



Partizipationsverfahren – Instrumente der Transformation in Richtung deliberativer Demokratie?

Sophia Alcántara • Rainer Kuhn • Peter Ullrich

Seit einigen Jahren sind die Schlagworte Partizipation & Bürgerbeteiligung, Mitsprache & Mitbestimmung im öffentlichen und wissenschaftlichen Diskurs omnipräsent, allerdings oft mit unterschiedlichen Vorzeichen. So sehen die Befürworter/innen einer Transformation in Richtung »Partizipationsdemokratie« in den damit verbundenen Konzepten und Verfahren Ansätze, um integratives Wissen zu generieren und die etablierten (überforderten) Wissenssysteme, politischen Entscheidungsverfahren und letztendlich die Demokratie als solche zu bereichern und auf eine neue legitimatorische Grundlage zu stellen. Manche Kritiker/innen hingegen sehen in der Partizipationsoffensive den Versuch, den Status Quo existierender Machtansprüche bessergestellter Bevölkerungsschichten weitestgehend zu erhalten. Andere wiederum sehen in mehr Partizipation nur eine Verkomplizierung und eine Belastung für Politik und Verwaltungen. Zudem bestehen weder in der Wissenschaft noch im gesellschaftspolitischen Diskurs einheitliche Vorstellungen darüber, wie ein solches »Mehr« an Beteiligung konkret aussehen könnte, welche Voraussetzungen dafür geschaffen werden müssten und wie sich eine Ausweitung auf die qualitative Weiterentwicklung der Demokratie auswirken könnte (vgl. u. a. Bertelsmann Stiftung 2013, S. 81, Steinbrecher 2009, S. 32 f., Feindt 2006).

Vor diesem Hintergrund hatte das Ende des Jahres 2013 abgeschlossene, vom Umweltbundesamt (UBA) beauftragte und vom Bundesumweltministerium geförderte Forschungsprojekt Fachdialoge Deliberative Demokratie: Analyse Partizipativer Verfahren für den Transformationsprozess, kurz DELIKAT (1), zum Ziel, existierende Partizipationsverfahren im Hinblick auf ihr Potential für eine Transformation des jetzigen politischen Systems hin zu einer kooperativeren und stärker deliberativen Demokratie zu analysieren. Dazu wurden informelle, deliberative Partizipationsverfahren inkl. entsprechender Anwendungsbeispiele analysiert und mit demokratietheoretischen Konzepten und Überlegungen verknüpft. Dabei wurde der Fokus vieler bisheriger Darstellungen auf Charakteristika von Verfahren um die Analyse ihrer gesellschaftlichen Voraussetzungen (in Sozialpolitik, Verwaltung usw.) erweitert. Nach einer kurzen Skizzierung des Projektverlaufs stellen wir einige zentrale Ergebnisse aus zwei der drei Projektphasen vor.

Projektverlauf und Hintergrund

Das Projekt gliederte sich in drei Phasen. In einer ersten, analytisch-deskriptiven Phase wurden 39 informelle (institutionell nicht vorgeschriebene) Partizipationsverfahren entlang fünf grundlegender Dimensionen klassifiziert, die anhand von 45 Kriterien verschiedene Gruppen von Merkmalen bündelten: Verfahrensrationalität; Macht; Inklusion; Empowerment und Transparenz. Mit »Verfahrensrationalität« sind Analyse-Kriterien gemeint, welche die grundlegenden Funktionsweisen eines Verfahrens beschreiben, wie z. B. Gruppengröße oder



