gefördert werden. Neben schriftlichem Informationsmaterial, das über die verschiedenen Möglichkeiten der Partizipation informiert und Hinweise und Tipps für die Initiierung solcher Prozesse liefert, können auch Beratungsstellen oder -termine eingerichtet werden, wo interessierte Bürger/innen Antworten auf ihre Fragen rund um die Öffentlichkeitsbeteiligung erhalten. Durch eine gezielte und offensive Kommunikation dieser Informationen sollen aber auch bisher beteiligungsferne Schichten an das Thema herangeführt werden. Mittel- und langfristig soll die Vermittlung partizipationsrelevanten Wissens und praktischer Erfahrungen bereits in Kindertagesstätten und Schulen gefördert werden. Durch das frühe Erlernen demokratischer und partizipativer Grundsätze soll eine Erziehung zu mündigen Bürger/innen das Interesse breiter Teile der Gesellschaft an Öffentlichkeitsbeteiligung fördern. Dieses soll zugleich zur Aktivierung und Inklusion derjenigen Gesellschaftsgruppen beitragen, die bisher in partizipativen Prozessen unterrepräsentiert sind. Die Wissensvermittlung hat somit auch Empowerment-Effekte.

Eine weitere wichtige Maßnahme für die Erweiterung der bestehenden Partizipationskultur ist die regelmäßige Durchführung von Verfahren der Öffentlichkeitsbeteiligung. Dahinter steht die Idee, dass Partizipation am besten erlernt wird, wenn man sie erlebt. Durch die Teilnahme und den Austausch mit anderen Bürger/innen werden wichtige Erfahrungen gesammelt und zugleich kommunikative Kompetenzen erlernt, die für deliberativ arbeitende Verfahren notwendig sind. Es ist nicht nur wichtig Verfahren der Öffentlichkeitsbeteiligung regelmäßig durchzuführen, sondern sie müssen auch ausreichend finanziert sein, um den gewünschten Erfahrung und Kompetenzgewinn zu erzielen, der für die Erweiterung der bestehenden Partizipationskultur wichtig ist.

4.5.2 Schaffung politischer und administrativer Rahmenbedingungen

Neben der beschriebenen Erweiterung der bestehenden Partizipationskultur müssen im politisch-administrativen System Rahmenbedingungen geschaffen werden, die deliberative partizipative Elemente stärken. Dieses umfasst sowohl neue rechtliche Regelungen als auch Absprachen beziehungsweise Arrangements, die sich außerhalb der rechtlichen Ebene befinden.

Aus dem Bereich der rechtlichen Regelungen ist die Etablierung eines eindeutigen und verständlichen Initiativrechts für Verfahren der Öffentlichkeitsbeteiligung notwendig. Eine derartige rechtliche Festschreibung würde deliberative Partizipationsprozesse auf eine sichere Grundlage stellen, da es objektive Kriterien gäbe, anhand derer bestimmt werden könnte, in welchen Situationen Öffentlichkeitsbeteiligung initiiert werden kann. Zusätzlich wäre durch solch eine Regelung auch festgelegt, wie solche Verfahren oder Prozesse initiiert werden können. Sie würde allen Akteuren (Bürger/innen, Verwaltung, Politik) mehr Sicherheit bei der Planung deliberativer Partizipationsprozesse geben.

Ebenso ist eine Festlegung klarer Regeln für den Umgang mit den Ergebnissen aus deliberativen Prozessen der Öffentlichkeitsbeteiligung wünschenswert. Hierdurch sollen partizipative Alibiveranstaltungen vermieden werden, die bei den teilnehmenden Bürger/innen zu Frustrationen führen würden. Im Extremfall könnten diese Regelungen eine Verknüpfung mit direktdemokratischen Verfahren beinhalten. So könnte beispielsweise festgelegt werden, dass eine unzureichende Beachtung der Ergebnisse nach dem Ablauf eines zuvor gelegten Zeitraums automatisch zu einem Bürger- beziehungsweise Volksentscheid führt. Im Idealfall sind diese Regeln ebenfalls rechtlich kodifiziert. Sie können aber auch den Charakter einer freiwilligen Selbstverpflichtung von Seiten der Politik und der Verwaltung haben.

In diesem Kontext ist auch die Forderung der Teilnehmer/innen des Partizipationssalons nach einem klaren Bekenntnis der Politik zur frühzeitigen Öffentlichkeitsbeteiligung zu verstehen. Es kann bei entsprechender Glaubwürdigkeit ein Startpunkt für die Einbindung deliberativer Elemente in das politische System sein, da es relevanten Akteuren aus der Verwaltung und der Politik mehr Planungssicherheit gibt. Eine stärkere Einbindung könnte sich anfangs in der Formulierung von Leitbildern und Strategien äußern und später in die Bildung institutioneller Strukturen münden. Im Rahmen eines solchen Bekenntnisses könnte auch eine klare Abgrenzung des Zuständigkeitsbereichs der Politik vom Einflussbereich deliberativer Verfahren der Öffentlichkeitsbeteiligung erfolgen. Dieses soll bestehenden Befürchtungen der Politiker/innen bezüglich eines möglichen Verlustes von Entscheidungsmacht entgegenwirken. Die Expert/innen des Partizipationssalons sind sich einig, dass nicht der Eindruck entstehen darf, dass die Bürger/innen alle Aufgaben der Politiker/innen übernehmen. Die Entscheidungsmacht liegt weiterhin bei der Politik. Das eigene Rollenverständnis der Politik muss sich allerdings dergestalt wandeln, dass ein ernsthaftes Interesse an der Meinung der Bürger/innen und dessen Berücksichtigung im politischen Entscheidungsfindungsprozess selbstverständlich wird.

Die Expert/innen des Partizipationssalons sind sich darin einig, dass eine qualitativ hochwertige Öffentlichkeitsbeteiligung ihren Preis hat, wenn sie Faktoren wie Inklusion und Transparenz adäquat berücksichtigt. Dieses ist ein entscheidender Grund, weshalb partizipative Prozesse derzeit oftmals erst gar nicht initiiert oder in einer stark reduzierten Form durchgeführt werden. Ein nicht ausreichend ausfinanzierter Partizipationsprozess läuft Gefahr, das eigentliche Ziel eines inklusiven und transparenten deliberativen Prozesses zu verfehlen. Solche Prozesse

führen zu Frustrationen bei den Prozessbeteiligten, die im schlimmsten Fall in eine allgemeine Ablehnung von Öffentlichkeitsbeteiligung münden können.

4.5.3 Qualität der Verfahren der Öffentlichkeitsbeteiligung sichern

Die dritte zentrale Empfehlung, die sich aus dem Partizipationssalon ableiten lässt, betrifft die Qualität bzw. Qualitätssicherung von Verfahren, die zur informellen Öffentlichkeitsbeteiligung genutzt werden. Durch eine hohe Qualität der Verfahren wird gewährleistet, dass die Ergebnisse aus dem Beteiligungsprozess zielführend sind und die normativen Aspekte der Öffentlichkeitsbeteiligung (Inklusion, Transparenz, Empowerment) beachtet werden.

Neben einer professionellen Durchführung, d. h. dem Einsatz eines erfahrenen Moderationsteams zur Vorbereitung, Durchführung und Auswertung von Prozessen der Öffentlichkeitsbeteiligung, steht vor allem die Auswahl der angemessenen, passenden Beteiligungsverfahren im Vordergrund. Es ist nicht weiter verwunderlich, dass die Erfahrungen zeigen, dass jeder Beteiligungsprozess einzigartig ist. Auf den ersten Blick scheinen viele Partizipationsprozesse thematisch gleich oder zumindest ähnlich zu sein (beispielsweise Themen der Stadtplanung) und bieten daher einen Anreiz zur Nutzung bewährter Verfahren. Die konkreten Rahmenbedingungen partizipativer Prozesse machen diese jedoch einzigartig: Ist das Thema bereits auf der öffentlichen Agenda oder handelt es sich um ein vergleichsweise neues, unbekanntes Themenfeld? Bestehen bereits Konflikte und wenn ja, zwischen welchen Akteuren (innerhalb der Politik oder zwischen der Bevölkerung/Bürgerinitiativen und der Politik)? Gab es bereits Beteiligungsprozesse zu diesem Thema und wie müssen/sollen diese Eingang in den neuen Beteiligungsprozess finden? Dieses sind nur einige Faktoren, die Einfluss auf die konkreten Rahmenbedingungen haben. Deshalb ist es wichtig, dass nach einer gründlichen Analyse der Ausgangslage Beteiligungsverfahren ausgewählt werden, die zur vorgefundenen Situation passen, d. h. geeignet sind, Ergebnisse zu generieren, die eine möglichst breite Unterstützung finden (vgl. dazu Kapitel 3.3 Schlussfolgerungen aus der Matrix). Trotz der Vielzahl der Beteiligungsverfahren, die existieren (siehe Partizipationsmatrix im Anhang, sowie digitale Version auf beigefügter CD), ist oftmals eine zusätzliche Anpassung der standardisierten Verfahren notwendig, um die spezifischen Kontextbedingungen angemessen zu berücksichtigen. Dieses zeigen bereits die Anwendungsbeispiele in der Partizipationsmatrix, die meist Abweichungen zu den idealtypischen Beschreibungen aufweisen. Diese Anpassung sollte möglichst durch ein erfahrenes Moderationsteam erfolgen, das in enger Absprache mit den Auftraggebern einen auf die Situation zugeschnittenen Beteiligungsprozess gestaltet.

Innerhalb des Beteiligungsprozesses ist die Vermittlung relevanter Informationen besonders wichtig. Sie bildet die Grundlage und das Material, aus denen die im Partizipationsprozess beteiligten Bürger/innen ihre Empfehlungen entwickeln. Um einer möglichst breiten Öffentlichkeit die Teilnahme am Prozess zu ermöglichen, ist nicht nur darauf zu achten, alle relevanten Informationen (ggf. auch verschiedene Perspektiven) zu präsentieren, sondern sie auch leicht verständlich zu gestalten. Dies gilt sowohl für schriftliche Informationsmaterialien als auch für eventuelle mündliche Vorträge innerhalb eines Partizipationsprozesses. Im Vorfeld können allgemein verständliche Informationen dazu beitragen, auch bei beteiligungsfernen Schichten Interesse zu wecken (Empowerment), was sich wiederum positiv auf die Vielfalt der Zusammensetzung der Prozessbeteiligten auswirkt (Inklusion).

Ein weiteres bedeutendes Qualitätsmerkmal ist die Kommunikation des Öffentlichkeitsbeteiligungsprozesses. Dies betrifft sowohl die Kommunikation innerhalb des Prozesses als auch die

Kommunikation nach außen. Ziel ist es, eine möglichst hohe Transparenz des Beteiligungsprozesses herzustellen. Nach innen muss den Teilnehmer/innen deutlich sein, was ihre Rolle innerhalb des Prozesses ist und welche Ziele und existierenden Entscheidungsspielräume es gibt. Hierdurch soll sichergestellt werden, dass die Prozessbeteiligten wissen, welche Ergebnisse durch den Beteiligungsprozess erreicht werden sollen, um falsche Erwartungen an den Prozess zu vermeiden. Ebenso wichtig ist die öffentliche Kommunikation sowohl über die Struktur des Beteiligungsprozesses als auch über die Ergebnisse nach außen. Hierdurch wird der Partizipationsprozess einer breiten Öffentlichkeit zugänglich gemacht, die zusätzlich die Möglichkeit erhalten kann, die Ergebnisse des Prozesses durch weitere Empfehlungen, Anmerkungen oder Ideen anzureichern. Zudem erhöht ein transparenter Umgang mit dem Ablauf und den Ergebnissen aus Beteiligungsprozessen ihre Legitimität.

Um die Qualität von Partizipationsverfahren und -prozessen langfristig zu sichern, ist eine regelmäßige Evaluation von Beteiligungsverfahren notwendig. Partizipationsprozesse sind nicht statisch. Wie bereits oben beschrieben, müssen sie an die jeweiligen Rahmenbedingungen angepasst werden. Zusätzlich ist auch der Einfluss des Faktors Zeit zu berücksichtigen: Die Verfahren müssen auch auf mögliche zukünftige Bedürfnisse eingehen können und sie entsprechend im Prozessdesign berücksichtigen, wie beispielsweise die zunehmende Integration von Online-Bausteinen. Eine Evaluation trägt dazu bei, die Stärken und Defizite durchgeführter Verfahren zu identifizieren und bildet damit die Voraussetzung für die notwendige kontinuierliche Weiterentwicklung partizipativer Verfahren.

4.5.4 Ein Blick in die Zukunft

Um die möglichen Effekte der drei zuvor erläuterten Aspekte verständlicher und plastischer zu machen, werden im Folgenden ihre Auswirkungen auf die Politik, die Verwaltung und die Gesellschaft erläutert. Hierbei wird jeweils zwischen kurzfristigen (innerhalb der nächsten fünf Jahre) und mittel- bis langfristigen Auswirkungen (fünf bis fünfzehn Jahre) unterschieden.

Die Beschreibung der Auswirkungen bezieht sich sowohl auf bereits vorhandene Entwicklungen, die weiter gedacht werden, als auch auf Äußerungen der Expert/innen aus dem Partizipationssalon.

Auswirkungen auf die Politik

Die Politik spielt bei der Entscheidung für eine Erweiterung des politischen Systems um partizipative Elemente eine entscheidende Rolle. Ihre Zustimmung und ihr Bekenntnis zu mehr Beteiligung von Bürger/innen bei politischen Sachentscheidungen bildet die Grundlage für die Öffnung des politischen Entscheidungsfindungssystems und der Verwaltung für deliberative Elemente. Für den Zukunftsentwurf wird deshalb davon ausgegangen, dass es ein klares Bekenntnis der Politik für mehr deliberative Bürgerbeteiligung gibt.

Kurzfristige Auswirkungen

Der zunehmende Legitimitätsverlust und die damit verbundene Politik- bzw. Parteienverdrossenheit machen die breitere Nutzung deliberativer Verfahren der Öffentlichkeitsbeteiligung notwendig, um das verlorengegangene Vertrauen in die Politik zurückzugewinnen. Deshalb nutzen immer mehr Kommunen freiwillige Verfahren der deliberativen Öffentlichkeitsbeteiligung, um die Ideen und Meinungen der Bürgerschaft in Erfahrung zu bringen. Anfangs befürchteten einige Politiker/innen, dass ihre Entscheidungskompetenzen beschnitten werden

und sie im schlimmsten Fall überflüssig werden. Diese Einschätzungen beruhen oftmals auf der unklaren Trennung zwischen deliberativen Verfahren der Öffentlichkeitsbeteiligung und direktdemokratischen Verfahren.[37] Einige Kommunalpolitiker/innen sind jedoch offen für neue Formen der Beteiligung und dienen als positive Beispiele bzw. Vorbilder für andere Kommunen (aktuell beispielsweise die Städte Heidelberg, Wolfsburg oder Bonn). So öffnen sich nach und nach immer mehr Kommunen der informellen Öffentlichkeitsbeteiligung und formulieren entsprechende Leitlinien, die jedoch den Charakter einer freiwilligen Selbstverpflichtung haben, und damit nicht eingeklagt werden können. Der Zuständigkeitsbereich der Politik bleibt jedoch unverändert, weil sie nach wie vor die eigentliche Entscheidungskompetenz innehat. Im Entscheidungsfindungsprozess werden allerdings zunehmend die Ergebnisse aus partizipativen Prozessen berücksichtigt. Sie werden ernst genommen und finden Eingang in die letztendliche Entscheidung. Auf Länderebene werden die kommunalen Entwicklungen im Bereich der informellen Partizipation mit zunehmendem Interesse verfolgt. Bereits heutzutage beginnen einzelne Bundesländer damit, wichtige politische Entscheidungen auch auf Länderebene durch informelle Formen der Bürgerbeteiligung vorzubereiten bzw. zu legitimieren. Diese Praxis wird immer häufiger von anderen Bundesländern übernommen und kann somit vom Erfahrungsaustausch untereinander profitieren.

Mittel- bis langfristige Auswirkungen

Die gesetzlich nicht geregelten Verfahren der Öffentlichkeitsbeteiligung werden zu einem festen Bestandteil des politischen Entscheidungsfindungsprozesses. Dieses geht mit einer zunehmenden Institutionalisierung informeller Partizipationsprozesse einher: es werden zunehmend Stabsstellen geschaffen, die die Exekutive in Partizipationsangelegenheiten beraten und unterstützen. Am schnellsten erfolgt dieses auf kommunaler Ebene, wo solche Stabsstellen nahezu flächendeckend eingeführt sind. Die Länderebene orientiert sich jedoch in verstärktem Maß an den erfolgreichen Beispielen der Kommunen. Immer mehr Länder richten Stabsstellen ein beziehungsweise berufen Staatsrät/innen, um das Thema Partizipation zu fördern und fest zu verankern. Auch die Bundesebene bleibt von diesen Entwicklungen nicht unbeeinflusst. Der Druck, bei wichtigen, richtungsweisenden Entscheidungen für das gesamte Land die Bürger/innen in den Entscheidungsfindungsprozess einzubeziehen, hat deutlich zugenommen. Nach den ersten Pilotprojekten (wie zum Beispiel Trassenführungen für die Stromverbindungen im Rahmen der Energiewende, bundesweite Suche nach einem Endlager für radioaktive Abfälle), die durchgeführt wurden, um zu testen, wie die Ergebnisse deliberativer Verfahren der Öffentlichkeitsbeteiligung in den konkreten Entscheidungsfindungsprozess integriert werden können, sind sie vermehrt auch auf Bundesebene als Teil des politischen Entscheidungsfindungsprozesses zu finden. Die Einführung direktdemokratischer Instrumente auf Bundesebene wird von überwiegenden Teilen der Politik jedoch nach wie vor strikt abgelehnt.

Die zunehmende Institutionalisierung führt auf kommunaler Ebene zu einer Formalisierung deliberativer Verfahren. Die bereits bestehenden Leitlinien zur Öffentlichkeitsbeteiligung, die derzeit bereits in beispielsweise Heidelberg existieren, werden zunehmend rechtlich festge-

[37] Deliberative Verfahren haben einen konsultativen Charakter, d.h. sie produzieren Empfehlungen, die keine Verpflichtung zur Umsetzung nach sich ziehen, während direktdemokratische Verfahren konkrete Entscheidungen nach sich ziehen.

schrieben und damit einklagbar. Diese Entwicklung führt zu einer nachhaltig veränderten Rolle der Politik: Als gewählte Repräsentanten behalten sie die finale Entscheidungsmacht, allerdings werden die Bürger/innen als Kooperationspartner auf Augenhöhe wahrgenommen. Das lokale Wissen der Bürgerschaft wird aktiv in politische Prozesse einbezogen und zunehmend auch eingefordert, um eine hohe Qualität und Legitimität von Sachentscheidungen sicherzustellen. Diese Entwicklung stellt das Verhältnis von Bürger/innen und Politik auf eine neue Vertrauensbasis, die insbesondere den Politiker/innen ihre Arbeit erleichtert.

Auswirkungen auf die Verwaltung

Die Verwaltung nimmt bei der Umsetzung und Etablierung informeller Partizipationsprozesse eine zentrale Rolle ein. Während die Politik die grundlegenden Entscheidungen für oder gegen mehr Partizipation trifft, ist die Verwaltung als ausführendes Organ maßgeblich für die konkrete Umsetzung erfolgreicher Partizipationsprozesse zuständig. Zugleich können auf Verwaltungsebene leichter Rahmenbedingungen geschaffen werden, die die Etablierung der informellen Öffentlichkeitsbeteiligung fördern. Deswegen ist die weitere Institutionalisierung von Partizipation innerhalb der Verwaltung ein zentraler Baustein bei der Erweiterung des politischen Systems um deliberative partizipative Element.

Kurzfristige Auswirkungen

Es kommt zu einem vermehrten Erfahrungsaustausch zwischen den Verwaltungen verschiedener Kommunen mit dem Ziel, von den positiven Erfahrungen anderer Kommunen zu lernen. Diese breitere Wissensbasis legt die Grundlage für die langfristige Etablierung des Themas Partizipation in der Verwaltung, die sich vor allem in der Übernahme bewährter Strukturen zur Umsetzung der Öffentlichkeitsbeteiligung äußert. Das wachsende Interesse an Partizipation in der Verwaltung führt zu einem steigenden Bedarf an partizipationsbezogenen Wissen, der durch einen ausschließlich verwaltungsinternen Wissensaustausch nicht befriedigt werden kann. Deshalb kommt es immer häufiger zu Kooperationen mit der Wissenschaft und externen Dienstleistern, die sich auf die Vorbereitung, Durchführung und Auswertung von Partizipationsprozessen spezialisiert haben. Sowohl der verwaltungsinterne Austausch als auch die Kooperationen mit externen Akteuren führen zu einem signifikanten Zuwachs an partizipationsrelevantem Wissen in der Verwaltung. Der verwaltungsinterne Austausch trägt zusätzlich zum Abbau existierender Befürchtungen bzw. Ängste vor Beteiligungsprozessen bei, so dass in der Verwaltung die Bereitschaft zur Durchführung partizipativer Verfahren wächst.

Mittel- bis langfristige Auswirkungen

Aufgrund der hohen Aufmerksamkeit, die das Thema Partizipation erfährt, etabliert es sich als Querschnittsthema, das über die Grenzen einzelner Verwaltungseinheiten hinaus rezipiert wird. Jede Verwaltungseinheit verfügt über Partizipationszuständige bzw. es haben sich innerhalb der einzelnen Verwaltungseinheiten Abteilungen gebildet, die Themen identifizieren, für die eine Öffentlichkeitsbeteiligung durchgeführt werden soll und diese entsprechend vor- und aufbereiten. Sie sind auch für die Beauftragung von Evaluationen abgeschlossener Partizipationsprozesse zuständig und bilden damit eine wichtige Wissensbasis für die Ausgestaltung zukünftiger Prozesse. Zwischen den Verwaltungseinheiten entsteht ein lernendes System (Organisationales Lernen), in dem durch einen kontinuierlichen Erfahrungsaustausch und regelmäßige Fort- und Weiterbildungen die Partizipationskompetenzen innerhalb der Verwaltung akkumuliert werden. Dieses und die Evaluationen führen dazu, dass partizipative Prozesse, die durch

die Verwaltung initiiert und eventuell auch durchgeführt werden, beständig optimiert und weiterentwickelt werden.

Ein wichtiges Standbein dieser Entwicklung ist der Austausch mit den Bürger/innen. Deshalb werden in der Verwaltung Beratungstermine zum Thema Öffentlichkeitsbeteiligung geschaffen, in der interessierte Bürger/innen Informationen über die Möglichkeiten und Grenzen der Öffentlichkeitsbeteiligung erhalten. Zusätzlich kann die Bürgerschaft bei diesen Terminen auch ihre Bedürfnisse und Wünsche hinsichtlich partizipativer Prozesse äußern, so dass die Verwaltung über ein gutes Meinungsbild zum Thema Partizipation verfügt.

Ein weiterer wichtiger Faktor für erfolgreiche partizipative Prozesse ist Transparenz. Konkret bedeutet dieses, dass die Verwaltung über einen „Opendata-Ansatz“ relevante Information der Bürgerschaft zugänglich macht. Es besteht eine (rechtliche) Verpflichtung, diese allgemein verständlich aufzubereiten und frühzeitig zu veröffentlichen. Auf dieser Grundlage werden die Bürger/innen und Bürger in die Lage versetzt, eigenständig zu entscheiden, zu welchen Themen Öffentlichkeitsbeteiligungsprozesse durchgeführt werden sollen und diese zu initiieren.

Auswirkungen für die Gesellschaft und die Bürger/innenschaft

Die gesellschaftlichen Auswirkungen betreffen größtenteils Maßnahmen, die zur Erhöhung der Inklusion bei informellen Beteiligungsverfahren und zum Empowerment beteiligungsferner Schichten ergriffen werden. Sie beziehen sich vornehmlich auf die Bereiche Information der Bürger/innen sowie Bildung.

Kurzfristige Auswirkungen

Um kurzfristig die Bandbreite der Bevölkerungsgruppen zu erhöhen, trägt die Verwaltung grundlegende Informationen über die bestehenden Beteiligungsmöglichkeiten in leicht verständlichen Broschüren zusammen. Diese werden den Bürger/innen über verschiedene Informationskanäle (Internet, Postwurfsendungen, Auslage in Bürgerämtern etc.) zur Verfügung gestellt. Die Informationen werden auch gezielt an Multiplikatoren verteilt, die Zugang zu partizipationsfernen Bevölkerungsteilen haben (beispielsweise Migrant/innen-Vertretungen). Die Bürgerschaft wird aufgefordert, die bestehenden Partizipationsmöglichkeiten zu nutzen und somit einen aktiven Beitrag zum Gemeinwohl zu leisten. Die bereits erwähnten Beratungstermine der Verwaltung spielen in diesem Zusammenhang eine wichtige Rolle, da sich die Bürger/innen hier beraten lassen können und ihre konkreten Fragen beantwortet werden. Dadurch erhalten sie handlungsorientiertes Wissen, das für die Initiierung und Umsetzung partizipativer Verfahren notwendig ist.

Mittel- bis langfristige Auswirkungen

Die jüngere Generation ist besser mit dem Thema Partizipation vertraut, da sie bereits in Schulen und im Kindergarten Beteiligung üben. Dieses geschieht im Wesentlichen auf zwei Arten: Zum einen durch die Schaffung von Freiräumen, in denen die Kinder selbst gestalterisch tätig werden, d. h. ihr Umfeld gestalten können und somit Partizipation aktiv üben. Sie werden bereits im Kindergarten an Entscheidungen allgemeiner Art beteiligt (z. B. Wohin soll der Ausflug gehen? Welches neue Spielzeug soll angeschafft werden? etc.). Dieses setzt sich auch in der Grundschule fort, indem die Inhalte von Projektwochen oder die Ziele von Wandertagen gemeinsam mit dem Schülerinnen und Schülern festgelegt werden. Hierdurch wird es für die Kinder selbstverständlich an der Gestaltung ihrer Umwelt teilzunehmen, das heißt Verantwortung für die Gemeinschaft zu übernehmen. In den weiterführenden Schulen lernen die Schü-

ler/innen alles über bestehende Möglichkeiten der Öffentlichkeitsbeteiligung und können dieses Wissen in ihrem Umfeld anwenden und verbreiten.

5 Erweiterte deliberative Demokratie und Öffentlichkeitsbeteiligung – demokratietheoretische Reflexionen

Das Kapitel verfolgt folgende Zielstellungen:

- Die aktuellen Diskussionen um die Krise und Zukunft der Demokratie sowie deren soziale Rahmenbedingungen werden zusammengefasst.
- Dabei wird insbesondere auf die Kritik an der Repräsentation und die Lösungsperspektive eingegangen, die die deliberative Demokratietheorie formuliert. Diese Perspektive wird um notwendige Erweiterungen aus Sicht der partizipativen und emanzipatorischen Demokratietheorie ergänzt.
- Damit liegt ein begrifflicher Rahmen vor, um die Potenziale bestehender Partizipationsformate, Partizipationsinnovationen und Entwicklungsszenarien im Prozess der Transformation zu einer stärker deliberativen Demokratie zu analysieren.
- Besondere Aufmerksamkeit wird zusätzlich zur Verfahrensebene auf die sozialen und rechtlichen Voraussetzungen gelingender Beteiligungsprozesse gelegt, um Reflexivität für Rahmenbedingungen zu schaffen.
- Diese Einschätzungen bilden die Basis der im sechsten Kapitel ausgeführten Politikempfehlungen.

5.1 Einführende Bemerkungen

Aus einer sehr abstrakten Vogelperspektive, die die Vielfalt demokratietheoretischer Entwicklungen zusammenfasst, lassen sich die ‚demokratischen' Haltungen zur Demokratie als Spektrum zwischen zwei Polen verstehen. Auf der einen Seite stehen emphatische Befürworter größtmöglicher Demokratisierung in allen Lebensbereichen, also größtmöglicher (Mit-)Bestimmung bei verbindlichen gesellschaftlichen Entscheidungen, die aus einem weit verbreiteten emphatischen Freiheitsbegriff resultiert. Es geht dabei um politische Beteiligung „möglichst vieler über möglichst vieles und zwar im Sinne von Teilnehmen, Teilhaben und seinen-Teil-Geben [sic] einerseits und innerer Anteilnahme am Geschehen und am Schicksal des Gemeinwesens andererseits" (Schmidt 2000; S.251), kurz: um „starke Demokratie" (nach Barber, vgl. Bevc 2007; S.267 ff.). Auf der anderen Seite stehen diejenigen Positionen, die sich darüber im Klaren sind, dass ein normatives Zurück hinter zumindest demokratische Ansprüche heute in westlichen Gesellschaften kaum Legitimität besitzt und auch nicht sinnvoll erscheint, die aber – zumindest in Teilen – ein restriktiveres und instrumentelleres Verhältnis zur Demokratie haben.[38] Roland Roth (2011; S.10) nennt dies das „minimalistische Demokratiemodell", Saage (2005; S.173) „minimierte(s) Demokratieverständnis", Barber „schwache Demokratie" (Bevc 2007; S.267 ff.). Es gibt hier auch Berührungspunkte mit antidemokratischen Positionen. Die (Mit-)Bestimmung des Demos soll sich, so diese Sicht, in Grenzen halten, nicht zu kostspielig oder aufwendig sein und durch verschiedene institutionelle Regelungen gemäßigt oder ausbalanciert werden, denn dem Wahlvolk gegenüber besteht eine tiefe Skepsis (Agnoli / Brückner 1967; S.7; Schmidt 2000; S.251). Ob die meisten Menschen verantwortlich, mit Blick auf die Zukunft und das große Ganze sowie ausreichend informiert entscheiden können, wird aus dieser

[38] Ähnliche basale Unterscheidungen finden sich häufig in der Literatur, so beispielsweise in Nohlens (2001; S.51) Gegenüberstellung liberaler und deliberativer Demokratiekonzeptionen.

Position angezweifelt. Entsprechend werden dem Entscheidbaren Schranken gesetzt (unveränderliche Paragraphen im Grundgesetz) und die demokratische Entscheidungsmacht auf die Wahl von Repräsentant/innen beschränkt, die fortan die eigentlichen Entscheidungen fällen, sofern diese nicht – eine zunehmende Entwicklung der vergangenen Jahre – durch Übergabe an Expert/innengremien und Technokrat/innen gänzlich dem politischen Prozess entzogen werden (vgl. Crouch 2008). Zur ersten Gruppe gehören insbesondere partizipative, kritische und deliberative Formen der normativen Demokratietheorie, zu letzteren insbesondere Varianten der liberalen Demokratietheorie: elitistische, ökonomische, pluralistische u.a. (vgl. Schmidt 2008). Diese divergierenden Grundpositionen spannen einen Rahmen auf, der bei weitem nicht nur eine theoretische Debatte beschreibt, sondern auch divergierende praktische Politiken in der Gestaltung des politischen Systems.

Ähnlich stellt sich die Situation im Feld der Öffentlichkeitsbeteiligung dar. Eine nun mittlerweile mehrere Jahrzehnte währende Debatte und vor allem eine wachsende Praxis, insbesondere auf kommunaler Ebene, haben die Öffentlichkeitsbeteiligung oder „partizipative Demokratie" im politischen System der Bundesrepublik etabliert, allerdings sehr heterogen, ohne rechtliche Fixierung und Kontinuität. Doch auch eher zum demokratieskeptischen Pol neigende Stimmen schließen wegen des breiten öffentlichen Konsenses Partizipation von Laien im politischen Prozess nicht mehr aus. Über einen Großteil des politischen Spektrums hinweg wird anerkannt, dass Öffentlichkeitsbeteiligung grundsätzlich möglich, manchmal sinnvoll oder zumindest in bestimmten Bereichen auch erstrebenswert wäre. Selbst wenn diese Position nicht mit Emphase vertreten wird, so erscheint doch auch hier kaum ein Zurück hinter bereits etablierte Praxen und Bedürfnisse möglich, denn: „Ein Regieren von oben nach unten ohne Berücksichtigung der Bürgerschaft war gestern" (Nanz 2012; S.3). Entsprechend meldeten sich Wissenschaftler/innen und Aktive für mehr Beteiligung im Herbst 2013 zu Wort um eine Bundestagsenquete zu fordern, die die systematische Ausweitung von Öffentlichkeitsbeteiligung, direkter Demokratie und sozialer Inklusion zur „Vitalisierung unserer Demokratie" fordert.[39]

Was eine solche „Berücksichtigung der Bürgerschaft" aber alles umfassen darf und sollte – darüber gehen die Meinungen weit auseinander. Die „Beteiligungsleiter" (Arnstein 1969) kennt sehr viele Stufen zwischen Manipulation, bloßer Information, über Konsultation bis hin zur Mit- und wirklichen Selbstbestimmung (vgl. Kapitel 2.3). Auch in diesem Feld gibt es also aus sehr abstrakter, von verschiedenen durchaus wichtigen Differenzierungen absehender Sicht, eine Spannung zwischen zwei normativen Polen. Der eine Pol – er soll hier Partizipationsemphase heißen – steht für die Durchsetzung größtmöglicher Beteiligung der Öffentlichkeit oder der Bürger/innen außerhalb, innerhalb oder in Verbindung mit der institutionalisierten Politik des parteiengeprägten Parlamentarismus (dies umfasst v.a. deliberative und emanzipatorische Demokratiekonzeptionen, vgl. Kapitel drei). Dieser Beteiligung werden von ihren Befürworter/innen verschiedene Qualitäten und anstrebenswerte Auswirkungen zugeschrieben, doch sie findet vor allem als Wert an sich Unterstützung. Denn die Möglichkeit der politischen Mitgestaltung wird als logische Verlängerung des grundlegenden individuellen Selbstbestimmungs- und Entfaltungsrechts auf die Ebene der Gesellschaft und der Politik verstanden. Der andere Pol (er umfasst v.a. funktionalistische und neoliberale Ansätze, vgl. Kapitel drei) – im Folgenden

[39] http://www.mehr-demokratie-waehlen.de/ [2013-10-25].

Partizipationsskepsis – steht für ein instrumentelleres Verhältnis zur Partizipation. Dieses beinhaltet eine bestenfalls vorsichtige Anerkennung ihrer Etabliertheit bei gleichzeitigem Bestreben, sie in ihrer Wirkungsmacht und Ausbreitung zu begrenzen. Insbesondere wird aus dieser Sicht Öffentlichkeitsbeteiligung in Maßen unterstützt, wenn sie hilft, Durchsetzungs- und Legitimitätsdefizite bei unpopulären Entscheidungen, also Sekundärkosten im politischen Prozess, zu minimieren. Dies bedeutet eine Zustimmung zu Konfliktlösungsverfahren wie der Mediation, aber auch zu Verfahren, die einen Wissenstransfer zum Ziel haben. Die Integration von relevantem Wissen in den Entscheidungsprozess, zum Beispiel durch die Anhörung von Umweltschutzgruppen, könne beispielsweise helfen spätere Gerichtskosten zu vermeiden (siehe „funktionalistisches Demokratiekonzept", Kapitel drei). Gleichzeitig sollen Informationsveranstaltungen für Bürger/innen der Akzeptanzbeschaffung dienen und Protesten vorbeugen,[40] was aber keine wirkliche Mitwirkung bedeutet (vgl. Kropp 2013), sondern Konfliktverschleierung.

Tabelle 3: Pole der Demokratie- und Partizipationsdebatte

	Minimal	Maximal
Generelle Demokratiekonzepte	minimalistisches/ minimiertes Demokratiemodell, schwache Demokratie	emphatisches Demokratisierungsmodell, starke Demokratie
Partizipationskonzepte	Partizipationsskepsis (neoliberale und funktionalistische Ansätze)	Partizipationsemphase (deliberative und emanzipatorische Ansätze)

Das Projekt DELIKAT hat es sich zur Aufgabe gemacht, die Möglichkeiten auszuloten, die eine *Verschiebung des politischen Systems der Bundesrepublik mehr in Richtung des Poles der Demokratieemphase* bieten. Es geht um die Erörterung der Voraussetzungen und der Potenziale des Projektes einer „Demokratisierung der Demokratie", so das häufig bemühte Schlagwort zur Debatte (vgl. beispielsweise Offe 2003; Salzborn u. a. 2013). Doch auch dieser Pol des Diskussionsspektrums ist in verschiedener Hinsicht heterogen. Es konkurrieren verschiedene theoretische Konzepte, die ein beteiligungsorientiertes politisches System normativ begründen und entsprechend vielfältige Praxen. Von herausragender Bedeutung sind die Traditionslinien der partizipatorischen (Pateman 1970; Barber 1994) und der deliberativen Demokratie (Habermas 1992; Fishkin 2011), sowie notwendige Ergänzungen aus Sicht der emanzipatorischen Demokratietheorie, die verschiedene Schwächen und Einseitigkeiten der anderen Konzeptionen kritisiert. Diese drei Linien werden deshalb in normativer Hinsicht im Zentrum der folgenden Darstellung und Reflexion stehen. Dazu soll eine integrierte Sicht dieser Konzepte skizziert werden. Eine deutlichere konzeptuelle Trennung ist zwar analytisch möglich, aber für unsere Zwecke nicht zielführend. Vielmehr versuchen wir die de facto vorhandene starke Vermischung entsprechender Konzepte und Praxen, die auf großen inhaltlichen Überschneidungen oder zumindest Anknüpfungspunkten basieren, aufzunehmen und fruchtbar zu machen. Alle behandelten Ansätze gründen in Kritiken an den Begrenztheiten des minimalistischen Demokra-

[40] Vgl. beispielsweise Nanz (2012; S.3,1), die Partizipation, obwohl selbst eher für maximale Beteiligung streitend, das Potenzial zumisst, nicht nur „unnötige Polarisierungen [zu] vermeiden", sondern gar „die Bildung von Regionen des Widerstands zu verhindern".

tiemodells. Deswegen werden diese Kritiken im Einzelnen dargestellt. Dabei wird deutlich, dass es nicht nur um unterschiedliche Konzeptionen geht, um austauschbare Organisationsmodelle für die Gestaltung demokratischer Systeme. Vielmehr bestehen vielfältige Wechselwirkungen zwischen den normativen Anforderungen demokratietheoretischer Konzeptionen und den tatsächlichen sozialen Situation, in denen diese formuliert und gegebenenfalls umgesetzt werden. Deshalb soll den strukturellen Rahmenbedingungen, unter denen Öffentlichkeitsbeteiligung praktiziert und propagiert wird ausreichend Aufmerksamkeit geschenkt werden.

Somit sind drei Analyseebenen eröffnet: 1) die praktische Kritik am Zustand der Demokratie, 2) die normative Konzeption alternativer Demokratiemodelle und 3) die strukturellen sozialen Rahmenbedingungen. Erst die Betrachtung dieser Ebenen in ihrer Verschränktheit ermöglicht eine strukturierte Analyse der verschiedenen Typen von Beteiligungsmethoden, Verfahren und Innovationsszenarien. Auf diese Weise können sowohl ihre jeweiligen Potenziale für den demokratisierenden Transformationsprozess bestimmt werden, als auch diskutiert werden, welche Voraussetzungen für ihren weiteren Einsatz noch zu schaffen wären und welche Auswirkungen ihre verstärkte Verbreitung auf das politische System und die daran Beteiligten haben könnte.

5.2 Theoretische Rahmung

5.2.1 Paradoxa demokratischer Herrschaft und Legitimität

Mit dem alltagssprachlichen Konzept Demokratie ist ein enorm hohes Ideal verbunden. Es ist die Herrschaft des Demos (meist eines „Staatsvolkes“) über sich selbst, das prinzipielle Recht die allgemeinen Angelegenheiten in einer Gemeinschaft der Freien und Gleichen selbst zu bestimmen. Die moralischen Konnotationen des Begriffs, besonders wenn er nicht als wissenschaftlicher Terminus, sondern als politisches Schlagwort gebraucht wird, konstituieren ein Paradoxon. Demokratie ist ein Herrschaftssystem, dessen Hauptcharakteristik, die Selbstherrschaft, so etwas wie die Abwesenheit von Herrschaft sein soll, zumindest im Idealfall, der sich eher am Begriff Selbstbestimmung orientiert (Sauer 2011). Reale Demokratien weichen von diesem Ideal immer ab. Es gibt in ihnen Herrschende, das heißt Personen, die zumindest auf Zeit, über die Macht verfügen, allgemeinverbindliche Entscheidungen zu treffen und umzusetzen. In den meisten gegenwärtigen Demokratien, die auf dem Repräsentationsprinzip beruhen, wird in Wahlen bestimmt, wem solche Entscheidungsbefugnisse auf Zeit verliehen werden. Dies sind oft Parlamente, die rechtliche Grundlagen des Staats schaffen und wiederum Regierungen einsetzen, welche (möglichst) innerhalb dieser konkrete Politiken umsetzen. Regierungen wiederum verfügen über bürokratische Apparate zur Durch- und Umsetzung ihrer Politik, akkumulieren also auch Verfügbarkeiten von Ressourcen und Wissen, also Machtchancen. Verwaltungen wiederum verfügen über enorme institutionelle Eigenwilligkeit, stellen mithin auch einen eigenen Machtfaktor im demokratischen Institutionengefüge dar.

