

Die oftmals geäußerte und an manchen Stellen auch umgesetzte Forderung nach neuen Beteiligungsmöglichkeiten hat in den letzten Jahrzehnten zu einer vielfältigen Zunahme idealtypischer Teiligungsverfahren und konkreter Umsetzungen geführt – mit unterschiedlichen theoretischen Grundlagen, unterschiedlichen Zielen und unterschiedlichen kontextuellen Voraussetzungen. Eine umfassende, gesellschaftstheoretisch reflektierte und praktisch diskutierte Einordnung einer Vielzahl von deliberativen Teiligungsformaten – und dies auch noch im Hinblick auf ihr Transformationspotenzial – liegt nach Kenntnisstand der Autor/innen dieses Buches bis dato noch nicht vor. Gerade aus diesem Grund erscheint es wichtig, zunächst eine umfassende demokratietheoretische Einbettung vorzunehmen, um den eigenen normativen Standpunkt der Autor/innen und damit in Folge die normativen Bewertungen der analysierten Teiligungsformate nachvollziehbar zu machen. Grundlegend ist die Überzeugung, dass eine um deliberative Elemente erweiterte Demokratie den in der Einleitung umrissenen Krisensymptomen bestehender demokratischer Systeme erfolgreich begegnen kann.

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“ (Barber 1994). Auf der anderen Seite stehen diejenigen Positionen, die sich darüber im Klaren sind, dass ein normatives Zurück hinter mindestens repräsentativdemokratische 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.<sup>12</sup> Roland Roth (2011; S. 10) nennt dies das „minimalistische Demokratiemodell“, Saage (2005; S. 173) „minimierte(s) Demokratieverständnis“, Barber (1994; S. 32) „magere Demokratie“. 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 (vgl. 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 Position angezweifelt. Entsprechend werden dem Entscheidbaren Schranken gesetzt (beispielsweise durch 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, aber auch 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 völlig 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,

---

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

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 sich der systematischen Ausweitung von Öffentlichkeitsbeteiligung, direkter Demokratie und sozialer Inklusion zur „Vitalisierung unserer Demokratie“ annimmt.<sup>13</sup>

Was eine solche „Berücksichtigung der Bürgerschaft“ aber alles umfassen darf und sollte – darüber gehen die Meinungen weit auseinander. Die oben erwähnte „Beteiligungsleiter“ (Arnstein 1969) kennt sehr viele Stufen zwischen Manipulation, bloßer Information, über Konsultation bis hin zur Mit- und wirklichen Selbstbestimmung (vgl. Kap. 1.2). Auch in diesem Feld gibt es also aus abstrahierter, von (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 außerhalb, innerhalb oder in Verbindung mit der institutionalisierten Politik des parteiengeprägten Parlamentarismus (dies umfasst v. a. deliberative und emanzipatorische Demokratiekonzeptionen, vgl. Kap. 3). 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) – im Folgenden Partizipationsskepsis benannt – 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“, Kap. 3.3). Gleichzeitig sollen Informationsveranstaltungen der Akzeptanzbeschaffung dienen und

---

13 <http://www.mehr-demokratie-wahlen.de/> [25.10.2013].

Protesten vorbeugen,<sup>14</sup> was aber keine wirkliche Mitwirkung bedeutet (vgl. Kropp 2013), sondern Konfliktverschleierung.

**Tab. 1** Pole der Demokratie- und Partizipationsdebatte

	Minimal	Maximal
<b>Generelle Demokratie-konzepte</b>	minimalistisches/ minimiertes Demokratiemodell, magere Demokratie	emphatisches Demokratisierungsmodell, starke Demokratie
<b>Partizipations-konzepte</b>	Partizipationsskepsis (neo-liberale und funktionalistische Ansätze)	Partizipationsemphase (deliberative und emanzipatorische Ansätze)

Eigene Darstellung.

Das Projekt DELIKAT hatte 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 et al. 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

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

Begrenztheiten des minimalistischen Demokratiemodells. Deswegen werden diese Kritiken im Einzelnen dargestellt. Dabei wird deutlich, dass es nicht nur um unterschiedliche Konzeptionen geht oder um austauschbare Organisationsmodelle für die Gestaltung demokratischer Systeme. Vielmehr bestehen vielfältige Wechselwirkungen zwischen den normativen Anforderungen demokratietheoretischer Konzeptionen und den tatsächlichen sozialen Situationen, 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: die praktische Kritik am Zustand der Demokratie, die normative Konzeption alternativer Demokratiemodelle und die Untersuchung der 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.