Art der Entscheidung. Die Dimension »Macht« betrachtet die Rollen und strukturellen Voraussetzungen eines Prozesses, beispielsweise die Zugänglichkeit zu benötigten Ressourcen und den realen Entscheidungsspielraum der Beteiligten. Kriterien, die der Dimension »Inklusion« zugeordnet sind, beschäftigen sich im Großen und Ganzen mit der Frage, wer an einem Verfahren teilnimmt und wer nicht. Empowermentkriterien bilden wiederum ab, inwieweit z. B. schwer erreichbare Gruppen durch ein Verfahren angesprochen werden. Bei der Dimension »Transparenz« liegt der Fokus auf dem Umgang mit den Ergebnissen und der Nachvollziehbarkeit des Prozesses an sich. Ziel der ersten Phase war es, eine so genannte »Partizipationsmatrix« zu entwickeln. Sie sollte eine umfangreiche Übersicht über eine Vielzahl von Eigenschaften der untersuchten Verfahren bieten und ist somit eine Art Datenbank von Verfahrenscharakteristika. Die Auswahl der Verfahren und der Analysekriterien erfolgte auf Basis einer umfangreichen Literaturrecherche. Sie umfasste gängige Klassifikationen, Evaluationen und Verfahrens-Handbücher (zum Beispiel Kersting 2008; Kubicek et al. 2011; Nanz / Fritsche 2012; Elliott u. a. 2006; Lynam u. a. 2007). So konnte sichergestellt werden, dass aus der Vielzahl der (teilweise auch verwandten Verfahren) alle für Deutschland relevanten Typen mit einbezogen wurden.

In einer zweiten, diskursorientierten Phase wurden zwei Fachdialoge mit Expertinnen und Experten durchgeführt. In den so genannten Partizipationssalons sollten die Teilnehmer/innen aus Wissenschaft, Politik und Praxis ihre Erfahrungen sowie normativen Gesichtspunkte einbringen, um die theoretischen Erwägungen mit Expertenwissen aus der Praxis zu ergänzen (2). Basierend auf den in den ersten beiden Phasen gewonnenen Erkenntnissen wurden in einer dritten, reflexiven Projektphase demokratietheoretische Überlegungen abgeleitet und entsprechende politische Handlungsempfehlungen formuliert.

Beteiligungsverfahren – demokratietheoretisch klassifiziert

Um die Frage zu beantworten, welchen Beitrag Beteiligungsverfahren zur qualitativen Verbesserung der Demokratie leisten können, müssen unterschiedliche grundlegende gesellschaftstheoretische Vorstellungen über die Ausgestaltung der Demokratie in die Analyse einbezogen werden. Vor diesem Hintergrund können Beteiligungsverfahren dann eingeordnet und klassifiziert und ihr demokratietheoretisches Potenzial abgeschätzt werden. Da die klassischen politikwissenschaftlichen Demokratietheorien die hier betrachteten Beteiligungsverfahren beinahe ausschließlich unter dem Schlagwort »deliberative Demokratie« diskutieren, eignen sie sich nur bedingt für eine differenziertere Detailbetrachtung vor dem Hintergrund einer partizipativ-deliberativen Erweiterung der repräsentativen Demokratie. Deshalb wurden die Verfahren auf der Grundlage von vier Demokratiekonzepten – neoliberal, funktional, deliberativ und emanzipatorisch – (in Anlehnung an Renn 2008, S. 294 ff.) klassifiziert. Im Fokus der Analyse stand die Frage, wie gesellschaftlicher Input idealerweise in den politischen Entscheidungsprozess integriert werden kann (siehe Tabelle 1).



