

Beteiligungsverfahren zwischen Inklusion und Konvergenz

—

Ein analytisch-deskriptives Modell

Von der Fakultät der Wirtschafts- und Sozialwissenschaften der Universität Stuttgart zur
Erlangung der Würde einer Doktorin der Wirtschafts- und Sozialwissenschaften

(Dr. rer. pol.) genehmigte Abhandlung

Vorgelegt von

Regina Schröter,

geb. in Bietigheim-Bissingen

Hauptberichter: Prof. Dr. Dr. h.c. Ortwin Renn

Mitberichter: Prof. Dr. Oscar Gabriel

Tag der mündlichen Prüfung: 12.01.2018

Institut für Sozialwissenschaften der Universität Stuttgart

2017

Für meinen Mann und meine Eltern.

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung.....	5
Abstract	7
Vorwort	8
1 Einleitung	10
1.1 Problemhintergrund.....	10
1.2 Fragestellung	16
1.3 Aufbau der Diskussion	19
2 Definitionen.....	21
2.1 Von Definitionen und vom Definieren.....	21
2.2 Politische Partizipation, Öffentlichkeitsbeteiligung oder Bürgerbeteiligung?	23
2.2.1 Politische Partizipation.....	23
2.2.2 Öffentlichkeitsbeteiligungsverfahren	24
2.2.3 Bürgerbeteiligungsverfahren	27
2.2.4 Anordnung der Begriffe	28
3 Exkurs: Die gesellschaftliche Bedeutung politischer Partizipation	33
3.1. Politische Partizipation in der Moderne	33
3.2 Zusammenfassung.....	46
4 Die Grundlagen und Grenzen des Modells	48
4.1 Beteiligungsverfahren zwischen Handlung und Prozess	48
4.2 Inklusion und Konvergenz – die Grenzen des Modells	58
4.2.1 Modellgrenzen: Inklusion – die Gruppe der Beteiligten.....	59
4.2.2 Modellgrenzen: Inklusion, Beteiligungsgegenstand	63
4.2.3 Modellgrenzen: Konvergenzprozess	66
4.2.4 Modellgrenzen: Konvergenz Verfahrensergebnis.....	69

4.3	Was sonst noch von der Analogie zu Wahlen gelernt werden kann	71
5	Stand der Forschung.....	76
5.1	Überblick: Auf Inklusion und Konvergenz bezogene Ansätze	76
5.1.1	Das neoliberalistische Konzept.....	79
5.1.2	Das deliberative Konzept	86
5.1.3	Das funktionalistische Konzept.....	93
5.2	Zusammenfassung.....	100
5.3	Was aus den theoretischen Betrachtungen bereits gelernt werden kann.....	103
6	Das Modell	104
6.1	Rationalität	105
6.2	Beteiligungsverfahren und Reflexion.....	109
6.3	Definition der Situation.....	111
6.3.1	Definition der äußeren Situation „Beteiligungsverfahren“	113
6.3.2	Definition der inneren Situation „Beteiligungsverfahren“	115
6.3.3	Zwischenresümee und Konsequenzen	117
6.4	Die Logik der Selektion	118
6.4.1	Präzisierung der inneren Definition der Situation.....	119
6.4.2	Präzisierung der Definition der äußeren Situation	121
6.4.3	Festlegung einer Handlung.....	121
6.4.4	Zwischenresümee und Konsequenzen	122
6.5	Die Logik der Aggregation?.....	123
6.5.1	Konvergenz durch die Kraft der Überzeugung des besseren Arguments	124
6.5.2	Konvergenz durch optimale Verteilung der Ressourcen.....	125
6.5.3	Konvergenz durch Anschlussfähigkeit.....	127
6.6	Prozess der Konvergenz!.....	128

7 Diskussion	131
8 Was bleibt?	141
Literatur	145
Anhänge	163

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Definitionen und Designate im Überblick	31
Abbildung 2: Definitorische Unterscheidungshierarchie	32
Abbildung 3: Politischer Prozess und Beteiligungsverfahren	53
Abbildung 4: Methodologischer Individualismus und Beteiligungsverfahren;	56
Abbildung 5: Theoretische Ansätze im Vergleich	102