Das Demokratieideal dieser parlamentarisch-repräsentativen Demokratie kann denn auch als „staatsfixiert und staatsgeprägt“ (Roth 2011; S.16) charakterisiert werden. Denn es besteht nur eine schwache Vermittlung oder Übersetzung zwischen dem Willen der Bevölkerung (also den heterogenen Wünschen und Vorstellungen der Menschen) und dem politischen Prozess durch die in größeren Abständen stattfindenden Wahlen. Noch komplexer und noch weiter entfernt von Beeinflussung und Beeinflussbarkeit durch den Demos wird diese Einsetzungskette, wenn Parlamente und – was häufiger der Fall ist – Regierungen Normsetzungs- und Entscheidungsprozesse in externe Gremien auslagern. Dies ist ein häufig zu beobachtendes Phänomen auf

staatlicher und immer mehr auch auf supranationaler Ebene. Diese Gremien (von Hochschulbeiräten über Hartz-Kommissionen bis hin zu EU-Agenturen) sind kaum noch demokratisch legitimiert und unterliegen häufig nur geringer parlamentarischer Beeinflussung.

Diese Schilderung verdeutlicht ein Grundproblem der Demokratie. Das Ideal der selbständigen Regelung der eigenen Angelegenheiten ist de facto nicht verwirklicht, weil dies postulierte Recht einer Auswahl von Vertreter/innen übertragen wird, die wiederum anderen Rechte und Entscheidungsbefugnisse übertragen. Der Staat, also die der normativen Selbstbeschreibung folgend *beauftragten* Institutionen der Verwaltung der öffentlichen Angelegenheiten, kann sich sogar mit Zwangsmitteln gegen den eigenen Demos durchsetzen – das ist das Wesen insbesondere der Polizei, aber auch anderer Behörden. Das demokratische Grundproblem besteht also in der Frage, wie viel das Handeln einer Institution in dieser Kette von Beauftragungen (Legitimationskette, Böckenförde 2004) noch mit dem Willen des Demos oder seiner Teile zu tun hat. Aus Sicht von Kritiker/innen ist die Legitimationskette eine aus formalistischer Sicht geborene Fiktion (vgl. Petersen 2008).

Abgesehen von Alltagskritikpunkten am Repräsentationsprinzip – man denke beispielsweise an das Schlagwort der Politikverdrossenheit und die Rede von „denen da oben" – gibt es schon auf einer formal-logischen Ebene Probleme, die sich unter anderem in einigen Wahlparadoxa ausdrücken (ausführlich dazu Schmidt 2008; S.268 ff.). Eines der bekanntesten ist das Ostrogorski-Paradox, welches bei der für die meisten Demokratien typischen Wahl von Parteien, Personen oder Programmen im Gegensatz zur Einzelabstimmung von Sachfragen auftreten kann. Wissenschaftler/innen haben gezeigt, dass aufgrund der Blockabstimmung durchaus eine Partei bei Wahlen die absolute Mehrheit gewinnen kann, die in keiner einzelnen Frage die Mehrheit der Wähler/innen hinter sich hat (Nurmi 1999; S.70 ff.). Eine solche demokratietheoretisch problematische Situation kann sich auch einstellen, wenn Ereignisse zu Änderungen in den Präferenzen des Demos führen, aber eine direkte Beeinflussung nicht einmal durch Wahl möglich ist, wenn diese erst in einigen Jahren stattfindet.[41]

Und wie steht es eigentlich um die Vertretung derjenigen, die gar nicht erst an der Wahl teilgenommen haben? Und welche Auswirkungen haben die institutionelle Übermacht und die Eigenlogik des Handelns von Verwaltung und Regierung, das Streben nach Macht und Machterhalt, die herausgehobene Rolle der Parteien (die noch mehr als die Wähler/innen über das konkrete politische Personal entscheiden)? Diese grundlegenden Diskussionen können hier nicht alle aufgegriffen werden (vgl. dazu Saage 2005; S.261 ff.; für eine radikale und frühe Kritik Agnoli / Brückner 1967). Im Folgenden werden wir uns daher auf die aktuelle Debatte und die hier herangezogenen Theorieperspektiven konzentrieren. Diese aktuelle Diskussion um die

[41] Ein instruktives Beispiel ist die Frage der Auslandseinsätze der Bundeswehr. Meinungsumfragen zeigten eine kontinuierliche Ablehnung beispielsweise des Afghanistaneinsatzes durch einen großen Teil der deutschen Bevölkerung, auch in bundeswehreigenen Befragungen (Sozialwissenschaftliches Institut der Bundeswehr 2008). Dies hat aber nicht zu entsprechenden Stimmenanteilen von Parteien mit passender Programmatik wie der LINKEN geführt, weil für die Wahlentscheidung notwendigerweise verschiedene Themenbereiche, langfristige Bindungen und anderes von Relevanz sind. Andere Formen der Einflussnahme partizipativer oder direktdemokratischer Art sind in diesem Policyfeld ohnehin nicht vorgesehen. In anderen Themenbereichen und insbesondere auf niedrigeren Ebenen (Ländern und Kommunen) stellt sich die Situation vielfältiger dar.

Grundlegung und Weiterentwicklung der Demokratie wird um Teilthemen wie Transparenz, Verantwortlichkeit, Beteiligung, Inklusion, Mediendemokratie und verschiedenen weitere Aspekte geführt. Im Zentrum der philosophischen Reflexion über Demokratiekonzepte steht die Kategorie Legitimität beziehungsweise Legitimation.

Legitimität bezeichnet den Geltungsanspruch oder die Anerkennungswürdigkeit von politischen Prozessen und aus ihnen resultierenden Entscheidungen sowie deren Umsetzung (Demirović / Walk 2011b; S.12 f.). Die Sicherstellung höchstmöglicher Legitimität ist das Grundproblem demokratietheoretischer Erwägungen, insbesondere da, wo es um allgemeinverbindliche Normen und die Verteilung begrenzter Ressourcen geht, also um Fragen, über die in nichtdiktatorischen Regimen eine Einigung hergestellt werden muss. Denn nur auf Basis allgemein anerkannter Legitimität von Entscheidungen kann deren verbindliche Umsetzung gefordert werden und kann auch individuelle Unterordnung unter die aufgestellten Normen (Gesetze) erwartet werden. Sämtliche Entscheidungen in der Ausgestaltung des politischen Prozesses, des Parteien- und Wahlsystems sowie anderer Beteiligungsformen sowie die damit erzielten Resultate haben Auswirkungen auf die Legitimität.

Der Diskurs um Öffentlichkeitbeteiligung und politische Deliberation (ebenso wie der um direkte Demokratie) findet in diesem thematischen Raum statt. Auch wenn dies nicht immer so expliziert wird, geht es doch den Exponent/innen von mehr Beteiligung aus normativer Perspektive meist um die Erhöhung der Legitimität politischer Entscheidungen. Diese Legitimität stelle sich durch bessere Zugangs- und damit Mitbestimmungsmöglichkeiten der Einzelnen zum politischen Prozess (Inputlegitimation), bessere Verfahren (Throughput-Legitimation) und bessere Ergebnisse (Output-Legitimation) her. Der tatsächliche Demokratiediskurs ist jedoch weniger ein politiktheoretischer und philosophischer als vielmehr ein breiter öffentlicher, auch und vor allem medial geführter. Er speist sich unter anderem aus vielfältig konstatierten Mängeln des aktuellen demokratischen Systems, nicht zuletzt angesichts jüngerer Strukturwandlungen der gesellschaftlichen Rahmenbedingungen, die die Legitimität vieler Entscheidungen in Frage stellen.

5.2.2 Debattenkontexte: sozialer Wandel und Krisendiskurse um die Demokratie

Zur Darstellung der Hintergründe der gegenwärtigen Diskussionen um die Demokratisierung der Demokratie sollen im Folgenden zwei Kontexte unterschieden werden. Der engere oder *‚innere' Kontext* ist im Kern eine explizite Demokratiedebatte um die Weiterentwicklung der Demokratie angesichts ihrer Widersprüche und Probleme sowie angesichts neuer Beteiligungs- und Mitbestimmungswünsche und Forderungen nach Demokratisierung der Demokratie. Den *‚äußeren' Kontext* bilden die allgemeine gesellschaftlichen Verfasstheit und gegenwärtige Prozesse sozialen Wandels. In diesem Zusammenhang werden immer wieder verschiedene Herausforderungen genannt, die man mit mehr Partizipation möglicherweise meistern könne. Thematisiert werden insbesondere politökonomische Problemstellungen wie die Globalisierung von Weltwirtschaft und Politik, Armut und ihre Folgen, andererseits ökologische (von Ressourcenknappheit bis zum Klimawandel) und mit beidem verbundene technologisch-gesellschaftliche Fragen (Konflikte um Großprojekte), die den Blick auf Öffentlichkeitsbeteiligung lenken, die – so die Hoffnung – für eine bessere Bewältigung der Probleme oder doch zumindest größere Akzeptanz entsprechender Lösungsversuche sorgen werde. Viel wichtiger ist dieser äußere Kontext jedoch als ein Set struktureller Bedingungen, die Einfluss auf politische Prozesse nehmen und die (ungleichen) Möglichkeiten der Teilnahme an diesen mitbestimmen.

Die Trennung in diese beiden Kontexte ist natürlich zuvörderst eine analytische. Es ist mit dieser Unterscheidung möglich diejenigen Teile des Diskurses, die im engeren Sinne demokratietheoretische Fragestellung behandeln, von denjenigen zu scheiden, die trotz ihrer Relevanz in der Regel nicht als solche begriffen werden.

‚Äußerer' Kontext: gesellschaftliche Rahmenbedingungen

Zu vielfältig sind die Einflüsse verschiedenster sozialer Strukturen und Prozesse auf das demokratische System. Eine systematische Verfolgung *aller* in aller gebührenden Breite und Tiefe kann an dieser Stelle nicht geleistet werden. Trotzdem kann der soziale Kontext nicht außer Acht gelassen werden. Dies folgt einerseits dem Interessensfokus des DELIKAT-Projektes, welches grundlagentheoretisch orientiert ist und Anregungen beispielsweise für die Gestaltung der Energiewende liefern soll, sich also stark auf eine solche gesellschaftliche Herausforderung bezieht. Vielmehr noch verlangt dies die interdisziplinäre wissenschaftliche Perspektive. Die philosophische Diskussion ethischer und moralischer Prinzipien, normativer Begründungen sowie kategorialer Voraussetzungen der Debatte ist wichtig und unumgänglich, um nicht auf dem Reflexionsniveau des Alltagsverstandes stehen zu bleiben, der dem Eindruck des Unmittelbaren verfangen bleiben muss. Diese kritische Reflexion ist aber zugleich unvollständig, wenn sie nicht wiederum ihre eigenen sozialen Voraussetzungen thematisiert, also diejenigen Umstände, die sie ermöglichen. Anders formuliert, und zugleich Victor Hugo vom Kopf auf die Füße stellend, der sagte „Nichts ist mächtiger als eine Idee, deren Zeit gekommen ist", muss also gefragt werden, was strukturell charakteristisch ist für diese Zeit und somit prägend für ihre Diskurse.

Während noch vor wenigen Jahren der Begriff der Globalisierung den zentralen Referenzpunkt zur Beschreibung aktueller gesellschaftlicher Wandlungsprozesse darstellte (und damit ein keineswegs abgeschlossenes zentrales und extrem folgenreiches politisches und soziales Projekt thematisierte), ist dieser wohl mittlerweile vom Begriff der Krise abgelöst worden. Eine Vielzahl von Entwicklungen wird als akute oder dauerhafte Krise thematisiert, darunter vor allem die Umweltsituation (besonders die Klimaerwärmung und Peak Oil) sowie – allgegenwärtig seit 2008, die allgemeine „Krise" schlechthin, die als Immobilienkrise, Bankenkrise, Eurokrise oder Staatsschuldenkrise die politischen Diskussionen der vergangenen Jahre bestimmte. Aus der Krisendiagnose wiederum folgen Lösungsversuche, die mitunter recht grundlegend anmuten und ganze Gesellschaften in Transformationsprozesse überführen sollen. Die Energiewende ist ein instruktives Beispiel dafür, doch auch und gerade Themenfelder ohne Umweltbezug, haben entscheidende Bedeutung.

Die aktuellen europäischen Krisenprozesse sind für den Beteiligungsdiskurs gerade deshalb relevant, weil sie eine recht autoritäre Seite der insbesondere deutschen und europäischen Demokratie offenbarten. Die Geschwindigkeit, mit der Bankenrettungspakete durch die Parlamente gebracht wurden, wurde weithin als Tiefpunkt demokratischer Kultur zugunsten wirtschaftsorientierter sogenannter Sachzwangentscheidungen verstanden: „Mehrfach wurde beispielsweise die Bundesregierung wegen Missachtung der parlamentarischen Rechte vom Verfassungsgericht gerügt, weil Rettungspakete im Eilverfahren oder unter Umgehung des Parlaments verhandelt wurden." (Ullrich 2012a; S.35). Eine Entsprechung fand dies auf internationaler Ebene. Die rigiden Zwangsmaßnahmen durch wirtschaftsorientierte Expert/innengremien

gegen die sogenannten Krisenländer,[42] die dem Austeritätsparadigma folgen (Stützle 2013), setzten deren demokratisch gewählte Organe unter immensen Druck und verschärften die teils ohnehin schon starken sozialen Verwerfungen zusätzlich. In den betroffenen Ländern äußerte sich der Unmut in einer Welle von Protesten, die sich entsprechend als Abwehrkämpfe gegen soziale Kürzungen wie auch zeitgleich als Mobilisierungen für mehr Demokratie empfanden (Della Porta 2012).

Die hier aufgerufene sozialstrukturelle Problematik – wessen materielle Interessen werden durch politische Entscheidungen tatsächlich vertreten – existiert auch unabhängig von aktuellen Krisenprozessen. Denn, die „gleiche Berücksichtigung von Interessen beinhaltet in einer substanziell egalitären Lesart mehr als nur die gleiche Berücksichtigung von Stimmen bei einer Wahl“ (Bödeker 2012; S.43), sondern auch die Frage danach, wer überhaupt wählt. Auf allen Ebenen und bei allen Formen politischer Beteiligung zeigen sich jedoch Ungleichgewichte hinsichtlich Schichtzugehörigkeit und Bildungsstatus. Armut und Bildungsbenachteiligung sind gravierende Beteiligungshemmnisse (Bödeker 2012; Kahrs 2012); Stand und Entwicklung sozialer Ungleichheit sind entsprechend zentrale Hintergrundkategorien für die Ausgestaltung politischer Partizipation. Die politische Ausgestaltung dieser Themenbereiche war im vergangenen Jahrzehnt stark von strukturellen Umbauten in den Sozialversicherungssystemen geprägt. Als Schlagworte seien die vor allem als „Hartz-IV“ bekannt gewordenen Reformen der Sozialgesetzbücher sowie Deregulierungen des Arbeitsmarktes (Ausweitung des Niedriglohnsektors) und Kürzungen in der Gesundheitspolitik genannt. Kennzeichen dieser neosozialen (Lessenich 2008) Reformen ist eine grundlegende Ambivalenz: „Generally speaking, one can describe these changes as the production of highly ambiguous policies that generate many new options to choose on the one hand and as such produce more freedom for individuals. On the other hand, disciplinary forces and control strategies complement this picture with authoritarian aspects.” (Ullrich / Kausch / Holze 2012). Die Gewinnung von Legitimität für die mit den Gesetzen implizierten Maßnahmen erfolgte also nicht ausschließlich oder gar vorrangig mit disziplinarischen Mitteln, sondern auch mit sanften Anreizen und insbesondere mit einem flankierenden Diskurs der Aktivierung.[43]

Seit vielen Jahren wird – von unten gefordert, von oben teilweise gefördert – eine Vision einer aktiven Bürgergesellschaft formuliert, in der die Beteiligung vieler Bürger/innen an politischen Prozessen eine Säule einer solchen auf verschiedensten Ebenen aktivierten Gesellschaft darstellt (Lessenich 2008). Öffentlichkeitsbeteiligung steht somit neben zivilgesellschaftlichem Engagement (beispielsweise in Vereinen, Verbänden oder Stiftungen), Community-Orientierung und privatisierter Pflegearbeit, in einem Spannungsverhältnis von emanzipatorischen Selbstverwirklichungsbestrebungen einerseits und dem Füllen von Lücken bei Staatsversagen und Sozialleistungskürzungen andererseits (Droß 2013; Priller u. a. Juli 2012; Ullrich / Kausch / Holze 2012; Baumgarten / Ullrich 2012; Neumann 2008; Wagner 2013). Einige Kritiker/innen des Beteili-

[42] Der renommierte kanadische Politikwissenschaftler Steven Gill (2010; S.7) spricht deshalb von „disziplinarischem Neoliberalismus“.

[43] Vgl. die entsprechenden Beiträge zu „Aktivierung“, „Prävention“ und „Selbstverantwortung“ im „Glossar der Gegenwart (Bröckling / Krasmann / Lemke 2004), zur Auswirkung des präventionistischen Aktivierungsdiskurses auf Kritik und unkonventionelle Beteiligung vgl. Ullrich (2010, 2012b).

gungsdiskurses deuten die aktuell große Zustimmung zu verschiedenen Formen der politischen Laienpartizipation entsprechend nicht als tatsächliche Ausweitung demokratischer Teilhabe. Stattdessen erkennen sie darin vor allem Elemente der Externalisierung der Kosten für staatliche Aufgaben (die als Engagement auf die Bürger/innen verteilt werden) und der bloßen Beschaffung von Akzeptanz, da eine wirkliche Beteiligung auf Augenhöhe und eine Thematisierung gesellschaftlich entscheidender Grundfragen (beispielsweise der Ökonomie) in solchen Prozessen ausstehe (Wagner 2012, 2013).

Die entsprechenden flankierenden Diskurse der realen gesellschaftlichen Transformationsprozesse sind für das Beteiligungsthema nicht nur als Randbedingungen für Handlungsmotive und Beteiligungschancen wichtig, sondern auch aus einem Grund, der sich insbesondere aus Einsichten der Diskursanalyse speist. Denn Teilnehmer/innen an deliberativen Prozessen beginnen ihre Meinungsbildung ja nicht im Verfahren, sondern kommen vorgeprägt in diese.[44] Diese Vorprägung betrifft nicht nur die konkret vorhandenen Meinungen zu den behandelten Themen, sondern auch deren diskursive Thematisierungsvoraussetzungen, wozu sehr unterschiedliche Dinge gehören, z. B.: Welche (Teil-)Fragen erscheinen in einer bestimmten historischen Situation überhaupt als relevant und verhandelbar?[45] Was wird als „normal“ allgemein anerkannt und was als unnormal/illegitim/illegal/wahnsinnig/ideologisch verblendet aus dem Raum des Vorstellbaren ausgeschlossen? Für welche Anliegen und Projekte stehen überhaupt Begriffe zur Verfügung? In welche assoziativen Verknüpfungen und semantischen Felder sind Begriffe und Themen eingebettet? Wer verfügt über legitime Sprecher/innenpositionen, beispielsweise Expert/innenstatus?[46]

Die Antworten auf diese Fragen sind natürlich nicht nur starre Voraussetzungen des Prozesses, sondern zugleich auch seine Resultate, wenn die Beteiligung Ausgangspunkt tatsächlichen Wandels ist (Baumgarten / Ullrich 2012). Ihre Bedeutung und ihr umkämpfter Charakter sind gleichwohl leicht einleuchtend. So gilt in unserer Gesellschaft ein akademischer Titel, insbesondere der Professor/innentitel, gemeinhin als Ausweis von Renommee, Expertise und hohem Geltungsanspruch getätigter Aussagen. Der (möglicherweise gleiche) Beitrag, vorgetragen beispielsweise von einer Bewegungsaktivistin gilt stattdessen als partikular, wenn nicht gleich auch noch pejorativ als „ideologisch“. Ähnliches gilt für Begriffe. Bis vor wenigen Jahren war der Begriff Kapitalismus verpönt. Ihn zu benutzen, brachte den Sprecher/die Sprecherin in den Ruch, der Ideologie des untergegangenen Realsozialismus nahezustehen und rief in der Öffentlichkeit Reflexe ab, die diese Person schnell mit Stasi, Stalin und Gulag in Verbindung brachten. Die Finanz- und Wirtschaftskrisen der vergangenen Jahre führten zu einer Renaissance der

---

[44] Mit diesem Blick auf die Vorstrukturierung unserer Wissensordnungen beschäftigt sich insbesondere die Diskursanalyse beziehungsweise Diskurstheorie (Foucault 1997; Keller 2008; Foucault 2008), vgl. zum einführenden Überblick Ullrich (2008).

[45] Hier sei noch einmal darauf hingewiesen, dass Beteiligung in Wirtschafts- oder Sicherheitsfragen bisher eigentlich kaum ernsthaft auch nur in Erwägung gezogen wird.

[46] An diesem Punkt wird vielleicht auch verstehbar, warum manche durchaus in gesellschaftliche Konflikte intervenierenden Gruppen (beispielsweise Protestierende), zunächst einmal in üblichen Partizipationsprozessen gar nicht beteiligt werden *wollen*. Deren Integration beziehungsweise das tatsächliche Herstellen von Gesprächen auf Augenhöhe ist eine wichtige Herausforderung für partizipativer Politikkonzepte.

Verwendung dieses *analytischen* Konzepts (wie auch zu einer neuen Aufmerksamkeit für den wohl schärfsten Analytiker und Kritiker des Kapitalismus, Karl Marx). Anders als zu Beginn der neunziger Jahre, als das „Ende der Geschichte" (Fukuyama 1992) als endgültiger Siegeszug der Markwirtschaft eingeläutet wurde, ist die Frage nach der Destruktivität des Kapitalismus und nach Alternativen zu ihm heute sogar omnipräsent im konservativen Feuilleton (Schirrmacher / Strobl 2010).

Damit ist die Struktur gesellschaftlicher Diskurse als eine entscheidende Durchführungs- und Möglichkeitsbedingung deliberativer Prozesse benannt, die durch das methodische Design konkreter Verfahren aber nur sehr begrenzt beeinflusst werden kann. Insbesondere für eine – hier allerdings nicht realisierbare – diachrone Analyse und Bewertung der Leistungen deliberativer Beteiligungsverfahren, wird es unumgänglich sein, diese Bedingungen mit ins Auge zu fassen. Verschiedene Analyseebenen sind vorstellbar. Angefangen von der kategorialen Verfasstheit der jeweiligen Diskurse (Foucault 2008, 1997), über die strukturelle Vermachtung der (politischen) Öffentlichkeit (Habermas 1990; S.28) bis hin zu unterschiedlichen Rationalitätsniveaus in der massenmedialen Debatte (Gerhards 1997; Gerhards / Neidhardt / Rucht 1998) ist ein weites Feld von Kontexten prägend für das, was in deliberativen Prozessen geschieht und geschehen kann. Denn, soweit besteht Einigkeit, Deliberation findet nicht nur intern im Prozess statt, sondern findet ihre Voraussetzung, Fortsetzung und stete Begleitung in einer vor allem medial geprägt Öffentlichkeit (Makrodeliberation), deren Struktur nicht zuvörderst Qualitätskriterien der Demokratietheorie folgt, sondern verschiedensten mediensystemspezifischen und machtbezogenen Logiken (Habermas 1990; Hüller 2005).

‚Innerer Kontext': Krise der Repräsentation und Partizipationsleitbilder im Wandel

Den ‚inneren' Kontext also die Diskussion, die vielfältige explizite Bezüge zum Thema Öffentlichkeitsbeteiligung macht, stellt eine lebhafte Debatte explizit um die Demokratie selbst dar. Diese wird seit vielen Jahren mit Vehemenz vor allem als Debatte um die Krise der Demokratie und insbesondere die Krise der Repräsentation geführt (Geißel 2008a; Salzborn u. a. 2013). Diese Debatte speist sich aus Veränderungen der demokratischen Institutionen, aus theoretischen Diskussionen und aus einer Vielzahl neuer demokratischer Beteiligungs- und Protestpraktiken und damit einhergehenden Forderungen nach mehr Beteiligung der Menschen an politischen Entscheidungen.

Widmen wir uns zunächst dem Krisendiskurs. Es besteht hier durchaus keine Einigkeit in der Frage, ob die westlichen Demokratien[47] in einer wirklichen Systemkrise stecken, doch trotzdem

[47] Es sollte an dieser Stelle darauf hingewiesen werden, dass der Begriff Demokratie mittlerweile den Status einer Chiffre angenommen hat. Das Legitimationspotenzial dieses Wortes scheint so hoch, dass sich fast alle realen Herrschaftssysteme seiner zur Selbstetikettierung bedienen. Daher ist zu betonen, dass sich die folgenden Ausführungen dort, wo sie sich nicht explizit auf die Bundesrepublik beziehen, immer die industrialisierten und parlamentarisch verfassten StaatenWesteuropas und Amerikas im Blick haben. Dabei sollte aber nicht in Vergessenheit geraten, dass wir eine große Zahl von Demokratieinnovationen und insbesondere praktischen Umsetzungserfahrungen der vielfältigen Beteiligungslandschaft in Südamerika verdanken (Pogrebinschi 2013). Sie wurzeln aber zum Teil in von unserer Demokratiedebatte sehr abweichenden Erfahrungen (beispielsweise extreme soziale Spaltung, Entwicklungsdiktaturen in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts u.a.).

ist die Liste der diskutierten Krisensymptome lang. Das wichtigste Argument der Krisendeutungen ist wohl die sinkende Bindung von Menschen an die Parteien sowie die häufig niedrige und zudem tendenziell weiter sinkende Wahlbeteiligung (Kersting / Schmitter / Trechsel 2008; Schäfer 2009). So nahm die Beteiligung an Bundestagswahlen in den vergangenen 40 Jahren kontinuierlich ab. Eher vorsichtige Stimmen mahnen diesbezüglich an, dass sich gerade die Bundesrepublik vielleicht nur nach einer Phase von im internationalen Vergleich ungewöhnlich hoher Wahlbeteiligung schlicht einem niedrigeren „Normallevel" annähern würde (Merkel 2013). Die Wahlabstinenz könnte durchaus auch ein Zeichen für grundlegende Zustimmung, generelle Zufriedenheit mit der aktuellen Politik oder politisches Desinteresse stehen. Dies kann die warnenden Stimmen jedoch nicht überzeugen. Denn der tatsächlich von einer Regierung repräsentierte Bevölkerungsanteil auch nach bisherigem System kann bei sehr niedrigen Werten liegen, da sich Wahlbeteiligung, Stimmaufteilung in Regierung/Opposition und verlorene Stimmen (die aufgrund der 5-Prozent-Hürde keinen Eingang in die Sitzverteilung finden) kumulieren. Außerdem zeigt sich auch im repräsentativen System eine zunehmende soziale Spaltung und Ausgrenzung sozial schlechter gestellter Bevölkerungsteile (Bödeker 2012; Häusermann / Schwander 2010; Kahrs 2012), obwohl gerade das Wählen im Vergleich zur kaum verregelten bisherigen Praxis der Öffentlichkeitsbeteiligung als verhältnismäßig egalitär galt.

Die Ursachen für diese Situation können recht vielfältig sein. Eine besondere Rolle in der Diskussion der vergangenen Jahre spielt die Analyse, dass wir uns in postdemokratischen Verhältnissen befinden (Crouch 2008). In diesen herrschten zwar weiterhin formaldemokratische Zustände, mit freien Wahlen usw. Doch inhaltlich sei der demokratische Prozess durch immer größere Machtabgabe an nicht demokratisch legitimierte Gremien und eine tiefgreifende Ökonomisierung der Politik entleert. Roland Roth spricht deshalb von einer „Substanzkrise des Politischen" (Roth 2011; S.58). Wie oben schon angesprochen, wurden diese Tendenzen durch die gegenwärtigen Krisenerscheinungen verstärkt.

Diese Situation stellt einen Hintergrund der zunehmenden Beteiligungseuphorie dar. Doch die Debatte um mehr direkte Demokratie und Öffentlichkeitsbeteiligung speist sich nicht nur aus Kritik und Krisendiskursen, sondern auch aus einer Vielzahl positiver Impulse. Partizipation ist mittlerweile zu einem Leitbild geworden, in dem sich die (wenn auch durchaus unterschiedlich konnotierten) Anliegen von alternativen Basisaktivist/innen mit denen des politischen Mainstreams treffen. Zunächst einmal drückt sich darin der Impuls aus, nicht mehr nur regiert zu werden, sondern die eigenen Geschicke auch in die eigenen Hände zu nehmen. Gerade größere Konflikte um Infrastrukturprojekte wie den Ausbau des Frankfurter Flughafens oder das Bahnprojekt Stuttgart 21 haben verdeutlicht, dass relevante Teile der Bevölkerung nicht mehr bereit sind hinzunehmen, dass über sie hinweg regiert wird. Dieses Mitmachenwollen beschränkt sich jedoch keinesfalls auf NIMBY-Politik, sondern ist Ausdruck eines Gestaltungswillens (Dalton 2004; S.177; Ramid / Stuppert / Teune 2012; S.28). Zugleich verbinden sich damit vielfältige Hoffnungen; die Demokratiemüdigkeit könnte gestoppt und die Bürger/innen könnten für das Gemeinwesen gewonnen werden, Zukunftsprojekte könnten nachhaltiger gestaltet und Widerstände sowie Folgekosten durch konfliktbedingte Projektverzögerungen minimiert werden. Überhaupt seien durch das Ausnutzen der „Weisheit der vielen" (Surowiecki 2007) in vielerlei Hinsicht bessere Entscheidungen zu erwarten. Auch deliberative Prozesse sind längst aus der Alternativecke herausgetreten und Gemeingut politischer Diskurse um Beteiligung. Mit ihnen verbindet sich insbesondere der normative Anspruch höherer Legitimation normierender Entscheidungen.

Der neue Beteiligungsdiskurs grenzt sich auch von der so genannten Betroffenenbeteiligung ab, die schon lange vor allem als Widerspruchsrecht in Planfeststellungsverfahren institutionalisiert ist. Ihm geht es, um Mitgestalten in einem umfassenderen und nicht zuletzt kreativeren Sinne (Walk 2013), und nicht nur um die Behandlung einzelner Fragen, sondern das gesamte politische System, so beispielhaft Kersting et al. (2008; S.41): „Innovationen sollen die Weiterentwicklung der Demokratien fördern. Dabei steht nicht die Stabilität des politischen Systems als Selbstzweck im Vordergrund, Ziel ist vielmehr eine Qualifizierung der Demokratien für das ‚bonum Commune' im weiteren Sinne. Um dies zu erreichen ist eine dauerhafte innovative Veränderung der demokratischen Strukturen unumgänglich." Anders als das repräsentative System setzt eine beteiligungsorientierte Konzeption auf einen Nachhaltigkeitseffekt. Gemeinhin wird erwartet, dass reale Beteiligungserfahrungen sich auf Menschen und ihr Umfeld positiv im Sinne einer Befähigung für Demokratie, Politik, Gemeinwesen auswirken und dies die Basis einer tiefgreifenden „Demokratisierung der Demokratie" (Offe 2003; Geißel 2008a) bewirken könne.

Für dieses Projekt wird auf die mittlerweile vielfältigen Erfahrungen zurückgegriffen, die innerhalb und außerhalb institutionalisierter Prozesse, nicht zuletzt auch in Bürger/inneninitiativen und sozialen Bewegungen als Orten der demokratischen Innovation und des Lernens gewonnen wurden (Teune 2012; Trumann 2013; kritischer Eder 2000). Umstritten ist generell aber die Breite und Tiefe des möglichen Wandels zu einer stärker partizipativen Demokratie. Denn nicht wenige der bisherigen vielfältigen und regional recht heterogenen Anläufe der Öffentlichkeitsbeteiligung werden von den starken Beteiligungsbefürworter/innen als vollkommen unzureichend eingestuft. Unverbindlichkeit und Folgenlosigkeit von Prozessen sind immer wieder moniert worden. Dies liegt manchmal schlicht an mangelnder Professionalität, doch häufig auch an äußeren „Grenzen von etablierten Institutionen und Politiksystemen" (Walk 2013) oder Ökonomisierung des Politischen, die ihren Ergebnissen keine Durchsetzungschance lassen (Roth 2011; S.29 ff.). In diesen Fällen und solchen, wo Öffentlichkeitsbeteiligung ohnehin nur dem reinen Zweck der Imagepflege und Akzeptanzbeschaffung dient, spricht man entsprechend von Alibibeteiligung.

Die deliberative Demokratietheorie als zentraler Ansatz unter den konkurrierenden Beteiligungskonzepten tritt nun mit dem umfassenden Anspruch an, all diese Fragen aufzugreifen, auf viele zu antworten und somit nicht weniger als „die Legitimation und die Qualität politischer Entscheidungen gleichzeitig zu erhöhen" (Schaal / Ritzi 2009; S.3). Den dafür angeführten Begründungen und den Debatten um die (durch andere Aspekte erweiterte) deliberative Demokratie widmen sich die folgenden Abschnitte gesondert.

5.2.3 Das deliberative Argument

Was ist deliberative Demokratie?

Die Theorie der deliberativen Demokratie kann inzwischen auf eine längere Tradition zurückschauen. In den achtziger Jahren als philosophisches Projekt begonnen, später einer ausgiebigen Kritik unterzogen und unter diesem Einfluss neu aufgestellt, gehört sie mittlerweile zu den wichtigsten zeitgenössischen Demokratietheorien (Schaal / Ritzi 2009). Ihr Hauptcharakteristikum ist der Anspruch, Normen zu formulieren, die durch den fairen und respektvollen Austausch von guten Argumenten zustande kommen. Entscheidungen werden ‚gesprächszentriert' und nicht ‚abstimmungszentriert' getroffen (Steenbergen u. a. 2003; S.21). Einflussreichster

Theoretiker der deliberativen Demokratie war insbesondere in ihrer Begründungsphase der deutsche Sozialphilosoph Jürgen Habermas. In seinen grundlegenden Werken, die auch spätere Versionen der deliberativen und anderweitigen partizipatorischen Demokratie beeinflussten (Hüller 2005; S.4), fragt er nach einer überzeugenden Begründung der Geltung von Normen. Größte Legitimität komme Normen logischerweise dann zu, wenn alle Betroffenen ihre Geltung akzeptierten. Die Deliberation (von lateinisch „deliberatio“ = Beratschlagung) dient der Erreichung genau dieses Ziels durch den Austausch von Argumenten unter bestimmten Maßgaben.

Vertreter/innen der deliberativen Demokratietheorie teilen die meisten der generell unter den Schlagworten „Krise der Demokratie“ und „Krise der Repräsentation“ vorgebrachten Kritiken, von der (Partei-)Politikverdrossenheit über niedriges Demokratievertrauen bis zum grundlegenden Legitimitätsdefizit des repräsentativen Systems und ziehen daraus Begründungen für dieses alternative Modell. Chappell (2012; S.3 ff.), die eine der aktuellsten Einführungen in die und kritischen Würdigungen der deliberativen Demokratie verfasst hat, nennt drei Kernbereiche, in denen die deliberative Demokratie Überlegenheit gegenüber den bisherigen liberalen wie auch republikanischen Modellen beansprucht: Erstens kritisiert der deliberative Ansatz die im liberalen Modell inhärente Vorstellung von Politik als Wettbewerb. Dies impliziert Sieger und Verlierer. Der deliberative Ansatz setzt dagegen die Möglichkeit der Verständigung und des gemeinsam erzielten besten Ergebnisses. Zweitens werden die dahinterstehende Grundannahme zweckrational handelnder Akteure und die Gültigkeit der darauf aufbauenden Aggregations- oder Wahlregeln in Frage gestellt. Keine führe zur Einlösung der mit dem Demokratieideal verbundenen Grundnormen, nicht zuletzt, weil Irrationalität viel prägender für Wahlverhalten ist, als es das liberale Modell vorsieht. Mit diesen Grundproblemen schließlich hängt drittens eine Vielzahl von Praxisproblemen zusammen (schlecht informierte Wähler/innen, geringe Wahlbeteiligung, Exklusion bestimmter Gruppen, Verzerrungseffekte der Öffentlichkeit, sinkende Beteiligung und sinkendes Sozialkapital, politisches Desinteresse, Zeitmangel, soziale Ungleichheit bei Teilhabe).

Das Konzept der deliberativen Demokratie versteht sich also einerseits als normativer Vorschlag für die Lösung von Legitimitätsproblemen und andererseits als eine konkrete Antwort auf konstatierte Missstände. Es gibt entsprechend philosophische/politiktheoretische sowie pragmatische Begründungsmuster einer Theorie der deliberativen Demokratie. Zudem kann man sie sowohl als einen umfassenden Gegenvorschlag zur Gestaltung des politischen Systems sehen, als auch als eine Konzeption, die Elemente für eine Erweiterung und einen Umbau bestehender politischer Systeme bereitstellt. Unabhängig von der Tiefe des angestrebten Wandels, geht es immer zumindest um eine Akzentverschiebung von einer Fokussierung auf Abstimmungen (Wahlen/direktdemokratische Entscheidungen) hin zu einer Fokussierung auf Abstimmung im Sinne des Gesprächs und der Erörterung (Steenbergen u. a. 2003; S.21). Damit erweitert sich der politische Abstimmungsprozess – dies ist ein zweites basales Charakteristikum der deliberativen Demokratietheorie – über die bloße Eruierung und Aggregation der Präferenzen hinaus. In den Prozess der Deliberation, des argumentativen Austauschs zur Erringung einer möglichst konsensualen Lösung, werden nun auch die Präferenzen selbst und ihre Gründe einbezogen. Es geht um deren Offenlegung, Hinterfragung und gegebenenfalls Änderung. Denn der deliberative Prozess stellt zunächst tatsächlich alles zur Disposition. Sein Lösungspotenzial beruht darauf, nicht nur die Existenz unvermittelter Gegensätze in einem institutionellen Rahmen zu verregeln, sondern Vermittlung zu erreichen, indem auch die Grundlagen eigener Ziele/Wünsche/Interessen mit in den Prozess der Reflexion einbezogen werden.

Chappell (2012; S.7) definiert „politische und demokratische Deliberation“[48] als zwanglose, andere respektierende, vernünftige, inklusive und gleiche Debatte. Damit sind die normativen Kernelemente benannt, auf denen die Theorie ruht. Ihre bestmögliche Erfüllung ist die Voraussetzung für ein größtmögliches Maß an Legitimität von Entscheidungen. Steenbergen et al. (2003; S.25 ff.) rekonstruieren, um einen empirisch anwendbaren Diskurs-Qualitäts-Index zu entwickeln, aus den wichtigsten Theoriebeiträgen sechs Anforderungen, denen deliberative Verfahren und Prozesse entsprechen müssten, um die normativen Ansprüche der Theorie zu erfüllen:

1) *Offenheit der Teilnahme:* Alle, die möchten, sollten teilnehmen und sich gleichberechtigt an der Diskussion und auch an der Festlegung der Diskussionsregeln beteiligen können.
2) *Qualität der Begründung:* Ein fruchtbarer Diskurs braucht gute und gültige Begründungen für alle Behauptungen, was insbesondere logische Kohärenz der Argumentation erfordert.
3) *Gemeinwohlorientierung:* Die Teilnehmenden der Deliberation sollen das Gemeinwohl beachten, also Zugewandtheit zum Gegenüber und Orientierung auf Solidarität mit eigenen Interessen in einen Ausgleich bringen.
4) *Gegenseitiger Respekt:* Respekt für die Anliegen der anderen ist die Grundlage für Respekt gegenüber der gesamten teilnehmenden Gruppe. Dies beinhaltet auch die Notwendigkeit von Respekt gegenüber Gegenargumenten und deren wirkliche Erwägung und Erörterung.
5) *Konsensusorientierung:* Auch wenn es ein oft schwer zu erreichendes Ziel ist, ist der Konsens das angestrebte, ideale Ergebnis der Deliberation. In der strengen Konzeption ist es die einzige tragfähige Basis für universalistische Gültigkeit von Normsetzungen.
6) *Authentizität:* Die Deliberation *mit Konsensorientieru*ng erfordert es, nicht strategisch oder irreführend zu argumentieren, sondern ernsthaft und klar hinsichtlich der eigenen Präferenzen und Begründungen zu sein, damit auch diese (argumentativ und respektvoll) hinterfragt werden können.

