

---

# Vorwort

von Patrizia Nanz, Kulturwissenschaftliches Institut Essen (KWI) und  
European Institute for Public Participation (EIPP)

In Deutschland sind seit „Stuttgart 21“ und vor allem den auftretenden Widerständen gegen Projekte im Zuge der „Energiewende“ kaum Politiker/innen zu hören, die sich nicht für mehr Partizipation aussprechen, und kaum ein Infrastrukturprojekt bleibt ohne Forderung nach mehr Mitwirkung. Die rhetorische Konjunktur hat einen realen Hintergrund: Infrastrukturen von der Größe und Art des Stuttgarter Bahnhof-Neubaus lassen sich immer schwerer durchsetzen, und ein derart komplexes und technisch wie gesellschaftlich vielschichtiges Projekt wie die „Energiewende“ – die Umstellung unserer Energieversorgung von nuklearen und fossilen Energieträgern auf erneuerbare Energien – erfordert nicht nur „Akzeptanz“ der Bürger/innenschaft am Ende eines Prozesses, sondern eine breit gefächerte und kontinuierliche Mitgestaltung von Beginn an.

Wie aber dieses allseitige Postulat konkret einzulösen ist, darüber herrscht weithin Unklarheit und Unsicherheit. Seit Jahrzehnten steht auf der einen Seite ein gut bestückter und in zahlreichen Handbüchern gut aufgearbeiteter Instrumentenkasten an Partizipationsformaten bereit. Immer mehr Mandatsträger/innen sehen auch durchaus den Nutzen einer Zusammenarbeit mit einer interessierten Öffentlichkeit, denn sie erhalten so Einblicke in die Bedürfnisse und Meinungen unterschiedlicher Bevölkerungsgruppen, können das Wissen der Menschen vor Ort einbinden und Widerstände antizipieren oder etwaige Stolpersteine bei der Umsetzung von Vorhaben frühzeitig erkennen. Auf der anderen Seite ist Öffentlichkeitsbeteiligung trotzdem noch nicht zum selbstverständlichen Bestandteil des politischen Prozesses geworden, auf den sich politische Eliten, Verwaltungen und die Bevölkerung selbst routiniert eingestellt hätten. Auch findet die Breite beschriebener Beteiligungsformate keinen entsprechenden Widerhall in der Praxis. Dies hat viele Gründe – und liegt sicherlich auch daran, dass es für potenzielle Auftraggeber von Beteiligungsprozessen an Bewertungsgrundlagen für die Einschätzung der vielfältigen Formate mangelt. Auch in der Partizipationsforschung ist

ein übergreifender Analyserahmen für (die ohnehin spärlichen) Einzelfallstudien noch immer ein Desiderat.

Das Projekt DELIKAT, auf dem das vorliegende Buch basiert, unternimmt den ersten transdisziplinären Versuch einer breitangelegten Systematisierung von Partizipationsformaten. Um die Eigenschaften einzelner idealtypischer wie in der Praxis angewandter Präsenz- und Onlineverfahren zu analysieren, nehmen die Autor/innen eine Kategorisierung vor, die in ihrer Komplexität weit über bisherige kriterienbasierte Systematisierungen hinausgeht. Die im Projekt entwickelte Partizipationsmatrix, in der idealtypische Beteiligungsverfahren und Anwendungsbeispiele verortet werden, fußt auf fünf Dimensionen (Verfahrensrationalität, Macht, Inklusion, Empowerment, Transparenz), denen wiederum zahlreiche Kriterien und Subkriterien zugeordnet sind. Diese Kategorisierung hat einen Eigenwert, da sie nicht nur einen Überblick über die Mannigfaltigkeit von Verfahren und konkreten Anwendungsbeispielen gibt, sondern auch eine Basis für die Kombination von Formaten und ihren einzelnen Bausteinen ermöglicht.