---

## **2.1 Paradoxien 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 rechtlichen Grundlagen 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. Diese sogenannten Verwaltungen wiederum verfügen über enorme institutionelle Eigenwilligkeit, stellen mithin auch einen eigenen Machtfaktor im demokratischen Institutionengefüge dar.

Das Demokratieideal dieser parlamentarisch-repräsentativen Demokratie kann demensprechend 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 der Summe der heterogenen Wünsche 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 und Kontrolle.

Diese Schilderung verdeutlicht ein Grundproblem der Demokratie. Das Ideal der selbständigen Regelung der eigenen Angelegenheiten ist de facto nicht verwirklicht, weil dieses 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 nicht mehr als 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 Wahlparadoxien 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, falls diese erst in einigen Jahren stattfindet.<sup>15</sup>

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 um die Krise der Demokratie und die hier herangezogenen Theorieperspektiven konzentrieren. Diese aktuelle Diskussion um die Grundlegung und Weiterentwicklung der Demokratie wird um Teilthemen wie Transparenz, Verantwortlichkeit, Beteiligung, Inklusion, Mediendemokratie und verschiedene 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)

---

15 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 beispielsweise der LINKEN – geführt, weil für die Wahlentscheidung notwendigerweise verschiedene Themenbereiche, langfristige Bindungen und weitere Faktoren von Relevanz sind. Gerade in diesem Policyfeld sind partizipative oder direktdemokratische Formen der Einflussnahme ohnehin nicht vorgesehen.

erwartet werden. Sämtliche Entscheidungen über die 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 neben der Erfüllung des demokratischen Beteiligungsideals gerade auch um die Erhöhung der Legitimität politischer Entscheidungen. Diese Legitimität stelle sich durch bessere Zugangs- und damit Mitbestimmungsmöglichkeiten der Einzelnen zum politischen Prozess (Input-Legitimation), 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.

---

## 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 (zum Beispiel 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 Prozessen mitbestimmen. Die Trennung in diese beiden Kontexte ist natürlich zuerst 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. Beide Ebenen werden im Folgenden en détail betrachtet.

### **2.2.1 ‚Äußerer‘ Kontext: gesellschaftliche Rahmenbedingungen**

Die Einflüsse verschiedenster sozialer Strukturen und Prozesse auf das demokratische System sind äußerst vielfältig – 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. Die philosophische Diskussion ethischer und moralischer Prinzipien, normativer Begründungen sowie kategorialer Voraussetzungen der Debatte ist wichtig und unumgänglich, um nicht auf dem Reflexionsniveau des Alltagsverständes 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 die Erschöpfung der Ölvorkommen) sowie – allgegenwärtig seit 2008 – die allgemeine „Kapitalismuskrise“, 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 vor allem für demokratische politische Prozesse.

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 Sachzwangsentscheidungen 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,<sup>16</sup> 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), nämlich 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 Niedriglohnssektors) und Kürzungen in der Gesundheitspolitik genannt. Kennzeichen dieser neosozialen (Lessenich 2008) Reformen ist eine grundlegende Ambivalenz: „Generally

---

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

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 et al. 2012) Die Gewinnung von Legitimität für die mit den Gesetzen implizierten Maßnahmen erfolgte ebenfalls nicht ausschließlich oder gar vorrangig mit disziplinarischen Mitteln, sondern auch mit sanften Anreizen und insbesondere mit einem flankierenden Diskurs der Aktivierung.<sup>17</sup>

Seit vielen Jahren wird – von unten gefordert, von oben teilweise gefördert – die Vision einer „aktiven Bürgergesellschaft“ formuliert, in der die Beteiligung vieler Einwohner/innen an politischen Prozessen eine Säule einer 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 et al. 2012; Ullrich et al. 2012; Baumgarten / Ullrich 2012; Neumann 2008; Wagner 2013). Einige Kritiker/innen des Beteiligungsdiskurses 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 von Kosten für staatliche Aufgaben (die als Engagement auf die Bevölkerung 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.<sup>18</sup> Diese Vorprägung betrifft

---

17 Vgl. die entsprechenden Beiträge zu „Aktivierung“, „Prävention“ und „Selbstverantwortung“ im „Glossar der Gegenwart“ (Bröckling et al. 2004), zur Auswirkung des präventionistischen Aktivierungsdiskurses auf Kritik und unkonventionelle Beteiligung vgl. Ullrich (2010, 2012b).

18 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).

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?<sup>19</sup> 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?<sup>20</sup>

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 inhaltlich fast identische) 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 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 1990er Jahre, als das „Ende der Geschichte“ (Fukuyama 1992) als endgültiger Siegeszug der Marktwirtschaft eingeläutet wurde, ist die Frage nach der Destruktivität des Kapitalismus und nach Alternativen zu ihm heute sogar omnipräsent im konservativen Feuilleton (Schirrmacher / Strobl 2010).