Tabelle 1: Demokratiekonzepte und ihre partizipativen Zielsetzungen

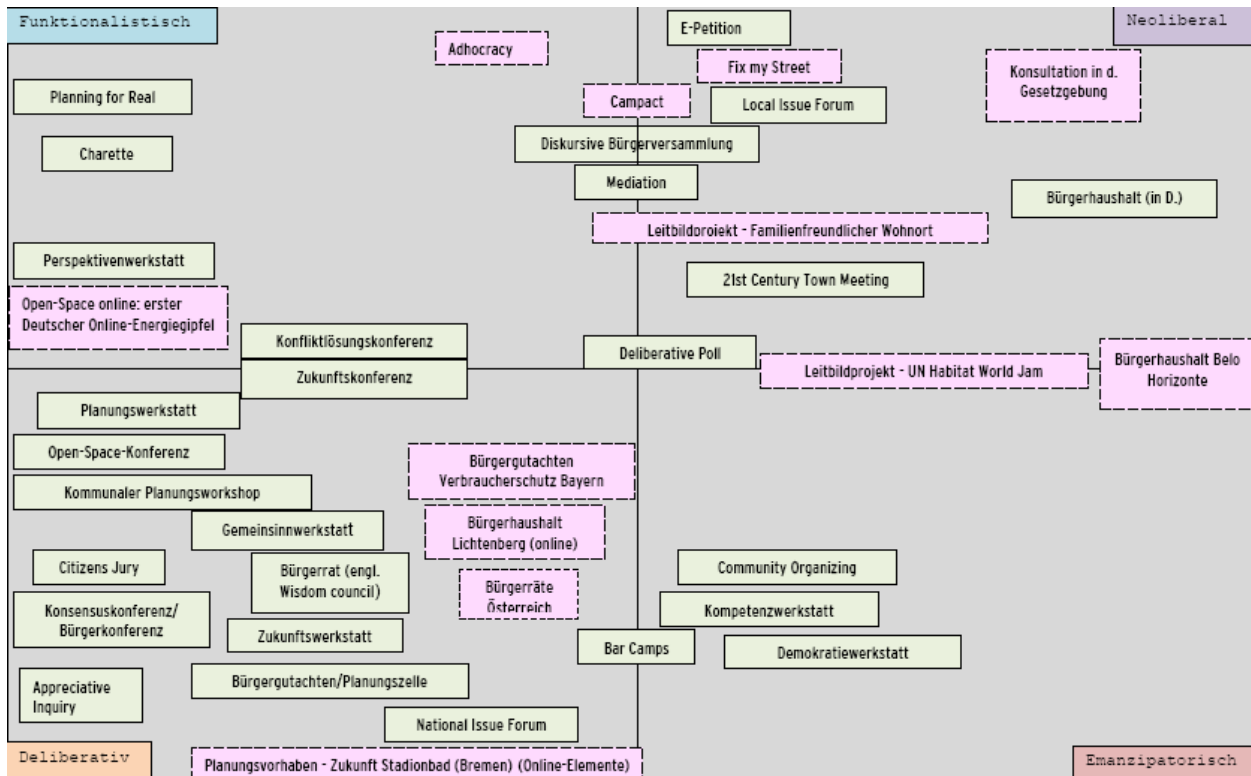
Neoliberales Demokratiekonzept	Funktionalistisches Demokratiekonzept	Deliberatives Demokratiekonzept	Emanzipatorisches Demokratiekonzept
Ziele: Präferenzen abbilden und Interessen ausgleichen	Ziele: Expertenwissen und beste Lösungen in einem technokratischen Verständnis	Ziele: Gegenseitiges Verständnis, transparente Entscheidungsfindung und Integration gesellschaftlicher und kultureller Werte	Ziele: Inklusion und Empowerment von Gruppen, die aufgrund ihrer Ressourcenausstattung momentan vom politischen System ausgeschlossen werden
Bargaining	Wissensintegration	Arguing	Bildung und Inklusion

Quelle: Alcántara/Kuhn 2014, S. 8

Während im neoliberalen Demokratiekonzept Beteiligungsverfahren die pluralistischen Interessen in der Gesellschaft abbilden und ausgleichen sollen (bargaining), soll aus funktionalistischer Perspektive durch Beteiligung vor allem externe Expertise in den Entscheidungsprozess eingespeist werden (Wissensintegration), um die beste Lösung zu finden (vgl. Renn 2008, S. 295 ff.). Partizipation nach deliberativem Verständnis bedeutet, durch einen rationalen, diskursiven Austausch von Argumenten in einem transparenten Prozess eine Übereinkunft zu erzielen und so den Entscheidungsfindungsprozess als solches zu legitimieren. Im emanzipatorischen Demokratiekonzept hat Partizipation die Bildung und Inklusion von machtfernen gesellschaftlichen Gruppen im Fokus und will diese befähigen, aktiv ihre Interessen zu vertreten (vgl. Renn 2008, S. 297 ff.).