Die Matrix dient den Autor/innen zudem dazu, empirische Partizipationsforschung mit normativer Demokratietheorie zu verknüpfen. Die erfassten 28 Verfahren und 11 Anwendungsbeispiele werden anhand von vier Demokratiekonzepten (neoliberal, funktionalistisch, deliberativ, emanzipatorisch) reflektiert und eingeordnet. Diese weitreichende Systematisierung trägt zu einer analytischen Scharfstellung der Debatte um „Mehr Beteiligung“ bei und legt gleichzeitig die Zielkonflikte frei, die in der Praxis und Planung bei der Bewertung von einzelnen Beteiligungsformaten auftreten. Die Autor/innen des vorliegenden Buches gehen zurecht davon aus, dass nicht nur die Haltung zu Öffentlichkeitsbeteiligung im Allgemeinen, sondern auch die Einschätzung einzelner Partizipationsformate implizit von gesellschaftspolitischen Vorstellungen abhängt. So gelingen partizipative Prozesse womöglich eben genau deshalb nicht, weil die involvierten Akteure ganz unterschiedliche Erwartungshaltungen an deren Wirksamkeit haben. Zugleich werden mit dieser Perspektive die mannigfachen Bedeutungen von Beteiligung für Transformationsprozesse hervorgehoben. So leisten Beteiligungsverfahren – über das Ziel hinaus, Akzeptanz für eine bestimmte politische Entscheidung zu generieren – einen wichtigen Beitrag für eine Willens- und Wissensbildung, wie sie für einen so weitreichenden gesellschaftlichen Wandel wie beispielsweise die Energiewende notwendig sind.

Weitreichend sind auch die im Buch ausgeführten Transformationsperspektiven hin zu einer „erweiterten deliberativen Demokratie“ und die Potenziale der jeweiligen analysierten Verfahrenselemente für eine entsprechende Weiterentwicklung unseres repräsentativen Systems. Bislang werden partizipative Prozesse nur episodisch und oftmals lediglich mit dem Ziel initiiert, die Beziehung zwischen der Bevölkerung auf

der einen und Politik und Verwaltung auf der anderen Seite zu verbessern – ohne dass es einen echten Handlungsspielraum gäbe, weil wesentliche Entscheidungen bereits getroffen wurden. Ihr unverbindlicher und nicht-institutioneller Charakter setzt diese Verfahren einer gewissen Willkür und Manipulation der politischen Akteure aus, von denen sie einberufen worden sind, und damit der Gefahr, entweder gar nicht beachtet (Scheindialoge), instrumentalisiert oder gar zur nachträglichen Legitimierung vorab feststehender Entscheidungen missbraucht zu werden. Bis auf wenige Ansätze auf kommunaler Ebene oder wie im Fall von Baden-Württemberg auf Landesebene gibt es kaum institutionelle Strukturen oder gar einen rechtlichen Rahmen, wie und wann Beteiligungsverfahren stattfinden können. DELIKAT macht konkrete Vorschläge, wie partizipative Prozesse mit dem bestehenden politischen System systematisch verknüpft werden können – auch um sicherzustellen, dass die Ergebnisse partizipativer Prozesse von den Entscheidungsbefugten gehört und gegebenenfalls umgesetzt werden.

Die Autor/innen befürworten darüber hinaus die Etablierung einer „Kultur der Beteiligung“ und unterbreiten hierfür konkrete Politikempfehlungen. So sollen dafür notwendige Voraussetzungen wie die Qualitätssicherung von Beteiligungsverfahren und deren Verschränkung mit formalen Entscheidungsprozessen durch Mainstreaming (z. B. durch die Schaffung von Beratungs- und Stabsstellen) und durch Kompetenzbildung in Verwaltung und Politik geschehen. In der Tat ist Beteiligung der Öffentlichkeit und damit von politischen „Laien“ keine Modeerscheinung, sondern Teil eines umfassenden gesellschaftlichen Wandels. Das erfordert letztlich die Etablierung einer konstruktiven Partizipationskultur, die den Gemeinsinn und die gesamtgesellschaftliche Verantwortung stärkt. Für die Mandatsträger/innen bedeutet das den Abschied von einer reinen *Top-down*-Politik und den Übergang zu einem souveränen Umgang mit offenen Austausch- und Mitwirkungsprozessen. Verwaltung und Politik müssen bereit sein, die Kompetenzen der Bürger/innen-schaft anzuerkennen und in bestimmten Bereichen Entscheidungsmacht zu teilen. Öffentlichkeitsbeteiligung wird erst dann Erfolg haben, wenn Politiker/innen und Verwaltungsmitarbeiter/innen die Erfahrung gemacht haben werden, dass es bei der Einbindung der Bevölkerung eher um ein Miteinander und weniger um ein Gegeneinander geht.