Diese Bedingungen verwirklichen, eine „ideale Sprechsituation“, die die Voraussetzung gelingender Deliberation darstellt, um schließlich legitime Normen zu begründen. Eine solche ideale Sprechsituation ist realiter jedoch kaum herstellbar, als kontrafaktische Unterstellung aber notwendig, um die normativen Ansprüche wenigstens annähernd einzufangen.

Kritik und Erweiterungen

Selbstverständlich ist auch die deliberative Demokratietheorie nicht von Kritik verschont geblieben (Schaal / Ritzi 2009; S.13 und die dort angegebene Literatur). Diese Kritik kommt keinesfalls nur von Vertreter/innen minimalistischer Demokratiekonzeptionen, sondern gerade

[48] Die nähere Bestimmung ist notwendig, um sie einerseits von allgemeiner Deliberation (also Erörterungen aller Art) ab- und auf politische Fragen einzugrenzen, deren Form demokratischen Grundnormen entspricht. Ein ideales Gegenbeispiel wäre Deliberation zwischen Personen in einem Abhängigkeitsverhältnis zu persönlichen Fragen.

auch von Vertreter/innen starker Demokratien, die jedoch „realistische“ Schwächen der deliberativen Demokratie benennen, die wegen der kontrafaktischen Annahme der idealen Sprechsituation als stark idealistisch gilt.[49]

Vier wesentliche Hauptlinien der Kritik benennt Chappell (2012; S.19 ff.). Moniert wird zunächst ein *elitärer Bias* zugunsten von besser gebildeten und ressourcenreichen Personen. Das Setting der Deliberation bevorzugt diejenigen, die durch ihren sozialen Hintergrund im verbalen Austausch geübt und bewandert sind, mithin besser gebildete Personen, außerdem Menschen mit hohem sozialen Status und nicht zuletzt auch Personen, die durch ihre Funktionen im Argumentieren und Überzeugen geschult sind, also nicht zuletzt Politiker/innen. Es lässt sich jedenfalls kaum bestreiten, dass die ideale Sprechsituation einen Mittel- und Oberschichtshabitus reflektiert.

Eng damit zusammen hängt der Einwand, dass die deliberative Demokratietheorie sehr *hohe kognitive Voraussetzungen* hat. Sie erfordert strikte logische Konsistenz der Argumentation, ist damit aber wider Willen partikularistisch in Bezug auf die strenge Anwendung der klassischen Logik. Verschiedene Logiken können hier konfligieren; aber auch Emotionalität oder rhetorische Spitzfindigkeiten sind eine stete Herausforderung für deliberative Prozesse.

Dies führt zur Problematik der Mikropolitik (Nanz / Fritsche 2012), insbesondere der *störenden Einflüsse von Gruppenprozessen*. Gruppen unterliegen üblicherweise vielfältigen Dynamiken. Es bilden sich typische Rollenmuster (beispielsweise Wortführer/innen, Mitläufer/innen, Schweigende). Dynamiken wie Konformitätsdruck oder Lagerpolarisierungen bedrohen dauerhaft das Ideal, dass alle gleichermaßen Gehör finden und Wertschätzung erfahren. Auch in Bezug auf den Prozess der Konsensfindung drohen Gefahren. Empirische Untersuchungen deliberativer Prozesse zeigen, dass nominale Konsensentscheidungen eine sehr große Spannbreite tatsächlicher (Nicht-, Teil- oder Komplett-)Konsense darstellen können (Haug 2012).

Der vierte Einwand betrifft die *Motiv- und Interessenlagen der Teilnehmenden*. Insbesondere ist es fraglich, inwiefern sie bereit sind, für das Gemeinwohl von Partikularinteressen abzusehen sowie ihre tatsächlichen Motive und Begründungen offenzulegen.

Hier wird eine Grundproblematik deutlich, die schon im Moment der Kontrafaktizität der idealen Sprechsituation aufscheint. Die ideale deliberative Entscheidungsfindung setzt (zumindest annähernd) machtfreie Beziehungssituationen voraus. Dies verkenne jedoch gerade das Wesen von Politik, so insbesondere die radikale Kritik von Jacques Rancière, welche sich auch durch den Streit zwischen Mächtigen und von Macht Ausgeschlossenen definiere, in dem statt Einvernehmen eher „das Unvernehmen“ (Rancière 2002) bestimmend sei (eher vermittelnd dagegen Doerr 2013). Dies tangiert auch jene differenzdemokratischen (gendertheoretischen und postkolonialen) Kritiken, die der Theorie der deliberativen Demokratie eine mangelnde Sensibilität machtvollen gesellschaftlichen Differenzen gegenüber attestieren (Chappell 2012; S.20; Schaal / Ritzi 2009; S.8).

---

[49] Die erörterten Kritiken beziehen sich entsprechend des Projektfokus schwerpunktmäßig auf deliberative Mikroprozesse (Verfahrensebene) und nicht auf die öffentlichkeitstheoretische Makroebene, auf der die deliberative Qualität politisch-medialer Öffentlichkeit untersucht wird (Chappell 2012; S.10–16).

Es wirkt so, als sei Deliberation in einem ähnlichen formalistischen Dilemma gefangen wie das repräsentative System. Eine formal legitimitätsträchtige institutionelle Konstruktion steht einer potenziell hoch problematischen Praxis gegenüber. Diese Kritik an der Deliberation ist gewichtig. Wenn Ungleichheiten in der politischen Beteiligung nur in einer anderen Form reproduziert werden oder Privilegien bestimmter Gruppen durch die anderer ersetzt werden, ist durch Partizipation und Deliberation kein Legitimitätsgewinn für politische Entscheidungen zu erzielen (Geißel 2008b; S.241). Die Partizipation durch Wahlen gilt noch als relativ egalitär, wenngleich es sich zeigt, dass die sinkende Wahlbeteiligung auch in diesem Bereich ökonomische und Statusungleichheiten verschärft (Schäfer 2009). Denn „Wahlenthaltung kann nicht mehr länger als eine über alle sozialen Gruppen und Parteigrenzen hinweg gleichmäßig verteilte (Un-)Zufriedenheit [...] begriffen werden“ (Kahrs 2012; S.13 f.). Zudem drohen sich selbst verstärkende Exklusionsdynamiken.[50] Die gleiche Herausforderung stellt sich auch anderen Beteiligungsformen, aber umso mehr denjenigen, die, wie die deliberative Demokratie, von ihrer Grundstruktur her einen Mittelschichtsbias haben (vgl. dazu auch Kapitel 2.3). Die Deliberation ist deshalb, wenn auch das zentrale Element der hier zu untersuchenden Konzeption, als theoretische Grundlage allein nicht ausreichend. In ihrem Fokus steht der kommunikative Aushandlungsprozess. Doch der deliberativ gestaltete oder angereicherte Policy-Prozess beinhaltet weitere Elemente, die zum Teil auch aus anderen theoretischen Begründungen schöpfen müssen. Denn es geht nicht nur um hohe deliberative Qualität, sondern auch um die Fragen, wer da eigentlich deliberiert und was mit den Ergebnissen der Deliberation geschieht.

Die deliberative Demokratietheorie tritt zwar als eigenständige normative Theorie an, ist jedoch, wie geschildert (zumindest in einer engen Fassung) allein nicht in der Lage, alle relevanten Aspekte der Öffentlichkeitsbeteiligung zu erfassen. Für diese und andere Fragen sind insbesondere die partizipative und emanzipatorische Demokratietheorie wichtige philosophische Quellen. Die partizipative Demokratietheorie gilt als Verwandte der deliberativen, manchen als Vorläufer, deren „Erbe“ die deliberative antrete (Schaal / Ritzi 2009; S.5). Auch wenn mancherorts kaum noch Unterscheidungen zwischen beiden getroffen werden (Papadopoulou 2005; S.5,11), lässt sich doch festhalten, dass im Gegensatz zur deliberativen Theorie, die partizipatorische der Beteiligung einen Eigenwert als solchen zumisst, also eine Inklusion möglichst vieler in politische Prozesse anstrebt. Damit hat sie auch mehr die Langzeitfolgen der allgemeinen Befähigung zur Demokratisierung der Demokratie im Blick.

Eine noch entscheidendere Ergänzung hingegen liefern vor allem emanzipatorische Demokratietheorien. Sie stellen – für sich genommen – die Frage der (Un-)Gleichheit von Beteiligung ins Zentrum und nicht die Frage der allgemeinen Normregelung. Ihr Hauptaugenmerk liegt auf der Möglichkeit, denjenigen zur Wahrnehmung ihrer Rechte und Einflussmöglichkeiten zu verhelfen, die davon am weitesten entfernt sind. Um diese zu befähigen werden je nach Situa-

[50] Dies droht beispielsweise dann, wenn Parteien sich in ihrem Wahlkampf und der Ausrichtung ihrer Forderungen auf die ‚attraktiven‘ Wahlkreise konzentrieren, in denen besonders viele Stimmen abgegeben werden. Diese Wahlkreise sind wiederum oft Wohngegenden eher privilegierter Bevölkerungsschichten. Kahrs (2012; S.5) konstatiert daher ein generell fehlendes Bemühen um die Interessen der Schichten, aus denen die Nichtwähler kommen.

tion spezifische Maßnahmen des Empowerments angestrebt (vgl. Mann 2011 und die ausführliche Darstellung der Demokratiekonzepte in Kapitel drei).

Die bisher genannten gewichtigen Einwände ließen sich als Ablehnungsgründe des deliberativen Ansatzes anbringen. Man kann die meisten aber auch positiv gewendet als Herausforderungen verstehen, denen sich ein erweitertes deliberativ-partizipatorisches Demokratiemodell stellen muss, als ethische Imperative, denen sich anzunähern eine neue demokratische Praxis gefordert ist. Dies ist auch der hier verfolgte Ansatz, der die drei Ansätze als besonders produktive Generatoren „sozialer Innovationen" (Geißel 2008b) integriert. Daraus resultieren Anforderungen, die angesichts der bisherigen Darstellungen als normative Kernbestandteile einer erweiterten deliberativen Demokratie verstanden werden können: *Auf der Ebene der Prozesse und Verfahren* gilt es die hohen Legitimitätsansprüche der deliberativen Rechtfertigungskonzeption dadurch sicherzustellen, dass ihre eigenen zentralen Qualitätskriterien (deliberative Qualität, Rationalität, Offenheit usw.) um partizipatorische und emanzipatorische ergänzt werden (Inklusion, Empowerment, Herstellung von Gleichheit). Daraus leiten sich allerdings auch wiederum *kontextbezogene Anforderungen* ab. Beteiligungspolitik braucht deshalb hohe Reflexivität für ihren und signifikante Änderungen in ihrem gesamtgesellschaftlichen Kontext.

5.3 Demokratietheoretische Bewertung deliberativer Öffentlichkeitsbeteiligung: Bewertungskriterien und Fragestellungen

Die demokratietheoretischen Fragestellungen des DELIKAT-Forschungsprojektes haben also eine doppelte Problemkonstellation zum Inhalt. Einerseits steht die herkömmliche, repräsentative Demokratie unter Legitimationsdruck seitens einer mehr Beteiligung einfordernden Bürger/innenschaft, für die eine Vielzahl an Methodenangeboten zur Durchführung deliberativer[51] Öffentlichkeitsbeteiligungsverfahren vorhanden ist. Die vorangegangenen Ausführungen zeigen jedoch, dass innovative Beteiligungsverfahren nicht per se und unter allen Umständen einen Fortschritt auf dem Weg zu einer Demokratisierung der Demokratie darstellen. Es hängt vielmehr von der Gestaltung der Verfahren (beziehungsweise der problem- und zielorientierten Anwendung) und dem Kontext ihrer Implementierung ab, welche Verbesserungen sie ermöglichen. Sonst können sie neue Probleme schaffen oder sogar Probleme der repräsentativen Demokratie wiederholen. Ein instruktives Beispiel dafür, welches in den letzten Jahren diskutiert wurde, ist Liquid Democracy, das Onlinetool zur Diskussion und Abstimmung über Sachfragen. Dort können Stimmrechte abgetreten werden (allerdings, was einen entscheidenden Unterschied zur Wahl von Parlamenten darstellt, zu Einzelfragen/Themengebieten), was einflussreichen Teilnehmer/innen die Akkumulation großer Stimmanteile erlaubt und somit wieder die oben besprochenen Probleme der Legitimationskette aufwirft.

Folgende Fragestellung sind zu also beantworten:

- Wie müssen partizipatorisch-deliberative Verfahren gestaltet sein, um den normativen Anforderungen zu genügen?

[51] Der Begriff deliberativ wird im Folgendem immer im Sinne der erweiterten partizipativen Demokratiekonzeption verstanden, wie sie im letzten Abschnitt begründet wurde. Anderenfalls wird von „deliberativer Demokratie im engeren Sinne" die Rede sein.

- Welche rechtlichen und sonstigen Voraussetzungen (sowie welche erwartbaren Folgen) hat eine ihrem normativen Anspruch gerecht werdende kooperative und deliberative Demokratie, beziehungsweise ein um solche Elemente angereichertes repräsentativdemokratisches System?

Zur Beantwortung dieser Fragestellungen und auch zur Abgrenzung von nicht an dieser Stelle zu vertiefenden Aspekten bedarf es eines heuristischen Gerüsts. Dies ergibt sich aus der bis hierhin geführten theoretischen Diskussion und den daraus abgeleiteten Anforderungen für die Transformation zu einem stärker deliberativen politischen System.

Erstens steht deliberative Öffentlichkeitsbeteiligung vor der Aufgabe, aktiv *gesellschaftliche Machtverhältnisse zu thematisieren*, offenzulegen, zu reflektieren und zu ihrer Veränderung oder Überwindung beizutragen. Zweitens braucht sie den *Entscheidungsspielraum*, um Fragestellungen überhaupt ihrer Methode der Legitimitätsgeneration gemäß angemessen bearbeiten zu können. Drittens muss sichergestellt sein, dass die Verfahren den *normativen Ansprüchen entsprechend* auf hohem qualitativem Niveau (hinsichtlich, Inhalt, Rationalität, Diskursatmosphäre usw.) durchgeführt werden. Viertens muss sichergestellt werden, dass perspektivisch auch die *Rahmenbedingungen*, die eine deliberative Demokratie braucht, *geschaffen werden*. Dabei können von der Ausweitung deliberativer Praxis wiederum selbstverstärkende Effekte ausgehen.

Tabelle 4: Analyseraster

Leitkriterien der Analyse:
• Macht • Entscheidungsrahmen • Qualität • Rahmenbedingungen • Inklusion • Transparenz • Empowerment
Zwei Analyseperspektiven:
• statisch/ verfahrensbezogen • prozessual/ transformationsbezogen

Diese Aspekte sind nun hinsichtlich der in Kapitel drei und vier erfassten Verfahren und Szenarien zu reflektieren. Des Weiteren sind die im Projektkontext ohnehin als wichtig herausgestellten Kernfragen zu *Inklusion*, *Transparenz* und *Empowerment* einzubeziehen, die sich teilweise mit den oben genannten Kernpunkten überschneiden.

Die Analyse entlang dieser Leitkriterien wird zudem zwei divergierende Blickwinkel einnehmen. Die erste, eher statische Perspektive bezieht sich auf jederzeit umsetzbare Aspekte, also beispielsweise Entscheidungen für oder gegen bestimmte Verfahrenstypen oder die Anwendung bestimmter Standards. Sie argumentiert hauptsächlich auf der Verfahrens(-gestaltungs)-ebene. Die zweite, langfristigere und eher prozessuale Perspektive fokussiert den notwendigen

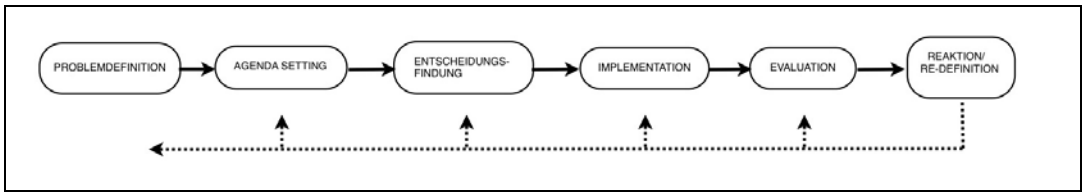
und durch Änderungen auf der statischen Ebene auch mit angestoßenen *Transformationsprozess*.[52]

5.3.1 Exkurs: Politikzyklus

Die weitere Darstellung wird häufiger auf das Modell des Politikzyklus als Schematisierung des Ablaufs des Politikprozesses zurückgreifen. Unter dem Begriff des Politikzyklus (engl. *policy cycle*) wird ein rekursiver Vorgang gefasst, der den Ablauf des politischen Prozesses in mehreren typischen Stufen beschreibt. Er reicht von der Problembestimmung (1) über das Agenda-Setting (2), die entsprechenden Beratungen und Entscheidungen (3) bis hin zur Implementierung (4), Evaluation (5) und möglichen Reaktion und Re-Definition (6) sowie von dort gegebenenfalls wieder zu einem der früheren Punkte zurück.

Dieses Prozesschema wird hier als Hintergrundfolie verwendet, um ausgewählte Verfahren und Verfahrenstypen passenden Zeitpunkten im politischen Prozess zuzuordnen sowie um Verschiebungen (innerhalb des Prozessschemas) zu verdeutlichen, welche mit der Einführung zunehmender Öffentlichkeitsbeteiligung zu erwarten oder zu empfehlen sind.

Abbildung 3 Das Grundmodell des Politikzyklus (Grafik: Laura Sasse)



5.4 Verfahrensebene: die statische Perspektive

Demokratie ist keineswegs nur eine Verfahrensfrage. Dies sollten insbesondere die exemplarischen Ausführungen zur Fiktion der Legitimationskette verdeutlichen. Substanzielle Fragen von formeller und informeller Macht und Ungleichheit prägen, was in abstrakten rechtlichen Formen realiter passiert. Doch selbstverständlich ist Demokratie auch ganz eminent eine Verfahrensfrage. Im Zusammenspiel mit Rahmenbedingungen (Kontextfaktoren) sind es dann doch Verfahrensbestimmungen, die regeln, ob Entscheidungen, zudem allgemein verbindliche, auf eine Weise zustande gekommen sind, die Legitimität generiert.

5.4.1 Machtrollen

Die Frage der Macht ist der Knackpunkt für jedes Konzept der Demokratisierung, also auch für das Projekt von mehr deliberativer Demokratie. Diese verfolgt einen umfassenden Demokratisierungsanspruch, der auf verschiedenen Ebenen Machtpositionen herausfordert, notwendigerweise Macht beschneidet oder entsprechende Beharrungsmomente hervorruft. Angesichts des strukturellen, überindividuellen und äußerst stabilen Charakters gesellschaftlicher Machtverhältnisse, ist diese Ebene tatsächlich eher aus transformatorischer denn aus verfahrensbezo-

[52] Nicht alle Kriterien sind aus beiden Analyseperspektiven sinnvoll, deswegen wird jeweils eine Auswahl getroffen. Die vielfältigen Überschneidungen werden durch Verweise zu Unterabschnitten (beispielsweise „→ Empowerment“ markiert).

gener Sicht relevant (siehe Kapitel 5.5). Und doch zeigt die bestehende Praxis, dass es klare Differenzen zwischen den Verfahren in Bezug auf ihre Möglichkeiten im Umgang mit Machtverhältnissen gibt. Damit verbunden sind, wie oben abstrakt erläutert, unterschiedliche Tiefen der Demokratievorstellungen und letztlich unterschiedliche Demokratiekonzepte.

Macht innerhalb des Prozesses bedeutet vor allem die mehr oder weniger große Autonomie, den Ablauf des Verfahrens selbst zu gestalten. Prototypisch für eine Top-down-Variante, die der allgemeinen Öffentlichkeit kaum oder keine Gestaltungsmöglichkeiten lässt, sind klassische Formen der Betroffenenbeteiligung in Planfeststellungsverfahren. Dort haben nur die direkt Betroffenen die Möglichkeit, gegen bestimmte ohnehin getroffene Festlegungen Einspruch zu erheben. Der Entscheidungsspielraum ist auf ein absolutes Minimum begrenzt. Nicht vorhanden ist er in fälschlicherweise „Beteiligung" titulierten Informationsveranstaltungen. Auch neue und innovative Verfahren verschließen dem Demos unter Umständen den größten Teil des Politikzyklus. Campact beispielsweise – auch wenn diese Kampagnenplattform in der Regel für progressive Themen antritt – basiert auf einer Vorstellung der Unterstützer/innen ihrer Kampagnen als passive Befürworter/innen (Freiwilligen-Management). Es gibt keinen für die Öffentlichkeit zugänglichen Diskurs, sondern nur die Möglichkeit vorgefertigte Angebote zu unterstützen oder eben nicht. Was fehlt, ist die Option, die konkreten Angebote wirklich zu beeinflussen. Damit liegt eine Rollenverteilung vor, deren nicht durchbrechbare strukturelle Ungleichheit durch Verfahrensregeln fixiert ist. Hier erfolgt also eine Reproduktion von Machtstrukturen, die eigentlich für funktionalistische Konzeptionen prägend ist, weil sie auf der Annahme der Überlegenheit von Expert/innenwissen über Betroffenenperspektiven basiert. Deliberative Verfahren hingegen zeichnen sich durch eine hohe Verfahrensautonomie aus. Das bedeutet, dass die Teilnehmer/innen teilweise ihre Agenda selbst bestimmen, beeinflussen und gegebenenfalls revidieren können (klassisches Beispiel ist hier das Open Space Verfahren in seiner Reinform). Hierbei ist die bisherige Praxis durchaus auch ausbaufähig. Denn Auswertungs- und Reflexionsphasen sind bei den meisten Verfahren nur am Ende vorgesehen, was prozessuale Starre fördern kann.

Der prozessinterne Umgang mit Macht ist auch eine Frage der Herstellung gleicher Augenhöhe unter den Teilnehmer/innen. Dies kann einerseits im Prozess sichergestellt werden, indem kompetente und für Ungleichheiten und Benachteiligungen sensibilisierte Prozessbegleiter/innen (und Teilnehmer/innen!) dauerhaftes Augenmerk auf Hierarchien, ihre Thematisierung und, soweit möglich, ihre Überwindung legen. Dazu muss die Möglichkeit aktiven Ausgleichens in der Prozessdurchführung und Begleitung sichergestellt, das heißt von vornherein geplant sein (zum Beispiel durch eine statusausgleichende Moderationsführung, →Empowerment).

Allerdings beziehen sich die Argumente auf bereits laufende Prozesse, bei denen die Teilnehmer/innen bereits rekrutiert wurden. Nimmt man die gewichtigen emanzipatorischen Kritiken an der deliberativen Demokratie im engeren Sinne ernst, so bedeutet das, dass auch der Zugang zum Prozess demokratisiert und von machtvollen Exklusionsmustern befreit werden müsste (→Empowerment, →Inklusion). Denn der bereits beschriebene Partizipationsbias in Richtung „Mittelstandbeteiligung" begrenzt ansonsten die Einflussmöglichkeiten durch dialogische Beteiligungsverfahren auf diese Gruppe und zementiert bestehende Machtverhältnisse.

Aber auch die Verfahren, die Machtverhältnisse aktiv ausgleichen wollen, stoßen an fixe Grenzen, wo Interessenskollision, Unverbindlichkeit und fehlender Anschluss an den politischen

Prozess im repräsentativen System die Situation kennzeichnen (→ rechtliche Rahmenbedingungen).

5.4.2 Entscheidungsrahmen

Eine der größten Fallen für Beteiligungsprozesse ist Unklarheit oder Dissens darüber, was der Prozess leisten soll und kann. Jede sinnvolle Beteiligung braucht demnach zuallererst eine Analyse darüber, an welcher Stelle des Politikzyklus sie sich befindet.

Man kann die vier demokratiebezogenen Grundkonzeptionen (vgl. Kapitel 3.3) unterschiedlichen Phasen des Politikzyklus zuordnen. Emanzipatorische Verfahren setzen früh ein, optimalerweise bevor überhaupt ein „Problem“ besteht, schlicht als kollektiver Selbstvergewisserungs- und (Demokratie-)Lernprozess mit dem Ziel, zukünftig aktiv bei der Thematisierung und an der Gestaltung von Lebensbereichen teilzunehmen. Hierbei geht es allgemein um die Befähigung zur Teilnahme am politischen Prozess und um das Bewusstmachen von eigenen Stärken, Kompetenzen und der eigenen politischen Rolle. Und es geht darum, benachteiligten oder artikulationsschwachen Bevölkerungsgruppen dabei behilflich zu sein, eigenen Interessen überhaupt zu formulieren. Dabei kann es um Wohngebietsgestaltung ebenso gehen wie um grundsätzliche Fragen der Art „Wie wollen wir leben?“, „Wie soll unsere Umwelt gestaltet sein?“. Deliberative Verfahren im engeren Sinne können sowohl in dieser Frühphase als auch zum Zeitpunkt der Problembearbeitung beginnen, brauchen jedoch auch die Offenheit, Probleme zu redefinieren und den Prozess in unerwartete Richtungen anpassen zu können (Beispielfrage: „Wie soll die Energieversorgung und der Umgang mit Energie in Zukunft gestaltet werden?!). Funktionalistische Konzepte kommen meist mit einer klaren Aufgabenstellung zum Tragen. Der typische Fall ist die Frage nach der effizientesten oder am ehesten akzeptablen Lösung, für die es noch keine festgelegten Alternativen gibt. Bezogen auf die in ihren Grundlagen beschlossene Energiewende könnten folgende Fragen auf diese Weise bearbeitet werden: „Welcher Energiemix soll zukünftig bestehen?“, „Wie werden die notwendigen Produktions- und Transportkapazitäten verteilt?“. Neoliberale Bargaining-Konzeptionen kommen zum Tragen, wenn nur noch konkret feststehende Alternativen entschieden werden müssen, wie beispielsweise der konkrete Detailverlauf von Stromtrassen oder wenn die Implementation von bereits getroffenen Entscheidungen eine Konfliktschlichtung notwendig macht. Sie eignen sich aber wenig zur Klärung komplexer Sachverhalte (Feindt 2001; S.365).

Auch in den späteren Stufen des Politikzyklus ist noch Spielraum für Argumentation, doch der Entscheidungshorizont ist so weit verengt, dass der Anspruch durch argumentatives Abwägen auch Grundpositionen und Entwicklungsrichtungen in Frage zu stellen, nur noch sehr eingeschränkt zu verwirklichen ist. Eine Zukunftswerkstatt, mit ihrem Ziel, dass „Visionen entwickelt werden sollen, z. B. bei der Erstellung von Leitbildern, Entwicklungsszenarien, Zukunftsprojekten“[53] ist in dieser Phase kein geeignetes Verfahren. Je geschlossener der Entscheidungshorizont ist, umso begrenzter können deliberative Verfahren zum Einsatz kommen. Über den Grad der Offenheit und die Mitentscheidungsmöglichkeiten muss also Einvernehmen hergestellt werden, will man keine falschen Erwartungen wecken und Geld für scheiternde Beteiligungsprozesse vergeuden. Ist aber ein tatsächlicher Spielraum vorhanden, ist es im Gegenzug erfor-

[53] http://www.partizipation.at/zukunftswerkstatt.html [2013-10-22].

derlich, aus den Verfahren zu schöpfen, die einer deliberativen Konzeption im engeren Sinne folgen. Denn Mediationen (um ein Verfahren mit Bargaining-Fokus als Beispiel zu wählen) sind kein Weg, zu einer kreativen, innovativen und breit verankerten Konzeption zu gelangen, sondern nur zwischen vorhanden zu wählen oder auszugleichen. Eine Open-Space-Konferenz hingegen kann Sichtweise und ganze Themen auf die Agenda bringen, die bisher (zumindest öffentlich) nicht diskutiert wurden.

Aus dieser Analyse folgen Anforderungen an Prozessinitiator/innen: Generell erscheint es entsprechend sinnvoll eine solche, möglichst extensive Situationsanalyse an den Beginn *aller* Beteiligungsprozesse zu stellen. Außerdem können deliberative Phasen in Verfahren, die anderen Konzeptionen folgen, durchaus auch ergänzt werden, um Reflexion zu ermöglichen. Fruchtbare Irritationen oder Reflexionsphasen im Prozess müssten dann aber auch aufgefangen werden und anschließend entweder in (gegebenenfalls neue) Prozesse eingespeist werden oder dazu führen, dass der Prozess im Politikzyklus ein oder zwei Schritte zurückgeht. Bisher wird dieses, sich dem Effizienzparadigma sperrende Prinzip kontinuierlicher Reflexion jedoch eher bei Verfahren angewendet, denen eine Anbindung an tatsächliche politische Entscheidungen fehlt (so zum Beispiel bei der Demokratiewerkstatt). Ein Potenzial für zukünftige Prozessgestaltungen könnte also in der Kombination verschiedengradig offener Verfahren und Methoden liegen, je nachdem, wie weit der Politikzyklus vorangeschritten ist. Aus deliberativer Perspektive wird zwar ein umfassender Anspruch auf die Gestaltung des gesamten Politikzyklus erhoben; aber es wurde auch gezeigt, dass dieser Anspruch bei bestimmten Werte- oder Interessenskollisionen scheitern kann. An genau dieser Stelle, kämen dann funktionalistische und neoliberale Konzepte ins Spiel.

5.4.3 Qualität

An dieser Stelle soll nicht erneut die Binsenweisheit betont werden, dass Beteiligungsprozesse nur als gut gestaltete auch demokratietheoretisch legitimiert sind.[54] Vielmehr ist darauf hinzuweisen, dass deliberative Verfahren im engeren Sinne über *spezifische* Kriterien verfügen, in deren Kern die deliberative Qualität steht. Dies bedeutet, dass bei aller Wertschätzung von Offenheit und Autonomie, dies nicht mit einer Position des Laissez-Faire verwechselt werden darf. Die Gruppendynamiken, die Diskussionsatmosphäre und das Rationalitätsniveau der Begründungen bedürfen einer kontinuierlichen Aufmerksamkeit, für die Prozessqualität und mithin starker Regeln der Inputlegitimierung, auf deren Relevanz sich jedoch auch im Prozess immer wieder selbst verständigt werden muss. Zwischen Regeln und Offenheit besteht kein strenger Widerspruch, wenn, ganz im Sinn der Deliberation, eine gemeinsame Festlegung auf sinnvolle Regeln unter Beachtung der realen Prozessbedingungen erfolgt. Es ist aber zu hinterfragen, ob regelarme Verfahren wie Open-Space-Konferenzen oder Barcamps für heterogene Gruppen mit erwartbaren Statusdifferenzen geeignet sind (→Empowerment).

---

[54] Vgl. stellvertretend für viele weitere die ausführliche Checkliste im „Handbuch Öffentlichkeitsbeteiligung“ (Arbter u. a. 2005), die häufig verwendeten „Heidelberger Leitlinien“ (Heidelberger Leitlinien für gute Bürgerbeteiligung 2012), die Synopse in Nanz und Fritsche (2012; S. 127 ff.), denen wir verschiedene Anregungen verdanken, die Übersicht verschiedener Leitlinien auf der Webseite des Netzwerks Bürgerbeteiligung (o.J.) und unsere Zusammenstellung zentraler Qualitätskriterien in Kapitel 6.

5.4.4 Inklusion

Die hier vertretene erweiterte deliberative Konzeption hat eine klare Präferenz für eine breite Beteiligung (gelegentlich auch „Jedermannbeteiligung“ genannt) anstelle von reiner Stakeholderbeteiligung. Es sei in Erinnerung gerufen, dass deliberative Verfahren im Prinzip immer dazu angelegt sind, normative Grundfragen zu entscheiden. Dafür braucht es einen Politikprozess ohne Türsteher. Die in der liberalen Tradition wurzelnde Konzeption des Ausgleichs zwischen verschiedenen konfligierenden und zudem jeweils machtvollen Interessen favorisiert die Begrenzung auf einen Austausch der direkt betroffenen (gegensätzlichen) Interessen. Eine solche Konzeption fasst aber Betroffenheit sehr eng und entzieht ihre Definition der demokratischen Begründung.[55] Stattdessen ist davon auszugehen, dass bei sehr vielen Fragen der Kreis der Betroffenen auch sehr weit gefasst werden kann, wenn man Langzeitfolgen, unintendierte und Spill-Over-Effekte mit einbezieht. Bei gesellschaftlichen Grundfragen wie der Energiewendegestaltung ist es ohnehin evident, dass eine prinzipielle Betroffenheit quasi aller (sogar über nationale Grenzen hinaus) besteht. Für die deliberative Konzeption ist aber nicht entscheidend, ob Betroffenheit vorliegt. Ihre Verfahrensrationalität, also die Regeln des Diskurses, sollen vielmehr verhindern, dass unbeteiligte „Zaungäste“ ohne erkennbaren Grund, Beteiligungsprozesse unnötig verkomplizieren. Die immer wieder zu prüfende Orientierung am Gemeinwohl und an guten Gründen sollte ermöglichen, dass auch peripher in ihren direkten Interessen berührte Personen zur Hebung der Ergebnisqualität beitragen. Schließlich können sie mit ihren Perspektiven das Gesamtbild vervollständigen und andere Sichtweise einbringen als direkte Interessensträger/innen. Diese Präferenz schließt aber Betroffenenbeteiligung nicht aus, die bei überschaubaren Konflikten und Problemlagen angemessen ist. Der typische Fall hierfür entstammt denn auch dem Repertoire der klassischen Betroffenenbeteiligung und wäre etwa die Aushandlung des konkreten Detailverlaufs einer im Prinzip beschlossenen Stromtrasse.

Andererseits ist es aber durchaus wichtig, dass auch direkt und akut Betroffene als Teil des Prozesses anwesend sind. Daraus resultiert die hohe Bedeutung von breiter und rechtzeitiger Information und spezifischer Ansprache potenziell Betroffener und potenziell wichtiger Sichtweisen zum frühestmöglichen Zeitpunkt. Im Falle organisierter Interessensvertretungen wird dies wohl verhältnismäßig unproblematisch erfolgen können. Es ist also eine vordringliche Aufgabe von Prozessinitiator/innen, die Teilnahme derjenigen sicherzustellen, die oft eher ausgeschlossen sind (→Empowerment), zum Beispiel, indem Menschen mit Migrationshintergrund gezielt angesprochen werden oder entsprechende Vereine als Multiplikatoren einbezogen werden. Auch die Beteiligung von Kindern und Jugendlichen kommt hier in den Blick und kann Zielgruppenadäquat gegebenenfalls auf spielerische Art und Weise erfolgen. Eine diesem Ansatz folgende Methode ist die aktivierende Befragung in einem kindergerechten Umfeld (zum Beispiel auf Spielplätzen).

Dem normativen Anspruch folgend, ist methodisch zu klären, wie eine breite Beteiligung auch auf längere Zeit zu gewährleisten ist. Die mit einem Transformationsprozess zu mehr Öffentlichkeitsbeteiligung verbundene Ausweitung der Themen, Ebenen und Entscheidungsspielräume deliberativ behandelter Fragestellungen im Politikzyklus, erfordert, insbesondere in der

[55] Vgl. das in Kapitel drei besprochene Beispiel der Forderung der Beteiligung nur von Umweltverbänden an der Infrastrukturplanung.

Transformationsphase, mit großer Wahrscheinlichkeit eine Diversität von Kommunikationskanälen und Öffentlichkeitstypen (Präsenzöffentlichkeiten und virtuelle Öffentlichkeiten).

Technisch erscheinen heutzutage insbesondere Onlineplattformen optimal geeignet, komplexe Prozesse mit langer Dauer und mehreren tangierten politischen Ebenen besser zu organisieren. Sie ermöglichen, wenn sie diesen Anspruch konzeptionell beinhalten, insbesondere die zeitliche Nachvollziehbarkeit von Prozessen und eine leichte Zugänglichkeit von verschiedenen Informationen über Suchmasken und Übersichten, die auch gut untereinander verlinkt werden können. Onlineprozesse erlauben zudem die Verknüpfung diskursiver mit Abstimmungselementen (wie im Präsenzbereich das Deliberative Polling). Zugleich ist klar, dass sie auch mit Nachteilen behaftet sind. Ihrer Stärke, jüngere Generationen und digital natives (mit Computern groß Gewordene) anzusprechen, steht der drohende Ausschluss derjenigen gegenüber, die aufgrund von Einschränkungen (seien sie materieller Art oder kompetenzbezogen) Zugangsschwierigkeiten zum Internet haben (→Empowerment). Zudem ist bekannt, dass die relative Anonymität virtueller Räume enthemmende Wirkungen haben kann und Diskussionen schnell destruktive Dynamiken annehmen können (beispielsweise Shitstorms), was in der Folge die Konsensbildung erschwert. Dies bedeutet aber nicht, dass im Internet nur Missverstehen möglich ist. Gerade technische Innovationen wie Etherpads sind gute methodische Hilfsmittel zur kollektiven Ergebnisproduktion. Dabei handelt es sich um Webseiten auf denen Texte vollkommen synchron von mehreren Personen bearbeitet werden können. Die Piratenpartei beispielsweise nutzt Etherpads in ihren Programmformulierungsprozess. Die Zusammenarbeit ist noch direkter als bei Wikis (Oberflächen in denen verschiedene Nutzer/innen nacheinander den Text bearbeiten). Die Synchronität des gemeinsamen Formulierens auf Pads ermöglicht ein Sich-Auf-Die-Anderen-Einstellen, welches inhaltliche Annäherungen zum Teil auch ohne explizite Diskussionen ermöglicht. Offene Punkte können zugleich in einem zusätzlichen Diskussionsfenster geklärt oder festgehalten werden.

Präsenzverfahren bieten dagegen eher die Möglichkeit Vertrauen auszubilden und in ruhigere Diskussion zu treten, in manchen Methoden (wie Partizipationssalons) auch erleichtert durch die Schaffung einer angenehmen, anregenden Atmosphäre. Und sie sprechen möglicherweise andere Bevölkerungsschichten an.

Ein vielversprechender Ansatz zur Wahl des richtigen Öffentlichkeitstyps für einen Beteiligungsprozess liegt wiederum in der Verknüpfung von Verfahren, also in der Bereitstellung von Informationen online und in haptischer Form sowie in Mitwirkungsmöglichkeiten auf beiden Ebenen (parallel oder gegebenenfalls in abwechselnden Phasen). Hier können auch andere Medien relevant werden; abgesehen von der massenmedialen Öffentlichkeit besteht vielerorts die Praxis der Übertragung von Beteiligungsprozessen in Regionalkanäle und vor allem über das Internet.

5.4.5 Empowerment

Die obige Darstellung des erweiterten deliberativen Demokratiekonzeptes hat insbesondere hervorgehoben, dass Demokratie generell auf Gleichheit in der Beteiligung aller und deliberative Demokratie zudem auf Gleichheit im Sinne gleicher Wichtigkeit aller gut begründeten Argumente und aller von der Normsetzung Betroffenen basiert. Ohne Herstellung von tatsächlich größtmöglicher Gleichheit hinsichtlich der Einbringung und Wertigkeit im Verfahren ist ein deliberativer Beteiligungsprozess mit einem immensen Legitimitätsproblem behaftet. Das bedeute im Kern: ohne Empowerment Benachteiligter keine legitime Normsetzung durch De-

liberation! Zugleich ist aber zu erwarten, dass dieses langfristig zu einer insgesamt breiteren Befähigung zur Teilnahme an Beteiligungsprozessen führt. Es ist also eine spezifische (gruppenbezogene) und eine allgemeine (auf die Gesamtgesellschaft bezogene Dimension von Empowerment zu unterscheiden.

Spezifisches Empowerment benachteiligter Gruppen ist aus dieser Sicht also eine notwendigerweise dem politischen Prozess vorzuschaltende Phase, die einer Veralltäglichung bedarf, solange Partizipation systematisch ungleich verteilt ist.[56] Empowerment erfordert zunächst Wissen über Benachteiligung in intersektionaler Perspektive,[57] Wissen darüber, wer in seinen Artikulationschancen beschnitten ist (wie beispielsweise nicht wahlberechtigte Kinder und Jugendliche) und zugleich Methoden und Techniken, diese Benachteiligung aufzufangen und auszugleichen.

Verfahren verfügen optimalerweise also über eine vor den eigentlichen Beratungen liegende Explorationsphase, die versucht, solcherart tangierte Gruppen gesondert ausfindig zu machen. Manche Verfahren verfügen bisher über keinerlei Vorfeldakteursanalyse (beispielsweise „21st Century Town Meeting“). Verbreitet sind, nicht zuletzt bei Verfahren vom neoliberalen Pol, Stakeholderanalysen (beispielsweise Mediation, aber auch Perspektivenwerkstatt und Konsensuskonferenz). Diese bergen jedoch die Gefahr, den Interessensbegriff recht eng zu fassen. Die erweiterte deliberative Konzeption kann hier ein anderes Modell der Vorfeldanalyse vorschlagen. In diesem wird nicht nur nach tangierten Akteuren gesucht, sondern auch zugleich versucht, eine möglichst große Bandbreite erwartbarer Positionen und Argumente in den Prozess zu integrieren (beispielsweise Citizens Jury).