In der nachfolgenden Abbildung 1 sind die 27 für die Partizipationsmatrix analysierten und klassifizierten Verfahren sowie zwölf konkrete Anwendungsbeispiele anhand ihrer Nähe zu den vier Demokratiekonzepten abgebildet (3). Viele Verfahren lassen sich dabei nicht eindeutig einem Grundkonzept zuordnen, sondern weisen Einflüsse und damit Charakteristika mehrerer Demokratiekonzeptionen auf, wie beispielsweise der Bürgerhaushalt in Belo Horizonte, der sowohl neoliberale als auch emanzipatorische Elemente beinhaltet.

Abbildung 1: Verfahren im Blickwinkel der Demokratiekonzepte



In der Abbildung wurden 27 Verfahren (durchgezogener Rahmen) und 12 Anwendungsbeispiele (gestrichelter Rahmen) gemäß des Grades ihrer Übereinstimmung mit den jeweiligen Demokratiekonzepten angeordnet. Quelle: DELIKAT Abschlussbericht S. 28

Schlussfolgerungen aus der demokratietheoretischen Klassifizierung für die Anwendung der Verfahren

Um die jeweiligen Argumentationslogiken gesellschaftlicher Akteure nachvollziehen zu können und ihnen zu begegnen, sind Demokratiekonzepte und ihre zugrunde liegenden normativen Vorstellungen hilfreich. Denn die demokratietheoretischen Vorstellungen beeinflussen die Meinung darüber (wenn auch meistens implizit), wer sich an den Entscheidungsfindungsprozessen beteiligen sollte, unter welchen Bedingungen der Prozess als legitim erscheint und inwieweit die Bevölkerung oder bestimmte Gruppen erst zur Teilhabe befähigt werden müssen. Einzelne Partizipationsverfahren decken diese Dimensionen in unterschiedlichem Maße ab – wie in den vorangegangenen Abschnitten erläutert. Und je nach dem werden sie von den Befürworter/innen der einzelnen Konzepte unterschiedlich bewertet. Ein Verfahren wie die Demokratiewerkstatt, die das »Demokratie-Lernen« im Fokus hat, wird aus einer emanzipatorischen Sichtweise positiv bewertet, während aus neoliberaler Perspektive hierbei der zentrale Zweck von Beteiligung, nämlich die repräsentative Abbildung von gesellschaftlichen Interessen, fehlt.



Die Verfahren unterscheiden sich anhand weiterer Spezifika, die sich auch auf ihre jeweiligen Einsatzmöglichkeiten auswirken. Je nach Zeitpunkt des Verfahrens und den konkreten Umständen (wie zum Beispiel der noch vorhandene Entscheidungsspielraum) sind andere Verfahrenslogiken gefragt. Die Auswahl der Verfahren sollte also situations- und kontextabhängig erfolgen. Es können auch verschiedene Verfahren innerhalb eines Prozesses zur Anwendung kommen. Allerdings ist es zentral, dass innerhalb der Verfahren die Logik des zugrunde liegenden Konzepts weitgehend beibehalten wird. Das heißt, dass beispielsweise Verfahren mit einer »deliberativen Logik« keine Entscheidungen per Abstimmung treffen sollten, da die Ergebnisse die vorhandenen Orientierungen nicht repräsentativ abbilden können und sollen, sondern dem Zweck eines argumentativen Austausches zum Erreichen einer einvernehmlichen Lösung dienen.