Zusammenfassung

Viele Fragen im Zusammenhang mit der praktischen Durchführung von Bürgerbeteiligung beschäftigen sich mit der optimalen Durchführung der Verfahren selbst, aber auch mit dem Erreichen bestimmter Ziele (vgl. Beierle 1998: 15; Rowe/Frewer 2004: 548f.; Rowe/Frewer 2005: 252). Zu diesen Fragen lässt sich in der fachlichen Diskussion ein weitläufiger Korpus an Literatur finden: allerdings scheint keiner die Autoren zu einem allgemein befriedigenden Ergebnis mit hinreichenden Antworten gelangt zu sein, da die Fragen über einen langen Zeitraum hinweg immer wieder in ähnlicher Weise gestellt werden.

Ursächlich für dieses Problem ist unter anderem, dass diese Art der Fragestellungen, neben einer theoretisch-empirischen Dimension eine normative Konnotation enthalten. Diese Grundlage erschwert es häufig, vergleichbare Forschungsergebnisse zu erzeugen, und sie führt zu einer hohen Komplexität, die sich insgesamt nur schwer bearbeiten lässt.

Zwar existieren auch Untersuchungen, die Beteiligungsverfahren stärker aus einer theoretisch-empirischen Sicht betrachten, sie scheinen sich jedoch v. a. im deutschen Sprachraum erst langsam zu etablieren. Etwas überspitzt formuliert lässt sich angesichts dieser Ausgangslage formulieren, dass Beteiligungsverfahren häufig als eine Art Blackbox behandelt werden.

Da Konvergenz meist ein zentrales Ziel ist, wenn es um die Durchführung von Beteiligungsverfahren geht, beschäftigen sich die folgenden Überlegungen mit der Frage, inwiefern es möglich ist, mithilfe bestehender Ansätze aus der Handlungs- und Systemtheorie ein analytisch-deskriptives Modell abzuleiten, welches den Prozess der Konvergenz in Beteiligungsverfahren nachvollziehbar macht.

Vor dem Hintergrund dieser Frage werden hauptsächlich drei sozialwissenschaftliche Konzepte diskutiert: das neoliberalistische Konzept, das deliberative Konzept sowie das funktionalistische Konzept. Jedes wird nach seiner spezifischen Antwort auf die Frage der Konvergenz befragt. Die jeweiligen Ideen werden dann in ein deskriptiv-analytisches Modell überführt, welches ohne normative Annahmen auskommt, dafür aber grundsätzlich eine empirische Anwendung (die nicht Gegenstand der Arbeit ist) anvisiert.

Zum einen soll damit ein Vorschlag gemacht zum möglichen Umgang mit einigen der Probleme im Bereich der Forschung zu Beteiligungsverfahren erarbeitet werden. Zum anderen sollen die Überlegungen auch als Anstoß verstanden werden, die vorhandene (vielfältige)

sozialwissenschaftliche Theorie wieder stärker in die Forschung mit einzubeziehen, und bereits vorhandenes Wissen zu nutzen; ganz unter dem Motto „Bringing theory back in!“.

Abstract

The majority of the research in the field of public and citizen participation peruses pragmatic questions, i. e., the optimization of the process flow or the achievement of certain preassigned objectives (vgl. Beierle 1998: 15; Rowe/Frewer 2004: 548f.; Rowe/Frewer 2005: 252). Correspondingly, an extensive body of scientific literature can be found. Yet, these responses appear to be inappropriate, as the same questions iterate almost similarly over an extended period.

One reason that contributes to this problem is that these types of questions contain a normative connotation next to a theoretical and empirical dimension, thereby adding complexity to the research topic and making it increasingly difficult to provide comparable research findings. Although some theoretical and empirical research was conducted in the last years, this kind of research proves to establish itself in a slow process, especially within the German-speaking context. In proactive terms, one could postulate that participation processes are commonly considered as a kind of “black box” within the current debate.