Eine weitere Möglichkeit solcher Vorfeldmaßnahmen wäre es, Erfahrungen aus der Praxis des Organizings aufzugreifen, also direkt benachteiligte Communities dabei zu unterstützen, sich über ihre Interessen und Bedürfnisse klar zu werden, diese zu formulieren und dann einzubringen. Hier unterscheiden sich auch die Ansätze, die, wie das Community Organizing, eher über eine Handlungsorientierung verfügen, also die Aktivierung betreiben, um politische Artikulation konkret zu befördern, von solchen Empowermentpraktiken, die eher darauf angelegt sind, generellen Kompetenzerwerb und Schaffung von Selbstwirksamkeitserwartungen zu befördern. Letztere kann man also eher als Übungen und Trainings ansehen, die grundlegend dazu befähigen sollen, sich gegebenenfalls auf Augenhöhe zu beteiligen (zum Beispiel Demokratie- und Zukunftswerkstätten).

Im engeren Beratungs- und Entscheidungsprozess, indem verschiedenste Positionen aufeinandertreffen, besteht Empowerment neben aktivem Ausgleich und Erleichtern auch in Übersetzungsleistungen. Übersetzung ist nicht nur in sprachlicher Hinsicht notwendig, sondern auch in kultureller. Denn Verständigungsschwierigkeiten können auch in habituellen herkunfts- oder milieubezogenen Ungleichheiten verborgen sein. Empowerment ist also vor allem ein an spezifisch benachteiligte Gruppen gerichteter Prozess.

---

[56] Sollte es tatsächlich langfristig nicht möglich sein, die Ungleichheit in Öffentlichkeitsbeteiligungsverfahren zu beheben, wäre dies hoch problematisch und müsste zu grundlegender Reflexion führen.

[57] Intersektionalität fokussiert die Überschneidungen und gegenseitigen Durchdringungen von Dominanzverhältnissen entlang u.a. der Bereiche soziale Herkunft, Gender, ethnische Zugehörigkeit, sexuelle Orientierung u.a. (vgl. beispielhaft Çetin 2012).

Andererseits muss Beteiligung und gerade die Kunst der zwanglosen, andere respektierenden, vernünftigen, inklusiven und gleichen Debatte generell erlernt werden. In keiner Bevölkerungsgruppe oder Schicht ist dies selbstverständlich, so wie sich auch keine andere Kompetenz oder Haltung automatisch einstellt. Deswegen wurde von Expert/innen in den Partizipationssalons des Forschungsprojekts so nachdrücklich betont, dass eine der Beteiligung förderliche Kultur darauf basiert, dass alle die Möglichkeit bekommen, Beteiligung zu lernen. Dazu gehört es, positive Erfahrungen mit realer Beteiligung zu machen (die optimalerweise nicht nur reine Simulation ist), über Rechte und Grenzen informiert zu sein und das Wissen um die eigenen Rechte auch in eine Haltung zu überführen, mit der es selbstverständlich ist, sich im Bedarfsfalle tatsächlich zu beteiligen. Dies wäre neben den erforderlichen Rahmenbedingungen (Kapitel 5.5) die sicherzustellende subjektive Seite einer breite Beteiligung verwirklichenden Gesellschaft. Der Beteiligungsdiskurs knüpft entsprechend große Hoffnungen an die langfristigen Effekte, die von solcher Befähigung ausgehen, wenn dies nicht mehr nur kleine Teile der Bevölkerung betrifft (Kersting / Schmitter / Trechsel 2008).

Empowerment stellt sich aus Beteiligungsperspektive also als eine Trias folgender Elemente dar:

1. Spezifische Ermächtigung benachteiligter Gruppen
2. Generelle Befähigung zur Beteiligung
3. Und aus beidem resultierende, in die Gesamtbevölkerung diffundierende Demokratisierung der Demokratie durch Etablierung von Beteiligungserfahrungen, -kompetenzen und -erfolgen.

Hier stellt sich die Frage nach dem legitimen Aufwand und damit verbunden den einzusetzenden Ressourcen. Generell lässt sich festhalten, dass aus Sicht der erweiterten deliberativen Demokratiekonzeption Kosten keine harte Grenze zur Beschränkung des Aufwandes darstellen, mit dem Beteiligung betrieben wird. Denn explizit und mit Nachdruck verweigert sie sich einer vorrangigen Effizienzorientierung. Ihr inhärentes In- und Throughputlegitimationsprimat sieht die Grenzen des zu betreibenden Aufwands also eher da, wo keine Beteiligung erwünscht ist, auch nach gezielter Ansprache betreffender Personen(gruppen). Trotzdem besteht angesichts immer begrenzter Ressourcen ein zu lösender Zielkonflikt; dieser wird sich aber schwerlich abstrakt lösen lassen, sondern sehr stark von getätigten Erfahrungen abhängen. Die hier formulierten Anforderungen sind also hoch und implizieren entsprechende Kosten. Allerdings sollte wegen der Tatsache, dass es sich bei den Öffentlichkeitsbeteiligungsverfahren um verhältnismäßig neue Elemente im politischen System handelt, diese nicht unter strengeren Finanzierungsvorbehalt gestellt sein. Auch das repräsentative System verursacht nicht unerhebliche Kosten (→Rahmenbedingungen).

5.4.6 Transparenz

Transparenz ist in deliberativen Verfahren eine Grundanforderung. Ein wesentlicher Teil des Prozesses besteht in der Herstellung von Transparenz über Gründe und Motive, Normvorstellungen und erwartete Auswirkungen von Entscheidungen, also über den gesamten Politikzyklus. Sie ist prinzipiell notwendig, um der für jede Demokratie entscheidenden Kontrolle von Entscheidungsprozessen Genüge zu tun. Auch hier hat das Internet als Informationskanal – wenn dieser nicht exklusiv (und damit exkludierend) zur Anwendung kommt – ein großes Potenzial der Erleichterung von Beteiligung. Die für transparente Prozesse maßgebliche Zugäng-

lichkeit von Informationen kann mittels Onlineplattformen komfortabel gestaltet werden. Sie bieten die Möglichkeit, Informationen einerseits strukturiert und (sachlich oder zeitlich) gegliedert zu präsentieren oder über Suchmasken auch kleinste Details findbar zu machen.[58] Und sie stellen eine Möglichkeit dar (mit den genannten Einschränkungen für nicht netzaffine Personen), Menschen längere Zeit ohne stete Anwesenheitsnotwendigkeit in Prozesse einzubinden und auch einen niedrigschwelligen Gelegenheitszugang zu bieten, beispielsweise zur Einspeisung von einzelnen Ideen.

Aus Empowermentperspektive ist jedoch wieder anzumerken, dass das Transparenzgebot mehr umfasst als die Sicherstellung der Vollständigkeit von Informationen. Vielmehr ist es wichtig, dass die Zugangshürden möglichst niedrig liegen. Gute Findbarkeit von Informationen ist ein Anspruch, doch laiengerechte Aufbereitung komplexer Tatbestände, fachlicher Gutachten und anderer nicht allgemeinverständlicher Sachinformationen ist sein notwendiges Komplement. In diesem Sinne ist in Abhängigkeit von interessierten Publika und Beteiligungswilligen auch an mehrsprachige Informationsbereitstellung beziehungsweise Prozessgestaltung zu denken.

Zugleich ist ausführlich geschildert worden, dass totalitär verstandene Transparenzforderungen, die sich am Post-Privacy-Paradigma orientieren, mit einem starken Nachteil behaftet sind. Sie können Kreativität, Offenheit und Ehrlichkeit bremsen und so zu einer wenig lebhaften, ja gehemmten Diskussionsatmosphäre führen. Außerdem missachten sie weit verbreitete Bedürfnisse nach Privatheit und Datenautonomie. Hier liegt – angesichts der gleichzeitigen Notwendigkeit von Transparenz zur Kontrolle – ein echtes theoretisches Dilemma vor. Eine diskutierte Lösung dieses Problems könnte folgendes Vorgehen sein: Diskussionen finden alternierend in kleinen, geschützten Runden und größeren/öffentlichen Foren statt. Transparenz kann auch über die Inhalte der Runden in „geschützten Räumen“ hergestellt werden, beispielsweise über Protokolle, doch dort ohne eine Zuordnung der Statements zu Personen. So ist inhaltliche Nachvollziehbarkeit gesichert, ohne zulasten von persönlichen Schutzansprüchen zu gehen.

5.5 Sozialer Wandel: die Transformationsperspektive

Die Kernproblematik einer Transformation zu mehr deliberativer Demokratie ist eine Machtfrage. Es geht im Transformationsprozess um Machtverschiebungen mit dem Ziel die konkreten Gestaltungschancen der Bevölkerung zu erhöhen. Die folgenden Ausführungen unterscheiden unter diesem generellen Blickwinkel verschiedene Teilaspekte: Machtverteilung und Ansprüche im Governancesystem (1), rechtliche Kodifizierung von Beteiligung (2), ihre wissensinfrastrukturelle Absicherung (3) sowie sozial- und bildungspolitische (4) und Transparenzaspekte (5).

5.5.1 (Politische) Macht

Öffentlichkeitsbeteiligung ist ein Aspekt dessen, was heute oft als Governancestruktur thematisiert wird (Demirović / Walk 2011a). Dieser Terminus grenzt sich vom klassischen Regierungsbegriff (*government*) ab, weil er die gesellschaftlichen Steuerungs- und Lenkungsprozesse nicht

[58] Eine solche Praxis wird beim Community Organizing angestrebt. Eine gute Umsetzung in einem Bürger/innenhaushalt stellt hier der zweite seiner Art in Stuttgart dar. Über eine Suchmaske auf der zugehörigen Homepage konnten Informationen beispielsweise nach Themen, betroffenen Stadtviertel oder nach Postleitzahlengebieten aufgerufen werden.

mehr nur aus der Perspektive der formalen Regierung (als Amt) einer jeweiligen Gebietskörperschaft analysiert, sondern als Mehrebenengeflecht, in dem eine Vielzahl unterschiedlicher (und auch sehr unterschiedlich legitimierter) Akteure um Machtchancen ringen. Jede Etablierung von Öffentlichkeitsbeteiligung, die über diejenigen Empowermentansätze hinausgeht, die eher dem bloßen Demokratielernen dienen und keine direkte Anbindung an weitere politische Entscheidungsprozesse haben, ist also immer eine Beschneidung von Machtchancen anderer Akteure.

Die Expert/innendiskussionen in den DELIKAT-Workshops thematisierten dabei vor allem die Auswirkungen auf Institutionen des bisherigen repräsentativen Systems, nicht zuletzt die Volksvertreter/innen in Parlamenten. Diese müssten ein neues Rollenverständnis entwickeln, welches sich mehr an den Bedürfnissen der Bevölkerung orientiert und deren Beteiligung nicht als Konkurrenz sieht, sondern als selbstverständlichen demokratischen Anspruch. Die Rolle der Politik würde ihren Charakter langfristig verändern. Ein expertokratisch-paternalistisches Rollenverständnis müsste mehr und mehr zurücktreten. Dabei geht es im Prozess aber nicht vordergründig um eine *Ersetzung* der durch Wahlen legitimierten Politiker/innen. Doch die Legitimation durch Wahlen kann in einer stärker partizipativen Demokratie nicht mehr ausreichen. Der Wahlakt und die – letztlich vollkommen vom Demos entkoppelte – „Gewissensfreiheit“ der Abgeordneten verlieren ihren universalistischen Anspruch. Die Rückbindung an den Demos würde stattdessen auf Dauer gestellt und damit in zeitlicher und sachlicher Hinsicht dichter werden.

Gleichwohl bliebe gerade im Transformationsprozess, dessen Tiefe und Intensität keinesfalls im Vorhinein determiniert werden können, die Rolle der Politiker/innen wichtig. Die durch Beteiligung besser beratene Politik kann nämlich zusätzliche (eingeschränkt repräsentative) Legitimität generieren. So lange Ergebnisse von Öffentlichkeitsbeteiligungsprozessen keine automatische rechtsverbindliche Umsetzung beanspruchen können, muss dies die Politik im repräsentativen System sogar gewährleisten. Sie kann zudem dort vermitteln, wo deliberative Prozesse an ihre objektiven Grenzen geraten, also im Falle axiomatischer Differenzen in Normfragen und bei manifesten Interessenskollisionen. Eine langfristige Gestaltungsaufgabe für einen Transformationsprozess besteht aber in der Neubestimmung des Verhältnisses repräsentativer und deliberativer Modi der Legitimitätsbeschaffung und in der graduellen Verschiebung von ersteren zu letzteren.

Allerdings ist neben der Politik auch die Verwaltung durchaus als eigenständiger Machtfaktor zu sehen (Demirović 2011). Die Transformationsproblematik stellt sich für Bürokratien ähnlich dar. Auch für die Verwaltung würde die Transformation bedeuten, Leitungsrollen aus der Hand zu geben. Zugleich wird aber von vielen Expert/innen angenommen, dass sich aus Verwaltungssicht durchaus auch Gewinnpotenziale ergeben. Die im Beteiligungsdiskurs allgemein erwarteten besseren Lösungen sind zusätzlicher Input für Verwaltungshandeln, welcher ansonsten anderes generiert werden müsste. Eine neue Rolle von Verwaltungen könnte also insbesondere darin liegen, zukünftig Beteiligungsbedarf zu erfassen und Beteiligungsprozesse frühestmöglich zu initiieren, zu moderieren und gegebenenfalls auch infrastrukturell zu tragen.

Neben Politik und Verwaltung ist zum dritten in vielerlei Hinsicht auch ökonomische Macht tangiert. Privatwirtschaftliche Interessen sind entscheidend für die (makro-)deliberative Qualität der medialen Öffentlichkeit (aufgrund der hohen Bedeutung privatwirtschaftlich organisierter Medien) und zugleich selbst Träger politischer Interessen. Zum anderen sind wirtschaftliche

Interessen bei vielen Themen betroffen, bei denen es schon jetzt Beteiligung oder Beteiligungsansprüche gibt (nicht zuletzt beim Thema Energiewende). Zum dritten sind Unternehmen (unter anderem Energiekonzerne) und unternehmensnahe Einrichtungen (beispielsweise die Bertelsmann-Stiftung) aktive Player im Beteiligungsdiskurs. Diese Rolle privatwirtschaftlicher Akteure wird durch die weitgehende Aussparung wirtschaftspolitischer Fragen und insbesondere der Fragen der ökonomischen Grundstruktur der Gesellschaft aus bisherigen Beteiligungsprozessen (Wagner 2013) konterkariert. Noch immer drehen sich Beteiligungsdiskurse häufig um eng umgrenzte Themen wie die Gestaltung des Parks nebenan oder einen geeigneten Standort für eine Halfpipe für Skater. Doch das normative Modell der deliberativen Demokratie impliziert gerade, dass auch die basalen Grundannahmen und -voraussetzungen Teil der Erörterung sein müssen. Eine Ausweitung des Themen- und des Ebenenspektrums der Deliberation ist also die nötige Konsequenz. Damit ist auch impliziert, dass die Transformation eine schrittweise Ausweitung von Entscheidungsspielräumen verlangt (Entscheidungskompetenz und die Vorverlagerung des Beteiligungsbeginns im Politikzyklus). Bisher steht das Partizipationsparadox (das Beteiligungsinteresse steigt, wenn das Projekt schon weit gediehen und Grundsatzentscheidungen nicht mehr möglich sind) einer ausgewachsenen deliberativen Demokratie entgegen, da im zunehmenden Prozessfortgang die Entscheidungsspielräume kleiner werden und Pfadabhängigkeiten wachsen. Dies macht frühzeitige Öffentlichkeitsarbeit und gezielte Ansprache nötig (→ Inklusion), wie dies Bürger/innenräte, Wisdom Councils und zum Teil Bürger/innenhaushalte betreiben. Grundsätzlich problematisch ist dabei (unabhängig vom Zykluszeitpunkt), wenn andere Faktoren Entscheidungsspielräume beengen. So ist der Entscheidungsspielraum durch das geringe tatsächlich disponible Finanzvolumen bei Bürgerhaushalten in der Bundesrepublik so klein, dass bestimmte Richtungsentscheidungen gar nicht erst sinnvoll thematisiert werden können.

Der Transformationsprozess erfordert also eine Festschreibung von neuen Machtchancen für Beteiligungsprozesse, das heißt Initiativrechte, verbindliche Umsetzungsregelungen, Verzahnung mit dem sonstigen politischen Prozess, sichere Durchführungsbedingungen, Ressourcen und eine Ausweitung der behandelten Themen und Ebenen (→Rahmenbedingungen).

5.5.2 (Rechtliche) Rahmenbedingungen

Die meisten der hier diskutierten Aspekte haben rechtliche Implikationen. Selbst die formale Verfahrensqualität, die eine Frage von Professionalisierung und Kompetenzen ist, kann rechtlich unterfüttert werden (beispielsweise durch Zertifizierungen).

Der entscheidende Schlüssel für die bessere Verankerung von Öffentlichkeitsbeteiligung – über kaum eine Frage bestand so große Übereinstimmung – scheint in ihrer rechtsverbindlichen Verankerung im politischen System zu liegen. Bei allen Differenzen über die Beteiligungsprozessen zu gewährenden Befugnisse wurde deutlich, dass Unsicherheit und Unklarheit allen Prozessen abträglich sind. Es bedarf dazu – ähnlich wie es die Initiator/innen von „Mehr Demokratie wählen“ fordern – einer systematischen Verankerung von Beteiligungsformen auf kommunaler, Landes- und Bundesebene und der Sicherstellung ihrer Verknüpfung. Gerade der bisherige Lokalfokus stellt die Öffentlichkeitsbeteiligung hier vor große Herausforderungen, dass bisher weniger Erfahrungen mit komplexen Mehrebenenprozessen vorliegen.

Wie mehrfach erwähnt (→Empowerment), sind Ressourcen für Beteiligungsprozesse essenziell, um sie auf entsprechend hohem Niveau durchführen zu können. Allerdings sollten sie den po-

litischen Prozess nicht verdoppeln (und entsprechende reine Zusatzkosten verursachen). Vielmehr besteht eine relative Einmütigkeit in dem Bestreben, der sinnvollen Verzahnung.

Hier ist vor allem eine zentrale Frage zu klären: wie werden Ergebnisse von Öffentlichkeitsbeteiligung mit dem bestehenden System verbunden? Aus Transformationsperspektive sind hier aufeinander aufbauende Schritte vorstellbar:

1. Rechtverbindliche Festlegung, dass Ergebnisse von Entscheidungsbefugten (Parlamenten) erörtert und zur Annahme erwogen werden müssen, wobei die Ablehnung einer gesonderte Begründung und Rücksprache mit dem Beteiligungsprozess bedarf. Auch hier wäre natürlich darauf zu achten, dass eine Verpflichtung zur Erörterung auch den hohen Legitimitätsansprüchen genügende Verfahren voraussetzt.
2. Verbindliche Ressourcenabsicherung, die in Haushalten selbstverständlich (und disponibel) eingeplant werden.
3. Die Festlegung klarer Initiativrechte für die Bevölkerung, wobei noch Regelungen für Quoren gefunden werden müssen, wie es sie auch in direktdemokratischen Prozessen gibt. Allerdings kann der Schwellenwert für das gesamtgesellschaftlich mit Ressourcen unterstützte Beteiligungsbedürfnis schlecht quantitativ bestimmt werden. Hier sind weitere Überlegungen erforderlich.[59]
4. Schließlich könnten Öffentlichkeitsbeteiligungsergebnisse im Falle ihrer Ablehnung in den Repräsentativorganen oder langfristig auch generell mit direktdemokratischen Verfahren gekoppelt werden, um also anschließend noch mit repräsentativer Legitimität ausgestattet zu werden (oder eben nicht). Sollte sich in einer solchen Praxis eine hohe Zustimmung zu deliberativ erzielten Politiken ergeben, wäre dies ein immenser Legitimationsschub.

Welche dieser Ansätze letztlich auch verwirklicht werden – für eine praktische Umsetzung benötigen sie institutionelle Strukturen. Flankierend dazu wäre es nötig, Politik und vor allem Verwaltungen mit Partizipationskompetenzen zu schulen und zu verankern (Verwaltungsstellen oder Personen). Diese Regelungen sind dann nicht nur als Beschneidung von Machtchancen für Verwaltungen zu sehen, sondern durchaus mit positiven In- und Outputerwartungen verknüpft, da Beteiligung ja die Qualität von Entscheidungen erhöhen soll, mithin also Politik und Verwaltungen entlasten kann.

5.5.3 Qualität

Es ist auffällig, dass sich die Praxis der Öffentlichkeitsbeteiligung in der Bundesrepublik derzeit hochgradig heterogen darstellt. Über die formell vorgeschriebenen Beteiligungsverfahren hinausweisende Beteiligung gibt es vor allem auf kommunaler Ebene, und zwar nur dort, wo sich Kommunen aus unterschiedlichen Gründen in eigener Initiative zur Implementation weiterreichender Beteiligungsverfahren entschlossen haben. Entsprechend erscheint es aus Sicht der

[59] Eine alternative Lösung wäre die dauerhafte Etablierung so genannter Dritter Kammern oder Zukunftskammern (als „Konsultative“, so Claus Leggewie) neben Bundestag und Bundesrat, um dort kontinuierlich Zukunftsfragen zu diskutieren.

Bewohner/innen verschiedener bundesdeutscher Städte sehr unterschiedlich, ob, wobei, mit welcher Intensität und welcher Bedeutung im Politikzyklus Öffentlichkeitsbeteiligung möglich ist. Die Weiterentwicklung von Formaten, die Erstellung von Leitlinien, die Etablierung von Qualitätsstandards – all dies vollzieht sich schwerpunktmäßig auf kommunaler Ebene, während sie gleichzeitig unter den schärfsten finanziellen Restriktionen leidet. Es ist plausibel anzunehmen, dass frustrierende Erfahrungen mit Öffentlichkeitsbeteiligung auch mit dieser Situation zusammenhängen. Nicht immer sind es reale, in Beteiligungsverfahren nicht zu überwindende Machtdifferenzen (bei Alibibeteiligung, bloßer Information und Akzeptanzbeschaffung), sondern häufig wohl auch Probleme mangelnden Wissens und fehlender Erfahrung, die Beteiligungsversuche belasten.

Solange es keine allgemein bekannten und anerkannten Qualitätsstandards gibt (die durchaus, weil unterschiedlichen Demokratiekonzeptionen folgend, konkurrierenden Charakters sein können), ist die Wahrscheinlichkeit größer, dass Beteiligung an mangelndem Beteiligungswissen scheitert. Gleichzeitig können die Qualität und damit die Legitimität erzielter Ergebnisse sehr stark variieren und so zu einer demokratietheoretisch höchstproblematischen Ungleichheit (zum Beispiel in regionaler Hinsicht) führen. Deswegen haben die Expert/innen in den Partizipationssalons immer wieder mit Nachdruck auf die Bedeutung von Kompetenzen und Infrastrukturen zur Sicherung, Vertiefung und Verbreitung beteiligungsrelevanten Wissens hingewiesen. Ein erster Schritt wäre demnach ein anderorts auch schon vorgeschlagener Partizipationssurvey ähnlich dem Freiwilligensurvey (Arbeitskreis Bürgergesellschaft und Aktivierender Staat der FES 2012; S.18; Bertelsmann-Stiftung u. a. 2010; S.44). Dieser könnte eine Bestandaufnahme darstellen, die systematisch tatsächliche Praxen und vorhandenen Standardisierungen, Leitlinien und Evaluationen erfasst. Zugleich wäre er eine Basis für die Entwicklung allgemeinverbindlicherer Standards, die in einem Transformationsprozess in Richtung deliberativer Demokratie notwendig erscheinen, wenn die Sicherstellung der Legitimität politischer Prozesse nicht regional ungleich sein soll.

Die bisherigen Darstellungen haben verdeutlicht, dass gute Beteiligung keineswegs trivial ist. Selbst das scheinbar unproblematische Wählen führt immer wieder zu Verunsicherung, welche Kreuze in welcher Anzahl wo zu setzen sind. Daraus wurden auch pädagogische Anstrengungen zur ausführlichen Erläuterung, Übungen und Hilfestellungen abgeleitet. Die hohe Popularität des Wahl-O-Maten der Bundeszentrale für politische Bildung ist ein Indikator dafür. Umso mehr ist die Sicherstellung von Wissen und Erfahrungen dort nötig, wo der Beteiligungsprozess noch umfänglicher, unter Umständen für einzelne Teilnehmende auch voraussetzungsvoller ist. Dies gilt aber nicht nur für die allgemeine Bevölkerung, sondern für alle, die Öffentlichkeitsbeteiligungsprozesse initiieren oder gestalten, also nicht zuletzt auch Politik und Verwaltung.

5.5.4 Inklusion und Empowerment

Um Beteiligungsprozesse nicht zu überfordern, indem ihnen en passant auch die Lösung sämtlicher sozialer Ungleichheits- und Machtstrukturen mit aufgegeben wird, ist es letztlich für bessere Beteiligung notwendig, gute soziale Rahmenbedingungen zu schaffen, die eine starke Demokratie tragen. Dabei scheint ein gegenseitiges Bedingungsverhältnis vorzuliegen. Wie erläutert, braucht Beteiligung Gleichheit und zugleich kann bessere Beteiligung auch Ausgangspunkt von mehr Gleichheit sein, wenn Beteiligung die entsprechende Entscheidungs-

macht hat (Pogrebinschi 2013). Für unseren thematischen Kontext möchten wir in diesem Zusammenhang auf die „Charta zur sozial gerechten Energiewende“[60] von acht großen deutschen Umwelt- und Sozialverbänden verweisen, die ökologische und Gerechtigkeitsbelange mit der Forderung offensiver Beteiligungspolitik verbindet. Hier ist nicht der Ort ausführlich alternative Bildungs- und Sozialpolitiken zu skizzieren, die strukturelle Benachteiligungen überwinden. Gleichwohl können konkrete Ansatzpunkte benannt werden, die einen Entwicklungspfad in diese Richtung aufzeigen könnten und enger mit dem Beteiligungsthema verknüpft sind.

Dabei geht es einerseits um die schon angesprochene Notwendigkeit von umfassendem Beteiligungslernen, welches biografisch frühzeitig erfolgen muss, wenn es eine Selbstverständlichkeit gewinnen soll. Andererseits könnten an sehr verschiedenen Punkten beteiligungsförderliche Strukturen geschaffen werden, die zugleich so spezifisch angelegt sind, dass Ungleichheiten nicht zum Beteiligungshindernis werden.

So wurde von Expert/innen die Option von Zeitkontingenten für Beteiligung gefordert; dies müsste dann Arbeitnehmer/innen wie auch Arbeitslose betreffen. Während für die erste Gruppe Beteiligungsurlaub oder Freistellungsanspruch in Frage käme, könnte man für die zweite Gruppe politische Beteiligung als sinnvolle und förderungswürdige Tätigkeit auffassen, die sie in dieser Zeit von anderen Verpflichtungen befreit (strikte Vorgabe zu realisierenden Bewerbungen, Anwesenheitspflicht). Wichtig ist auch die Erstattung von Kosten (beispielsweise für Fahrten), um Beteiligung nicht denen vorzubehalten, die zufällig am Ort des Verfahrens wohnen. In diesem skizzierten Sinn könnten Anstrengungen unternommen werden, Beteiligung zu unterstützen, ohne durch Entlohnungsangebote Profibürger/innen als neue – alternative – politische Klasse zu forcieren.

5.5.5 Transparenz

Die im Verfahren sicherzustellende Transparenz findet ihre Fortsetzung notwendigerweise in der allgemeinen, über das Verfahren hinausgehenden Öffentlichkeit. Medien als machtvolle Player der Makrodeliberation sind oben schon angesprochen worden. Es gibt aber viele Möglichkeiten für den Gesetzgeber hier im eigenen Zuständigkeits- und Tätigkeitsbereich förderliche Rahmenbedingungen zu setzten. Sie lassen sich alle unter dem Schlagwort „Open Data“ zusammenfassen.

Die Bundesrepublik hat hier ein immenses Potenzial, Daten und Vorgänge öffentlich zugänglich zu machen. Die von der Deutschen Forschungsgemeinschaft in den vergangenen Jahren forcierte Strategie, aus öffentlichen Fördermitteln entstandenen Publikationen auch kostenlos frei verfügbar zu machen (Open Access) könnte hier beispielgebend für die gesamte Politik werden.

Auch hier korrespondiert die strukturelle Komponente mit der Notwendigkeit der Befähigung der Menschen zur Nutzung der zu schaffenden Dateninfrastrukturen („Data Literacy“).

---

[60] http://www.bund.net/fileadmin/bundnet/pdfs/klima_und_energie/131024_bund_klima_und_energie_energiewende_charta.pdf [2013-10-26].

5.6 Fazit: Veralltäglichung einer Beteiligungskultur

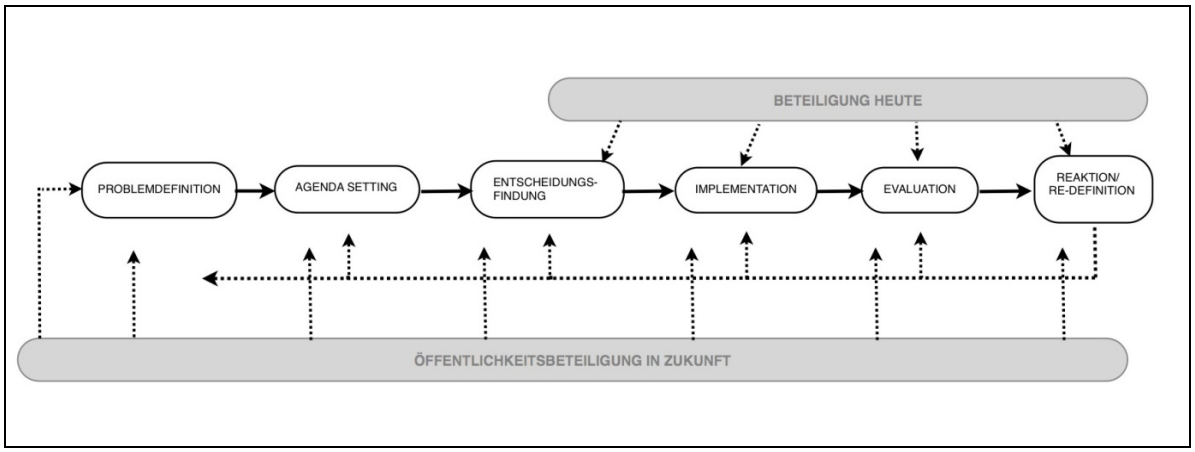
Die Ausführungen sind von einer doppelten Problemkonstellation ausgegangen. Diese besteht darin, dass die repräsentative Demokratie in einem Krisendiskurs unter Legitimationsdruck geraten ist und eine mehr Beteiligung einfordernde Bürger/innenschaft durchaus auch eine Vielzahl an Angeboten zur Durchführung deliberativer Öffentlichkeitsbeteiligungsverfahren zur Verfügung hat, während zugleich deutlich wurde, dass diese, der erweiterten deliberativen Konzeption folgenden Beteiligungsverfahren nicht per se und unter allen Umständen einen Fortschritt auf dem Weg zu einer Demokratisierung der Demokratie darstellen. Man könnte dies so zusammenfassen: Gute Beteiligung macht man nicht nebenher, nicht auf Sparflamme, oder wie es die Initiator/innen für eine Demokratie-Enquete des deutschen Bundestages formulieren: „Mehr direkte Beteiligung lässt sich nicht ‚einfach so' machen."[61]

Deliberative Öffentlichkeitsbeteiligung ist hoch voraussetzungsvoll hinsichtlich der gesellschaftlichen Rahmenbedingungen und hinsichtlich der konkreten Gestaltung von Beteiligungsprozessen. Doch beide Ebenen *sind gestaltbar*, und ihre Gestaltung ist notwendig, wenn man den Legitimitätsanforderungen von Entscheidungen und den vielfältigen und berechtigten Ansprüchen der Bürger/innen nach mehr und besserer Demokratie gerecht werden will.

Eine ganz entscheidende Änderung auf dem gangbaren Weg zu mehr und besserer Öffentlichkeitsbeteiligung im Sinne eines erweiterten deliberativen Ansatzes wird darin bestehen, nicht mehr den Fehler zu wiederholen, für den der Konflikt um den Stuttgarter Bahnhofsumbau prototypisch steht. Wenn Beteiligung so spät ansetzt, Planungsverfahren über Jahre hochgradig intransparent verlaufen und die Interessen großer Bevölkerungsteile keine Beachtung finden, dann ist dies kein Zeichen für einen guten Zustand der Demokratie. Beteiligung kann und sollte also vor allem nicht zu spät kommen, nicht erst dann als Schlichtung in Betracht gezogen werden, wenn sie keine grundlegende Entwicklungsrichtung im Allgemeininteresse mehr anvisieren kann, sondern nur noch die Wahl zwischen zwei Alternativen als Form der Schmalspurbeteiligung bleibt. Öffentlichkeitsbeteiligung müsste also zu jedem Zeitpunkt des Politikprozesses ansetzen können und das bezieht sich letztendlich auch auf die Phase vor dem eigentlichen Auftreten eines im Politikzyklus zu behandelnden „Problems". Deliberation, der respektvolle Austausch wohlbegründeter Argumente zur Festsetzung verbindlicher Normen ist ein kontinuierliches Erfordernis wirklich demokratischer Gesellschaften zu jeder Zeit (vgl. Abb. 2). Aus dieser Sicht ist breite Öffentlichkeitsbeteiligung in der Energiewende einerseits dringend angezeigt. Andererseits ist schon jetzt klar, dass auch in diesem Policyfeld klassische Fehler wiederholt wurden, als Grundlinien ohne Bürger/innenbeteiligung festgezurrt wurden.

[61] http://www.mehr-demokratie-waehlen.de/ [2013-10-25].

Abbildung 4 Probleme der Öffentlichkeitsbeteiligung à la Stuttgart 21 und transformationsbezogene Verschiebungen im Politikzyklus (Grafik: Laura Sasse)



Wie die Transformation zu einem politischen System gestaltet werden könnte, das diesen und andere Fehler nicht dauerhaft wiederholt und welche konkreten Faktoren zur Ausgestaltung eines stärker deliberativen, kooperativen und partizipativen demokratischen Systems zu beachten sind, wird im folgenden Kapitel komprimiert in Form von handlungsleitenden Politikempfehlungen vorgestellt.

6 Politikempfehlungen: Partizipation mainstreamen – den Wandel reflexiv gestalten!

Öffentlichkeitsbeteiligung – darunter verstehen wir die Beteiligung von Privatpersonen ohne Mandat an politischen Aushandlungsprozessen – gehört zu den am meisten diskutierten Konzepten der gegenwärtigen Diskussion um die Demokratie, ihre Krise und ihre Zukunftspotenziale. Insbesondere dialogorientierte Konzeptionen von Öffentlichkeitsbeteiligung („deliberative Demokratie") und die mit ihnen verbundenen konkreten kooperativen Verfahren haben ein großes Potenzial, in verschiedenen gesellschaftlichen Fragen qualitativ bessere und besser legitimierte Entscheidungen zu generieren, die von zufriedeneren Beteiligten mit geschaffen, getragen, umgesetzt oder akzeptiert werden. Deliberative Verfahren zeichnen sich durch ihren Fokus auf den *Austausch von Argumenten* aus, der in eine Lösung münden soll, die im besten Fall mehr als ein Kompromiss, sondern ein gemeinsam erarbeiteter Konsens ist. Die starken, vielfach artikulierten Bedarfe an deliberativer Öffentlichkeitsbeteiligung und die bisherige gesellschaftliche Praxis erlauben hier kein Zurück. Eine Anreicherung der repräsentativen Demokratie um deliberative Elemente, ja ein deliberativer Wandel des repräsentativen Systems sollte, kann und muss gestaltet werden. Denn der Einsatz deliberativer Öffentlichkeitsbeteiligungsprozesse ist keine bloße Geschmacksfrage und ihre Durchführung ist nicht trivial. Im Folgenden werden thesenförmig Eckpunkte und darauf bezogene Empfehlungen für diese Transformation zu einem stärker deliberativen, inklusiveren, kooperativeren demokratischen System formuliert, wie sie im Forschungsprojekt DELIKAT erarbeitet wurden. Sie basieren auf einer umfassenden kritischen Bestandsaufnahme, Analyse und Reflexion bestehender Verfahren und Beteiligungsprozesse sowie auf Expert/innendiskussionen zu den Möglichkeiten, notwendigen Voraussetzungen und Gestaltungsproblemen einer gesellschaftlichen Etablierung deliberativerer Demokratie. Ausgehend von grundlegenden und allgemein anerkannten Richtlinien für gute Beteiligungsprozesse werden einzelne Aspekte vertieft, die von besonderer Bedeutung aus Sicht der im Projekt skizzierten integrativen, deliberativ-emanzipatorischen Demokratietheorie sind (Inklusion, Transparenz, Empowerment und sicherzustellende Rahmenbedingungen guter Beteiligungsprozesse). Des Weiteren werden die dafür notwendigen transformatorischen Schritte und auch die Grenzen der Gestaltbarkeit beschrieben. Im Zentrum der Empfehlungen steht dabei der Vorschlag eines *Partizipationsmainstreamings* als Basis einer rechtlich kodifizierten und institutionell abgesicherten *Kultur der Beteiligung*.

Die hier ausgebreiteten Vorschläge richten sich an die Politik (Parlament, Parteien, Regierung; z. T. auch an die Verwaltung) auf allen Ebenen und hinsichtlich der Rahmensetzungen insbesondere an die Bundesebene, wobei diese wiederum von reichhaltigen kommunalen Praxiserfahrungen lernen kann. Die Empfehlungen zeigen dabei dezidiert *eine* Grundrichtung an, entsprechend der Aufgabenstellung, die Potenziale partizipativer und deliberativer Demokratie zu ermitteln. Innerhalb dieser Richtung sind gleichwohl große Varianzen möglich. Die Tiefe und Breite der Einführung deliberativ-partizipatorischer Elemente, die Geschwindigkeit dieses Prozesses und die konkreten Umsetzungsschritte sind vielfältig gestaltbar. Wir unterbreiten dazu Vorschläge, die unterschiedliche Entwicklungspfade oder Intensitäten skizzieren. Zugleich nennen wir, wo dies erforderlich ist, Minimalanforderungen, die erfüllt sein müssen, wenn dieser generelle Entwicklungsschritt mit Erfolg gegangen werden soll. Die Hauptempfehlungen, denen sich die Unterkapitel widmen, erscheinen als hervorgehobene Kernsätze.

6.1 Die Verfahrensebene - gute Beteiligungsprozesse sicherstellen!

Partizipation ist nur sinnvoll, wenn sie gut gemacht wird. Handwerklich ungeschickt gestaltete Beteiligungsprozesse führen zu Frustrationen, zum Beispiel, wenn zu der zu klärenden Fragestellung nicht passende Verfahren zur Anwendung kommen oder unrealistische Erwartungen bezüglich der Möglichkeiten des Prozesses geschürt werden. Sonst droht die Gefahr, dass der generellen Politik- oder Parteienverdrossenheit die neue Komponente der Partizipationsverdrossenheit hinzugefügt wird.

Deliberative Öffentlichkeitsbeteiligung muss daher immer die anerkannten Qualitätskriterien für gelingende Beteiligungsprozesse beachten, insbesondere:

RECHTZEITIGKEIT – Beteiligung sollte beginnen, solange ein relevanter Entscheidungsspielraum besteht.

ANGEMESSENHEIT/KONTEXTABHÄNGIGKEIT – es gilt, in Beteiligungsprozessen immer die passenden Verfahren zur Fragestellung zu finden; Stärken existenter Verfahren und ihrer Kommunikationskanäle (Online und Präsenzverfahren) sollten in Zukunft noch stärker kombiniert werden. Die im Projekt DELIKAT entwickelten Übersichten auf Basis der Partizipationsmatrix stellen die dafür nötigen Instrumente bereit.

KONSISTENZ – es können nur einer Logik folgende Verfahrenselemente kombiniert werden. Beispielsweise verträgt sich die Auswahl der Teilnehmer/innen durch Selbstselektion nicht mit einer Entscheidungsfindung durch Abstimmung, da letztere eine repräsentative Zusammensetzung der Teilnehmer/innen voraussetzt.