Theoretische Reflexion und Politikempfehlungen

In der dritten und letzten Projektphase wurde das im Projekt erarbeitete Detailwissen über Verfahrenscharakteristika und Umsetzungsanforderungen weiter theoretisch reflektiert. Ziel der Reflexion war es, fundamentale Kriterien für die Ausgestaltung einer deliberativeren Demokratie zu benennen und konkrete Vorschläge für ihre Umsetzung – hinsichtlich Verfahrensgestaltung, Verwaltungshandeln und politischer Reformen – zu erarbeiten. Dazu wurden zunächst verschiedene Aspekte der gegenwärtigen repräsentativen Demokratie und des Wandels ihrer strukturellen Grundlagen (Postdemokratie und Krise der Repräsentation) ausführlich kritisiert. Darauf aufbauend und auf normativer Basis verschiedener Ansätze der »starken Demokratietheorie« (4) wurde eine Deutungsperspektive entworfen, die die unterschiedlichen Stärken des partizipativen, emanzipatorischen und deliberativen Demokratiekonzepts integriert und sich zugleich mit ihren blinden Flecken auseinandersetzt (»erweiterte deliberative Demokratietheorie«). Auf dieser konzeptuellen Grundlage können Verfahren, ihre notwendigen gesamtgesellschaftlichen Voraussetzungen sowie Schnittstellenprobleme von Politik, Verwaltung und Recht aus einer konsistenten, normativ fundierten Position heraus bewertet werden.

Die eingenommene Theorieperspektive der »erweiterten deliberativen Demokratie« legt besonderen Wert auf einen respektvollen Diskurs und das Abwägen möglichst gut begründeter Argumente, um auf Basis frühzeitiger, möglichst breiter und hoch inklusiver Beteiligung hochgradig legitimierte Entscheidungen treffen zu können. Darüber hinaus kennzeichnet diese Perspektive eine stete Reflexion von Macht und von Möglichkeiten, diese zu hinterfragen bzw. zu überwinden. Dabei wird insbesondere deutlich, dass deliberative Beteiligungsverfahren nicht per se und unter allen Umständen einen Fortschritt auf dem Weg zu einer Demokratisierung der Demokratie darstellen. Es hängt vielmehr von der konkreten Gestaltung der Verfahren und dem Kontext ihrer Umsetzung – insbesondere von der Ausprägung sozialer Ungleichheit und von Machtverhältnissen – ab, welche Verbesserungen diese Formen der Demokratieinnovationen ermöglichen. Um mit neuen Verfahren neu auftretende Legitimitätsprobleme zu verhindern, müssen verschiedene Voraussetzungen sichergestellt werden. D.h. um mit Beteiligungsprozessen hohe Legitimität zu gewährleisten, ist das aktive Empowerment benachteiligter Gruppen eine unhintergehbare Vorbedingung. Zentrale Möglichkeiten dazu liegen sowohl in der Prozess- und



Verfahrensgestaltung als auch in allgemeinen Rahmenbedingungen (Bildungs- und Sozialpolitik, Verwaltungsorganisation u. a.).

Die auf dieser Basis formulierten Empfehlungen an die Politik (vgl. a. Ullrich 2014) sprechen sich dafür aus, mehr Beteiligung zu wagen, ja, eine »Kultur der Beteiligung« zu etablieren. Diese ist an weitere Voraussetzungen gebunden. Dazu gehören die strikte Orientierung an qualitativ hochwertigen Verfahren und Prozessen, die institutionelle Absicherung von Beteiligung durch die 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. Den institutionellen Unterbau einer solchen Beteiligungskultur sehen wir entsprechend in einem »Mainstreaming« von Partizipation auf allen Ebenen von Politik und Verwaltung. Mit dem Begriff des Mainstreamings wird eine schrittweise Erweiterung von Öffentlichkeitsbeteiligung unterstützt, so dass perspektivisch die Rolle der Menschen im politischen Prozess stark ausgeweitet wird und das repräsentative System sich immer mehr zum Partizipativen wandelt.