Since convergence is one of the core objectives when it comes to the conduction of participation processes, the discussion within this work considers the question to what extent an analytical-descriptive model, which comprehends the process of convergence within participation processes, can be outlined on the basis of existing approaches within action and systems theory.

Against this background, the discussion mainly includes three theoretical concepts; that is the neo-liberal concept, the deliberative concept and the functionalist concept, exploring their respective idea of convergence. In a next step, those ideas are transferred in a descriptive-analytical model, which excludes normative assumptions, but generally aims at being appropriate to an empirical application (the empirical application is not part of this work).

In this way, the discussion brings forward suggestions of how to cope with some existing research problems in the field of public and citizen participation. Secondly, the considerations can be understood as an impulse to integrate the existing social science’s theory into recent research achieving a better usage of already existing knowledge – in short: “Bringing theory back in!

Vorwort

Konflikte und Debatten zum Thema Energie erscheinen in Deutschland immer wieder auf der politischen Agenda. Das ist keineswegs verwunderlich, denn die Entwicklung der Menschheit war und ist von der Energieerzeugung und -nutzung abhängig. Beispielsweise wurde die Industrialisierung des 19. Jh. erst durch die Nutzung fossiler Energieträger (u. a. Kohle) möglich. Dadurch wurden die Wachstumsschranken stark erweitert, die zuvor durch die Nutzung regenerativer Energien (v. a. Holz) eng begrenzt waren (vgl. Geißler 2008: 22; Reiche 2008: o. S.; Renn 1996: 87; Schröter 2009: 19).

Eine der jüngeren Entwicklungen dieser Debatte lässt sich unter dem Leitbild der Energiewende subsumieren. Damit ist ein transformierender Prozess des Energiesystems gemeint, der sich keineswegs allein auf den viel zitierten Ausstieg aus der Kernenergie beschränkt. Vielmehr kulminiert dieser Prozess in drei Zielen: Dem Klimaschutz, der Stärkung erneuerbarer Energien und der Steigerung der Energieeffizienz, um den Primärenergieverbrauch zu verringern (vgl. Fischer 2011: 16f.; Schroeter et al. 2016: 116¹). Aus politischer Sicht ist vor allem die Tatsache neu, dass ein parteiübergreifender Konsens den Beschluss trägt. Dieser Umstand wurde von den Ereignissen 2011 in Fukushima befördert (vgl. Fischer 2011: 15; Renn 2011: 3).

Mit dem Beschluss wird allerdings auch sichtbar, dass die Gestaltung von Rahmenbedingungen, notwendig wird, die zur Umsetzung der Ziele beitragen. Der Umbau des Energiesystems unter gleichzeitiger Vermeidung wirtschaftlicher Einbußen wird zu einer gesellschaftlichen Herausforderung. Die Zauberformel, die hier angewendet wird, ist das Prinzip der Nachhaltigkeit. Damit ist eine paritätische Verfolgung von umweltpolitischen Zielen, wie Klimaschutz, ökonomischem Wachstum und sozialen Zielen gemeint (vgl. Fischer 2011: 19).

Mit dem Wandel des Energiesystems gehen daher auch spürbare Veränderungen für die Gesellschaft einher. Diese umfassen Verschiedenes, vom Bau neuer Anlagen zur Energieerzeugung bis hin zu Veränderungen des Alltags in Bezug auf Energieverbrauch und Mobilitäts-

¹ Im Rahmen des Projektes Helmholtz-Energy TRANS und eigenständigen Vorarbeiten wurde bereits Material auch im Zusammenhang mit dieser Arbeit veröffentlicht. Diese Stellen werden aus Gründen der Transparenz entsprechend kenntlich gemacht.

verhalten, z. B. durch den Einsatz von Smartgrids. Insofern birgt der geplante Wandel gesellschaftliche Konfliktpotenziale, welche auch durch Proteste zum Ausdruck kommen (vgl. Schroeter 2016; Schröter 2015: 1f.; Schröter 2016).