INKLUSION, FAIRNESS UND EMPOWERMENT – nur die Sicherstellung einer hohen Inklusion aller betroffenen sowie darüber hinausgehender Perspektiven und eines fairen Umgangs sichert die Legitimität der Prozessergebnisse. Dies schließt die Notwendigkeit des aktiven Ausgleichens von Ungleichheiten (hinsichtlich Bildungs-, Erfahrungs- und Ressourcenausstattung) vor Beginn und während des Verfahrens ein.

TRANSPARENZ muss unter den Beteiligten über Ziele, Voraussetzungen und politisch-administrative Rahmenbedingungen des Prozesses bestehen (um überhaupt angemessen planen und diskutieren zu können) sowie über alle für diesen Prozess wichtigen Informationen, Interessen und Standpunkte.

ÖFFENTLICHKEIT HERSTELLEN – für die Akzeptanz und Legitimität erzielter Ergebnisse in der breiteren, auch der nicht beteiligten Bevölkerung ist auch Transparenz nach außen erforderlich. Wesentliche Verfahrensschritte und Zwischenergebnisse (Prozesstransparenz) sowie Resultate und ihre Umsetzung (Ergebnistransparenz) sollten der allgemeinen Öffentlichkeit aktiv zugänglich gemacht werden. In der Öffentlichkeit vorhandenes Wissen, muss in Prozesse Eingang finden.

INFORMATIONSBEREITSTELLUNG von Daten sachlicher Art (Expertisen, Befunde u. ä.) ist ein Schlüssel für die Transparenz nach innen und außen. Sie sollte einerseits umfassend sein, andererseits gut zugänglich und leicht verständlich. Das bedeutet, dass beispielsweise komplexe Gutachten um leicht verständliche Zusammenfassungen ergänzt werden müssen. Außerdem müssen relevante Informationen gut strukturiert präsentiert werden und es sollte komfortable Suchfunktionen, beispielsweise durch ein Online-Informationssystem geben.

BEACHTUNG DER MIKROPOLITIK – Verfahren müssen anspruchsvoll angeleitet werden, ohne von Verfahrensbegleiter/innen dominiert zu werden; dies verlangt professionelle Erfahrung und ein nachdrückliches Bemühen um eine förderliche Kommunikationskultur.

FLEXIBILITÄT – deliberative Demokratie und dogmatisch verstandene prozessuale Starre vertragen sich nicht gut; Beteiligungsprozesse sollten Raum für ungeplante Entwicklungen lassen und flexibel reagieren können, solange die im Verfahren gemeinsam beschlossenen Grundregeln eingehalten werden.

TEILNAHMEANREIZE UND FEEDBACK – sich zu beteiligen hat zur Voraussetzung, dass es honoriert wird. Der wichtigste Anreiz ist es, zu sehen, wie die Ergebnisse umgesetzt werden. Auf jeden Fall ist ein Feedback zum Fortgang des Verfahrens an die Prozessbeteiligten elementar. Kleinere, materielle wie immaterielle Anreize fördern die Bereitschaft zur Teilnahme.

SICHERER RAHMEN – ein guter Prozess verfügt über ausreichend Ressourcen und Planungssicherheit, also im optimalen Fall über eine klare und rechtlich verbindliche Regelung seiner Initiativrechte, Kompetenzen und Umsetzungsansprüche.

Viele der hier genannten Einzelkriterien verdienen wegen ihrer Bedeutung und Komplexität genauere Betrachtung. Andere wiederum sind sehr stark von zu schaffenden Rahmenbedingungen abhängig (deren Einbeziehung ist bisher leider kein Schwerpunkt in der Leitlinienerstellung), sind also keine Verfahrensfragen. All diese Aspekte vertiefen die folgenden Eckpunkte.

6.2 „Sich nichts vormachen" – deliberative Demokratie braucht Offenheit und Transparenz!

Öffentlichkeitsbeteiligung ist kein Allheilmittel für gegenwärtige Probleme. Vielmehr sind der deliberativen Öffentlichkeitsbeteiligung deutliche Grenzen gesetzt, beispielsweise dort, wo antagonistische Interessen (beispielsweise zwischen Umweltschutz und Investor/inneninteressen) und stark ungleiche Machtverteilung Verständigung und Konsens in einem Verfahren ausschließen. Zu oft findet Öffentlichkeitsbeteiligung noch in solchen Settings der Unklarheit statt und droht damit Alibibeteiligung zu werden. Denn im Gegensatz zur planungsrechtlichen „Betroffenen-" oder „Widerspruchsbeteiligung" sind deliberative, also dialogorientierte Verfahren zu allgemeinen politischen Fragestellungen bisher unverbindlich.

Im Interesse der Herstellung gleicher Augenhöhe ist es für die Beteiligten wichtig, dass zu jeder Zeit klar ist, was unter welchen Voraussetzungen und mit welchem Entscheidungsspielraum und welcher Implementationsverbindlichkeit entschieden werden kann, was also die jeweiligen Ziele angestoßener Prozesse sind und ob diese mit dem entsprechenden Verfahren überhaupt zu erreichen sind (Rahmentransparenz).

Dies gilt insbesondere auch für de facto nicht verhandelbare antagonistische Interessen von Prozessbeteiligten. Erst die Klärung dieser Fragen ermöglicht eine realistische Situationsdefinition und anschließende Entscheidungen für oder gegen eine Teilnahme und für oder gegen bestimmte Verfahren. Ist beispielsweise ein konkreter Interessenskonflikt mit bekannten Entscheidungsoptionen zu lösen, eignen sich eher bargaining-orientierte Verfahren vom „neoliberalen Pol" des verfügbaren Spektrums, beispielsweise Mediation. Nur bei einer tatsächlichen Offenheit der Situation und des Entscheidungshorizontes ist es sinnvoll, umfassende deliberative Verfahren anzustoßen. Ziel einer aktiven Beteiligungspolitik ist es grundsätzlich, Partizipation zu initiieren, bevor der Entscheidungsspielraum stark eingeschränkt ist. Wo dies jedoch nicht gegeben ist, müssen alle festen Restriktionen offengelegt werden.

Transparenz nach innen und außen ist zudem ein Schlüssel für die Sicherstellung der Legitimität von Prozessergebnissen, die unter anderem aus der Möglichkeit resultiert, das Zustandekommen gefasster Beschlüsse und ihrer Begründungen nachzuvollziehen, also Macht zu kontrollieren. Dies gilt gleichermaßen für die am Prozess Beteiligten wie für die (beobachtende) Öffentlichkeit.

Dabei sollte das Prinzip der Transparenz nicht überall und zu jeder Zeit in gleichem Maße gelten. Gute Deliberation braucht auch geschützte Räume.

In diesen können alle Argumente offen auf den Tisch gelegt werden, ohne dass Teilnehmende befürchten müssen, dass ihnen unfertige oder unüberlegte Positionen später von der Öffentlichkeit vorgehalten werden. Ansonsten besteht die Gefahr, dass man nur "geglättete", öffentlichkeitstaugliche aber inhaltsleere Statements erhält und weniger artikulationsstarke Teilnehmer/innen abgeschreckt werden könnten. Dieses Spannungsverhältnis zwischen Transparenzgebot und geschützter Diskussionsatmosphäre kann aufgefangen werden, indem sich (eher explorative) Phasen der geschützten Deliberation mit Zusammenfassungs- und Berichtsphasen abwechseln. Letztere stellen eine Transparenz der Argumente her, ohne dass Äußerungen konkreten Personen zurechenbar sind.

6.3 Beteiligung ermöglichen – Inklusion sicherstellen - Empowerment anstoßen!

Es geht der deliberativen Demokratie um breite gesellschaftliche Beteiligung, so genannte Jedermannbeteiligung zur Erarbeitung allgemeiner Normen und nicht nur die Beteiligung augenscheinlicher Stakeholder. Und diese verlangt breite Information über bestehende Beteiligungsmöglichkeiten und den Ausgleich bestehender Ungleichheiten in den Beteiligungschancen. Damit breite Öffentlichkeitsbeteiligung zu besser legitimierten Entscheidungen führt, müssen Anstrengungen unternommen werden, dass nicht bestimmte Gruppen oder Akteurstypen dominieren. Immer beteiligte „Profi-Bürger“, die häufig männlich, weiß, älter, gut gebildet und wohlsituiert sind, können nicht das Ziel sein. Ohne die Beteiligung aller betroffenen Gruppen und der allgemeinen Bevölkerung kann keine Legitimität getroffener Entscheidungen sichergestellt werden.

In Beteiligungsprozessen, insbesondere in solchen, die Themen von allgemeinem Interesse behandeln, müssen daher immer Elemente des Empowerments benachteiligter Gruppen enthalten sein, die deren Präsenz und Einfluss sicherstellen. Ohne Empowerment gibt es unter Verhältnissen ausgeprägter sozialer Ungleichheit keine Legitimität deliberativer Prozesse!

Dies beginnt bei der *selektiven Ansprache beteiligungsferner Gruppen*, die oft auch ressourcenärmer und weniger gebildet sind. Sie sollten im Prozess ihrer Interessensfindung und -artikulation unterstützt werden.[62] Die Maßnahmen finden ihre Fortsetzung in der *gesonderten Unterstützung im Prozess*, wo manifeste Ungleichheiten Beteiligung erschweren. Konkrete Handlungsoptionen sind hier die Bereitstellung *verständlicher und leicht zugänglicher Informationen*; gegebenenfalls die Bereitstellung *sprachlicher und kultureller Übersetzung*.

[62] Auch Interessensvertreter/innen, die über bessere Durchsetzungskanäle verfügen, müssen unter Umständen durch gesonderte Ansprache in Prozesse eingebunden werden.

Letzteres bezieht sich auf die unterschiedlichen geschlechter- oder herkunftsbezogenen und klassenspezifischen Habitusformen, Gesprächskulturen und damit verbundene Hierarchien. Hier haben Prozessbegleiter/innen eine wichtige soziale Ausgleichsfunktion und brauchen entsprechende Sensibilisierung. Verfahren, die einer emanzipatorischen Demokratiekonzeption folgen, stellen hierfür konkrete Methoden bereit. Insbesondere ihre Verfahrensschritte, die benachteiligte Bevölkerungsgruppen dabei unterstützen, ihren Bedürfnissen und Interessen Ausdruck zu verleihen, sind somit eine notwendige Ergänzung für die gut erprobten anderen Verfahren, die bisher der Beteiligungsungleichheit nichts aktiv entgegensetzen.

6.4 Verlässliche Rahmenbedingungen schaffen

Wie das repräsentative System und seine Institutionen auch, braucht die Beteiligung der Bevölkerung finanzielle Ressourcen, verfügbare Zeit, institutionelle Unterstützung, Organisator/innen (Prozessbegleitung) und Wissen.

Für gute Beteiligung muss der Gesetzgeber auf allen Entscheidungsebenen klare Rahmenbedingungen schaffen und die Gesellschaft notwendige Ressourcen bereitstellen.

Das beinhaltet klare Budgets. Da Öffentlichkeitsbeteiligung graduell Aufgaben bisheriger Organe zumindest in Teilen übernimmt, kann auch eine Umschichtung von Ressourcen erfolgen. Kosten für Gutachten beispielsweise fallen in parlamentarischen und Öffentlichkeitsbeteiligungsprozessen an, allerdings nur einmal, wenn beide auf diese zurückgreifen können. Konkrete Einsparungen erfolgen durch die zeitliche Entlastung von Politik und Verwaltung, die Expertise aus der Bevölkerung gewinnen.

Verbindlichkeit herstellen!

Alibibeteiligung, die nur Akzeptanz beschaffen will und an deren Ergebnisse sich niemand gebunden fühlt, sowie Beteiligung, deren Durchführung von der Willkür von Amtsträger/innen abhängt, ist motivationsfeindlich und Ausdruck obrigkeitsstaatlicher Gewährungspolitik.

Deliberativere und partizipativere Demokratie braucht daher klar definierte Initiativrechte für die Bürger/innen und klare Vereinbarungen über die Umsetzung der Ergebnisse von Beteiligung!

Ressourcen bereitstellen!

Die hohen demokratietheoretisch relevanten normativen Ansprüche an Beteiligungsprozesse implizieren Kosten, die für Prozessbegleitung, Wissensbeschaffung, Informationsbereitstellung, Öffentlichkeitsarbeit, Räume oder Technikinfrastruktur aufgewendet werden müssen. Diese Investitionen lohnen sich, da sie soziale Konflikte um Projekte und deren Folgekosten minimieren können und zudem die herkömmliche Politik und Verwaltung finanziell entlasten. Des Weiteren ist die Bereitstellung einer Infrastruktur für Beteiligungswissen erforderlich (Förderung von Publikationen, Wissensplattformen u. ä.), eine Förderung der systematischen und vergleichenden Evaluation von Beteiligungsprozessen und vor allem Beteiligungspraxis als Möglichkeit des Erfahrungsaustauschs.

Beteiligung braucht Würdigung!

Sanfte Anerkennungs- und Anreizsysteme erscheinen sinnvoller als die direkte finanzielle Entlohnung, solange – dies ist eine Minimalbedingung – Beteiligung keine finanziellen Nachteile

verschafft. Kleine, eher symbolische oder geringfügige materielle Anreize können die Attraktivität konkreter Beteiligung zusätzlich steigern. Ein gutes Beispiel mit geringen Kosten ist die Vergabe von Gutscheinen für öffentliche Einrichtungen wie Schwimmbäder, Saunen, Tierparks oder ähnlichem als Dankeschön für die Beteiligung. Eine direkte Entlohnung würde wiederum die Entwicklung einer Profi-Bürger/innenschaft, mithin eine neue Klasse von Politiker/innen fördern und das Grundanliegen von Öffentlichkeitsbeteiligung als Laienbeteiligung konterkarieren.

Die Zugangschancen erhöhen!

Berufstätigkeit und Kindererziehung, Armut oder ländliche Wohnorte dürfen keine Ausschlusskriterien sein. Dies bedingt beispielsweise die Übernahme von Reisekosten (die durch Kombination von Online- und Präsenzelementen des Verfahrens insgesamt reduziert werden können), Sicherstellung von Kinderbetreuung sowie bei Sozialleistungsbezieher/innen die Anerkennung des Engagements in Beteiligungsprozessen.

Langfristig ist Beteiligungspolitik somit auch Zeitpolitik. Angesichts hoher struktureller Arbeitslosigkeit und persistenter Koppelung von Lebenschancen an Lohnarbeit eröffnet die gesellschaftliche Anerkennung von politischer Beteiligung als sozial sinnvolle Tätigkeit (ähnlich Engagement, Kindererziehung, Pflege) eine Perspektive der Neuverteilung von Arbeitszeit. Beteiligung muss als gemeinwohlförderlich anerkannt werden. Kurzfristige Möglichkeiten, eine Entwicklung in diese Richtung sicherzustellen, sind beispielsweise: die Schaffung eines Beteiligungsurlaubs (analog zum in verschiedenen Bundesländern üblichen Bildungsurlaub) oder ein Rechtsanspruch zumindest auf Freistellung, aus dem keine Nachteile für Arbeitnehmer/innen resultieren dürfen (dafür sind Kompensationen zu erwägen). Langfristig geht es um die Neujustierung des Verhältnisses von Arbeit, Freizeit und solchen Zeitkontingenten, die – gesetzlich verankert – für gesellschaftlich-politisches Engagement reserviert sind.

Bildungs- und Sozialpolitik für Beteiligung: sozialer Ausgleich und Lernen

Langfristig ist es jedoch auch eine Überforderung von Beteiligungsprozessen, alle bestehenden eklatanten sozialen Ungleichheiten auszugleichen. Politik für mehr Beteiligung braucht somit auch eine Sozial- und Bildungspolitik, die Ungleichheiten beseitigt. Die Befähigung, eigene Interessen und Ansichten zu formulieren, zu vertreten und auch zu hinterfragen, muss erlernt werden. Aktive Teilnahme an erfolgreichen Beteiligungsprozessen hat Bildungseffekte, die sich bezahlt machen. Doch um bestehende Zugangsbarrieren und Hemmschwellen, insbesondere für Bildungsbenachteiligte abzubauen, bedarf es einer Befähigung zur Beteiligung. Ein solches Beteiligungslernen muss schon in Familie, Kita und Schule ansetzen, wo Beteiligungswissen vermittelt und Beteiligungspraxis erprobt werden kann. Bereits an dieser Stelle sind die Kriterien guter Beteiligung relevant. Wer früh den argumentativen Austausch erlernt, inklusive der darin notwendig enthaltenen Anerkennung für seine/ihre Positionen, wird später nicht resignieren. Demokratiewerkstätten sind ein Beispiel für erfolgreiches Beteiligungslernen von Menschen aller Altersgruppen.

6.5 Partizipation mainstreamen! Beteiligung als Querschnittsthema

Der konkrete Ansatzpunkt für eine gelingende Transformation, der notwendige Unterbau für eine neue Beteiligungskultur, ist die institutionelle Absicherung gelingender Beteiligung durch ein Mainstreaming von Partizipation. Auf allen Ebenen

und in allen Fragen und Sachbereichen sind Strukturen zur Sicherstellung von Öffentlichkeitsbeteiligung zu schaffen.

Dieser Ansatz des Partizipationsmainstreamings verlangt politische Entscheidungen auf allen Ebenen (Kommunen, Länder, Bund) zur Abgabe eigener Kompetenzen an die interessierte Laienöffentlichkeit und zum Umbau der Verwaltungen zu Strukturen, die in allen Fragen von öffentlichem Interesse öffentliche Prozesse stützen. Bürger/innen sollten zukünftig von Verwaltungen ebenso wertgeschätzte Auftraggeber sein wie ihre übergeordneten politischen Institutionen.

Hierbei sind durchaus verschiedene Wege möglich, die sich alle um die Schaffung rechtlich verbindlicher und verlässlicher Strukturen drehen. Sie dienen einerseits der Bereitstellung von Beteiligungswissen/Kompetenzen und haben zugleich eine Kontrollfunktion für gute Beteiligung im Sinne des Demos. Drei unterschiedlich weit gehende, aber auch gut kombinierbare Ansätze schlagen wir vor:

- Es werden Beratungsstellen für Öffentlichkeitsbeteiligung geschaffen, die sowohl Politik als auch Verwaltung und Bürger/innen bei der Initiierung und Durchführung partizipativer Prozesse unterstützen. Dieses niedrigschwellige Unterstützungsangebot sollte die Schaffung von Partizipationsunterstützer/innenstellen (ähnlich Sozialarbeiter/innen) beinhalten.
- Es werden Anreize gesetzt, um Stabsstellen für Partizipation in allen Verwaltungseinheiten zu etablieren. Es handelt sich hierbei um zentrale Stellen, die das Thema Partizipation in der Verwaltung etablieren sollen und zur Vermittlung von entsprechenden Partizipationskompetenzen beitragen. Das Ziel solcher Einrichtungen ist vor allem eine steigende Akzeptanz und Öffnung für das Thema „Partizipation“ in der Verwaltung. Sie dienen zudem als unterstützende Querschnittseinrichtung für die Durchführung konkreter Prozesse.
- Es werden Ämter unabhängiger Bundes- und Landesbeauftragen für Partizipation (vergleichbar den Datenschutzbeauftragten) geschaffen. Ihr Zweck ist die Erarbeitung und Verbreitung von Beteiligungsstandards (gegebenenfalls auch Zertifizierungen) und deren kontinuierliche Bewertung und Prüfung in Beteiligungsprozessen.

In einem ersten Schritt sollten bestehende Praxen, angewandte Gütekriterien und Praxiserfahrungen in einem systematischen Partizipationssurvey erfasst werden. Entscheidend für die Umsetzung von Partizipationsmainstreaming ist es, von der Praxis wegzukommen, Beteiligungsprozesse erst dann zu initiieren, wenn ein manifester Konflikt besteht.

In grundsätzlichen Zukunftsfragen müssen jetzt deliberative Beteiligungsprozesse initiiert werden – auf allen Ebenen und in Verzahnung dieser –, weil sie nur so ihr volles Möglichkeitsspektrum ausschöpfen, da bei offeneren Möglichkeitshorizonten eine geringere Pfadabhängigkeit und somit mehr Spielraum für die Deliberation besteht.

6.6 Den Wandel strukturieren – Partizipationskultur als Leitbild

Gute Beteiligungsprozesse sind dauerhaft nur in Verbindung mit einem gesamtgesellschaftlichen Wandel möglich. Zugleich ist die partizipative Praxis selbst ein Motor gesellschaftlichen Wandels. Die vielfältigen Praxen und Forderungen aus der

Zivilgesellschaft gilt es zugleich in ein Leitbild für Politik und Verwaltung zu transformieren.

Die Aufwertung von deliberativer Öffentlichkeitsbeteiligung zum anerkannten Weg politischer Legitimitätsbeschaffung in Ergänzung zu und Verzahnung mit den Verfahren des repräsentativen Systems stellt einen fundamentalen Wandel in der Art und Weise, allgemeinverbindliche Entscheidungen zu treffen, dar. Dazu bedarf es einer weitergehenden *Kultur der Partizipation,* der Befähigung von Menschen im Allgemeinen, aber auch besonders von Politiker/innen und Verwaltung, Akteuren aus Zivilgesellschaft und Wirtschaft sowie staatlicher Institutionen zur Partizipation. Diese Partizipationskultur generalisiert und fördert Wissen über Partizipation und dazu nötige Fähigkeiten wie argumentativen Austausch, Aufmerksamkeit für andere Interessen und Vorstellungen oder Geduld, sich auf kollektive Prozesse einzulassen. Sie beinhaltet aber auch geänderte Rollenverständnisse von Politik und Verwaltung, denn in einer stärker partizipativen Demokratie verschiebt sich deren Aufgabenbereich. *Beide müssen sich für Beteiligung öffnen – mit Gewinn für alle!*

Rolle der Politik

Die Organe des repräsentativen Systems werden tendenziell mehr und mehr Beratungs- und Entscheidungsprozesse abtreten. Sie behalten dabei ihre Bedeutung vor allem in der Beschaffung von Legitimität, wenn eine konsensuale oder nahezu konsensuale Einigung in Beteiligungsverfahren nicht erzielt werden kann und – angesichts der schrittweisen Ausweitung von Öffentlichkeitsbeteiligung – dort, wo solche (noch) nicht stattfindet. Zugleich kann die Fachpolitik in Grundfragen Beteiligungsprozesse initiieren. Weniger tiefgreifende Szenarien sehen *anstelle schrittweiser Kompetenzübertragungen* eine *dauerhafte Arbeitsteilung* vor, in deren Rahmen Öffentlichkeitsbeteiligung immer öfter und mit verbindlicher Berücksichtigung ihrer Resultate für die Ausgestaltung von Inhalten verantwortlich zeichnet, während der parlamentarischen Politik die Entscheidungsfindung zusteht.

Rolle der Verwaltung

Die Rolle von Verwaltungen verschiebt sich dahin, Beteiligungsprozesse entweder aktiv zu initiieren oder aus der Zivilgesellschaft initiierte Partizipation institutionell zu unterstützen, beziehungsweise zu moderieren und als kommunale, regionale oder nationale Schnittstelle für die partizipative Umsetzung von Ergebnissen zu sorgen. Dazu müssen Partizipationskompetenz und -akzeptanz in allen Verwaltungen verankert werden. Voraussetzung ist ein Verständnis, wonach Beteiligung auf Augenhöhe keine Störung im Betriebsablauf darstellt, sondern eine Indienstnahme der Verwaltung durch ihre letztlichen Auftraggeber – die Bevölkerung. Zugleich kann nicht oft genug betont werden, dass die Verwaltungen von der „Weisheit der Vielen“ profitieren, weil Beteiligung leichter zu Entscheidungen führt, die näher an den Interessen der Menschen liegen.

6.7 Grenzen der Planbarkeit: den Metadiskurs führen – über Deliberation deliberieren

Der mit den hier geschilderten Ideen verbundene Wandel ist nicht selbstverständlich. Trotz konzeptueller Klarheit und konzeptuell überzeugender demokratietheoretischer Begründungen sind Öffentlichkeitsbeteiligung und deliberative Demokratie zunächst und immer wieder neu zu lernen; sie müssen verstanden und angenommen werden, sie müssen sich unter wandelnden Bedingungen und gemachten Erfahrungen beständig erneuern.

Der Gestaltbarkeit und Planbarkeit sind auch Grenzen gesetzt. Der Prozess der Transformation zu einer stärker deliberativen und kooperativeren Demokratie ist selbst ein Beteiligungsprozess. Dessen Endpunkt ist nicht im Vorhinein zu bestimmen. Nimmt man die Ideen der deliberativen, emanzipativen und kooperativen Demokratie ernst, so muss man sie auch reflexiv auf sich selbst anwenden. Die Annahme, dass Entscheidungen nur dann Legitimität zukommt, wenn alle Argumente ausgetauscht und überprüft wurden, alle Beteiligten, Interessierten und Betroffenen sich einbringen konnten und eine einvernehmliche Entscheidung mit dem Ziel größtmöglichen Allgemeinwohls getroffen wurde, muss auch für die Übereinkunft hinsichtlich des Verfahrens als solches gelten. Das erfordert nicht nur einen öffentlichen Diskurs, sondern auch *kontinuierliche, systematische und vergleichende Evaluationen* von Methoden, Verfahren und Prozessen, sowie die weitere Arbeit an Qualitäts- und Bewertungskriterien. Es ist eine Auseinandersetzung über die auch in diesem Vorschlag ungeklärten Fragen notwendig, beispielsweise welche Schwellenwerte/ Zugangsvoraussetzungen für Mittelbereitstellung bei öffentlichkeitsinitiierten Beteiligungsprozessen gelten sollen. Die entscheidende demokratietheoretische Herausforderung und Gestaltungsaufgabe für den Transformationsprozess liegt in der *empirischen Prüfung* dieser unterschiedlichen Wege der Legitimitätsgenerierung. Der Inhalt entsprechender Forschung wäre der Vergleich rein deliberativer, rein repräsentativer und gemischter Policy-Prozesse hinsichtlich der normativen Legitimitätskriterien (Inklusion, Transparenz, Empowerment) ihrer Ergebnisse, ihres Zustandekommens (Zufriedenheit mit dem Prozess, Dauer, Kosten) und ihrer weitergehenden Effekte (Bildung, Demokratisierung). Letztlich bleibt immer ein Moment der Eigenwilligkeit sozialer Prozesse bestehen – eine Einsicht, die gerade die Politik der Partizipation aufnehmen will. Erste Metadiskurse, in denen Beteiligungskonzepte selbst partizipativ ausgestaltet werden, gibt es bereits.

6.8 Widerstände verstehen, aufnehmen und entkräften

Eine aktive Partizipationspolitik darf sich keinen Illusionen darüber hingeben, dass sie ein Selbstläufer sei. Die Ausweitung von Öffentlichkeitsbeteiligung impliziert ganz klar eine Beschneidung von Machtchancen von Politik und auch von Verwaltungen, die mehr als nur ausführende Organe sind, sondern eigenen institutionellen Logiken folgen, zu denen eine ausgeweitete Öffentlichkeitsbeteiligung in einem gewissen Konflikt steht. Ebenso ist mit Widerständen aus der Wirtschaft zu rechnen, wenn „bürger/innennahe Themen“, zum Beispiel die Forderung nach stärkeren Umweltschutzrichtlinien, unmittelbaren Einfluss auf die Wirtschaftlichkeit bestimmter Sektoren haben. Deliberative Prozesse können hier aber auch unerwartete Potenziale verdeutlichen. Zum dritten kann auch aus der Zivilgesellschaft Widerstand gegen eine ungewohnte Form der Beteiligung resultieren, die auch nie alle beteiligen kann (und auch nicht muss).

Doch zu erwartende Widerstände können zumindest in parlamentarischer Politik wie auch in der Verwaltung dadurch gemindert werden, dass diese lernen können und müssen, dass Beteiligung Wissen, Kompetenzen und Lösungspotenziale bereitstellt sowie eine begrenzte ‚Machtübernahme‘ derjenigen darstellt, von denen „alle Gewalt ausgeht“.

Insbesondere die zentrale Aufgabe, die Verwaltungsbehörden in der zukünftigen Durchführung von Beteiligung zukommt, macht es notwendig, massive Anstrengungen zur Schulung von Verwaltungsangestellten und -beamt/innen zu unternehmen und klare Verpflichtungen und Regelungen zur Öffentlichkeitsbeteiligung zu treffen.

> *Beteiligung muss also wesentlicher Ausbildungs- und auch Fortbildungsbestandteil sowie Berufsalltag von Verwaltungen werden!*

Mit der Umsetzung eines solchen ambitionierten, aber reflexiven Programms besteht die Chance, Demokratie wieder mit neuem Leben zu füllen und Herausforderungen der Zukunft besser zu meistern!

7 Ausblick

Im Folgenden werden über das Projekt hinausweisende Möglichkeiten der Ergebnisverwendung, sowie weiterer Forschungsbedarf ausgewiesen.

7.1 Anschlussfähigkeit

Anhand der Ergebnisse des Projektes ergeben sich Anknüpfungspunkte für zukünftige Vorhaben auf zwei Ebenen: (1) Die Partizipationsmatrix bietet auf der Verfahrensebene gute Möglichkeiten früh einen schnellen und umfassenden Überblick über Kombination und Rekombination einzelner Verfahren wie auch Verfahrensbestandteile. (2) Die Politikempfehlungen zeigen weitergehend konkrete Wege für die Umsetzung einer neuen Partizipationskultur durch Politik und Verwaltung im Sinne eines neuen Mainstreamings von Partizipation auf.

Die Verfahrensebene

In der Partizipationsmatrix befindet sich eine umfassende Kategorisierung der einzelnen Verfahren anhand der beschriebenen Kriterien und der jeweiligen Ausprägung, sowie in einer separaten Spalte die dazugehörigen Begründungen für die zugeordnete Ausprägung. Dadurch lassen sich die Unterscheidungen zwischen den Verfahren ablesen, vielmehr aber auch ihre einzelnen Bestandteile und deren Funktionen erkennen. Da die Matrix als Datensatz aufgebaut ist, kann eine Rekombination bei konkreter Anwendung in Zukunft vorgenommen werden. Dies erfolgt immer in Abhängigkeit zur Fragestellung, der Reichweite, der zu bearbeitenden Probleme und nicht zuletzt auch der Ressourcen, die für den Prozess zur Verfügung stehen. Letztlich ist mit der Einordnung der Verfahren anhand von 45 Kriterien mit jeweiligen Ausprägungen sowie Begründungen für diese Ausprägungen eine Partizipationsmatrix entstanden, die in Form eines Datensatzes noch effektiv handhabbar ist und gleichzeitig die notwendige Differenzierungstiefe aufweist. Die Schlussfolgerungen bezüglich Stärken und Schwächen von Verfahren könnten die Grundlage für eine Datenbank bilden, die als praktische Handhabe zur Auswahl von Verfahren zum Beispiel für Partizipation im Umweltbereich und zu Themen der Energiewende dienen könnte. Hierzu müssten weitere Verfahren ergänzt und eine übersichtliche und handhabbare Programmierung zur benutzerfreundlichen Oberflächengestaltung in Auftrag gegeben werden. Sinnvoll wäre es auch, thematische Eingrenzungen vorzunehmen, beispielsweise für Partizipationsverfahren, für Umweltverbände wie den BUND, oder für Verwaltungseinheiten wie Umweltministerien oder Umweltämter. Diese unterschiedlichen Adressaten sollten bei der weiteren Entwicklung der Matrix aktiv mit einbezogen werden.

Neben der deskriptiven Beschreibung der Matrix liegt mit dem Cluster anhand demokratietheoretischer Konzepte auch eine Orientierungshilfe mittels der normativen Dimensionen (Inklusion, Transparenz und Empowerment) vor. Diese ist stark mit den Absichten verbunden, die mit den Verfahren erreicht werden sollen oder können. Besteht lediglich die Möglichkeit, eine Wahl zwischen festgelegten und nur begrenzt veränderbaren Alternativen zu treffen, bietet sich ein neoliberaler Blickwinkel und die Wahl einer der neoliberaler Verfahren, wie beispielsweise der Mediation an. Auch hier kann sich eine neue Option, die eine Win-Win Lösung darstellt, aus den Diskussionen ergeben, aber die zugrunde liegenden Interessen, Präferenzen und Werte bleiben dabei unberührt. Neoliberale Verfahrenstypen würden allerdings dann zu keinem befriedigenden Ergebnis führen, wenn es um grundlegende Werte geht oder um die Schaffung von gänzlich neuen Entwürfen. Hier wären der deliberative Blickwinkel und die in

diesem Feld lokalisierten Verfahren hilfreich. Es lassen sich damit durchaus auch praktische Schlüsse ziehen, indem man die einzelnen Logiken mit dem konkreten Sinn und Anlass von Beteiligungsverfahren verknüpft, also die konkreten Kontextbedingungen einbezieht. Die demokratietheoretischen Konzepte sind vor allem analytische Kategorien, die helfen zu verstehen, warum bestimmte Argumente in der Gesellschaft für und gegen Öffentlichkeitsbeteiligung und ihre unterschiedlichen Varianten vorgebracht werden.

Kulturelle Ebene

Neben dem Blickwinkel auf die Verfahren wurden im Projekt normative Politikempfehlungen ausgearbeitet und formuliert, die zu einer Bereicherung des repräsentativ-demokratischen Systems durch deliberativ-partizipative Elemente beitragen können. Unter dem Leitsatz „Partizipation mainstreamen“ wurden in diesem Bericht konkrete Empfehlungen an die Verwaltung und in die Politik formuliert. Gerade bei gesellschaftlichen Herausforderungen wie der Energiewende, gilt es einen Weg aufzuzeigen, der den drei normativen Zielgrößen der Inklusion, der Transparenz und des Empowerments zum Durchbruch verhilft und die Gesellschaft als Ganzes zum (mit-)verantwortlichen Akteur in einem integrativen Verständnis von repräsentativer und deliberativer Demokratie macht.

7.2 Forschungsbedarf

Im Verlauf des Forschungsprojekts DELIKAT sind durch die intensive Beschäftigung mit dem Thema Partizipation sowohl aus praktischer als auch aus theoretischer Perspektive verschiedenen Fragen aufgeworfen worden, die innerhalb des Projektes nicht beantwortet werden konnten. Um die Einbindung deliberativer Verfahren der Öffentlichkeitsbeteiligung in das politische System erfolgreich weiter zu verfolgen, ist es notwendig, diese wichtigen Fragen weiter wissenschaftlich zu bearbeiten. Im Folgenden werden einige noch offenen Forschungsfragen dargestellt.

Die Rolle der Wirtschaft in Partizipationsprozessen

Bei der Beschäftigung mit unterschiedlichen einflussnehmenden Akteur/innen im zweiten Fachdialog wurde deutlich, dass sich die Partizipationsforschung bisher auf die Akteure Gesellschaft beziehungsweise Bürgerschaft, Politik und Verwaltung konzentriert. Die Wirtschaft als weiterer Akteur wird bislang nur unzureichend betrachtet. Dabei haben viele Themen, zu denen Beteiligungsprozesse durchgeführt werden, auch einen ökonomischen Aspekt. Beteiligungsprozesse betreffen also nicht nur die Interessen der Politik und Verwaltung sondern auch der Wirtschaft, konkret einzelner Unternehmen. Beispielsweise gibt es teilweise lokalen Widerstand. Exemplarisch sind Proteste gegen den Bau von Staudämmen, Pumpspeicherkraftwerke, aber auch gegen Filialen von Weltkonzernen wie beispielsweise IKEA.[63] Zu diesen Themen werden bereits mehr oder weniger erfolgreich Beteiligungsprozesse durchgeführt, meistens jedoch erst, wenn der Prozess weit fortgeschritten ist und Konflikte und Proteste bereits bestehen. In diesem Zusammenhang interessant wären folgende Forschungsfragen: (1) Welche Rolle kann beziehungsweise soll die Wirtschaft (sollen einzelne Unternehmen) bei partizipativen Pro-

[63] Aktuell hat IKEA in den fernöstlichen Ländern mit teilweise heftigen Protesten der lokalen Bevölkerung zu kämpfen, die sich gegen den Bau von Filialen wehren und dazu zu drastischen Mitteln greifen.

zessen spielen (Initiator/in, Expert/-innenrolle, Teilnehmer/-in, die ihre eigenen Interessen innerhalb des Prozesses vertritt, Finanzier etc.)? Die Frage nach dem Zeitpunkt der Initiierung von Beteiligungsverfahren ist in diesem Zusammenhang besonders interessant, da bei einem ergebnisoffenen Verfahren, beispielsweise ob eine Filiale gebaut wird oder nicht, unternehmerische Interessen mit Gemeinwohlinteressen kollidieren und ein eigentlich privatwirtschaftlicher Bereich so demokratisiert werden würde. Die stärkere Einbeziehung der Wirtschaft in Transformationsprozesse empfiehlt auch die Expert/innenrunde zur Nachhaltigen Entwicklung in Deutschland (Stigson et al. 2013: 80 f.).

Qualitative Evaluation und quantitative Dokumentation von Partizipationsverfahren

In der Diskussion der Politikempfehlungen im zweiten begleitenden Arbeitskreis wurde bemängelt, dass es der Partizipationsforschung bisher an belastbaren Darstellungen der quantitativen Entwicklung der Anwendung von Verfahren der Öffentlichkeitsbeteiligung fehlt. Ebenso gibt es bisher zu wenige qualitative Untersuchungen der kurz-, mittel- und langfristigen Effekte von Beteiligungsprozessen. Daraus ergeben sich folgende Forschungsthemen: (1) *Quantitative Erfassung der in Deutschland durchgeführten informellen Verfahren der Öffentlichkeitsbeteiligung.* Als Vorbild könnte der Freiwilligensurvey dienen, der die Aktivitäten im Bereich der bürgerschaftlichen Engagements dokumentiert. (2) *Qualitative Evaluation der kurz-, mittel- und langfristigen Effekte von Beteiligungsprozessen*. Es sollte untersucht werden, ob die vielfältigen Hoffnungen, die mit mehr Öffentlichkeitsbeteiligung verbunden sind und vor allem normativ begründet sind, sich auch tatsächlich erfüllen. Kommt es tatsächlich zu der erwartete Aktivierung und Demokratisierung der Gesellschaft? Entwickeln sich die prognostizierten Eigendynamiken einer Bürger/innengesellschaft? Neben der Untersuchung dieser kurz-, mittel- und langfristigen Effekte sollte ebenfalls erforscht werden, welche unterschiedlichen Effekte verschiedene Verfahren der Öffentlichkeitsbeteiligung haben. Diese Ergebnisse sollten in konkrete Empfehlungen münden, die sowohl darauf abzielen erfolgreiche Öffentlichkeitsbeteiligungsverfahren zu fördern (Good practise) als auch Lösungswege beziehungsweise Modifikationsvorschläge für Verfahren bereithalten, die sich als nicht so erfolgreich erweisen. Auf dieser Grundlage kann Öffentlichkeitsbeteiligung gezielt gefördert werden und gleichzeitig werden dadurch die Weichen für eine tiefergehende Institutionalisierung von Öffentlichkeitsbeteiligung gestellt.

Beteiligungsverfahren für die Energiewende

Besonders zielführend ist es möglicherweise, wenn die Wirksamkeit und der Erfolg von Beteiligungsverfahren nicht nur abstrakt erörtert werden, sondern mit Blick auf ein konkretes Ziel, beispielsweise der Umsetzung der Energiewende und der dafür notwendigen Vernetzung unterschiedlicher Akteure illustriert werden. Dies geht einher mit der Empfehlung des Peer Review Berichts zur Nachhaltigen Entwicklung in Deutschland 2013, der in diesem Zusammenhang erneut für eine Schaffung einer Arbeitsgruppe unter Beteiligung des Bundeskanzleramts und der Staatskanzleien der Länder plädiert (Bundesländer und Kommunen - Gemeinsames Handeln vorantreiben) und sich für eine breit angelegte Evaluation lokaler Nachhaltigkeitsaktivitäten und -programme ausspricht (Stigson et al. 2013: 75). Führende Expert/innen machen immer wieder sehr deutlich, dass Transformation und Energiewende nur gelingen können, wenn Bürgerschaft, Verwaltung und Politik sowie Unternehmen, gerade auf subnationaler Ebene, zusammenarbeiten und sich noch stärker als bisher vernetzen (vgl. dazu Töpfer et al. 2013; 7 ff.). Neben der Energiewende ist demnach auch eine Beteiligungswende notwendig, die eine Kooperation zwischen unterschiedlichen Akteuren voraussetzt.