Ausblick: Verwendung der Ergebnisse

Die Ergebnisse des Projekts DELIKAT stoßen in Wissenschaft und Politik auf großes Interesse und sollen deshalb in Buchform publiziert werden. Sowohl das Umweltbundesamt als auch das Bundesumweltministerium planen, die Erkenntnisse des Projekts weiter zu entwickeln. Sie wollen beispielsweise die umfangreichen Analysen aus der Partizipationsmatrix für die Praxis aufbereiten und somit in Richtung alltägliche Anwendung transformieren. Als konkreter Anwendungsfall böte sich die Regierungsstrategie ›Lebensqualität‹ an, die aus dem Dialog des Bundeskanzleramtes zur Frage des Guten Lebens formuliert werden soll. Das Projektteam hat die Ergebnisse darüber hinaus bereits auf einigen wissenschaftlichen Tagungen vorgestellt.

Den kompletten Abschlussbericht des Projekts DELIKAT finden Sie hier:

<http://www.umweltbundesamt.de/publikationen/delikat-fachdialoge-deliberative-demokratie-analyse>.

Anmerkungen

(1) Den kompletten Abschlussbericht zum Download finden Sie hier:

<http://www.umweltbundesamt.de/publikationen/delikat-fachdialoge-deliberative-demokratie-analyse>.

(2) Näheres zur Durchführung der Fachdialoge finden Sie im 4. Kapitel des Abschlussberichts unter:

<http://www.umweltbundesamt.de/publikationen/delikat-fachdialoge-deliberative-demokratie-analyse>.

(3) Erläuterung zur Vorgehensweise: Die Partizipationsmatrix mit ihren fünf Dimensionen und den dazugehörigen 45 Kriterien und 39 eingeordneten Verfahren bildet die Datengrundlage für die demokratiethoretische



Klassifikation der Verfahren. Diese erfolgte durch eine Auswahl von jeweils sechs theoretisch begründeten Kriterien, welche als besonders charakteristisch für das jeweilige Demokratiekonzept gelten. Jedem Verfahren wurden dann entsprechend der Klassifikation in der Matrix pro Demokratiekonzept Punkte zugewiesen. Anhand der Punkteverteilung wird die entsprechende dominante »konzeptionelle Logik« der Verfahren ersichtlich.

(4) Unter dem Begriff »starke Demokratie« werden normative demokratietheoretische Positionen versammelt (Partizipative Demokratie, Deliberative Demokratie, Emanzipative Demokratie), die sich für ein Höchstmaß an Beteiligung durch möglichst viele in möglichst vielen Fragen einsetzen (im Gegensatz zu »schwacher Demokratie«, die nur für ein Mindestmaß an Beteiligung ist).

Literatur

Alcántara, Sophia / Kuhn, Rainer (2014): DELIKAT – Fachdialoge Deliberative Demokratie: Analyse Partizipativer Verfahren für den Transformationsprozess. In: Hilpert, Jörg / Wist, Sarah-Kristina (Hrsg.): Innovativ und partizipativ: Einblicke in die Arbeit von DIALOGIK: ein Beitrag zum 10-jährigen Jubiläum von DIALOGIK, Stuttgarter Beiträge zur Risiko- und Nachhaltigkeitsforschung Bd. 30, S. 5-14, abrufbar unter: http://elib.uni-stuttgart.de/opus/volltexte/2014/9217/pdf/AB030_DIALOGIK.pdf [11.06.2014].

Bertelsmann Stiftung (2013): Mehr Transparenz und Bürgerbeteiligung. Prozessschritte und Empfehlungen am Beispiel von Fernstraßen, Industrieanlagen und Kraftwerken, Gütersloh, abrufbar unter: http://www.bertelsmann-stiftung.de/cps/rde/xbcr/SID-2AC5BB19-75A5251F/bst/xcms_bst_dms_37843_2.pdf [14.11.13].

Feindt, Peter Henning (2001): Regierung durch Diskussion? Diskurs- und Verhandlungsverfahren im Kontext von Demokratietheorie und Steuerungsdiskussion, Frankfurt am Main; New York.

Kersting, Norbert (2008): Evaluation dialogischer Beteiligungsinstrumente. In: Norbert Kersting (Hrsg.): Politische Beteiligung. Einführung in dialogorientierte Instrumente politischer und gesellschaftlicher Partizipation, Wiesbaden, S. 270-292.