Um Fragestellungen zu behandeln, die mit dem derzeit geplanten Wandel des Energiesystems in Deutschland zusammenhängen, wurde im Jahre 2011 vom BMBF das Forschungsprojekt Energy-TRANS in Zusammenarbeit mit der Helmholtzgemeinschaft initiiert. Dabei wurden verschiedene Perspektiven auf die Energie-Wende eröffnet, die sich von der Erstellung verschiedener Szenarien in Bezug auf das Stromnetz bis hin zu umweltpsychologischen Analysen erstrecken. Die hier vorliegende Arbeit fügt sich in diesen Hintergrund ein. Sie entstand aus Überlegungen zur Frage, welche partizipativen Methoden im Zuge der Energiewende besonders adäquat sind, gesellschaftliche Konflikte zu bearbeiten. In den hier vorgestellten Diskussionen wird allerdings dieser Bezugsrahmen in den Hintergrund gerückt, zugunsten allgemeiner theoretischer Argumente, die auch in andere Kontexte transferiert werden können. Auch der theoretische Fokus hat sich im Verlauf der Arbeit verschoben und beschäftigt sich nun mit der Frage der Konvergenz in Beteiligungsverfahren.

Vor diesem Entstehungshintergrund möchte ich allen Kollegen im Energy-TRANS-Projekt danken, die mich durch Diskussionen und Vorstellung ihrer Arbeiten inspirierten und dadurch zu folgenden Ausführungen beigetragen haben. Insbesondere (bzw. darüber hinaus) gilt folgenden weiteren Personen mein ausdrücklicher Dank: meinem Doktorvater Ortwin Renn und Oscar Gabriel für die Bereitschaft zur Übernahme der Rolle des 2. Gutachters. Weiterhin danken möchte ich Rüdiger Goldschmidt, Jürgen Hampel, Andreas Klinke, Uwe Pfenning, Oliver Scheel, Thomas Webler, Michael Zwick sowie meinen Eltern und meinem Mann für ihre Unterstützung.

1 Einleitung

1.1 Problemhintergrund

Bürger- bzw. Öffentlichkeitsbeteiligung² ist derzeit *en vogue*. Dieser Umstand hat verschiedene Ursachen. Er hängt maßgeblich mit einem bzw. mehreren Diskursen zusammen. Diese haben sich in der (Sozial-) Wissenschaft, der Politik, aber auch der Öffentlichkeit in den letzten Jahren und Jahrzehnten etabliert (vgl. Merkel 2014: o. S).

Innerhalb der sozialwissenschaftlichen Diskussion lassen sich mindestens drei damit zusammenhängende Forschungsrichtungen finden: 1) Die (empirische und theoretische) Demokratieforschung, 2) modernisierungstheoretische Ansätze sowie in deren Anschluss die Protestforschung und schließlich 3) die Forschung zu Bürger- und Öffentlichkeitsbeteiligung bzw. politischer Partizipation (vgl. Nolte 2011: 6–10).

In der theoretischen und empirischen Demokratieforschung wird in diesem Zusammenhang häufig diagnostiziert, dass in vielen, hauptsächlich europäisch geprägten Staaten, sich die Demokratie derzeit in einer Krise befinde. Diese Aussage erscheint zunächst wenig alarmierend vor dem Hintergrund von Krisendiagnosen, die fast so alt sind wie die Demokratie selbst³ (vgl. Merkel 2015: 7; Schroeter 2016: 71). Betrachtet man die modernen Diagnosen allerdings genauer, so erscheint die Lage durchaus ernst. Die Autoren stützen ihre Feststellungen oft auf empirische Daten, z. B. auf den Rückgang des Vertrauens gegenüber politischen Entscheidungsträgern und politischen Institutionen, auf den Rückgang der Beteiligung an Wahlen oder auch auf sinkende Zahlen der Parteimitgliedschaften, um nur einige zu nennen (vgl. Alemann 2003: 188f; Kornelius/Roth 2004: 34, 68; Merkel 2015: 8f.; Schroeter 2016: 71).