Mehrebenendialoge

Ein konkreter Bezugspunkt für eine Evaluation in diesem Rahmen wäre es, herauszufiltern, welche dialogorientierten Verfahren (über Informationsplattformen, Anreizstrukturen etc. hinaus) geeignet sind, die im Rahmen der Energiewende auftretenden Spannungsverhältnisse zwischen den politischen Ebenen (kommunal, regional und national) in Deutschland aufzulösen, beispielsweise wenn es um die Frage nach zentraler oder dezentraler Energieversorgung geht. In einem zweiten Schritt wäre es interessant zu prüfen, unter welchen Voraussetzungen diese Instrumente auch für einen europäischen und transnationalen Energie-Dialog geeignet wären. Statt einzelner Expert/innenkreise könnten auf einer gut strukturierten Mehrebenenkonferenz unterschiedliche Probleme auf unterschiedlichen Ebenen (lokal, regional, und national) von unterschiedlichen Akteur/innen (Politik, Verwaltung, Zivilgesellschaft, Wirtschaft, etc.) zeitgleich bearbeitet werden, so dass eine Zusammenführung und Rückkopplung der Ergebnisse sichergestellt wird. Hierzu bedarf es weitergehende Forschung.

Institutionalisierung von Öffentlichkeitsbeteiligung

Aufbauend auf den im Projekt gewonnenen Erkenntnissen und Vorarbeiten zum Thema Institutionalisierung von Öffentlichkeitsbeteiligung und den hier formulierten Forschungsbedarfen, sollten entsprechende Szenarien weiter vorangetrieben und hinsichtlich ihrer Umsetzbarkeit diskutiert werden. Dabei gilt es die unterschiedlichen Interessenlagen der Beteiligten zu identifizieren und zwar in Abhängigkeit der unterschiedlichen politischen Ebenen. Die Prüfung der Übertragbarkeit institutionalisierter Beteiligungsverfahren der kommunalen Ebene auf die Bundesebene, wäre hier ein interessanter Anknüpfungspunkt, müsste jedoch um innovative dialogorientierte Verfahren ergänzt werden.

7.3 Verbreitung des Projektes

Das Projekt DELIKAT wurde während der Projektlaufzeit auf folgenden Tagungen und Kongressen präsentiert:

Tagung "Politische und gesellschaftliche Herausforderungen durch den Klimawandel"

Panel: „Bedingungen ökologischen Handelns – gesellschaftlicher Wandel und nachhaltige Transformation“

Essen, 6. und 7. Mai 2013

Dr. Dr. Peter Ullrich stellte den Ansatz des Projektes vor und diskutierte mit den teilnehmenden Nachwuchsforscher/innen und Senior Researchers die Partizipationsmatrix.

Jahreskonferenz der Europäischen Akademie Bad Neuenahr-Ahrweiler GmbH - Energiewende – zwischen Konzept und Anwendung

Posterpräsentation der Nachwuchswissenschaftler/innen

Bonn, 3. und 4. Juni 2013

Sophia Alcántara und Dr. Dr. Peter Ullrich präsentierten den interessierten Teilnehmer/innen ein Poster, auf dem die wesentlichen Prozessschritte und Phasen des DELIKAT Projekts abgebildet sind. Im Fokus standen Themen und Beispiele der Energiewende.

7. Netzwerk21Kongress – Bundesweiter Fortbildungs- und Netzwerkkongress für lokale Nachhaltigkeitsinitiativen

Workshop: „Öffentlichkeit für Nachhaltigkeitsinitiativen – Austausch im Worldcafé“

Stuttgart, 8. und 9. Oktober 2013

Rainer Kuhn stellte den Teilnehmer/innen die Ziele des Projektes dar und diskutierte mit ihnen die Frage, was Verfahren der Öffentlichkeitsbeteiligung leisten können und welche Formate wann, unter welchen Umständen für wen geeignet sind.

Auch nach Projektende werden weitere Verbreitungsmöglichkeiten angestrebt.

Quellenverzeichnis

Abromeit, Heidrun (2002): Wozu braucht man Demokratie? Die postnationale Herausforderung der Demokratietheorie, Opladen: Leske + Budrich.

Agnoli, Johannes/Brückner, Peter (1967): Die Transformation der Demokratie, Berlin: Voltaire Verl.

Almond, Gabriel A./Verba, Sidney (1989): The Civic culture revisited, Newbury Park: Sage Publications.

Amy, Douglas (1983): Environmental Mediation: An Alternative Approach to Policy Stalemates, in: Policy Sciences 15, S. 345 –365.

Arbeitskreis Bürgergesellschaft und Aktivierender Staat der FES (2012): Protokoll der sechsundvierzigsten Sitzung am 28. September 2012, 13.00 bis 17.00 Uhr, abrufbar unter:http://www.fes.de/buergergesellschaft/debatten/documents/46.Protokoll_AKFES_004.pdf, letzter Zugriff am 18.11.2013.

Arbter, Kerstin/Handler, Martina/Purker, Elisabeth/Tappeiner, Georg/Trattnigg, Rita (2005): Das Handbuch Öffentlichkeitsbeteiligung. Die Zukunft gemeinsam gestalten, Österreichische Gesellschaft für Umwelt und Technik, abrufbar unter: http://www.partizipation.at/fileadmin/media_data/Downloads/Publikationen/Handbuch_oeffentlichkeitsbeteiligung.pdf, letzter Zugriff am 18.11.2013.

Arnstein, Sherry R. (1969): A Ladder of Citizen Participation, in: Journal of the American Institute of Planners 35, S. 216–224.

Barber, Benjamin R (1994): Starke Demokratie. Über die Teilhabe am Politischen, Hamburg: Rotbuch Verlag.

Baumgarten, Britta/Ullrich, Peter (2012): Discourse, Power and Governmentality. Social Movement Research with and beyond Foucault, abrufbar unter: http://bibliothek.wzb.eu/pdf/2012/iv12-401.pdf, letzter Zugriff am 18.11.2013.

Beck, Ulrich (1992): The risk society: Toward a New Modernity, London, UK: Sage.

Beierle, Thomas C./Cayford, Jerry (2002): Democracy in practice: public participation in environmental decisions, Washington, DC: Resources for the Future.

Bertelsmann Stiftung (2013): Mehr Transparenz und Bürgerbeteiligung. Prozessschritte und Empfehlungen am Beispiel von Fernstraßen, Industrieanlagen und Kraftwerken, Gütersloh: Bertelsmann Stiftung, abrufbar unter: http://www.bertelsmann-stiftung.de/cps/rde/xbcr/SID-2AC5BB19-75A5251F/bst/xcms_bst_dms_37843__2.pdf, letzter Zugriff am 18.11.2013.

Bertelsmann-Stiftung/Fritz-Thyssen-Stiftung/Generali Deutschland/Stifterverband für die Deutsche Wissenschaft (Hrsg.) (2010): Engagementforschung als Gemeinschaftsaufgabe. Strategische Bedarfe, Agenda, Programmatik, Bonn, abrufbar unter: http://www.ziviz.info/fileadmin/download/engagementforschung_als_gemeinschaftsaufgabe.pdf, letzter Zugriff am 18.11.2013.

Bevc, Tobias (2007): Politische Theorie, Weinheim [u.a.]: UVK Verl.-Ges.

Blackstock, Kirsty/Kelly, Gail/Horsey, B.L. (2007): Developing and applying a framework to evaluate participatory research for sustainability, in: Ecological Economics 60, S. 726–742.

Böckenförde, Ernst-Wolfgang (2004): Demokratie als Verfassungsprinzip, in: Josef Isensee/Paul Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland. Heidelberg: C.F. Müller, S.429–496 (§24).

Bödeker, Sebastian (2012): Das uneingelöste Versprechen der Demokratie. Zum Verhältnis von sozialer Ungleichheit und politischer Partizipation in der repräsentativen Demokratie, in: vorgänge. Zeitschrift für Bürgerrechte und Gesellschaftspolitik 51, S. 43–52.

Bröckling, Ulrich/Krasmann, Susanne/Lemke, Thomas (Hrsg.) (2004): Glossar der Gegenwart, Frankfurt am Main: Suhrkamp.

Çetin, Zülfukar (2012): Homophobie und Islamophobie : Intersektionale Diskriminierungen am Beispiel binationaler schwuler Paare in Berlin / Zülfukar Çetin 1., Aufl., Bielefeld: transcript.

Chappell, Zsuzsanna (2012): Deliberative democracy: a critical introduction, Houndmills, Basingstoke; New York: Palgrave Macmillan.
Crouch, Colin (2008): Postdemokratie, Berlin: Suhrkamp.
Dahl, Robert A (1989): Democracy and its critics, New Haven: Yale University Press.
Dalton, Russell J (2004): Democratic challenges, democratic choices. The erosion of political support in advanced industrial democracies, Oxford/New York: Oxford University Press.
Della Porta, Donatella (2012): Mobilizing against the crisis, mobilizing for "another democracy". Comparing two global waves of protest, in: Interface. A journal for and about social movements 4, S. 274–277.
Demirović, Alex (2011): Governance. Eine neue Stufe staatlicher Herrschaft, in: Alex Demirović/Heike Walk (Hrsg.), Demokratie und Governance. Kritische Perspektiven auf neue Formen politischer Herrschaft. Münster: Westfälisches Dampfboot, S.73–105.
Demirović, Alex/Walk, Heike (2011b): Einleitung, in: Alex Demirović/Heike Walk (Hrsg.), Demokratie und Governance. Kritische Perspektiven auf neue Formen politischer Herrschaft. Münster: Westfälisches Dampfboot, S.7–17.
Demirović, Alex/Walk, Heike (Hrsg.) (2011a): Demokratie und Governance. Kritische Perspektiven auf neue Formen politischer Herrschaft, Münster: Westfälisches Dampfboot.
Dienel, Peter C (2009): Demokratisch - praktisch - gut Merkmale, Wirkungen und Perspektiven der Planungszelle, Bonn: Dietz.
Doerr, Nicole (2013): Zwischen Habermas und Rancière: die Demokratie politischer Übersetzung, in: transversal.
Domscheit-Berg, Anke (2013): Vortrag anlässlich der Benediktbeurer Gespräche der Allianz Umweltstiftung: „Wenn mein starker Arm es (nicht) will! – Bürgerwille versus Großprojekte."(Tagungsbericht). S. 53-58, aufrufbar unter: https://umweltstiftung.allianz.de/static-resources/upload/allianzumweltstiftung/download/bb13/v_1382523536000/bb_2013.pdf, letzter Zugriff am 18.11.2013.
Droß, Patrick J. (2013): Ökonomisierungstrends im Dritten Sektor. Verbreitung und Auswirkungen von Wettbewerb und finanzieller Planungsunsicherheit in gemeinnützigen Organisationen, Discussion-Paper, Berlin: Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, abrufbar unter: http://bibliothek.wzb.eu/pdf/2013/v13-301.pdf, letzter Zugriff am 18.11.2013.
Eder, Klaus (2000): Kulturelle Identität zwischen Tradition und Utopie. Soziale Bewegungen als Ort gesellschaftlicher Lernprozesse, Frankfurt/New York: Campus.
Elliott, Janice/Heesterbeek, Sara/Lukensmeyer, Carolyn J./Slocum, Nikki (2006): Leitfaden Partizipativer Verfahren. Ein Handbuch für die Praxis, Brüssel / Wien: Institut für Technikfolgenabschätzung - König Baudouin Stiftung, abrufbar unter: http://www.kbs-frb.be/uploadedFiles/KBS-FRB/Files/DE/PUB_1609_Partizipativer_Verfahren.pdf, letzter Zugriff am 18.11.2013.
Feindt, Peter Henning (2001): Regierung durch Diskussion?: Diskurs- und Verhandlungsverfahren im Kontext von Demokratietheorie und Steuerungsdiskussion, Frankfurt am Main ; New York: P. Lang.
Fietkau, Hans-Joachim/Trénel, Matthias (2002): Interaktionsmuster in einem Diskursverfahren zur Indikatorenentwicklung im Umweltbereich, Veröffentlichung der Abteilung Normbildung und Umwelt des Forschungsschwerpunkts Technik, Arbeit, Umwelt des Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, Berlin: WZB, Forschungsschwerpunkt Technik, Arbeit, Umwelt, abrufbar unter: http://hdl.handle.net/10419/48982, letzter Zugriff am 20.8.2013.
Fisher, Roger/Ury, William (1981): Getting to yes: negotiating agreement without giving in, New York: Penguin Books.
Fishkin, James S. (2011): When the people speak. Deliberative democracy and public consultation, Oxford/New York: Oxford University Press.
Foucault, Michel (1997): Die Ordnung der Dinge. Eine Archäologie der Humanwissenschaften, Frankfurt am Main: Suhrkamp.
Foucault, Michel (2008): Archäologie des Wissens, Frankfurt am Main: Suhrkamp.

Fuchs, Dieter (2000): Demokratie und Beteiligung in der modernen Gesellschaft: einige demokratietheoretische Überlegungen, in: Oskar Niedemeyer/Bettina Westle (Hrsg.), Demokratie und Partizipation. Festschrift für Max Kaase. Opladen: Westdeutscher Verlag, S.250–280.

Fukuyama, Francis (1992): Das Ende der Geschichte. Wo stehen wir?, München: Kindler.

Fung, Archon/Wright, Olin (2001): Deepening Democracy: Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance.

Gabriel, Oscar W. (1994): Kommunalwissenschaftliche Analysen, Bochum: Brockmeyer.

Geißel, Brigitte (2008a): Wozu Demokratisierung der Demokratie? Kriterien zur Bewertung partizipativer Arrangements, in: Angelika Vetter (Hrsg.), Erfolgsbedingungen lokaler Bürgerbeteiligung. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S.29–48.

Geißel, Brigitte (2008b): Zur Evaluation demokratischer Innovationen die lokale Ebene, in: Hubert Heinelt/Angelika Vetter (Hrsg.), Lokale Politikforschung heute. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 227-248.

Gerhards, Jürgen (1997): Diskursive versus liberale Öffentlichkeit. Eine empirische Auseinandersetzung mit Jürgen Habermas, in: Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie 49, S. 1–39.

Gerhards, Jürgen/Neidhardt, Friedhelm/Rucht, Dieter (1998): Zwischen Palaver und Diskurs. Strukturen öffentlicher Meinungsbildung am Beispiel der Deutschen Diskussion zur Abtreibung, Opladen [u.a.]: Westdeutscher Verlag.

Gill, Steven (2010): Preface: Political Protest in the Age of Neoliberal Austerity, in: Florian Heßdörfer/Andrea Pabst/Peter Ullrich (Hrsg.), Prevent and tame. Protest under (self-) control. Berlin: Dietz, S.7–10.

Glass, James J. (1979): Citizen Participation in Planning: The Relationship Between Objectives and Techniques, in: Journal of the American Planning Association 45, S. 180–189.

Gutmann, Amy/Thompson, Dennis F. (1996): Democracy and Disagreement, Cambridge, Mass.: Belknap Press of Harvard University Press.

Habermas, Jürgen (1990): Strukturwandel der Öffentlichkeit, Frankfurt: Suhrkamp.

Habermas, Jürgen (1992): Autonomy and solidarity. Interviews with Jürgen Habermas, London; New York: Verso.

Habermas, Jürgen (1992): Drei normative Modelle der Demokratie. Zum Begriff deliberativer Demokratie, in: Herfried Münkler (Hrsg.), Die Chancen der Freiheit. Grundprobleme der Demokratie. München/Zürich: Piper, S.11–24.

Habermas, Jürgen (1994): Faktizität und Geltung: Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaats., Frankfurt am Main: Suhrkamp.

Haug, Christoph (2012): Assembly publics and the problem of hegemony in consensus decision-making, abrufbar unter: http://www.opendemocracy.net/christoph-haug/assembly-publics-and-problem-of-hegemony-in-consensus-decision-making, letzter Zugriff am 18.11.2013.

Häusermann, Silja/Schwander, Hanna (2010): Varieties of Dualization? Labor Market Segmentation and Insider-Outsider Divides Across Regimes, in: Patrick Emmenegger/Bruno Palier/Martin Seeleib-Kaiser/Silja Hausermann (Hrsg.), The Age of Dualization: The Changing Face of Inequality in Deindustrializing Societies. Oxford/Malden, MA: Oxford University Press, S.27–51.

Hebestreit, Ray (2013): Partizipation in der Wissensgesellschaft. Funktion und Bedeutung diskursiver Beteiligungsverfahren, Wiesbaden: Springer VS.

Heidelberger Leitlinien für gute Bürgerbeteiligung (2012): Heidelberger Leitlinien für gute Bürgerbeteiligung Arbeitskreis zur Entwicklung von Leitlinien Heidelberg (Hrsg.), abrufbar unter: http://www.heidelberg.de/servlet/PB/show/1220454/12_pdf_buergerbeteiligungLeitlinienentwurf_verabschiedete_Fassung.pdf, letzter Zugriff am 21.10.2013.

Hillmann, Karl-Heinz (1994): Wörterbuch der Soziologie, Stuttgart: A. Kröner.

Hüller, Thorsten (2005): Deliberative Öffentlichkeit, Arbeitspapier, Bremen: Institut für Interkulturelle und Internationale Studien, Universität Bremen, abrufbar unter: http://edoc.vifapol.de/opus/volltexte/2008/507/pdf/AP_32_2005.pdf, letzter Zugriff am 16.10.2013.

Jaeger, Carlo/Renn, Ortwin/Rosa, Eugene/Webler, Thomas (2001): Risk, uncertainty, and rational action, London: Earthscan.
Kahrs, Horst (2012): Abschied aus der Demokratie. Zum sozialen Klassencharakter der wachsenden Wahlenthaltung und der Preisgabe staatsbürgerlicher Rechte, abrufbar unter: http://www.rosalux.de/fileadmin/images/publikationen/Studien/Studien_Abschied.pdf, letzter Zugriff am 26.11.2012.
Keller, Reiner (2008): Wissenssoziologische Diskursanalyse. Grundlegung eines Forschungsprogramms, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
Kersting, Norbert (2008): Evaluation dialogischer Beteiligungsinstrumente, in: Norbert Kersting (Hrsg.), Politische Beteiligung. Einführung in dialogorientierte Instrumente politischer und gesellschaftlicher Partizipation. VS Verlag für Sozialwissenschaften, S.270–292.
Kersting, Norbert/Schmitter, Philippe/Trechsel, Alexander (2008): Die Zukunft der Demokratie, in: Norbert Kersting (Hrsg.), Politische Beteiligung. Einführung in dialogorientierte Instrumente politischer und gesellschaftlicher Partizipation. VS Verlag für Sozialwissenschaften, S.40–62.
Köberle, Sabine/Gloede, Fritz/Hennen, Leonhard (1997): Diskursive Verständigung? Baden-Baden: Nomos, S.11–24.
König, Wolfgang (2013): Die inklusive Teilhabe: Erfahrungen aus der Endlagersuche, in: Töpfer, Klaus / Dolores, Volkert / Mans, Ulrich (Hrsg.): Veränderung durch Wissen – Chancen und Herausforderungen demokratischer Beteiligung: von „Stuttgart 21“ bis zur Energiewende. München: Oekom Verlag. S.77-85.
Kropp, Cordula (2013): Demokratische Planung in der Klimaanpassung? Über die Fallstricke partizipativer Verfahren im expertokratischen Staat, in: Andrea Knierim/Stefanie Baasch/Manuel Gottschick (Hrsg.), Partizipation und Klimawandel. Ansprüche, Konzepte und Umsetzung. München: oekom, S.55–74.
Kubicek, Herbert (2013): Erfolgreich beteiligt? Möglichkeiten und Grenzen von Online-Partizipation in der Kommune, in: Herbert Kubicek (Hrsg.), Ergebnisdokumentation der BUND-Konferenz - Online-Beteiligung – Modetrend oder nützlicher Beitrag für Natur und Umweltschutz? , abrufbar unter: http://www.bund.net/fileadmin/bundnet/pdfs/buergerbeteiligung/130416_bund_buergerbeteiligung_konferenz_dokumentation.pdf, letzter Zugriff am 6.6.2013.
Kubicek, Herbert/Lippa, Barbara/Koop, Alexander (2011): Erfolgreich beteiligt? Nutzen und Erfolgsfaktoren internetgestützter Bürgerbeiligung - Eine empirische Analyse von 12 Fallbeispielen, Gütersloh: Verlag Bertelsmann Stiftung, abrufbar unter: http://public.eblib.com/EBLPublic/PublicView.do?ptiID=802196, letzter Zugriff am 8.1.2013.
Lessenich, Stephan (2008): Die Neuerfindung des Sozialen, Bielefeld: transcript Verlag.
Lindenberg, Siegwart (1985): An Assessment of the New Political Economy, in: Sociological Theory 3, S. 99–114.
Lynam, T./De Jong, W./Sheil, D./Kusumanto, T./Evans, K. (2007): A review of tools for incorporating community knowledge, preferences, and values into decision making in natural resources management, in: Ecology and Society 12, S. 5–15.
Mann, Eric (2011): Transformatives Organizing. Praxistheorie und theoriegeleitete Praxis, abrufbar unter: http://www.rosalux.de/fileadmin/rls_uploads/pdfs/Standpunkte/Standpunkte_29-2011.pdf.
Martinsen, Renate (2006): Demokratie und Diskurs: organisierte Kommunikationsprozesse in der Wissensgesellschaft, Baden-Baden: Nomos.
Merkel, Wolfgang (2013): Gibt es eine Krise der Demokratie? Mythen, Fakten und Herausforderungen, in: WZB Mitteilungen, S. 6–9.
Merton, Robert King (1995): Soziologische Theorie und soziale Struktur, Berlin: de Gruyter.
Mill, John Stuart (1971): Betrachtungen über die repräsentative Demokratie, Paderborn: Schöningh.
Ministerium für Umwelt, Klima und Energiewirtschaft Baden-Württemberg (2012) (Hrsg.): Bürger machen Energie - Rechtsformen und Tipps für Bürgerenergieanlagen, auffindbar unter: http://www.lubw.baden-

wuerttemberg.de/servlet/is/53895/buergerenergieanlagen_2012_11_09.pdf?command=downloadContent&filename=buergerenergieanlagen_2012_11_09.pdf, letzter Zugriff am 15.11.2013.

Münch, Richard (1996): Risikopolitik, Frankfurt am Main: Suhrkamp.

Nanz, Patrizia (2012): Interview mit Patrizia Nanz, abrufbar unter: http://www.plattform-energiewende.org/newsletter/oktober12/Online_DE%20Newsletter%20Interview%20Dr.%20Patrizia%20Lanz.pdf, letzter Zugriff am 30.1.2013.

Nanz, Patrizia/Fritsche, Miriam (2012): Handbuch Bürgerbeteiligung | bpb, Bonn, abrufbar unter: http://www.bpb.de/shop/buecher/schriftenreihe/76038/handbuch-buergerbeteiligung, letzter Zugriff am 14.1.2013.

Netzwerk Bürgerbeteiligung (o.J.): Liste der Leitlinien, in: Kooperationsplattform Netzwerk Bürgerbeteiligung, abrufbar unter: http://leitlinien.netzwerk-buergerbeteiligung.de/dito/explore?action=bestpracticeslist&id=32, letzter Zugriff am 22.10.2013.

Neumann, Arndt (2008): Kleine geile Firmen. Alternativprojekte zwischen Revolte und Management, Hamburg: Edition Nautilus.

Nohlen, Dieter (2001): Kleines Lexikon der Politik / hrsg. von Dieter Nohlen, München.

Nurmi, Hannu (1999): Voting Paradoxes and How to Deal with Them, Berlin; Heidelberg; New York: Springer.

Offe, Claus (1985): New Social Movements: Challenging the Boundaries of Institutional Politics, in: Social Research 52, S. 817–868.

Offe, Claus (2003): Demokratisierung der Demokratie. Diagnosen und Reformvorschläge, Frankfurt am Main/New York: Campus.

Papadopoulou, Theodora (2005): Deliberative Demokratie und Diskurs. Eine Debatte zwischen Habermas und Rawls. Tübingen: Eberhard – Karl – Universität., abrufbar unter: http://tobias-lib.uni-tuebingen.de/volltexte/2007/2578/pdf/PhD_complete.pdf.

Parsons, Talcott/Jensen, Stefan (1976): Zur Theorie sozialer Systeme, Opladen: Westdeutscher Verlag.

Pateman, Carol (1970): Participation and Democratic Theory, London.

Petersen, Niels (2008): Demokratie und Grundgesetz. Veränderungen des Demokratieprinzips in Art. 20 Abs. 2 GG angesichts der Herausforderungen moderner Staatlichkeit, Bonn, abrufbar unter: http://www.coll.mpg.de/pdf_dat/2008_26online.pdf, letzter Zugriff am 18.11.2013.

Pogrebinschi, Thamy (2013): Die pragmatische Wende der Demokratie. In Lateinamerika werden Repräsentation und Partizipation miteinander verbunden, in: WZB Mitteilungen, S. 36–39.

Priller, Eckhard/Alscher, Mareike/Droß, Patrick J./Paul, Franziska/Poldrack, Clemens J./Schmeißer, Claudia/Waitkus, Nora (Juli 2012): Dritte-Sektor-Organisationen heute: Eigene Ansprüche und ökonomische Herausforderungen. Ergebnisse einer Organisationsbefragung, Discussion-Paper, Berlin: Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, abrufbar unter: http://bibliothek.wzb.eu/pdf/2012/iv12-402r2.pdf, letzter Zugriff am 18.11.2013.

Ramid, Nina/Stuppert, Wolfgang/Teune, Simon (2012): Protest und Demokratie. Kritik am repräsentativen Regieren und die Entdeckung der Straße durch die GegnerInnen von Stuttgart 21, in: DVPW-Kongress 2012. , abrufbar unter: https://www.dvpw.de/fileadmin/docs/Kongress2012/Paperroom/2012SozBew-Ramid_Stuppert_Teune.pdf, letzter Zugriff am 3.12.2012.

Rancière, Jacques (2002): Das Unvernehmen. Politik und Philosophie, Frankfurt am Main: Suhrkamp.

Rawls, John (1999): The law of People „The idea of public Reason revisited“, Cambridge, Mass.: Harvard University Press.

Rehmet, Frank (2012): Volksbegehrensbericht 2012, Berlin: Mehr Demokratie e.V., abrufbar unter: http://www.mehr-demokratie.de/fileadmin/pdf/Volksbegehrensbericht_2012.pdf,, letzter Zugriff am 20.9.2013.

Renn, Ortwin (2008): Risk governance. Coping with uncertainty in a complex world, London; Sterling: Earthscan.
Renn, Ortwin (2011): Einführungsvortrag: Bürgerbeteiligung – Aktueller Forschungsstand und Folgerungen für die praktische Umsetzung, in: Jörg Hilpert (Hrsg.), Nutzen und Risiken öffentlicher Großprojekte: Bürgerbeteiligung als Voraussetzung für eine größere gesellschaftliche Akzeptanz. S.19–43.
Renn, Ortwin/Webler, Thomas (1998): Der kooperative Diskurs - Theoretische Grundlagen, Anforderungen, Möglichkeiten, in: Ortwin Renn (Hrsg.), Abfallpolitik im kooperativen Diskurs: Bürgerbeteiligung bei der Standortsuche für eine Deponie im Kanton Aargau. Zürich: Vdf, Hochsch.-Verl. an der ETH, S. 3-103.
Ritzer, George (1996): Sociological Theory, New York: McGraw-Hill.
Roth, Roland (2011): Bürgermacht. Eine Streitschrift für mehr Partizipation, Hamburg: Edition Körber-Stiftung.
Rowe, Gene/Frewer, Lynn J. (2000): Public Participation Methods: A Framework for Evaluation, in: Science, Technology & Human Values 25, S. 3–29.
RWE Studie (2013): RWE Studie: Akzeptanz für Großprojekte. Eine Standortbestimmung über Chancen und Grenzen der Bürgerbeteiligung in Deutschland, in: RWE Studie: Akzeptanz für Großprojekte. Eine Standortbestimmung über Chancen und Grenzen der Bürgerbeteiligung in Deutschland, abrufbar unter: http://www.rwe.com/web/cms/de/1701408/rwe/ueber-rwe/akzeptanzstudie/, letzter Zugriff am 18.11.2013.
Saage, Richard (2005): Demokratietheorien. Historischer Prozess - theoretische Entwicklung - soziotechnische Bedingungen. Eine Einführung, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
Salzborn, Samuel/Wiesner, Claudia/Birsl, Ursula/Derichs, Claudia/Quednau, Tobias (Hrsg.) (2013): Demokratie. Zwischen Krise und Erneuerung (FJSB 1/2013), Stuttgart: Lucius & Lucius.
Saretzki, Thomas (2012): Argumentieren und Verhandeln: Begriffe, Theorien und ein analytischer Bezugsrahmen, in: Georg Weisseno/Hubertus Buchstein (Hrsg.), Politisches Handeln. Leverkusen: B.Budrich Verlag, S.119–132.
Sauer, Birgit (2011): Die Allgegenwart der „ Androkratie“. Feministische Anmerkungen zur „Postdemokratie“, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, S. 32–36.
Schaal, Gary S/Heidenreich, Felix (2009): Einführung in die politischen Theorien der Moderne, Opladen; Farmington Hills, Mich: Budrich.
Schaal, Gary/Ritzi, Claudia (2009): Empirische Deliberationsforschung, Working Paper, Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, Köln, abrufbar unter: http://www.mpifg.de/pu/workpap/wp09-9.pdf.
Schäfer, Armin (2009): Alles halb so schlimm? Warum eine sinkende Wahlbeteiligung der Demokratie schadet, abrufbar unter: http://www.mpifg.de/aktuelles/themen/doks/jahrbuch-09-10-schaefer-280509.pdf, letzter Zugriff am 18.11.2013.
Schäfer, Armin (2011): Der Nichtwähler als Durchschnittsbürger: Ist die sinkende Wahlbeteiligung eine Gefahr für die Demokratie? in: Evelyn Bytzek/Sigrid Roßteutscher (Hrsg.), Der unbekannte Wähler? Frankfurt am Main: Campus, S.133–154.
Schirrmacher, Frank/Strobl, Thomas (Hrsg.) (2010): Die Zukunft des Kapitalismus, Berlin: Suhrkamp.
Schmidt, Manfred G. (2000): Demokratietheorien, Stuttgart: UTB.
Schmidt, Manfred G. (2008): Demokratietheorien. Eine Einführung, 4. Aufl., Opladen: Leske & Budrich.
Schneider, Isabel/Niederberger, Marlen/Keierleber, Verena/Kohler, Ninette (2013): Evaluation des Bürgerdialogs Zukunftsthemen Evaluationsergebnisse zu den Bürgerdialogen „Energietechnologien für die Zukunft“, „Hightech-Medizin“ und „Demografischer Wandel“ (vorläufig Fassung, unveröffentlichter Bericht).
Schumpeter, Joseph (1950): Kapitalismus, Sozialismus und Demokratie, Bern: Francke.

Seubert, Sandra (2012): Politisches Handeln in der Bürgergesellschaft, in: Georg Weisseno/Hubertus Buchstein (Hrsg.), Politisch Handeln: Modelle, Möglichkeiten, Kompetenzen. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung, S.105–118.

Skillington, Tracey (1997): Politics and the struggle to define: A discourse analysis of the framing strategies of competing actors in a "new" participatory forum, in: The British Journal of Sociology 48, S. 493–513.

Sozialwissenschaftliches Institut der Bundeswehr (2008): Sicherheits- und verteidigungspolitisches Meinungsklima in der Bundesrepublik Deutschland. Ergebnisse der Bevölkerungsbefragung 2007 des Sozialwissenschaftlichen Instituts der Bundeswehr, Strausberg, abrufbar unter: http://www.mgfa.de/html/einsatzunterstuetzung/downloads/forschungsbericht86endfassungfarbe.pdf.

Stadt Augsburg (2013): Nachhaltigkeitsindikator der Stadt Augsburg, Indikator: Beteiligungsverfahren, Augsburg, abrufbar unter: http://www.nachhaltigkeit.augsburg.de/fileadmin/nachhaltigkeit/data/indikatoren/Indikator_C1_Z2_Beteiligungsverfahren.pdf, letzter Zugriff am 20.9.2013.

Steenbergen, Marco/Bächtiger, André/Spörndli, Markus/Steiner, Jürg (2003): Measuring Political Deliberation: A Discourse Quality Index, in: Comparative European Politics, S. (21–48).

Steinbrecher, Markus (2009): Politische Partizipation in Deutschland, Baden-Baden: Nomos.

Stigson, Björn /Babu, Suresh P./Bordewijk, Jeroen/Haavisto, Pekka/Morgan, Jennifer/Moosa, Valli/Osborn, Derek/Yun, Sun-Jin (2013): Sustainability – Made in Germany. The second review by a Group of international peers commissioned by the German Federal Chancellery. Auffindbar unter: http://www.bundesregierung.de/Content/DE/_Anlagen/Nachhaltigkeit-wiederhergestellt/5-Berichte-Reden/2013-09-25-peer-review-2013.pdf?__blob=publicationFile&v=3, letzter Zugriff am 18.11.2013.

Stützle, Ingo (2013): Austerität als politisches Projekt. Von der monetären Integration Europas zur Eurokrise, Münster: Westfälisches Dampfboot.

Surowiecki, James (2007): Die Weisheit der Vielen. Warum Gruppen klüger sind als Einzelne, München: Goldmann.

Süssmuth, Rita (2011): Demokratie: Mangelt es an Offenheit und Bürgerbeteiligung? in: Aus Politik und Zeitgeschichte 61, H.44-45, S. 3–5.

Teune, Simon (2012): Das produktive Moment der Krise. Platzbesetzungen als Laboratorien der Demokratie, in: WZB Mitteilungen, S. 32–34.

Töpfer, Klaus/Dolores, Volkert/Mans, Ulrich (2013): Verändern durch Wissen – Wissen durch Verändern, in: Töpfer, Klaus / Dolores, Volkert / Mans, Ulrich (Hrsg.): Veränderung durch Wissen – Chancen und Herausforderungen demokratischer Beteiligung: von „Stuttgart 21" bis zur Energiewende. München: Oekom Verlag. S. 7-15.

Trumann, Jana (2013): Lernen in Bewegung(en). Politische Partizipation und Bildung in Bürgerinitiativen, Bielefeld: transcript.

Ullrich, Peter (2008): Diskursanalyse, Diskursforschung, Diskurstheorie. Ein- und Überblick, in: Ulrike Freikamp/Matthias Leanza/Janne Mende/Stefan Müller/Peter Ullrich/Heinz-Jürgen Voß (Hrsg.), Kritik mit Methode? Forschungsmethoden und Gesellschaftskritik. Berlin: Dietz, S.19–32.

Ullrich, Peter (2010): Preventionism and Obstacles for Protest in Neoliberalism. Linking Governmentality Studies and Protest Research, in: Florian Heßdörfer/Andrea Pabst/Peter Ullrich (Hrsg.), Prevent and tame. Protest under (self-)control. Berlin: Dietz, S.14–23.

Ullrich, Peter (2012a): Das repressive Moment der Krise, in: WZB-Mitteilungen, S. 35–37.

Ullrich, Peter (2012b): Gesundheitsdiskurse und Sozialkritik - Videoüberwachung von Demonstrationen. Zwei Studien zur gegenwärtigen Regierung von sozialen Bewegungen und Protest, München: Deutsches Jugendinstitut, abrufbar unter: http://www.dji.de/bibs/9_14638_Videoueberwachung_Ullrich_2012.pdf, letzter Zugriff am 18.11.2013.

Ullrich, Peter/Kausch, Stefan/Holze, Sigrun (2012): The making of the healthcare self. State metamorphoses, activation, responsibilisation and healthcare reforms in Germany, in: Hamburg Review of the Social Sciences 6/7, S. 52–72.

US-National Research Council of the National Academies (2008): Public Participation in Environmental Assessment and Decision Making, Washington, D.C.: The National Academies Press.

Verba, Sidney/Schlozman, Kay Lehman/Brady, Henry E. (1995): Voice and equality: civic voluntarism in American politics, Cambridge, Mass: Harvard University Press.

Wagner, Thomas (2012): Einbinden - legitimieren - dialogisieren. Politische Mediation als soft-bonapartistische Befriedigungsstrategie, in: vorgänge. Zeitschrift für Bürgerrechte und Gesellschaftspolitik 51, S. 84–91.

Wagner, Thomas (2013): Die Mitmachfalle. Bürgerbeteiligung als Herrschaftsinstrument, Köln: Papyrossa.

Walk, Heike (2013): Herausforderungen für eine integrative Perspektive in der sozialwissenschaftlichen Klimafolgenforschung, in: Andrea Knierim/Manuel Gottschick/Stefanie Baasch (Hrsg.), Partizipation und Klimawandel. Ansprüche, Konzepte und Umsetzung. München: oekom, S.21–35.

Weber, Max (1972): Wirtschaft und Gesellschaft: Grundriss der verstehenden Soziologie, Tübingen: Mohr.

Webler, Thomas (1995): "Right" Discourse in Citizen Participation: An Evaluative Yardstick, in: Ortwin Renn/Thomas Webler/Peter M. Wiedemann (Hrsg.), Fairness and Competence in Citizen Participation – Evaluating Models for Environmental Discourse. Dodrecht: Kluwer Academic Publisher, S.35–86.

Webler, Thomas/Tuler, Seth/Krueger, Rob (2001): What Is a Good Public Participation Process? Five Perspectives from the Public, in: Environmental Management 27, S. 235–450.

Wessels, Heike (2006): Unter welchen Bedingungen ist Öffentlichkeitsbeteiligung effektiv? Gesellschaftlicher Konsens, soziale Normen und politische Kultur, in: Jens Newig/Oliver Fritsch (Hrsg.), Effektivität von Beteiligungsprozessen. S.35–45, abrufbar unter: http://www.usf.uos.de/usf/literatur/beitraege/texte/034-newig-fritsch-seminar.pdf#page=68., letzter Zugriff am 21.10.2013.

Zilleßen, Horst (1998): Mediation als kooperatives Konfliktmanagement, in: Horst Zilleßen (Hrsg.), Mediation. Kooperatives Konfliktmanagement in der Umweltpolitik. Opladen: Westdeutscher Verlag, S.17–38.