---

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

20 An diesem Punkt wird vielleicht auch verständlich, 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 partizipative Politikkonzepte.

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 dabei vorstellbar. Angefangen von der kategorialen Verfasstheit der jeweiligen Diskurse (Foucault 2008, 1997) über die strukturelle Vermachtung der (politischen) Öffentlichkeit (Habermas 1990b; S. 28) bis hin zu unterschiedlichen Rationalitätsniveaus in der massenmedialen Debatte (Gerhards 1997; Gerhards et al. 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 zuerst Qualitätskriterien der Demokratietheorie folgt, sondern verschiedensten mediensystemspezifischen und machbezogenen Logiken (Habermas 1990b; Hüller 2005).

### **2.2.2 ‚Innerer‘ Kontext: Krise der Repräsentation und Partizipationsleitbilder im Wandel**

Den ‚inneren‘ Kontext, also die lebhafteste Debatte, die vielfältige explizite Bezüge zum Thema Öffentlichkeitsbeteiligung macht, dreht sich um die Demokratie selbst. Sie 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<sup>21</sup> in einer wirklichen Sys-

---

21 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 Selbstetickettierung 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 Staaten Westeuropas und Amerikas im Blick haben. Dabei sollte aber nicht in Vergessenheit geraten, dass wir eine große Zahl von

temkrise stecken, doch trotzdem ist die Liste der diskutierten Krisensymptome lang. Das wohl wichtigste Argument der Krisendeutungen ist die sinkende Bindung von Menschen an die Parteien sowie die häufig niedrige und zudem tendenziell weiter sinkende Wahlbeteiligung (Kersting et al. 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 einfach politisches Desinteresse sein. 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 Annahme, 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, werden diese Tendenzen in der gegenwärtigen Krise verstärkt.

Diese Postdemokratie-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

---

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.).

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 die so genannte NIMBY-Politik<sup>22</sup>, sondern ist Ausdruck eines Gestaltungswillens (Dalton 2004; S. 177; Ramid et al. 2012; S. 28). Zugleich verbinden sich damit vielfältige Hoffnungen: Die Demokratiemüdigkeit könnte gestoppt und die Bevölkerung könnte für das Gemeinwesen gewonnen werden, Zukunftsprojekte könnten nachhaltiger gestaltet und Widerstände sowie Folgekosten durch konfliktbedingte Projektverzögerungen minimiert werden (vgl. beispielsweise Bertelsmann Stiftung/Staatsministerium Baden-Württemberg 2014). 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 Betroffenbeteiligung ab, die schon lange vor allem als Widerspruchsrecht in Planfeststellungsverfahren institutionalisiert ist. In diesem Diskurs geht es um Mitgestalten in einem umfassenderen und nicht zuletzt kreativeren Sinne (Walk 2013), somit nicht nur um die Behandlung einzelner Fragen, sondern um eine Veränderung des gesamten politischen Systems. So fordern 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.“ Mehr als das repräsentative System setzt eine beteiligungsorientierte Konzeption auf einen Nachhaltigkeitseffekt. Gemeinhin wird erwartet, dass Beteiligungserfahrungen – und vor allem solche, die mit tatsächlichen Entscheidungsbefugnissen verbunden sind – sich auf Menschen und ihr Umfeld positiv im Sinne einer Befähigung für Demokratie,

---

22 „Not in my back yard“-Politik, d.h. eine Form der Politik, bei der es vor allem um Verhinderung von Maßnahmen im eigenen (räumlichen) Umfeld geht.

Politik, Gemeinwesen auswirken und dies eine tiefgreifende „Demokratisierung der Demokratie“ (Offe 2003; Geißel 2008a) bewirken könne.

Mittlerweile kann auf vielfältige Erfahrungen zurückgegriffen werden, 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 Befürworter/innen einer starken Beteiligung 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 der 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.

---

## **2.3 Das deliberative Argument**

### **2.3.1 Was ist deliberative Demokratie?**

Die Theorie der deliberativen Demokratie kann inzwischen auf eine längere Tradition zurückschauen. In den 1980er 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 et al. 2003; S. 21). Einflussreichster Theoretiker der deliberativen Demokratie war insbesondere in ihrer Anfangsphase 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 zusätzliche Begründungen für ihr alternatives 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 die Möglichkeit der Verständigung und des gemeinsam erzielten besten Ergebnisses dagegen. Zweitens werden die hinter dem liberalen Modell stehende 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 hänge 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 ange-

strebten Wandels, geht es immer zumindest um eine Akzentverschiebung von einer Fokussierung auf Abstimmungen im Sinne von Wahlen oder direktdemokratischen Entscheidungen hin zu einer Fokussierung auf Abstimmung im Sinne des Gesprächs und der Erörterung (Steenbergen et al. 2003; S. 21). Damit erweitert sich der politische Abstimmungsprozess – dies ist ein zweites basales Charakteristikum der deliberativen Demokratietheorie – über die bloße Eruierung und Aggregation von 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“<sup>23</sup> 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. Um einen empirisch anwendbaren Diskurs-Qualitäts-Index zu entwickeln, rekonstruieren Steenbergen et al. (2003; S. 25 ff.) 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, sollen 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 eine 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.