Diese Deutungen werden häufig durch Erkenntnisse aus der Protestforschung ergänzt, denn die große Aufmerksamkeit, die die Debatte um die Krise der Demokratie massenmedial in den letzten Jahren genossen hat, kann auch auf mehrere Protestereignisse zurückgeführt werden. Vor allem seit der Jahrtausendwende lassen sich diese Proteste verstärkt beobachten.

² Im Folgenden wird immer wieder der Begriff „Beteiligungsverfahren“ verwendet. Er subsumiert sowohl Bürger als auch Öffentlichkeitsbeteiligungsverfahren. Zur Frage einer genauen Definition der Begriffe vgl. Kapitel 2.

³ Bereits Aristoteles und Plato hatten ähnliches behauptet (vgl. Merkel 2015: 7).

Sie richteten (und richten) sich auch gegen Groß- und Infrastrukturprojekte. Besonders Proteste gegen das Bahnprojekt Stuttgart 21 werden oft als eine Art Initialzündung für teilweise massive Proteste gegen Großprojekte in der jüngeren Zeit betrachtet. [*Details zur Frage, wie sich die aktuellen Proteste von den Protesten der Neuen Sozialen Bewegungen der 80er Jahre unterscheiden finden sich Anhang i*] (vgl. Butzlaff et al. 2013: 49; Schröter 2015; Schröter 2016⁴; Schroeter 2016: 67).

Umfragen unter den Protestteilnehmenden spiegeln die Ergebnisse der Daten wider, aus welchen sich die Krisenbefunde speisen, beispielsweise die Wahrnehmung der Bürger⁵, dass politische Entscheidungen über ihre Köpfe hinweg getroffen werden. Die Bürgerinnen fühlen sich in ihren Belangen häufig übergangen und begegnen „der Politik“ und „der Wirtschaft“ deshalb mit Misstrauen (vgl. Becké et al. 2011: 16; Bebnowski 2010: 16; Schröter 2015: 5; Schröter 2016: 121; Schroeter 2016: 71).

Das Phänomen der sogenannten „Wutbürger“, wie sie häufig in den Massenmedien genannt werden, scheint für den politischen Prozess, aber auch für konkrete Projekte und ihre Umsetzung, immer mehr ein Problem zu werden (vgl. Kurbjuweit 2010: 26f.; Schroeter 2016: 71). Der Kern des Problems lässt sich dabei in wesentlichen Teilen darauf reduzieren, dass sich die legitimatorische Basis politischer Entscheidungen wenigstens in diesen speziellen Fällen scheinbar verändert hat. Obwohl die institutionellen Grundlagen politischen Entscheidens zumindest prinzipiell in der Bundesrepublik seit mehr als 60 Jahren bestehen, scheint ein einfacher Verweis der Planungsträgerinnen eines Großprojektes auf die Legalität ihres Vorhabens alleine nicht mehr auszureichen. Verwaltungsverfahren und Genehmigungen im Rahmen der gesetzlichen Grundlagen werden von den Betroffenen in diesen Fällen nicht mehr oder nur eingeschränkt als legitim erachtet (vgl. Jörke 2011: 13; Renn 2013: 6; RWE 2013: 23; Schröter 2015: 1). Dies kann zu einer erheblichen Beeinträchtigung der Projekte beitragen, denn Klagen und Proteste gegen die Vorhaben können diese um Jahre verzögern, ihre Kosten massiv erhöhen und zu Ansehens- und Vertrauensverlusten für die Beteiligten führen

⁴ In diesem Aufsatz wurden einige der Ergebnisse die in dieser Arbeit angesprochen werden, v. a. in Kapitel 3 und *Anhang i*, bereits veröffentlicht.

⁵ Der Begriff Bürger bzw. Bürgerinnen bezieht jeweils alle Personen einer bestimmten Staatsbürgerschaft mit ein, unabhängig von ihrem Geschlecht. Diese Formulierung wurde gewählt, um den Lesefluss und die Verständlichkeit des Textes zu erhöhen. Dieser Grundsatz gilt auch für andere, ähnliche Formulierungen wie EntscheidungsträgerInnen, AutorInnen usw...