8 Glossar

Deliberation	von lateinisch „deliberatio“ (= Beratschlagung), dient der Erreichung von Übereinstimmung über politische, normative Fragen durch den Austausch von Argumenten.
Demokratietheorie	Die D. befasst sich mit der Beschreibung, Analyse und philosophischen Begründung demokratischer Systeme. Es wird zwischen normativen (also eher ein Ideal konzipierenden oder einen gewünschten Zustand philosophisch begründenden) und empirischen (real existierende Demokratien untersuchenden) Demokratietheorien unterschieden.
Empowerment	aus dem Englischen, in etwa „Ermächtigung“, „Befähigung“. Damit werden Maßnahmen, Strategien, Techniken und Prozesse erfasst, die Menschen Gestaltungsspielräume eröffnen, ihre Autonomie stärken und sie so befähigen, ihre Geschicke in die eigenen Hände zu nehmen. Insbesondere beziehen sich der Begriff und die mit ihm verbundenen Prozesse deshalb auf benachteiligte oder schwächere Gruppen/Individuen. In Bereich politischen Partizipation wird mit E. oft auch die allgemeine Befähigung zur politischen Teilhabe benannt.
Inklusion	Auch Teilhabe. Der Begriff beschreibt meist den Grad der Beteiligung oder Involvierung von Menschen oder bestimmten Gruppen, beispielsweise in ein Handlungssystem wie die Kommunalpolitik. Inklusion muss aber nicht immer dem Ideal (zumindest der Demokratietheorie) der Gleichheit oder Gleichberechtigung folgen, sondern kann auch radikal ungleich sein (bspw. im Fall von Häftlingen im Gefängnis)
Legitimität	Geltungsanspruch oder Gültigkeit. Der Begriff thematisiert welche Faktoren eine Entscheidung oder einen politischen Verfahren/Prozess legitimieren. *Inputl.* bezieht sich auf die Beteiligungsmöglichkeiten, *Throuputl.*

	auf das Verfahren (daher auch *Verfahrensl.*) und *Outputl.* auf die Ergebnisse bzw. deren Umsetzung (letzteres auch Outcome).
Partizipationsmatrix	Die Partizipationsmatrix ordnet 39 idealtypische Verfahren sowie Anwendungsfälle von Öffentlichkeitsbeteiligung nach 45 Kriterien bzw. Subkriterien, welche sich aus den Dimensionen Macht, Inklusion, Transparenz, Empowerment und Verfahrensrationalität ableiten. Sie wurde für das Projekt DELIKAT entwickelt.
Partizipationsparadox	Engagement und Interesse an Beteiligung steigen häufig stark an, wenn die Entscheidung naht, doch die Beeinflussmöglichkeiten sind zu diesem Zeitpunkt schon niedrig beziehungsweise sinken rapide.
Partizipationslabor / Partizipationssalon	Deliberative Fachdialoge, die mit Expert/innen aus Wissenschaft, Politik, Verwaltung, Wirtschaft und Zivilgesellschaft im Forschungsprojekt DELIKAT durchgeführt worden sind.
Partizipative Spaltung	Der Begriff thematisiert die häufige reale Ungleichheit in der Öffentlichkeitsbeteiligung, beispielsweise die zu beobachtende überdurchschnittliche Beteiligung älterer, gut gebildeter Männer.
Politikzyklus	P. ist ein schematisches Modell über die zeitliche Abfolge von Schritten im politischen Prozess (von der Problemdefinition, über die Aushandlung, Entscheidung und Implementierung bis hin zur Evaluation und möglichen Neubestimmung bzw. Beendigung des Prozesses).
Postdemokratie	Ist nach Colin Crouch ein Zustand formalen Funktionierens der repräsentativ-demokratischen Regierungsformen bei gleichzeitiger Entleerung ihres politischen Gehalts und ihrer regulierenden Wirkung. Im Zuge einen großen Ergebnisorientierung (ohne Wertschätzung der Partizipation) werden immer mehr reale Entscheidungen Expert/innen, Kommissionen oder gar der Wirtschaft überlassen.
Szenariotechnik	Methode der strategischen Planung, in der zukünftige Entwicklungstrends auf der Basis vorhandenen Wissens und identifizierter Trends

	antizipiert werden. Durch die Veränderung relevanter Faktoren werden verschiedene Varianten des Trends, darunter auch visionäre Zukunftsentwürfe, entwickelt.
Szenariotreiber (Schlüsselfaktoren)	Relevante Faktoren, die in der Szenariotechnik Einfluss auf zukünftige Entwicklungen nehmen. Durch die Kombination verschiedener Szenariotreiber in unterschiedlichen Ausprägungen werden alternative Szenarien konstruiert.
(Beteiligungs-) Methoden	Methoden sind kontextunabhängig einsetzbar und verfolgen in der Regel spezifische Ziele (zum Beispiel Wissensgenerierung durch Expert/innen), ohne dass sie Aussagen über die Verwertbarkeit der Ergebnisse treffen (zum Beispiel Fokusgruppen, Gruppendelphis, Kleingruppendiskussionen, etc.).
(Beteiligungs-) Verfahren	Verfahren enthalten unterschiedliche Elemente und folgen einer festgelegten Struktur. Ihre Definition impliziert beispielsweise Aussagen über mögliche Anwendungsbereiche und Themen, Verbindlichkeiten, etc.
Mikropolitik	Prozesse und Dynamiken in Beteiligungsverfahren auf Gruppenebene, beispielsweise Formen des Umgangs miteinander, Gesprächsklima, Herausbildung typischer Rollen (Führende, Mitläufer/innen) sowie ihre aktive Beeinflussung.
(Beteiligungs-)Prozess	Kombination verschiedener Beteiligungsverfahren zu einem Gesamtprozess. Die einzelnen Beteiligungsverfahren bauen in der Regel aufeinander auf und ergänzen sich. Die Teilergebnisse aus den einzelnen Beteiligungsverfahren werden üblicherweise am Ende eines Beteiligungsprozesses zu einem Gesamtergebnis zusammengeführt.
Stakeholder	Personen oder Gruppen, die thematisch betroffen sind und eigene Interessen innerhalb eines Beteiligungsverfahrens oder Beteiligungsprozesses wahrnehmen.

Präsenzöffentlichkeit	Kommunikationsraum, der auf physischer Anwesenheit der Beteiligten basiert, im Gegensatz zur virtuellen oder Online-Öffentlichkeit (in Internetforen).
NIMBY	Not-in-my-backyard beschreibt das Phänomen, dass bestimmte Entwicklungen wie beispielsweise die Energiewende grundsätzlich befürwortet werden, jedoch deren Folgen (zum Beispiel der Ausbau von Windkraftanlagen) nicht in der eigenen Umgebung geduldet werden.
Input – Throughput –Output	siehe Legitimität
Demos	Aus dem Griechischen für „Staatsvolk“, bestimmt die Gruppe derjenigen, von denen im demokratischen Herrschaftssystem alle Macht ausgehen soll.

Anhang

Tabelle 5: Matrix zur Bildung der Cluster - Analyse der Verfahren sowie der Anwendungsbeispiele nach den einzelnen Demokratiekonzepten und ihren Kriterien

Demokratiekonzepte & Kriterien[64]	Neoliberal						Funktionalistisch						Deliberativ						Emanzipatorisch						Idealtyp	2. Präferenz (eindeutig)
Verfahren	n1	n2	n3	n4	n5	n6	f1	f2	f3	f4	f5	f6	d1	d2	d3	d4	d5	d6	e1	e2	e3	e4	e5	e6		
21st Century Town Meeting	x	x	x		x	x	x		x	x				x		x	x			x	x				Neoliberal	
Adhocracy*			x	x					x	x		x				x									Funktionalistisch	
Appreciative Inquiry									x	x			x	x		x	x								Deliberativ	
Bar Camps			x													x		x	x			x			Deliberativ	Emanzipatorisch
Bürgerinnen & Bürgergutachten: Planungszelle						x		x	x	x			x	x	x	x	x	x		x	x	x	x		Deliberativ	
Bürgerinnen- und Bürgergutachten* Verbraucher-schutz 2002 in Bayern						x			x	x	x		x	x	x	x	x	x		x	x	x			Deliberativ	
Bürgerinnen- und Bürgerhaushalt	x	x		x	x					x													x		Neoliberal	
Bürgerinnen- und Bürgerhaushalt* Belo Horizonte (nur online)	x	x		x																x	x		x		Neoliberal /Emanzipatorisch	
Bürgerinnen- und Bürgerhaushalt* Lichtenberg (Berlin) (Online-Elemente)	x		x						x	x				x	x	x				x	x				Deliberativ	
Bürgerinnen- und Bürger-Rat (Wisdom council)				x		x			x	x			x	x		x	x	x				x			Deliberativ	
Bürgerräte in Österreich*			x			x			x	x			x	x		x	x	x			x	x			Deliberativ	
Campact*		x	x	x	x		x			x						x						x			Neoliberal	Funktionalistisch
Charrette									x	x	x		x			x									Funktionalistisch	
Citizens Jury		x			x	x	x	x		x	x		x	x	x		x	x				x			Deliberativ	

[64] Eine Auflistung der einzelnen Kriterien sowie ihre Ausprägungen findet sich nachfolgend in Tabelle 6.

Community Organizing									x		x	x	x			x		x	x	x	x	x	x		Emanzipatorisch	
Deliberative Poll		x			x	x				x	x			x			x	x		x		x			Neoliberal /deliberativ	
Demokratiewerkstatt				x										x				x	x		x	x	x	x	Emanzipatorisch	
Diskursive Bürgerversammlung	x		x	x	x			x	x					x	x	x									Neoliberal	Deliberativ
E-Petition		x	x	x	x		x			x															Neoliberal	Funktionalistisch
Fix my Street (Online)		x	x	x			x																		Neoliberal	Funktionalistisch
Gemeinsinnwerkstatt				x			x	x	x				x	x		x	x	x	x			x			Deliberativ	
Kommunaler Planungsworkshop			x	x					x	x	x	x	x	x		x	x	x	x		x				Deliberativ	Funktionalistisch
Kompetenzwerkstatt			x	x					x			x		x		x	x	x	x	x	x	x	x	x	Emanzipatorisch	Deliberativ
Konfliktlösungskonferenz					x		x	x		x	x	x		x	x		x	x				x			Funktionalistisch	Deliberativ
Konsensuskonferenz						x	x	x	x	x			x	x	x	x	x	x		x		x			Deliberativ	
Konsultation in der Gesetzgebung* - TOM/TID (Estland) (Online)		x	x	x							x								x						Neoliberal	
Leitbildprojekt - Familienfreundlicher Wohnort*		x	x	x						x				x		x							x		Neoliberal	
Leitbildprojekt - UN Habitat World Jam (Kanada/UN) (Online-Elemente)*		x	x	x						x						x				x	x		x		Emanzipatorisch	Neoliberal
Local Issue Forum		x	x	x						x				x											Neoliberal	
Mediation	x	x	x	x			x	x		x	x	x	x	x	x		x								Neoliberal/ Funktionalistisch	
National Issue Forum					x				x	x			x	x		x	x							x	Deliberativ	
Open Space Konferenz			x	x				x	x	x			x	x		x		x				x			Deliberativ	Funktionalistisch
OpenSpace online*: erster Deutscher Online-Energiegipfel			x	x			x		x	x	x	x	x		x	x	x								Funktionalistisch	Deliberativ
Perspektivenwerkstatt – Baustein zur interaktiven Stadtentwicklung (Community Planning)							x	x	x	x	x	x	x		x	x		x							Funktionalistisch	Deliberativ
Planning for Real									x	x	x	x				x									Funktionalistisch	
Planungsvorhaben - Zukunft Stadionbad (Bremen)		x						x			x		x	x	x		x	x			x	x			Deliberativ	

(Online-Elemente)																									
Planungswerkstatt			x						x	x	x	x	x	x	x	x	x	x				x			Deliberativ	Funktionalistisch
Zukunfstwerkstatt			x						x	x			x	x		x	x	x				x			Deliberativ	
Zukunftskonferenz						x	x	x	x		x	x	x	x		x	x	x	x			x			Funktionalistisch	Deliberativ

Tabelle 6: Demokratiekonzepte – Kriterien und Ausprägungen

Neoliberal	Funktionalistisch	Deliberativ	Emanzipatorisch
• N1: Art der Entscheidung*: Erstellung einer Präferenzordnung, Mehrheitsentscheidung, Kompromiss* • N2: Ergebnisoffenheit: *Artikulation von Interessen, Meinung und Präferenzen, Wahl zwischen (zwei) Alternativen* • N3: Ressourcen: Zeitaufwand: *Gering z.B. Wochen/Monate* • N4: Ressourcen: *Kostenaufwand: Gering bis mittel* • N5: Ressourcen: *Informationsbereitstellung: Starr: Informationen werden von Prozessbegleiter zusammengestellt (Auswahl von Expert/innen, als auch Infobroschüre)* • N6: Auswahl der Teilnehmer/innen: *Zufallsauswahl, quotierte Auswahl anhand soziodemografischer Merkmale (repräsentativ)*	• F1: Thema: Reife: *Ja, Meinung wurde gebildet* • F2: Thema: Kontrovers: *Hoch* • F3: Ergebnisoffenheit: *Offen* • F4: Entscheidungsmacht: *Mitwirkung* • F5: Akteurinnen-und Akteursanalyse: *Ja, eine Stakeholderanalyse* • F6: Repräsentation verschiedener Gruppen/Interessen: *Organisierte Bürger/innen, Interessensgruppen, Betroffenengruppen*	• D1: Art der Entscheidung: *Konsens* • D2: Fairness: Diskurs: *Ja* • D3: Fairness: Minderheitsvoten: *Ja, wird durch das Verfahren explizit gewährleistet* • D4: Ergebnisoffenheit: *Offen, gemeinsame Entwicklung eines Lösungsansatzes* • D5: Deliberative Qualität: *Hohe deliberative Qualität* • D6: Empowerment während des Prozesses: *[+] = durch das Konzept der Methode gewährleistet*	• E1: Entscheidungsmacht: *Eigenständigkeit, Selbstverwaltung* • E2: Repräsentation verschiedener Gruppen/Interessen: *Einfache Bürger/innen (im Sinne von machtferne Bürger/innen)* • E3: Empowerment im Vorfeld des Prozesses: *Spezifische Ansprache schwer erreichbarer Gruppen / Verfahrenskonzeption, -modifikation speziell auf deren Bedürfnisse* • E4: Empowerment während des Prozesses: *Ggf. Übersetzungshilfen / Titel + Status der Beteiligten spielen KEINE Rolle / Beteiligung aller Informationen müssen allgemeinverständlich sein* • E5: Empowerment: *Soziale Ziele und Funktionen: Empowerment benachteiligter Gruppen / soziale Gerechtigkeit / Umverteilung (u.a. von Macht)* E6: Empowerment: Wissens- und Kompetenzzuwachs: *Ja, besonders bei Benachteiligten*

8.1 Arbeitskreis

8.1.1 Mitglieder

Florian Frank	BMBF – Referat „Grundsatzfragen Nachhaltigkeit, Klima, Energie“
Dr. Steffi Ober	Beiratsmitglied Vereinigung Deutscher Wissenschaftler e.V. / NABU e.V.
Daniel Reichert	LiquidDemocracy e.V. - Vorstandmitglied
Manuel Rivera	IASS Potsdam – Projektmitarbeiter im Cluster Globaler Gesellschaftsvertrag für Nachhaltigkeit (GCS)
Hanns-Jörg Sippel	Stiftung Mitarbeit e.V. – Vorsitzender des Vorstands
Christine Wenzl	BUND – Mitarbeiterin im Bereich Nachhaltigkeit

8.1.2 Tagesordnungen der Sitzungen

Agenda des ersten Arbeitskreistreffens „DELIKAT“ im Zentrum Technik und Gesellschaft an der TU Berlin am 04.02.13

10.30 Uhr	Begrüßung durch Martina Eick (UBA)
10.45 Uhr	Vorstellungsrunde
11.05 Uhr	Einführung in das Forschungsprojekt DELIKAT
11.10 Uhr	Vorstellung der Dimensionen der Partizipationsmatrix und anschließende Diskussion
12.20 Uhr	Pause
12.40 Uhr	Fortsetzung Diskussion der Dimensionen; Weitere Fragen aus dem Projekt
13.20 Uhr	Verabschiedung Martina Eick (UBA)
13.30 Uhr	Ende des Arbeitskreises

Agenda des Arbeitskreistreffens „DELIKAT" im Zentrum Technik und Gesellschaft an der TU Berlin am 02. Oktober 2013, Raum 6.06

10.30 Uhr	Begrüßung
10.40 Uhr	Vorstellung Stand des Forschungsprojekts
10.55 Uhr	Vorstellung der Politikempfehlungen
11.15 Uhr	Diskussion der Politikempfehlungen
12.20 Uhr	Pause
12.40 Uhr	Fortsetzung Diskussion der Politikempfehlungen;
	evtl. Diskussion offener Fragen
13.20 Uhr	Verabschiedung Martina Eick (UBA)
13.30 Uhr	Ende des Arbeitskreises

8.2 Trans- und interdisziplinäre Fachdialoge

8.2.1 Partizipationslabor – 12. April 2013

Teilnehmer/innen

Dr. Joachim Borner	Kolleg für Management und Gestaltung nachhaltiger Entwicklung gGmbH, Geschäftsführer
Andreas Brabeck	RWE AG, Leiter Netze/Vertrieb/Gas im Bereich Energiepolitik/Public Affairs
Christian Büttner	Mehr Demokratie e.V., Landesgeschäftsführer Baden-Württemberg
Martina Eick	Umweltbundesamt FG I 1.1, Grundsatzfragen/Nachhaltigkeitsstrategie, Nachhaltigkeitsszenarien/Ressourcenschonung
Hans Hagedorn	DEMOS Gesellschaft für E-Partizipation mbH, Geschäftsführer
Daniel Hanzlik	BMU Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, Referat ZG IV 2, Bürgerbeteiligung bei umweltrelevanten Großvorhaben
Prof. Dr. Andreas Jain	Ostfalia Hochschule für angewandte Wissenschaften, Allgemeine Betriebswirtschaftslehre, Schwerpunkt Stadt- und Regionalmarketing
Jan-Hendrik Kamlage	Kulturwissenschaftliches Institut Essen (KWI)
Arwen Neumann-Cosel	BürgerEnergie Berlin, Mitglied des Vorstands
Prof. Dr. Jasminko Novak	Social Innovation Lab der HUMBOLDT-VIADRINA, School of Governance, FH Stralsund

Dr. Leander Palleit	Institut für Menschenrechte, Monitoring-Stelle zur UN-Behindertenrechtskonvention
Antoine Vergne	Missions Publiques (Frankreich)
Christine Wenzl	BUND
Dr. Dominik Zahrnt	IFOK
Roland Zieschank	Forschungszentrum für Umweltpolitik, Freie Universität Berlin

Programm

10:00	Begrüßung und Einführung in den Ablauf Vorstellungsrunde
10:30	Vorstellung bisheriger Ergebnisse aus dem Projekt
11:00	Vorstellung der Fragestellungen für die weitere Diskussion
11:20	Diskussion der Fragestellungen und ihre Auswirkungen in Philosophischen Spaziergängen, offene Kaffeepause
12:20	Kurzpräsentation der Ergebnisse durch Moderatoren
12:30	Diskussion der Ergebnisse im Plenum
13:15	Mittagspause
14:15	Einführung in das weitere Vorgehen
14:30	Sammlung von partizipationsbezogenen Faktoren im Plenum
14:45	Kleingruppenarbeit: Identifikation und Diskussion partizipationsbezogener Faktoren, für eine mögliche Einbindung partizipativer Elemente in das politische System
15:30	Abschlussdiskussion der Faktoren im Plenum
16:30	Verabschiedung und Ende des Fachdialogs

Informationsmaterial

Das Partizipationslabor im Forschungsprojekt DELIKAT

Das Partizipationslabor ist ein transdisziplinärer Fachdialog im Rahmen des Forschungsprojekts DELIKAT und dient zunächst der Diskussion der bisherigen Forschungsergebnisse und deren Ergänzung durch weitere, externe Sichtweisen. Im zweiten Teil der Veranstaltung sollen durch die Berücksichtigung unterschiedlicher Perspektiven und Erfahrungen aus verschiedenen Bereichen Faktoren identifiziert werden, die Einfluss auf eine mögliche Einbindung partizipativer Verfahren in das politische System nehmen. Auf Basis dieser Faktoren entwickelt das Projektteam anschließend verschiedene Szenarien eines politischen Systems, das um partizipative Elemente angereichert ist.

Im ersten Teil der Veranstaltung werden nach einem kurzen Überblick über die bisherigen Ergebnisse des Forschungsprojekts die drei folgenden Aspekte der Bürgerbeteiligung eingehender betrachtet und diskutiert:

Inklusion

Inklusion ist ein wichtiger und vieldiskutierter Aspekt der Bürgerbeteiligung. Zentraler Diskussionspunkt dabei ist die Frage nach der Einbeziehung verschiedener Gruppen in einen partizipativen Prozess. Idealerweise ist das Ergebnis eines solchen Prozesses ein Votum, dass aufgrund der heterogenen Zusammensetzung der Beteiligten ein hohes Maß an Legitimität besitzt. Mögliche Gefahren, die bei einer ungenügenden Berücksichtigung der

Inklusion entstehen können und von Gegnern partizipativer Verfahren oftmals vorgebracht werden, fasst Geißel (2008: 3) folgendermaßen zusammen: „Unter dem Deckmantel und der Rhetorik von „Graswurzeldemokratie“ und „partizipativer Governance“ würden sich einzelne Interessen zum Nachteil des Allgemeinwohls durchsetzen. Denn politisch bereits aktive Segmente (Männer, Gebildete, Mittelschicht), ressourcen- und organisationsstarke Gruppen sowie Basis - Eliten übernehmen auch partizipative Verfahren. Sie haben Zeit, Geld und Know-how, um sich an den entsprechenden Prozessen zu beteiligen und damit die Berücksichtigung ihrer Präferenzen sicher zu stellen. Derartige Beteiligungsformen würden das Risiko einer pseudo - demokratischen Eliteherrschaft und der Dominanz von Sonderinteressen beinhalten.“ Hieraus ergibt sich die Frage, wer eigentlich beteiligt werden soll? Muss es immer ein repräsentatives Abbild der Gesellschaft sein oder sind auch Situationen denkbar, in denen nur bestimmte gesellschaftliche Gruppen gezielt eingeladen werden?

Transparenz

Transparenz in Form der Bereitstellung relevanter Informationen, ist ein essentieller Bestandteil der Demokratie und wichtiger Faktor der individuellen Willensbildung. Weitere zentrale Funktionen von Transparenz sind die Verhinderung von Machtmissbrauch und die Stärkung des Vertrauens der Bürger/innen in die Politik. Im klassischen Sinne spielt Transparenz vor allem im Kontext einer vertikalen Machtverteilung eine wichtige Rolle: Während auf der einen Seite „die Politik“ über das notwendige Hintergrundwissen verfügt laufen auf der anderen Seite die Bürger/innen Gefahr, dass ihnen dieses zur Meinungsbildung notwendige Wissen vorenthalten wird. Dieses Missverhältnis soll durch transparente politische Prozesse verhindert werden. Im Kontext der Bürgerbeteiligung erhält die Forderung nach Transparenz einen neuen Charakter. In diesem Fall richtet sich die Forderung von Transparenz nicht an öffentliche Amtsträger, sondern an den Beteiligungsprozess an sich, in dem normale Bürger/innen, die über kein spezielles Hintergrundwissen und keine politische Verantwortung verfügen, beteiligt sind. Hat dieser Umstand Folgen für die allgemeine Forderung nach Schaffung von möglichst viel Transparenz? Müssen auch im Kontext der Bürgerbeteiligung die Diskussions- und Entscheidungsprozesse möglichst öffentlich und transparent gestaltet sein, da nicht alle Bürger/innen an den Prozessen teilnehmen können? Oder braucht eine funktionierende Bürgerbeteiligung nicht eher geschützte Diskussionsräume, damit die Teilnehmenden offen ihre Meinungen vertreten?

Empowerment

Empowerment soll den Bürger/innenn ermöglichen, ihre eigenen Interessen besser wahrzunehmen und auch nach außen zu vertreten. „Aus dieser Perspektive führen Beteiligungsverfahren somit über die Qualifizierung der Bürger zu einer Demokratisierung der Demokratie“ (Geißel 2008; S. 11). Große Hoffnungen werden auch daran geknüpft, in dieser Hinsicht besonders diejenigen Gruppen zu fördern, die in politischen Prozessen ohnehin unterrepräsentiert sind, höhere Zugangsbarrieren vorfinden und über weniger Standing oder weniger angesehene Sprecherpositionen verfügen, also die Schwächeren der Gesellschaft.

Die drei Aspekte Inklusion, Transparenz und Empowerment sollen anhand von konkreten Fragestellungen zuerst in Zweiergesprächen und anschließend im Plenum diskutiert werden.

Vorbereitung der Szenarioentwicklung

Ein Arbeitspaket des Forschungsprojekts DELIKAT umfasst die Entwicklung von Szenarien zu einem politischen System, das um partizipative Elemente angereichert ist. Die Grundlage für die Entwicklung von Szenarien ist die Identifikation von Faktoren, die auf die zukünftige Entwicklung, die ein Szenario beschreibt will, Einfluss nehmen. Diese Faktoren werden in der Szenariotechnik „Szenariotreiber" genannt. Ziel des zweiten Teils des Partizipationslabors ist die Identifikation eben jener relevanter Szenariotreiber, die im weiteren Verlauf des Forschungsprojektes von den Projektpartnern zur Entwicklung von Szenarien genutzt werden sollen. Der Zweck von Szenarien ist nicht die genaue Darstellung der Zukunft, sondern das Aufzeigen verschiedener, alternativer Entwicklungswege, die beim Finden von Entscheidungen, welche die Zukunft betreffen, helfen sollen.

Nach einer kurzen Einführung in die Szenariotechnik erfolgt die Diskussion und Identifikation von relevanten Szenariotreibern zuerst in Kleingruppen und anschließend im Plenum.

Geißel, Brigitte 2008: Wozu Demokratisierung der Demokratie? – Kriterien zur Bewertung partizipativer Arrangements. In: Vetter, Angelika (Hrsg.) Lokale Bürgerbeteiligung, Wiesbaden 2008, S. 29-49.

Informationen zum Projekt DELIKAT

Ziele des Projekts

DELIKAT will in Fragen der Bürgerbeteiligung aktueller transformatorischer Prozesse wie der Energiewende zwischen der praktischen Erfahrungswelt und theoretisch-wissenschaftlichen Sichtweisen vermitteln. Dazu sollen die Stärken und Möglichkeiten einzelner Partizipationsformate im Hinblick auf ihr Potential für eine Transformation des jetzigen politischen Systems zu einer kooperativeren und stärker deliberativen Demokratie aufgezeigt werden. Dies geschieht im besonderen Maße aus einem demokratietheoretischen Blickwinkel, so dass auch normative Gesichtspunkte in die Analyse integriert werden. Weiterhin sollen Strategien entwickelt werden, wie bestehende Formate bezüglich ihrer Anschlussfähigkeit an das politische System verbessert und eventuell neue Formate entwickelt werden können. Mit Hilfe integrativer Analysen sollen folgende Fragen beantwortet werden:

- Welche Wechselwirkungen gibt es zwischen den Beteiligungsformaten, Entscheidern und Anwendern?
- Wie viel Partizipation ist für unsere Gesellschaft und Demokratie wünschenswert?

Projektdesign

In der ersten, analytischen Phase werden existierende Online- und Offline-Beteiligungsverfahren katalogisiert, hinsichtlich ihrer Eigenschaften analysiert und in einer Partizipationsmatrix systematisch eingeordnet. Die zweite Projektphase beinhaltet zwei Expert/innendialoge, die die Partizipationsmatrix verfeinern bzw. ergänzen und durch die Entwicklung von Szenarien realisierbare Entwicklungspfade hin zu einem partizipativ angereicherten demokratischen System aufzeigen. Die dritte, deduktive Phase des Projektes formuliert demokratietheoretische Schlussfolgerungen aus vorhergehenden Ergebnissen und leitet daraus konkrete Politikempfehlungen ab.

Informationen zur Partizipationsmatrix

Im Folgenden wird ein kurzer Überblick über die bisherigen Arbeitsschritte des Projektes gegeben und die wesentlichen Annahmen und Zielsetzungen dargestellt.

Welche Definition von Partizipation liegt dem Projekt zu Grunde?

> "Als Bürgerbeteiligungsverfahren sind hier kommunikative Prozesse gemeint, in denen Personen, die qua Amt oder Mandat keinen Anspruch auf Mitwirkung an kollektiven Entscheidungen haben, die Möglichkeit erhalten, durch die Eingabe von Wissen, Präferenzen, Bewertungen und Empfehlungen auf die kollektiv wirksame Entscheidungsfindung direkten oder indirekten Einfluss zu nehmen. Dabei wird der Fokus weg von der eigentlichen Entscheidung und hin zu dem Weg, auf dem die Entscheidung getroffen wird, verlagert."

Renn, Ortwin (2011): Einführungsvortrag: Bürgerbeteiligung – Aktueller Forschungsstand und Folgerungen für die praktische Umsetzung. In: Hilpert, Jörg (Hrsg.): Nutzen und Risiken öffentlicher Großprojekte: Bürgerbeteiligung als Voraussetzung für eine größere gesellschaftliche Akzeptanz. In: Stuttgarter Beiträge zur Risiko- und Nachhaltigkeitsforschung.

Welches Ziel verfolgt die Matrix?

Die Partizipationsmatrix dient allgemein der Abschätzung demokratietheoretisch relevanter Implikationen, sie geht dabei jedoch über einen herkömmlichen Leitfaden hinaus. Die Matrix folgt einer diskursiven und normativen Ausrichtung; in ihr sollen Leitlinien der Bürgerbeteiligung festgehalten werden, sie ist also keine bloße Zusammenstellung vorhandener Methoden und Formate. Dabei sollen theoretische Dimensionen mit praktischen Anwendungsbeispielen (sowohl Präsenz- als auch Onlineverfahren) verknüpft werden. In Expert/innenworkshops wird die Matrix um normative Aspekte ergänzt und bildet unter anderem auch die Basis für die Entwicklung von Szenarien. Das Resultat soll als Orientierungshilfe für das Design von Bürgerbeteiligungsprozessen sowie als Basis für Empfehlungen für die Entscheidungsträger in Politik und Verwaltung dienen.

Wie wurden die Kategorien ausgewählt und festgelegt?

Die Kategorien wurden auf Basis einer umfassenden Literaturrecherche gebildet. Ausgehend von demokratietheoretischen Überlegungen, wurden einzelne Dimensionen entwickelt, die sich frei an den Merkmalen zur Definition von Demokratien nach Dahl orientieren und um deliberative und partizipatorische Elemente erweitert wurden. Im besonderen Fokus stehen dabei unter anderem die chancengleiche Beteiligung an politischen Prozessen im Sinne der politischen und sozialen Inklusion, Transparenz und offener Zugang zu Informationen, sowie Empowerment im Sinne einer Demokratisierung der Gesellschaft.

Welche Art von Partizipationsverfahren wird betrachtet?

Prinzipiell konzentriert sich das Projekt auf informelle, rechtlich noch nicht fixierte, deliberative Verfahren. Deliberative Partizipationsverfahren dienen entsprechend ihrer Definition auch ohne vorangegangene Krise der tatsächlichen, sachlichen Auseinandersetzung und Konsultation seitens der Bevölkerung sowie der Anreicherung von Wissen, bereits lange vor der eigentlichen Entscheidung über einen Sachstand. Dabei finden die verschiedenen Seiten Gehör und erhalten die Chance ihre Argumente, Meinungen sowie Ideen darzulegen. Es finden wechselseitige Lernprozesse statt und es kommt durch das Verfahren zu einem Konsens oder der Offenlegung unausgeräumter Dissense.

Für die Einordnung in die Matrix eignen sich darüber hinaus nur Verfahren, die in einer gewissen Weise standardisiert sind. Innovative Verfahren, vor allem auch im Onlinebereich (auf die diese Bedingung nicht zutrifft) werden ebenfalls in Bezug auf die Kriterien betrachtet.

8.2.2 Partizipationssalon – 26. Juni 2013

Teilnehmer/innen

Prof. Dr. Birgit Apfelbaum	Hochschule Harz, Fachbereich Verwaltungswissenschaften
Christine von Blanckenburg	Nexus Institut für Kooperationsmanagement und interdisziplinäre Forschung GmbH
Dorothee Christiani	CCCD - Centrum für Corporate Citizenship Deutschland
Martina Eick	Umweltbundesamt
Albert Geiger	Stadt Ludwigsburg, Referat für Nachhaltige Stadtentwicklung – Referatsleiter
Dr. Michael Gerhardt	Bundesumweltministerium, Leiter des Referats "Bürgerbeteiligung bei umweltrelevanten Großvorhaben"
Birger Hartnuß	Staatskanzlei des Landes Rheinland-Pfalz Leitstelle Ehrenamt und Bürgerbeteiligung
Daniel Häfner	Freie Universität Berlin, FB Politik- und Sozialwissenschaften, Environmental Policy Research Centre, Forschungszentrum für Umweltpolitik (FFU)
Kora Kristof	Umweltbundesamt
Christine Wenzl	BUND

Programm

09:00	Begrüßung und Einführung in Ziele und Ablauf der Veranstaltung
09:15	Vorstellung der Entwürfe unterschiedlicher politischer Systeme, die partizipativ angereicherter sind
10:15	Kaffeepause
10:30	Kleingruppendiskussionen: Potenziale und Realitätsüberprüfung der Entwürfe für ein partizipativ angereichertes politisches System
12:00	Vorstellung und Diskussion der Ergebnisse aus den Arbeitsgruppen
13:00	Mittagspause

14:00	Dialog-Spaziergang in Gesprächs-Paaren: Vertiefung und Ausgestaltung der Ergebnisse vom Vormittag
14:45	Kaffeepause
15:15	Vorstellung der Ergebnisse des Spaziergangs im Plenum
16:00	Formulierung konkreter Handlungsvorschläge
17:00	Ende des Partizipationssalons

Informationsmaterial

Der Partizipationssalon im Forschungsprojekt DELIKAT

Der Partizipationssalon ist ein transdisziplinärer Fachdialog im Rahmen des Forschungsprojekts DELIKAT und dient der Bewertung verschiedener Partizipationsszenarien[65], die im Projekt entwickelt worden sind, und der Formulierung von Politikempfehlungen.

Im Zentrum des Partizipationssalons steht die Frage, welche Szenarien gewünscht und am ehesten zu realisieren sind. Dabei sollen die Teilnehmenden politisch-gesellschaftliche Entwicklungspfade für ein zukunftsfähiges und nachhaltiges Partizipationsmodell einer kooperativeren und stärker deliberativen Demokratie diskutieren, das möglichst viele Menschen einbezieht.

Die Szenarien sollen entlang folgender Leitfrage diskutiert und bewertet werden.

- *Transparenz*: Welches Szenario erfüllt am besten einen zu stellenden Anspruch an Transparenz und erscheint zugleich realisierbar?
- *Inklusion / Empowerment und Bildung*: Welches Szenario erfüllt am besten einen zu stellenden Anspruch an Inklusion und erscheint zugleich realisierbar? Welche Anforderungen an Empowerment und Bildung sind damit verbunden?
- *Formalisierung und Institutionalisierung*: Welches Szenario erfüllt am besten den Anspruch an Formalisierung und Institutionalisierung, der für Partizipation mit Inklusion in einer kooperativen und deliberativen Demokratie zu stellen ist? Inwieweit erscheinen diese Anforderungen realisierbar?
- *Ressourcen*: Welches Szenario erscheint im Hinblick auf den Ressourcenaufwand, der für die darin enthaltenen Beteiligungsprozesse angenommen werden muss, als realisierbar?
- *Online Partizipation und Kombination von Online und Offline*: Welches Szenario erscheint im Hinblick auf eine optimale, die Chancen nutzende Verbindung von Online- und Offline-Partizipationsmodulen als realisierbar?

Im Anschluss an die Diskussion und Priorisierung der Szenarien formulieren die Teilnehmer/innen des Partizipationssalons konkrete Handlungsvorschläge für die Umsetzung des favorisierten Szenarios.

---

[65] Im Rahmen des Forschungsprojekts sind Szenarien entwickelt worden, die repräsentativ-demokratische Systeme darstellen, die um partizipative Elemente angereichert sind.

Informationen zur Salon-Methode

Die Salon-Methode wurde vom nexus Institut für Kooperationsmanagement und interdisziplinäre Forschung als Instrument für die Entwicklung von Zukunftskonzepten entworfen und wiederholt eingesetzt. Die Methode knüpft an Elemente des intellektuellen Salons als Ort des geistreichen und tiefsinnigen Diskurses an, der in entspannter Atmosphäre innerhalb eines anregenden Ambientes stattfindet. Die Salon-Methode ist als kreativer Think Tank ein ideales Fachdialogformat, da es die Freude am intensiven Austausch mit konkreten Arbeitsergebnissen verbindet. Kennzeichen der Salon-Methode sind:

- Problembearbeitung und Konzeptüberarbeitung auf neue Weise
- Nutzung eines stimulierenden Ambientes
- Optimale Bedingungen für tiefsinnigen Diskurs
- Intensiver Dialog, Spaziergang

Der Partizipationssalon kann dann, in Anlehnung an die fünf Schritte der Salon-Methode, folgende Schritte umfassen:

1. Problemdefinition
2. Problemvertiefung
3. Realitätsüberprüfung der Problemlösungs-Szenarien
4. Formulierung konkreter Handlungsvorschläge

Informationen zum Projekt DELIKAT

Ziele des Projekts

DELIKAT will in Fragen der Bürgerbeteiligung aktueller transformatorischer Prozesse wie der Energiewende zwischen der praktischen Erfahrungswelt und theoretisch-wissenschaftlichen Sichtweisen vermitteln. Dazu sollen die Stärken und Möglichkeiten einzelner Partizipationsformate im Hinblick auf ihr Potential für eine Entwicklung des jetzigen politischen Systems zu einer kooperativeren und stärker deliberativen Demokratie aufgezeigt werden. Dies geschieht im besonderen Maße aus einem demokratietheoretischen Blickwinkel, so dass auch normative Gesichtspunkte in die Analyse integriert werden. Weiterhin sollen Strategien entwickelt werden, wie bestehende Formate bezüglich ihrer Anschlussfähigkeit an das politische System verbessert und eventuell neue Formate entwickelt werden können. Mit Hilfe integrativer Analysen sollen folgende Fragen beantwortet werden:

- Welche Wechselwirkungen gibt es zwischen den Beteiligungsformaten, Entscheidern und Anwendern?
- Wie viel Partizipation ist für unsere Gesellschaft und Demokratie wünschenswert?

Projektdesign

In der ersten, analytischen Phase werden existierende Online- und Offline-Beteiligungsverfahren katalogisiert, hinsichtlich ihrer Eigenschaften analysiert und in einer Partizipationsmatrix systematisch eingeordnet. Die zweite Projektphase beinhaltet zwei Expert/innendialoge, die die Partizipationsmatrix verfeinern bzw. ergänzen und durch die Entwicklung von Szenarien realisierbare Entwicklungspfade hin zu einem par-

tizipativ angereicherten demokratischen System aufzeigen. Die dritte, deduktive Phase des Projektes formuliert demokratietheoretische Schlussfolgerungen aus vorhergehenden Ergebnissen und leitet daraus konkrete Politikempfehlungen ab.

Im Folgenden wird ein kurzer Überblick über die bisherigen Arbeitsschritte des Projektes gegeben und die wesentlichen Annahmen und Zielsetzungen dargestellt.

Welche Definition von Partizipation liegt dem Projekt zu Grunde?

> "Als Bürgerbeteiligungsverfahren sind hier kommunikative Prozesse gemeint, in denen Personen, die qua Amt oder Mandat keinen Anspruch auf Mitwirkung an kollektiven Entscheidungen haben, die Möglichkeit erhalten, durch die Eingabe von Wissen, Präferenzen, Bewertungen und Empfehlungen auf die kollektiv wirksame Entscheidungsfindung direkten oder indirekten Einfluss zu nehmen. Dabei wird der Fokus weg von der eigentlichen Entscheidung und hin zu dem Weg, auf dem die Entscheidung getroffen wird, verlagert."

Renn, Ortwin (2011): Einführungsvortrag: Bürgerbeteiligung – Aktueller Forschungsstand und Folgerungen für die praktische Umsetzung. In: Hilpert, Jörg (Hrsg.): Nutzen und Risiken öffentlicher Großprojekte: Bürgerbeteiligung als Voraussetzung für eine größere gesellschaftliche Akzeptanz. In: Stuttgarter Beiträge zur Risiko- und Nachhaltigkeitsforschung.

Die Partizipationsmatrix

Die Partizipationsmatrix dient als Orientierungshilfe innerhalb der Vielzahl existierenden Beteiligungsverfahren, die anhand klar definierter Analysekategorien die Verfahren charakterisiert und dabei ihre Stärken und Schwächen aufzeigen soll. In der Matrix sind ca. 30 idealtypische Online- und Präsenzverfahren von Adhocracy über Planungszellen bis hin zu Zukunftswerkstätten sowie einige konkrete Anwendungsfälle eingeordnet. Aufgrund der unterschiedlichen Analysekategorien können durch die Matrix Clusterungen vorgenommen werden, um verschiedene Fragestellungen zu beantworten. Im Rahmen des Forschungsprojektes dient sie der Abschätzung demokratietheoretisch relevanter Implikationen, geht dabei jedoch über einen herkömmlichen Leitfaden hinaus. Die Matrix folgt einer diskursiven und normativen Ausrichtung; in ihr sollen Leitlinien der Bürgerbeteiligung festgehalten werden, sie ist also keine bloße Zusammenstellung vorhandener Methoden und Formate. Die Matrix bildet unter anderem auch die Basis für die Entwicklung von Szenarien. Das Resultat soll als Orientierungshilfe für das Design von Bürgerbeteiligungsprozessen sowie als Basis für Empfehlungen für die Entscheidungsträger in Politik und Verwaltung dienen.

Wie wurden die Kategorien ausgewählt und festgelegt?

Die Kategorien wurden auf Basis einer umfassenden Literaturrecherche gebildet. Ausgehend von demokratietheoretischen Überlegungen, wurden einzelne Dimensionen entwickelt, die sich frei an den Merkmalen zur Definition von Demokratien nach Dahl orientieren und um deliberative und partizipatorische Elemente erweitert wurden. Im besonderen Fokus stehen dabei unter anderem die chancengleiche Beteiligung an politischen Prozessen im Sinne der politischen und sozialen Inklusion, Transparenz und offener Zugang zu Informationen, sowie Empowerment im Sinne einer Demokratisierung der Gesellschaft.

Welche Art von Partizipationsverfahren wird betrachtet?

Prinzipiell konzentriert sich das Projekt auf informelle, rechtlich noch nicht fixierte, deliberative Verfahren. Deliberative Partizipationsverfahren dienen entsprechend ihrer Definition auch ohne vorangegangene Krise der tatsächlichen, sachlichen Auseinandersetzung und Konsultation seitens der Bevölkerung sowie der Anreicherung von Wissen, bereits lange vor der eigentlichen Entscheidung über einen Sachstand. Dabei finden verschiedene Seiten Gehör und erhalten die Chance ihre Argumente, Meinungen sowie Ideen darzulegen. Es finden wechselseitige Lern- und Meinungsbildungsprozesse statt und es kommt durch das Verfahren zu einem Konsens oder der Offenlegung von Dissensen.