---

23 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 Gegenbeispiel wäre Deliberation zwischen Personen in einem Abhängigkeitsverhältnis zu persönlichen Fragen.

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 Konsensorientierung* 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.<sup>24</sup> Eine solche ideale Sprechsituation ist realiter jedoch kaum herstellbar, als kontrafaktische Unterstellung aber notwendig, um die normativen Ansprüche wenigstens annähernd einzufangen.

### 2.3.2 Kritik und Erweiterungen

Selbstverständlich ist auch die deliberative Demokratietheorie nicht von Kritik verschont geblieben (siehe Schaal / Ritzi 2009; S. 13 und die dort angegebene Literatur). Diese Kritik kommt keinesfalls nur von Vertreter/innen minimalistischer Demokratiekonzeptionen, sondern gerade 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.<sup>25</sup>

Vier wesentliche Hauptlinien der Kritik benennt Chappell (2012; S. 19 ff.). Moniert wird zunächst ein *elitärer Bias* zugunsten von besser gebildeten und res-

---

24 Ein Diskurs findet dann in einer idealen Sprechsituation statt, wenn der der zwanglose Zwang des besseren Argumentes besteht, das heißt wenn der Diskurs frei von jedem äußeren und inneren Zwang ist und nur dem besseren Argument folgt (vgl. Habermas 1971: S. 137 f.).

25 Die im Folgenden 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).

sourcesreichen 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 besonders 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 Idee der idealen 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 Spannweite 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 gegenüber machtvollen gesellschaftlichen Differenzen attestieren (Chappell 2012; S. 20; Schaal / Ritzi 2009; S. 8).

Es wirkt so, als sei Deliberation damit in einem ähnlichen formalistischen Dilemma gefangen wie das repräsentative System. Eine formal legitimitätssträchtige institutionelle Konstruktion steht einer potenziell problematischen Praxis gegen-

über. Diese Kritik an der Deliberation ist gewichtig. Wenn Ungleichheiten in der politischen Beteiligung nur in einer anderen Form reproduziert 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.<sup>26</sup> 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 Kap. 1.2). Die Deliberation ist deshalb, wenn sie auch das zentrale Element der hier zu untersuchenden Konzeption darstellt, 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 normativen Konzeptionen ihre 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 also 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 (Papadopolou 2005; S. 5, 11), lässt sich doch festhalten, dass im Gegensatz zur deliberativen Theorie die partizipatorische der Beteiligung einen Eigenwert als solchen zuschreibt, 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.

---

26 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 Wohngebieten eher privilegierter Bevölkerungsschichten. Kahrs (2012; S. 5) konstatiert daher ein generell fehlendes Bemühen um die Interessen der Schichten, aus denen die Nichtwähler/innen kommen.

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 Situation spezifische Maßnahmen des Empowerments angestrebt (vgl. Mann 2011 und die ausführliche Darstellung der Demokratiekonzepte weiter unten).

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 – das deliberative, partizipative und emanzipatorische Demokratiemodell – 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.

Um dies erreichen zu können, muss jedoch zunächst auf der Ebene der Verfahren selbst genauere Kenntnis der Stärken und Schwächen einzelner Verfahren im Hinblick auf ihre Demokratiepoteziale vorhanden sein. Dazu bedarf es zunächst einer genaueren Kategorisierung. Diese wird im folgenden Kapitel 3 mit Hilfe der so genannten Partizipationsmatrix vorgenommen, in der existierende Online- und Präsenz-Beteiligungsverfahren katalogisiert, hinsichtlich ihrer Eigenschaften untersucht und anschließend systematisch eingeordnet wurden. In einem weiteren Schritt werden die so kategorisierten Verfahren anhand der identifizierten Merkmale unter Zuhilfenahme unterschiedlicher Demokratiekonzepte eingehend analysiert.

Demokratietheorie und Partizipationspraxis  
Analyse und Anwendungspotentiale deliberativer  
Verfahren

Alcántara, S.; Bach, N.; Kuhn, R.; Ullrich, P.

2016, XIV, 215 S., Softcover

ISBN: 978-3-658-11220-2