(vgl. Kurbjuweit 2010: 26f.; VDI 7000 2013: 3). Paul Nolte konkludiert angesichts dieser Lage etwas zugespitzt, dass „(...) es in Deutschland bei großen Infrastrukturvorhaben geradezu die Regel zu werden scheint (...) einer zweiten Legitimation durch die partizipatorische Protestdemokratie [zu; R. S.] bedürfen (...)“ (Nolte 2011: 11) (vgl. Schröter 2015: 1).

Die Ursachen dieser Veränderung in der Einstellung der Bevölkerung gegenüber dem politischen System n, werden aus mindestens zwei Perspektiven diskutiert. Einerseits wird diese Erscheinung in einem auf Modernisierungstheorien bezogenen Diskurs bearbeitet. Dieser findet sich auch innerhalb prominenter theoretischer Überlegungen, wie z. B. in der Theorie des kommunikativen Handelns bei Jürgen Habermas. Grundsätzlich gehen derartige Überlegungen meist von Transformationsprozessen in der Gesellschaft aus, die unter anderem zu einer Verstärkung bzw. verstärkten Wahrnehmung der gesellschaftlichen Ambivalenz/Ambiguität in Bezug auf politische Entscheidungen führen (dazu Näheres in Kapitel 3). Derartige Überlegungen werden oft z. B. auch im Zusammenhang mit Themen wie Risiko und partizipativer Technikfolgenabschätzung vorgetragen (vgl. Bora/Hausendorf 2009b: 478; Braun/Kropp 2010: 774; Habermas 1995 (1981)a: v. a. 225–355; Habermas 1995 (1981)b: v. a. 229–293).

Andererseits finden solche Diskussionen im Bereich der Demokratietheorie statt. Neben prominenten Autoren, die dabei eine eigene Interpretation der aktuellen Herausforderungen vertreten, wie z. B. Colin Crouch in „Postdemokratie“, kritisieren viele Autorinnen die Vorstellung der repräsentativen Demokratie und schlagen deren Weiterentwicklung vor (vgl. Crouch 2003; Klages 2015; Beyme 2003: 29f). Die Bandbreite der Überlegungen reicht dabei von der Reformierung der Parteienfinanzierung über den Ruf nach der Limitierung von Amtszeiten von Bundestagsabgeordneten und Politikern bis hin zur Einführung von Vorwahlen, um nur einige wenige zu nennen (vgl. Beyme 2003: 34f., 39; Schroeter 2016: 76).

Besondere Popularität in diesem Feld genießen insbesondere zwei Gruppen von Vorschlägen, die sich einerseits mit dem Schlagwort „direkte Demokratie“ und andererseits mit dem Schlagwort „partizipative Demokratie“ versehen lassen. Unter dem Gesichtspunkt der direkten Demokratie wird diskutiert, inwiefern direktdemokratische Verfahren z. B. Plebiszite, dazu geeignet sind, in bestimmten Situationen die Bürger an politischen Entscheidungen teilhaben zu lassen. Obwohl v. a. auf Landes- und Kommunalebene grundsätzlich verschiedene Möglichkeiten dazu existieren, wurden sie in der Vergangenheit eher in geringem Umfang genutzt (vgl. Beyme 2003: 39ff.). Die zweite Gruppe von Vorschlägen bezieht sich auf

die Durchführung von Öffentlichkeits- und Bürgerbeteiligungsverfahren. Diese Verfahren unterscheiden sich von der ersten Gruppe häufig durch den informellen Charakter ihrer Ergebnisse, aber auch dadurch, dass meist nur eine kleine Gruppe, gemessen an der Gesamtzahl der prinzipiell zur Beteiligung berechtigten Personen, an den Verfahren teilnimmt (vgl. Klages 2014: 2ff.; Schröter 2016: 119).