Für die Einordnung in die Matrix eignen sich darüber hinaus nur Verfahren, die in einer gewissen Weise standardisiert, d.h. deren Eigenschaften in der Literatur klar beschrieben sind. Um auch innovative Verfahren zu berücksichtigen, die teilweise noch nicht umfassend beschrieben sind, wurden auch einige konkrete Anwendungsfälle in die Partizipationsmatrix aufgenommen.

Partizipationssalon – Szenarien für ein politisches System, dass um partizipative Elemente ergänzt ist

Ziel: Im Partizipationssalon sollen verschiedene Entwürfe demokratischer politischer Systeme diskutiert werden, die um partizipative Elemente angereichert sind. Die Szenarien sollen sowohl auf ihr jeweiliges Potenzial als auch auf ihre Realisierbarkeit hin geprüft und diskutiert werden. Abschließend werden Handlungsvorschläge für eine Ergänzung des bestehenden politischen Systems um partizipative Komponenten formuliert.

Was soll in den Szenarien beschrieben werden?

Die Szenarien beschreiben verschiedene Varianten eines politischen Systems, das um partizipative Elemente angereichert ist. Die Szenarien, die im Rahmen des Partizipationssalons vorgestellt werden, sind keine wissenschaftlichen Prognosen, die vorher sagen sollen, wie die Zukunft konkret aussehen wird. Sie stellen vielmehr mögliche Entwicklungen dar, die sich auf einzelne Aspekte der aktuellen Situation konzentrieren. Sie dienen innerhalb des Partizipationssalons als Anregung für die Diskussion und sind deshalb bewusst überspitzt dargestellt, auch um ihre jeweiligen Charakteristika deutlich zu machen und sie klar voneinander abzugrenzen.

Die Darstellung der Szenarien erfolgt bewusst in Stichpunkten, um ein schnelles Erfassen der zentralen Merkmale zu erleichtern und ist folgendermaßen strukturiert:

1. Titel und kurze Beschreibung des Szenarios,
2. Auswirkungen auf das politische System und die Verwaltung,
3. Auswirkungen für partizipative Verfahren,
4. Gesellschaftliche Auswirkungen,
5. Akteure (Welche Auswirkungen hat dies auf verschiedene Akteure und was sind evtl. szenario-spezifische Akteure?)
6. Stärken des Szenarios
7. Schwächen des Szenarios

Die Beschreibung der Szenarien beginnt mit einem Motto, dass kursiv geschrieben ist und eine fiktive charakteristische Aussage zu diesem Zukunftsentwurf darstellen soll.

Grundlegende Ausgangssituation für alle Szenarien

Die aktuelle Situation ist durch eine sich zuspitzende Krise der Entscheidungsfindungsprozesse in Politik und Verwaltung charakterisiert. Der Grund dafür ist die steigende Komplexität und Interdependenz von Entscheidungen, die den bisherigen politischen Entscheidungsfindungsprozess an seine Grenzen bringt. Des Weiteren herrscht in der Bevölkerung ein Gefühl des „Nicht-gehört-Werdens" vor, was sich in einer Politikmüdigkeit und Enttäuschung mit dem aktuellen politischen System äußert und einen Bedarf an mehr Partizipation am politischen Entscheidungsfindungsprozess erzeugt.

Überblick über die Szenarien

Für die Diskussion in Rahmen des Partizipationssalons werden im Folgenden fünf Szenarien entworfen, die mögliche Entwicklungsrichtungen der Partizipation in Deutschland zuspitzen. Die Szenarien unterscheiden sich einerseits hinsichtlich des Grades der Institutionalisierung der Partizipation innerhalb des politischen Systems und andererseits hinsichtlich der für Partizipation verantwortlichen Akteure. Die Variation dieser beiden Faktoren hat Auswirkungen auf weitere partizipationsrelevante Faktoren (Empowerment, Inklusion, bereitstehende Ressourcen etc.), die in den einzelnen Szenarien beschrieben werden.

Die Szenarien lassen sich kurz wie folgt beschreiben:

Tabelle 7: Überblickstabelle Merkmale Szenarien

	Bezeichnung	Ausprägung
Szenario 1	Das „Sponti-Modell“	Der Grad der Institutionalisierung ist in diesem Szenario niedrig Der wichtigste Akteur ist die Zivilgesellschaft, aus der heraus Partizipationsprozesse initiiert werden Einzelne Kommunen und Städte gehen voran und setzen auf eine verstärkte Partizipation, während andere Gebietseinheiten diese Entwicklung ignorieren
Szenario 2	Das „Subventions-Modell“	Partizipation wird von der öffentlichen Hand positiv bewertet und durch gezielte Förderung für die Kommunen und Städte attraktiv gemacht Aus Bundes- und Landesmitteln werden Fördergelder bereitgestellt, die für die Einrichtung einer partizipationsorientierten Infrastruktur (bspw. Stabsstellen oder Leitstellen für Beteiligung) bereitgestellt werden Ziel ist die Förderung der Partizipation aus der Verwaltung / Politik heraus Der Grad der Institutionalisierung ist niedrig
Szenario 3	Das „Ökonomische Modell“	Im dritten Szenario wird Partizipation stärker ökonomisiert und in die Hände privater Akteure und insbesondere auch der Wirtschaft gelegt Das Optimierungspotenzial des Marktes soll auf das Gebiet der Partizipation übertragen werden, so dass es zu effizienteren und schnelleren Partizipationsprozessen kommt Dies geht mit einer starken Professionalisierung der Partizipation einher Der Grad der Institutionalisierung ist gering
Szenario 4	Das „Behörden-Modell“	Das „Behörden-Modell“ sieht die Schaffung umfassender rechtlichter und institutioneller Rahmenbedingungen für Partizipation vor, die bundesweit einheitlich umgesetzt werden müssen und in ein Bundesamt für Partizipation münden Deliberative Verfahren werden als Teil der gesetzlich Beteiligung vorgeschriebenen und unterliegen damit eindeutigen Bewertungsmaßstäben Es gibt eine starke Verzahnung von deliberativen und direktdemokratischen Verfahren und klare Richtlinien für den Umgang mit den Ergebnissen deliberativer Prozesse
Szenario 5	Das „Empowerment-Modell“	Dieses Szenario geht von einem hohen Grad der Institutionalisierung bei gleichzeitiger hoher Autonomie der Bürgerschaft und Zivilgesellschaft aus Die Institutionalisierung äußert sich in der Schaffung gesetzlicher Rahmenbedingungen, die das Ziel haben, bürgerschaftliche Partizipationsinitiativen zu fördern und damit die Demokratisierung der Gesellschaft voranzutreiben Die Initiative für Partizipationsprozesse geht in Wesentlichen von der Bürgerschaft und der Zivilgesellschaft aus, die u.a. finanzielle Unterstützung für die Durchführung partizipativer Verfahren erhalten

Szenario 1: „Sponti-Modell“

„Partizipation muss informell und damit bürgernah bleiben, um die innovativen und kreativen Potenziale der Bevölkerung freizusetzen!“

Das Szenario stellt eine Entwicklung dar, bei der keine tiefgreifende Umstrukturierung des politischen Systems erfolgt. Manche Kommunen und Städte sind offener für mehr Partizipation, während andere diese Entwicklung ignorieren. Das Szenario geht von einer aktiven Zivilgesellschaft aus, die ihre Belange und Interessen klar formuliert und damit wesentlich zur Initiierung von Partizipation beiträgt.

Merkmale dieses Systems sind:

- Partizipation ist dezentral organisiert – zivilgesellschaftliche bottom-up Initiativen spielen eine zentral Rolle bei der Initiierung von Partizipationsprozessen
- Keine bundesweite Institutionalisierung.
- Partizipative Elemente werden nur in manchen Regionen verstärkt eingesetzt, andere Regionen ignorieren diese Entwicklung.
- Aufgrund von Regierungswechseln oder Neubesetzung einzelner Posten kommt es zu einem unbeständigen Einsatz partizipativer Elemente.

Auswirkungen auf das politische System und die Verwaltung

- Das stark repräsentativ geprägte politische System bleibt bestehen.
- Es gibt keine Verstetigung partizipativer Angebote aufgrund des solitären Einsatzes partizipativer Prozesse.
- Es ergibt sich ein fragmentiertes Bild des Einsatzes partizipativer Elemente:
    - Partizipative Verfahren werden nur in manchen Regionen eingesetzt.
    - Der Zuwachs von Partizipationskompetenzen in Politik und Verwaltung ist gering und lokal / kommunal ungleich verteilt.
    - Es gibt nur wenige nachhaltige Lerneffekte in Politik und Verwaltung.

Auswirkungen für partizipative Verfahren

- Es werden immer wieder unterschiedliche Partizipationsverfahren eingesetzt und neue entwickelt, die an eine spezifische Ausgangslage angepasst sein sollen.
- Der kommunikative Aspekt der Partizipation steht oftmals im Vordergrund: die Chance/Möglichkeit sich zu beteiligen und einzubringen ist wichtiger als die Entwicklung von Ergebnissen.
- Die Ergebnisse aus den Partizipationsprozessen sind nicht verbindlich.
- Es gibt kein Zusammenwirken von partizipativen und direktdemokratischen Verfahren.
- Es gibt keine allgemein geregelte Finanzierung von Partizipationsprozessen.
- In der Regel gibt es keine frühzeitige Beteiligung – Partizipation findet erst statt, wenn Konflikte deutlich sichtbar sind.

- Die Entwicklung einheitlicher Qualitätsstandards für Partizipationsprozesse wird durch einzelne wissenschaftsnahe Institute verfolgt.
- Keine flächendeckende Anwendung der Qualitätsstandards aufgrund der Fragmentierung der Partizipationslandschaft.

Gesellschaftliche Auswirkungen

- Aktive Gruppen der Zivilgesellschaft können Einfluss auf politische Entscheidungen nehmen, indem sie Themen auf die politische Agenda setzen und politischen Druck aufbauen.
- Fragmentierte Demokratisierung der Bevölkerung:
    - In partizipativ aktiven Regionen ist mit einer höheren Aktivierung und Demokratisierung der Bevölkerung zu rechnen.
    - Bereits aktive Gruppen der Zivilgesellschaft werden stärker demokratisiert.
- Empowerment: Unterschiedlich stark ausgeprägt aufgrund von ...
    - ... regional unterschiedlichem Einsatz partizipativer Verfahren,
    - ... unterschiedlicher Ausgestaltung der partizipativen Verfahren (keine Standardisierung der Verfahren).
- Niedrige Inklusion benachteiligter Gruppen aufgrund eines ungeregelten und ungleichen Einsatzes partizipativer Verfahren.
- In partizipativ aktiven Regionen können die Bürger/innen auf Augenhöhe mitentscheiden.
- Die fehlende Verbindlichkeit der Ergebnisse kann Frustrationen in der Bevölkerung nach sich ziehen, was eine nachhaltige Demokratisierung der Gesellschaft behindert.

Akteure

- Verwaltung und Politik haben einen hohen Einfluss auf die Entscheidung, ob partizipative Prozesse stattfinden.
- Bürger/innen müssen in hohem Maße aktiv werden, um Themen auf die politische Agenda zu setzen.

Stärken

- Partizipation bleibt flexibel.
- Der informelle Charakter der Beteiligung erlaubt große Spielräume bei der Gestaltung von Partizipationsprozessen (auch für die Bürger/innen).

Schwächen

- Es gibt keine Einheitlichkeit bei der Umsetzung partizipativer Verfahren.
- Die Finanzierung von Partizipationsprozessen ist unsicher.
- Der Umgang mit den Ergebnissen aus Partizipationsprozessen ist nicht geregelt.

Szenario 2: „Subventions-Modell“

„Der Staat muss durch die Setzung gezielter Anreize Partizipation attraktiv machen!“

Das zweite Szenario sieht eine niedrige Form der Institutionalisierung partizipativer Elemente innerhalb des politischen Systems vor, was insbesondere durch die gezielte Setzung von Anreizen für Städte und Kommunen durch staatliche Stellen erfolgt. Im vorliegenden Szenario sieht die Politik Partizipation grundsätzlich positiv, beschreitet aber einen langsamen Weg der Institutionalisierung durch die Bereitstellung einer (teilweisen) Finanzierung für ...

- die Einrichtung von Stabs- oder Leitstellen für Partizipation (Staatliche Förderung).
- den Abschluss von Rahmenverträgen zur Durchführung partizipativer Prozesse zur Vereinfachung und Beschleunigung dieser→ Schaffung günstiger rechtlicher Rahmenbedingungen für Partizipation.
- die Förderung von kompetenzbildenden Maßnahmen auf Seiten der Politik und Verwaltung.

Auswirkungen auf das politische System und die Verwaltung

- Anreize führen zur Einführung von Stabs- bzw. Leitstellen, die jedoch organisatorisch als auch hinsichtlich ihrer Kompetenzen unterschiedlich ausgestaltet sein können.
- Die Schaffung von neuen Stellen in der Verwaltung führt dazu, dass mehr partizipationsaffine Personen in die politischen und administrativen Institutionen kommen.
- Die Zahl der durchgeführten Partizipationsprozesse steigt an und damit auch Akzeptanz und Kompetenzen in Politik und Verwaltung.
- Ein zusätzlicher Kompetenzzuwachs in Verwaltung und Politik ist durch die aktive Förderung und entsprechende Fort-/Weiterbildungsangebote zu erwarten.

Auswirkungen auf partizipative Verfahren

- Die Formulierung von Qualitätsstandards wird intensiver verfolgt, um die Anzahl erfolgreicher Partizipationsprozesse zu erhöhen. Neben wissenschaftsnahen Instituten wird dies auch aus den Stabs- und Leitstellen heraus aktiv betrieben.
- Die flächendeckende Umsetzung der Qualitätsstandards wird wahrscheinlicher, da die Beteiligungsverfahren umfangreicher eingesetzt werden.
- Aufgrund der fehlenden Standardisierung bei der Umsetzung partizipativer Prozesse werden viele unterschiedliche partizipative Verfahren eingesetzt.
- Die Finanzierung partizipativer Prozesse ist unsicher. In der Regel werden sie von der öffentlichen Hand finanziert. Dies kann ein zu einem limitierenden Faktor werden.

Auswirkungen auf die Gesellschaft

- Die vermehrte Durchführung von partizipativen Verfahren führt zu einer beschleunigten Demokratisierung der Gesellschaft (Stärkung schwächerer Gruppen, größere Aufmerksamkeit für politische / gesellschaftliche Themen, mehr Bürger-

initiativen, Zunahme deliberativer Kompetenzen in der Gesellschaft)
→ Die Bereitschaft zur Teilnahme an Partizipationsprozessen nimmt zu.

- Die vorhandenen Stabs- / Leitstellen für Partizipation begünstigen das Entstehen einer Erwartungshaltung für mehr Partizipation in der Bevölkerung.
  → zusätzlicher Druck auf Politik und Verwaltung
- Empowerment und Inklusion werden ansatzweise in den Fokus genommen, jedoch nicht einheitlich umgesetzt.

Akteure

- Verwaltung und Politik öffnen sich von innen heraus dem Thema Partizipation.
- Die aktiven Teile der Zivilgesellschaft treten mit konkreten Ideen für die Gestaltung partizipativer Prozesse an die Politik und Verwaltung heran.
- Für viele Bürger/innen bleibt Partizipation außerhalb ihrer Lebenswirklichkeit.

Stärken

- Grundsätzlich wird Partizipation gefördert.
- Durch die Schaffung von staatlichen Anreizen können verschiedene Entwicklungstempi bei der Einführung partizipativer Element verfolgt werden.
- Verwaltung und Politik behalten einen Entscheidungsspielraum für die Ausgestaltung partizipativer Elemente.

Schwächen

- Die Partizipationslandschaft bleibt bis zu einem gewissen Grad fragmentiert, da die Einführung partizipativer Elemente nicht vorgeschrieben ist und jede Kommune, jedes Bundesland selbständig entscheiden kann, ob und wie sie Partizipation umsetzen.
- Die Bürger/innen werden innerhalb des Anreizsystems nicht direkt berücksichtigt. Es ist mit einem regional unterschiedlichen Empowerment der Bürger/innen zu rechnen.
- Die Anreize bergen die Gefahr einer bürokratisierten Partizipation.
- Wenig einheitliches Meinungsbild zum Thema Partizipation: Die regionalen Unterschiede führen zu Diskussionen über Sinn und Zweck von Partizipation.

Szenario 3: „Ökonomische-Modell“

„Die Einführung von Marktmechanismen und die Stärkung nichtstaatlicher Akteure macht Partizipation erst wirklich effektiv!“

Das dritte Szenario beschreibt eine Entwicklung, bei der die Wirtschaft eine stärkere Rolle bei der Finanzierung und Realisierung von partizipativen Verfahren einnimmt. Die zugrundeliegende Idee ist, dass durch die Einführung von Marktmechanismen die Effektivität und Schnelligkeit von partizipativen Prozessen erhöht wird. In Kooperation mit staatlichen Einrichtungen wird ein Beteiligungsfond eingerichtet, aus dem partizipative Prozesse finanziert werden können. Die Wirtschaft, konkret einzelne Unternehmen, beschränken sich nicht nur auf die Finanzierung partizipativer Prozesse, sondern initiieren diese auch eigenständig. Parallel dazu kommt es zu einer starken Professionalisierung – einzelne Unternehmen spezialisieren sich auf die Durchführung partizipativer Prozesse und dominieren den Markt.

Die Kernmerkmale können wie folgt zusammengefasst werden:

- Auf der Ebene der Bundesländer werden öffentlich-private Beteiligungsfonds eingerichtet, die durch staatliche und wirtschaftliche Mittel finanziert werden. Die finanziellen Mittel stehen für die Planung und Durchführung partizipativer Verfahren bereit.
- Kommunen oder Städte können die Finanzierung partizipativer Verfahren durch den Fond beantragen; eine reine Eigenfinanzierung ist nicht mehr notwendig.
- Wirtschaftsunternehmen initiieren Partizipationsprozesse, um eigene Projekte verwirklichen zu können.
- Partizipation wird professionalisiert: Es entstehen Unternehmen, die auf die Durchführung partizipativer Verfahren spezialisiert sind.
- Effizienz und Schnelligkeit der partizipativen Verfahren stehen im Vordergrund.

Auswirkungen auf das politische System und die Verwaltung

- Der Beteiligungsfond führt zur Einführung von Stabs- bzw. Leitstellen, die jedoch unterschiedlich ausgestaltet sein können und als eine wesentliche Aufgabe die Beantragung von Mitteln aus dem Beteiligungsfond haben.
- Die Schaffung von neuen Stellen führt dazu, dass partizipationsnahe Personen in die politischen und administrativen Institutionen kommen.
- Die Zahl der durchgeführten Partizipationsprozesse steigt an und damit auch die Akzeptanz und die Partizipationskompetenzen in Politik und Verwaltung.

Auswirkungen auf partizipative Verfahren

- Die Professionalisierung der Partizipation führt zur Einführung von Zertifizierungsstandards für Unternehmen, die sich auf die Durchführung partizipativer Verfahren spezialisiert haben (entsprechend ISO oder DIN). Sie ersetzt andere Formen der Qualitätssicherung partizipativer Prozesse.
- Die Effizienz und Außenwirkung von Beteiligungsprozessen spielt eine zentrale Rolle bei der Durchführung partizipativer Prozesse.

- Die Professionalisierung und die Effizienzmaxime bewirkt eine Einschränkung auf bestimmte partizipative Verfahren, die sich bewährt haben.

Auswirkungen auf die Gesellschaft

- Die Existenz eines Beteiligungsfonds führt zur häufigeren Durchführung von Partizipationsprozessen und somit zur beschleunigten Demokratisierung der Gesellschaft (Stärkung schwächerer Gruppen, größere Aufmerksamkeit für politische/gesellschaftliche Themen, mehr Bürgerinitiativen, Zunahme deliberativer Kompetenzen in der Gesellschaft)

→ Bereitschaft zur Teilnahme an Partizipationsprozessen nimmt zu

- Die Teilnahme der Bürger/innen an Partizipationsprozessen wird angemessen vergütet, i. e. Verdienstausfall.
- Die Existenz eines Beteiligungsfonds und damit entstehender Institutionen in der Verwaltung begünstigt eine Erwartungshaltung bezüglich des Einsatzes partizipativer Prozesse in der Bevölkerung. Dies erhöht den Druck auf Politik und Verwaltung.
- Empowerment und Inklusion stehen wegen effizienten und schnell durchführbaren Partizipationsverfahren weniger im Fokus der Partizipation.

Akteure

- Die Verwaltung wird personell aufgestockt, um den Erfordernissen einer verstärkten Partizipation gerecht zu werden und Mittelabrufe aus dem Beteiligungsfond sicherzustellen.
- Es kommt zur Konzentration auf wenige große Durchführungsträger für partizipative Verfahren, die den hohen Zertifizierungsanforderungen entsprechen.
- Wirtschaftsunternehmen werden zum Initiator und Finanzier von Partizipationsverfahren. Lobbyinteressen der Wirtschaft können durch Partizipationsprozesse gefördert werden.
- Für die Bürger/innen ergeben sich grundsätzlich mehr Möglichkeiten zur Teilnahme an partizipativen Prozessen.

Stärken

- Effiziente, zielgerichtete Bürgerbeteiligung
- Alternative Finanzierung partizipativer Prozesse durch den Beteiligungsfond
- Zertifizierung/Professionalisierung der Durchführung

Schwächen

- Die dominierenden Beteiligungsspezialisten gewinnen an eigener Gestaltungsmacht innerhalb des Agendasetting- und Durchführungsprozesses.
- Notwendige Verwaltungsstellen für die Mittelabrufe schaffen zusätzliche Kosten.
- Die starke Rolle der Wirtschaftsunternehmen birgt die Gefahr der Anfälligkeit für Lobbyinteressen, die mittels partizipativer Prozesse gewisse Interessen gezielt fördern wollen.

Szenario 4: „Behörden-Modell“

„Partizipation muss im Gesetz und in der Verwaltung fest verankert sein, damit sie flächendeckend funktioniert. Deshalb brauchen wir ein Bundesamt für Partizipation!“

Das vierte Szenario geht von einem hohen Grad der staatlichen Institutionalisierung deliberativer Partizipationsprozesse aus. Sie werden als so wichtig erachtet, dass sie gesetzlich vorgeschrieben und bundesweit geregelt sind. Dies umfasst neben einer thematischen Erweiterung der obligatorischen Beteiligung auch die Ergänzung dieser um deliberative Verfahren. Die Vorschriften sehen auch die Einführung konkreter Institutionen vor, unter anderem eines Bundesamtes für Partizipation, dass sowohl für die Qualitätssicherung und Weiterentwicklung partizipativer Verfahren als auch für die Umsetzung geltender Richtlinien verantwortlich ist.

Die zentralen Eckpunkte des Szenarios sind:

- Es gibt eine bundesweite Verpflichtung zur Einrichtung von Stabs- / Leitstellen Partizipation in der Verwaltung und Politik.
- Es gilt eine Teilnahmeverpflichtung an Partizipationsprozessen für Bürger/innen, die zu partizipativen Prozessen eingeladen werden (Schöffenmodell).
- Es existiert ein weitgehendes Initiativrecht der Bürger/innen für partizipative Prozesse (Themen können von ihnen auf die politische Agenda gesetzt werden).
- Es gibt klare Richtlinien für den Umgang mit den Ergebnissen partizipativer Prozesse.
- Es besteht eine Verzahnung von deliberativen und direktdemokratischen Verfahren.
- Die Themenbereiche, für die Partizipation obligatorisch ist, werden erweitert (nicht nur Änderung des Flächennutzungsplans oder Bebauungsplans).
- Bisher informelle Verfahren der Partizipation werden formalisiert.

Auswirkungen auf das politische System und die Verwaltung

- Die bundesweite Einführung von Stabs- / Leitstellen für Partizipation ist rechtlich bindend.
- Zur Koordination und Qualitätssicherung partizipativer Prozesse wird das Bundesamt für Partizipation eingerichtet.
- Die Politik und Verwaltungen müssen sich um die Erhöhung ihrer Partizipationskompetenzen bemühen.
- Die Zahl der durchgeführten Partizipationsprozesse steigt an und damit auch die Akzeptanz und die Partizipationskompetenzen in Politik und Verwaltung.
- Die Verwaltung muss sich für die Interessen der Bürger/innen öffnen (Grad der eigenständigen Entscheidungsmöglichkeiten wird eingeschränkt).
- Direktdemokratische Instrumente stehen den Bürger/innen als Ultima Ratio zur Verfügung, wenn partizipative Prozesse ignoriert oder gar nicht erst initiiert werden.
- Partizipationsprozesse sind durchgehend steuerfinanziert.

- Die Stärkung der Partizipation führt zu einer Schwächung der Parteien in ihrer Rolle als organisierte Interessenvertretungen, da die Bürger/innen zunehmend ihre Interessen selbst wahrnehmen können.

Auswirkungen auf partizipative Verfahren

- Die Qualitätsstandards für Partizipationsprozesse werden in Verordnung und Zertifizierungen festgeschrieben, um den Erfolg partizipativer Verfahren sicherzustellen und den gesetzlichen Vorgaben zu entsprechen.
- Die flächendeckende Umsetzung der Qualitätsstandards ist Realität und wird durch das Bundesamt für Partizipation fortlaufend kontrolliert.
- Die deliberativen Verfahren werden mit direktdemokratischen Verfahren kombiniert. So kann beispielsweise die mangelnde Berücksichtigung der Ergebnisse eines deliberativen Verfahrens direkt in einen Bürger- oder Volksentscheid münden.
- Es kommt zu einem hohen Grad der Technologisierung der Partizipationsprozesse, der eine breite Anwendung partizipativer Elemente ermöglichen soll.
- Die Bandbreite der angewandten Beteiligungsverfahren verengt sich aufgrund der staatlichen Verordnungen und Standardisierungen.
- Die Finanzierung von Beteiligungsverfahren erfolgt im Wesentlichen durch staatliche Mittel.

Auswirkungen auf die Gesellschaft

- Die vermehrte Durchführung von partizipativen Verfahren führt zu einer beschleunigten Demokratisierung der Gesellschaft (Stärkung schwächerer Gruppen, größere Aufmerksamkeit für politische / gesellschaftliche Themen, mehr Bürgerinitiativen, Zunahme deliberativer Kompetenzen in der Gesellschaft).

  a) → Bereitschaft zur Teilnahme an Partizipationsprozessen nimmt zu.
- Die Bürger/innen haben mehr Möglichkeiten partizipative Prozesse zu initiieren und damit auch des politischen Agenda-Settings.
- Durch das Schöffenmodell werden zeitliche Freiräume für die Teilnahme an partizipativen Prozessen geschaffen.
- Eine Aufklärung der Bürger/innen und der Zivilgesellschaft: Es werden Beratungsstellen für die Initiierung partizipativer Verfahren eingerichtet (staatliche und nichtstaatliche).
- Die vorhandenen Partizipationsgesetze äußern sich in einer klaren Erwartungshaltung der Bürger/innen für mehr Partizipation. Dies setzt die Politik und Verwaltung zusätzlich unter Druck.
- Partizipation findet Eingang in verschiedene Lebensbereich (Schule, Uni, Arbeitsplatz, ...).
- Empowerment und Inklusion sind gesetzlich geregelt und werden in hohem Maße berücksichtigt und umgesetzt.

Akteure

- Die Verwaltung sieht sich mit einem breiten Aufgabenspektrum und einer hohen Verantwortung konfrontiert. Es entsteht ein eigener, neuer Verwaltungsbereich.
- Die politischen Repräsentanten verlieren durch verbindliche Vorgaben aus den Beteiligungsverfahren Handlungsspielräume und müssen ihre Rolle teilweise neu definieren (Bürgerorientierung).
- Die Gesamtheit der Bevölkerung ist nunmehr potenziell in partizipative Verfahren involviert.
- Bürger/innen sind aufgrund der Schöffenregelung zur Teilnahme an Partizipationsprozessen verpflichtet.

Stärken

- Initiativrecht für Bürger/innen
- Hohe Entscheidungsorientierung
- Beteiligung hat verpflichtende Ergebnisse
- Empowerment und Inklusion werden durchgehend berücksichtigt

Schwächen

- Eine hohe Institutionalisierung verdrängt das Interesse an Partizipation.
- Partizipation verliert sich in juristischen Machtspielen innerhalb der Verwaltung.
- Partizipation wird in hohem Maße bürokratisiert.
- Die Teilnahmeverpflichtung an Partizipationsprozessen führt zum Unwillen der Teile der Bevölkerung, die wenig oder kein Interesse an Beteiligung haben.

Szenario 5: „Empowerment-Modell“

„Demokratisierung ohne Ausschlüsse braucht zivilgesellschaftliche Initiativfreiheit und gute, absichernde Rahmenbedingungen von Verfahren!“

Das fünfte Szenario kombiniert eine hohe staatliche Institutionalisierung partizipativer Prozesse mit einem hohen Grad der Selbstbestimmung für die Bürger/innen. Der Staat setzt einen rechtlichen Rahmen, der Freiräume und Voraussetzungen für ein eigenständiges Engagement der Bürger/innen schafft und damit die Demokratisierung der Bürger/innen „von unten“ fördert.

Eckpunkte dieses Szenarios sind:

- Es werden Gesetze und Vorschriften erlassen, die den Bürger/innen ein eigenständiges politisch-gesellschaftliches Engagement ermöglichen. Sie sind bundesweit gültig und umfassen u. a. ...
    - die Möglichkeit, dass jede Einwohnerin und jeder Einwohner „Engagement-Urlaub“ nehmen kann, der staatlich finanziert ist.
    - klare Regelungen darüber, wie ein partizipativer Prozess von den Bürger/innen initiiert werden kann.
    - die Finanzierung partizipativer Prozesse, die von den Bürger/innen initiiert sind.
    - eine gesonderte Finanzierung für die Stärkung benachteiligter Gruppen (Empowerment).
    - eine klare Regelung, wie mit den Ergebnissen solcher partizipativer Prozesse umgegangen wird.
    - eine Verzahnung von deliberativen und direktdemokratischen Elementen.
- In der Verwaltung werden neue Strukturen geschaffen, die jedoch nicht selbständig Partizipationsprozesse initiieren sondern nur das Ziel der Unterstützung des bürgerschaftlichen Engagements und der Schaffung einer aktiven Bürgergesellschaft unterstützen.
- Die Bürgerschaft und zivilgesellschaftliche Organisationen werden gestärkt. Es kommt zu einer teilweisen Professionalisierung dieser Bewegungen.

Auswirkungen auf das politische System und die Verwaltung

- Das politische System der repräsentativen Demokratie wird für basisdemokratische Elemente geöffnet.
- Die Rolle der Volksvertreter und der Parteien wird durch die Eigeninitiative der Bürger/innen geschwächt.
- Es werden bundesweit Verwaltungseinheiten geschaffen, die für die Förderung der Partizipationsprozesse zuständig sind. Im Wesentlichen umfasst ihre Tätigkeit die Verwaltung und Verteilung der Mittel, die für die Förderung der partizipativen Prozesse der Bürgerschaft bereitgestellt werden.

- Da die partizipativen Prozesse im Wesentlichen im Verantwortungsbereich der Bürger/innen liegen, ist nur mit einem geringen Kompetenzzuwachs in der Verwaltung und Politik zu rechnen.
- Die Zahl der durchgeführten Partizipationsprozesse steigt an, damit auch deren Akzeptanz in Politik und Verwaltung.
- Partizipationsprozesse sind durchgehend steuerfinanziert.
- Direktdemokratische Instrumente stehen den Bürger/innen als Ultima Ratio zur Verfügung, wenn partizipative Prozesse ignoriert oder gar nicht erst initiiert werden.

Auswirkungen auf partizipative Verfahren

- Es werden nur wenige Qualitätsstandards für Partizipationsprozesse definiert, um der Vielfalt der Initiative aus der Bürgerschaft wenig Grenzen zu setzen. Allerdings wird bei der Bewilligung einer Finanzierung darauf geachtet, dass die Kriterien des Empowerments, der Inklusion und der Prozesstransparenz eingehalten werden.
- Der Umgang mit den Ergebnissen aus den deliberativen Prozessen ist klar geregelt und muss transparent gemacht werden.
- Die deliberativen Verfahren werden mit direktdemokratischen Verfahren kombiniert. So kann beispielsweise die mangelnde Berücksichtigung der Ergebnisse eines deliberativen Verfahrens direkt in einen Bürger- oder Volksentscheid münden.
- Es werden vielfältige und sehr unterschiedliche Beteiligungsverfahren angewendet, die sich oftmals im Partizipationsprozess weiterentwickeln. Es gibt keine Standardisierung von Partizipationsprozessen.
- Die Finanzierung von Beteiligungsverfahren erfolgt im Wesentlichen durch staatliche Mittel.

Auswirkungen auf die Gesellschaft

- Die Bürger/innen haben mehr Möglichkeiten partizipative Prozesse zu initiieren und damit auch des politischen Agenda-Settings.
- Die vermehrte Durchführung von partizipativen Verfahren führt zu einer beschleunigten Demokratisierung der Gesellschaft. Eine wichtige Rolle spielt hierbei die Erfahrung, den Partizipationsprozess selbst initiiert und durchgeführt zu haben. Dies führt zu einer nachhaltigen Aktivierung der Gesellschaft.

  b) → Bereitschaft zur Teilnahme an Partizipationsprozessen nimmt zu.
- Durch die Möglichkeit, „Engagement-Urlaub“ zu nehmen, werden zeitliche Freiräume für die Teilnahme an partizipativen Prozessen geschaffen.
- Eine Aufklärung der Bürger/innen und der Zivilgesellschaft: Es werden Beratungsstellen für die Förderung partizipativer Prozesse eingerichtet (staatliche und nichtstaatliche).
- Die vorhandenen Partizipationsgesetze äußern sich in einer klaren Erwartungshaltung der Bürger/innen zugunsten mehr Partizipation. Dies setzt die Politik und Verwaltung zusätzlich unter Druck.

- Partizipation findet Eingang in verschiedene Lebensbereich (Schule, Uni, Arbeitsplatz, ...).
- Empowerment und Inklusion werden bei der Bewilligung einer finanziellen Förderung berücksichtigt und werden umgesetzt.
- Die Möglichkeiten der staatlichen Finanzierung partizipativer Prozesse und der Schaffung zeitlicher Freiräume für Engagement führen teilweise zu einer Professionalisierung zivilgesellschaftlicher Initiativen.

Akteure

- Die Verwaltung begleitet nur die administrative Seite der Partizipation und nicht die inhaltliche.
- Die politischen Repräsentanten müssen ihre Rolle innerhalb der Politik neu definieren. Durch die Stärkung von bottom-up Initiativen innerhalb des politischen Systems und die verbindlichen Vorgaben aus den Beteiligungsverfahren sind sie stärker an die Ideen und Vorstellungen der Einwohnerinnen und Einwohner gebunden. Ihre direkte Verantwortlichkeit gegenüber den Bürger/innen steigt.
- Die Gesamtheit der Bevölkerung kann sich in partizipative Verfahren einbringen.
- Es kommt Stellenweise zur Herausbildung von sog. „Berufsbürgern“, deren Haupttätigkeit die Teilnahme an partizipativen Prozessen ist.

Stärken

- Stärkung der selbstbestimmten Organisation von Partizipationsprozessen aus der Bürgerschaft und Zivilgesellschaft.
- Initiativrecht für Bürger/innen
- Beteiligung hat verpflichtende Ergebnisse

Schwächen

- Ein geringer Zuwachs an Partizipationskompetenzen in der Verwaltung.
- Die Förderung partizipativer Prozesse ist bürokratisiert.
- Die Professionalisierung zivilgesellschaftlicher Organisationen kann negative Folgen haben, wenn sie sich zu reinen Vertretern von Lobbyinteressen entwickeln und damit ihre Perspektive verengt wird.
- Die fehlende Standardisierung der angewandten Partizipationsverfahren kann zu Qualitätsverlusten führen.

Tabelle 8 Übersichtstabelle Merkmale Szenarien

	Szenario 1: „Sponti-Modell“	Szenario 2: „Subventions-Modell“	Szenario 3: „Ökonomisches-Modell“	Szenario 4: „Behörden-Modell“	Szenario 5: „Empowerment-Modell
Charakteristik	Keine Institutionalisierung Dezentral organisierte Partizipation (Bottom-up Initiativen) Große regionale Unterschiede in der Umsetzung von Partizipation	Niedrige Institutionalisierung Staatliche Förderung der Partizipation in der Verwaltung Setzung von Anreizen für Verwaltung und Politik	Ökonomisierung der Partizipation Öffentlich-privater Beteiligungsfonds für partizipative Verfahren Professionalisierung der Partizipation	Hohe Institutionalisierung Kombination deliberativer und direktdemokratischer Verfahren Gesetze regeln alle Aspekte der Partizipation	Hohe Institutionalisierung Hohe Autonomie der Bevölkerung / Zivilgesellschaft Demokratisierung der Bevölkerung steht im Mittelpunkt
Akteure	Bürger/innen müssen in hohem Maße aktiv werden, um Themen auf die politische Agenda zu setzen Hoher Einfluss von Verwaltung und Politik auf die Entscheidung, ob partizipative Prozesse stattfinden	Verwaltung und Politik öffnen sich von innen heraus dem Thema Partizipation Aktive Teile der Zivilgesellschaft fordern und gestalten Partizipation	Verwaltung wird personell verstärkt (→ Mittelabrufe aus Fond) Konzentration auf wenige große und zertifizierte Durchführungsträger Wirtschaft initiiert Partizipation	Schaffung eines neuen Aufgabenbereichs in der Verwaltung Politische Repräsentanten verlieren an Handlungsspielraum Bevölkerung ist in partizipative Verfahren involviert	Verwaltung begleitet administrative Seite der Partizipation Stellenweise Bildung von sog. „Berufsbürgern“ Politiker müssen neue Rolle finden
Auswirkungen	Stark repräsentativ geprägtes politisches System bleibt bestehen Fragmentierte Demokratisierung der Bevölkerung Unbeständiger Einsatz partizipativer Elemente aufgrund veränderter politischer Verhältnisse	Mehr Partizipationsprozesse →mehr Akzeptanz und Kompetenzen in Politik und Verwaltung Beschleunigte Demokratisierung der Gesellschaft Flächendeckende Umsetzung der Qualitätsstandards wird wahrscheinlicher	Fond führt zu mehr partizipativen Verfahren Empowerment und Inklusion stehen wegen effizienten und schnell durchführbaren Partizipationsverfahren weniger im Fokus Konzentration auf wenige große und zertifizierte Durchführungsträger	Bundesweite Einführung von Stabs- / Leitstellen für Partizipation Verwaltung muss sich für die Interessen der Bürger/innen öffnen Bandbreite angewandter Beteiligungsverfahren verengt sich wegen staatlicher Verordnungen	Anwendung vieler unterschiedlicher Verfahren →geringe Standardisierung Öffnung der repräsentativen Demokratie für basisdemokratische Elemente Teilweise Professionalisierung zivilgesellschaftlicher Initiativen
Stärken	Partizipation bleibt flexibel Informeller Charakter der Beteiligung erlaubt große Spielräume bei der Gestaltung von Partizipationsprozessen	Verschiedene Entwicklungstempi bei der Einführung partizipativer Elemente möglich Verwaltung und Politik behalten einen Entscheidungsspielraum bei der Ausgestaltung partizipativer Elemente	Effiziente, zielgerichtete Bürgerbeteiligung Alternative Finanzierung durch Fond Zertifizierung und Professionalisierung der Durchführung	Initiativrecht für Bürger/innen Hohe Entscheidungsorientierung Beteiligung hat verpflichtende Ergebnisse Finanzierung gesichert	Stärkung der selbstbestimmten Organisation von Partizipationsprozessen Hohes Demokratisierungspotenzial der Bevölkerung

Schwächen	Keine Einheitlichkeit bei der Umsetzung partizipativer Verfahren Finanzierung von Partizipation ist unsicher	Partizipationslandschaft bleibt fragmentiert Anreize bergen die Gefahr einer bürokratisierten Partizipation. Keine Anreize für Bürger/innen	Große Beteiligungsspezialisten gewinnen an Macht Hoher Bedarf an Verwaltungsstellen schafft zusätzliche Kosten Gefahr des Einflusses von Lobbyinteressen (Wirtschaft)	Die hohe Institutionalisierung verdrängt das Interesse an Partizipation Bürokratisierung der Partizipation Der verpflichtende Charakter führt zu Unmut der Bevölkerung	Geringer Zuwachs an Partizipationskompetenzen in der Verwaltung Qualitätsverluste aufgrund fehlender Standardisierung Professionalisierung der Zivilgesellschaft birgt Gefahr der Bildung von Lobbyinteressen