Zu den begrenzenden Faktoren für eine konstruktive Partizipationskultur zählen auch die zur Verfügung stehenden Ressourcen der sich Beteiligten. Zeit, Bildungshintergrund, politisches Interesse und technische Fähigkeiten (für Online-Beteiligung) bestimmen in hohem Maße deren Bereitschaft für bürgerschaftliches Engagement. Will man die Partizipation demokratisch gestalten, muss man jenseits der üblichen „Beteiligungselite“ auch bildungsbenachteiligte Bevölkerungsgruppen einbinden. Mit einem Appell, sich mehr zu beteiligen, ist es

dabei nicht getan. Es sollten gesellschaftliche Rahmenbedingungen und Anreize geschaffen werden, die allen Menschen die Möglichkeit geben, sich zu beteiligen. Politikferne Bevölkerungsgruppen sollten aktiviert und zur Beteiligung befähigt werden (Empowerment). Um freiwilliges Engagement und politische Beteiligung zeitlich zu ermöglichen, sind verschiedene Maßnahmen denkbar, so unter anderem eine bundesweite Einführung des politischen sozialen Jahres, Aufwandsentschädigungen oder Freistellungen für freiwilliges und politisches Engagement. Räume der Demokratie sollten nicht erst im politischen Willensbildungsprozess entstehen, sondern möglichst früh in den Grund- und weiterbildenden Schulen.

Wir sind noch dabei, uns einen Begriff von Partizipation zu erarbeiten, der allen Dimensionen des Phänomens gerecht wird. Die im Buch vorgenommene Beschreibung von unterschiedlichen gesellschaftlichen Partizipationsverständnissen und die daraus abgeleiteten Kriterien sind wichtige Bausteine für eine umfassende Auseinandersetzung mit Partizipation. Darüber hinaus sollten wir zukünftig neben der Standardisierung von Teilnahmeverfahren stärker deren Prozesshaftigkeit mit in den Blick nehmen. Diese Perspektive auf Beteiligung wird im Buch deutlich, obgleich der Analysefokus auf standardisierten Verfahren liegt. Dieses Vorgehen ist sicherlich als Grundlage für eine gesetzliche Institutionalisierung hilfreich, in der Praxis geht es jedoch stets darum, passgenau einen Prozess aus einzelnen Verfahrensbausteinen zu konzipieren und umzusetzen, häufig unter sich im Laufe der Zeit wandelnden Rahmenbedingungen, Akteuren und Informationslagen. Die vorliegende Analyse von Teilnahmeverfahren bietet die Möglichkeit, eine kontext-sensitive Standardisierung voranzutreiben und zugleich Verfahren gezielt zu (re) kombinieren, um eventuell vorhandene Mängel auszugleichen und auf veränderte Rahmenbedingungen mit den richtigen Mitteln zu reagieren.

Denn ob Beteiligung gelingt und wirksam ist, hängt zum einen davon ab, ob ein Format(baustein) dem spezifischen Gegenstand und Kontext angemessen ist. So mag zum Beispiel eine Planungszelle für die Erarbeitung von Handlungsvorschlägen in der energetischen Sanierung von Quartieren sinnvoll, in Konfliktsituationen bei der Planung von neuen Übertragungsnetzen jedoch wenig hilfreich sein. Ein generell stärkerer Fokus auf die Prozesshaftigkeit von Teilnahmeverfahren würde der Versuchung begegnen, wertvolles Orientierungswissen, wie DELIKAT es uns bietet, als vermeintliches Rezeptwissen zu verwenden, was die Ergebnisse von DELIKAT weder sein können noch wollen.

Zum anderen hängt das Gelingen von Öffentlichkeitsbeteiligung ganz wesentlich von der Partizipationskultur ab und zwar auf zweierlei Ebenen. Es braucht die im Buch angeführte „Kultur der Partizipation“ in der Gesellschaft, die durch institutionelle und rechtliche Rahmenbedingungen etabliert werden sollte. Es braucht aber auch eine konstruktive Partizipationskultur der konkret an einem

Prozess beteiligten Akteure. Falls eine solche nicht bereits vorliegt – wie häufig bei Konfliktsituationen –, sollte sie (von den Dienstleister/innen, Prozessbegleiter/innen und Auftraggeber/innen) im Vorfeld eines Beteiligungsprozesses geschaffen werden. Die Konzeption und Durchführung eines Beteiligungsprozesses kann noch so gut sein; ebenso bedeutsam ist, ob die Ausgangsbedingungen so sind (oder im Prozess geschaffen werden), dass sich alle beteiligten Akteure mit Offenheit und einer Haltung begegnen, die von Kriterien wie Respekt vor dem anderen geprägt ist, und kooperativ nach Lösungen suchen können – oder ob Angst und ein gegenseitiges Freund-Feind Denken vorherrschen. Ein solch erweiterter Begriff von Partizipationskultur und seine vielfältigen Dimensionen gilt es in Zukunft zu erarbeiten. Das vorliegende Buch ist ein erster wegweisender Aufschlag in diese Richtung.

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