Kubicek, Herbert / Lipka, Barbara / Koop, Alexander (2011): Erfolgreich beteiligt? Nutzen und Erfolgsfaktoren internetgestützter Bürgerbeteiligung – Eine empirische Analyse von 12 Fallbeispielen, Gütersloh, abrufbar unter: <http://public.eblib.com/EBLPublic/PublicView.do?ptilID=802196> [8.1.2013].

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.



Nanz, Patrizia / Fritsche, Miriam (2012): Handbuch Bürgerbeteiligung bpb, Bonn, abrufbar unter:
<http://www.bpb.de/shop/buecher/schriftenreihe/76038/handbuch-buergerbeteiligung> [14.1.2013].

Renn, Ortwin (2008): Risk governance. Coping with uncertainty in a complex world, London.

Steinbrecher, Markus (2009): Politische Partizipation in Deutschland, Baden-Baden.

Ullrich, Peter (2014): Partizipation mainstreamen. Projektempfehlungen des Forschungsprojekts »DELIKAT – Fachdialoge deliberative Demokratie«, Forschungsjournal Soziale Bewegungen 27/1, S. 90-96.

Autor/innen

Sophia Alcántara hat Sozialwissenschaften und Germanistik (Master of Arts) an den Universitäten Stuttgart und Hohenheim studiert. Seit Oktober 2011 ist sie wissenschaftliche Mitarbeiterin bei der gemeinnützigen DIALOGIK GmbH und am Zentrum für Interdisziplinäre Risiko- und Innovationsforschung der Universität Stuttgart (ZIRIUS) beschäftigt. Ihre inhaltlichen Schwerpunkte sind Evaluation, Partizipationsverfahren und Bürgerbeteiligung. Momentan ist sie im Rahmen des SEE-Projekts (Stuttgart: Stadt mit Energieeffizienz) für die wissenschaftliche Konzeption und Durchführung von Bürgerbeteiligung zuständig. Sie war die zuständige Projektkoordinatorin des Forschungsprojekts DELIKAT.

Kontakt

E-Mail: alcantara@dialogik-expert.de

Rainer Kuhn hat Soziologie und Politikwissenschaft an der Universität Stuttgart studiert. Seit Oktober 2010 ist er wissenschaftlicher Mitarbeiter bei der gemeinnützigen DIALOGIK GmbH. Momentan ist er im Rahmen des im 7. Rahmenforschungsprogramms der EU geförderten Projektes Engage2020 involviert, in dem das Engagement der Öffentlichkeit an Forschung und Innovation in den zukünftigen Forschungsvorhaben unter Horizon2020 gestärkt werden soll. Seine Forschungs- und Projektschwerpunkte liegen bei Risikowahrnehmung, konsensbildenden Verfahren und Partizipationsverfahren. Er war Projektmitarbeiter im Projekt DELIKAT.

Kontakt

E-Mail: Kuhn@dialogik-expert.de

Peter Ullrich ist Soziologe und Kulturwissenschaftler (Dr. phil. Dr. rer. med.). Er leitet den Forschungsbereich »Soziale Bewegungen, Technik, Konflikte« am Zentrum »Technik und Gesellschaft« der Technischen Universität Berlin und ist Fellow am Zentrum für Antisemitismusforschung. Jüngste Veröffentlichung: »Deutsche, Linke und der Nahostkonflikt. Politik im Antisemitismus- und Erinnerungsdiskurs« (Göttingen: Wallstein, 2014). Ge-



genwärtig untersucht er in einem DFG-Projekt Videoüberwachung von Demonstrationen und Wandlungen im Protest-Policing.

Kontakt

E-Mail: ullrich@ztg.tu-berlin.de

Web: <http://textrecycling.wordpress.com/>

Redaktion eNewsletter

Stiftung Mitarbeit

Netzwerk Bürgerbeteiligung

Redaktion eNewsletter

Ellerstraße 67

53119 Bonn

E-Mail: newsletter@netzwerk-buergerbeteiligung.de