Insbesondere diese Verfahren werden derzeit sowohl in der Öffentlichkeit als auch in der Wissenschaft als möglicher Beitrag zur Lösung der angesprochenen Probleme diskutiert (vgl. Schroeter et al. 2016: 116). Die Vorzüge, die mit diesen Verfahren in Verbindung gebracht werden, lassen sich dabei im Rückgriff auf drei Dimensionen zusammenfassen:

1. normative Dimension: Auf dieser Ebene wird der positive Effekt diskutiert, den die Verfahren auf die Demokratie, bzw. die demokratische Performanz des politischen Systems haben. Diese Vorstellungen können als eine Art Gegenentwurf zum Ideal der repräsentativen Demokratie verstanden werden: Den diskursiven Verfahren liegt die Vorstellung zu Grunde, dass die Bürgerinnen selbst am besten beurteilen können, welche Interessen sie haben. Sie sollten deshalb direkt in Entscheidungsprozesse mit einbezogen sein. Aus demokratiethoretischer Perspektive können die Verfahren daher als Versuch verstanden werden, die Bürger maximal an einer politischen Entscheidung teilhaben zu lassen. Partizipative Verfahren leisten somit einen Beitrag, das Gleichheitsprinzip und Freiheitsprinzip umfassender umzusetzen, ohne dass in modernen Massendemokratien das Ideal der antiken Ekklesia⁶ zu erreichen wäre (vgl. Dahl 1989: 213; Fuchs 2004: 25; Stirling 2006: 96).

In den Augen der meisten Autoren sind die Verfahren deshalb kein Ersatz für die herkömmliche, demokratisch legitimierte Entscheidungsfindung mittels Parlament und Verwaltung, denn es geht beim Einsatz partizipativer Verfahren nicht um direkt-demokratische Entscheidungen in einem kleinen Kreis (welche undemokratisch wären), und auch nicht um das Erreichen eines Konsenses bei gesellschaftlichen Kontroversen. Vielmehr ist das pragmatische Ziel, die politischen Entscheidungsträger für die Wünsche der Bevölkerung zu sensibilisieren. Die Verfahren werden deshalb

⁶ Der Begriff Ekklesia bezieht sich auf die Volksversammlungen der Bürger der Polisdemokratien im antiken Griechenland, z. B. in Athen (vgl. Vorländer 2014: o. S.)

auf normativer Ebene als deliberative Erweiterung der parlamentarischen Demokratie betrachtet und haben eine beratende Funktion (Fiorino 1990: 227f.; Hennen et al. 2004: 5f.; Reed 2008: 2424; Wesselink et al. 2011: 2690).

2. funktionale Dimension: Auf dieser Ebene können Argumente eingeordnet werden, die Beteiligungsverfahren als funktionalen Beitrag zu den aktuellen Herausforderungen der Demokratie betrachten, wobei die Entscheidungsträgerinnen die Verfahren aus ihrer Sicht instrumentell anwenden. Mithilfe von Beteiligungsverfahren können Interessen und Meinungen unterschiedlicher Gruppen abgefragt, verhandelt und in den politischen Entscheidungsprozess einbezogen werden (vgl. Goodin/Dryzek 2006: 232; Gonzáles et al. 2008: 304; Rowe et al. 2008: 420; Wesselink et al. 2011: 2690). Bei der Durchführung der Verfahren wird versucht, durch den Einsatz von Entscheidungsverfahren zu sachlich besseren Entscheidungen zu kommen. Dabei bezieht sich die sachliche Verbesserung der Entscheidungen auf den Einbezug von Wissen der verschiedenen beteiligten Akteure: vor allem das Erfahrungswissen der Bürger wird stärker durch den Einsatz partizipativer Verfahren reflektiert und genutzt. Die unterschiedlichen Formen von Wissen können dazu verwendet werden, eine später getroffene Entscheidung besser zu begründen, aber auch dabei helfen, dass getroffene Entscheidungen wie geplant wirken (vgl. Beierle 1998: 1; Gonzáles et al. 2008: 304; Hennen et al. 2004: 6, 55; Rowe/Frewer 2000: 7).
3. substantielle Dimension: Diese Dimension ist argumentativ eng verknüpft mit einer deliberativen Vorstellung von Demokratie. Entsprechend wird auf dieser Ebene betont, dass einer der Vorzüge von Bürgerbeteiligung deren positiver Einfluss auf den Austausch von Informationen zwischen den Beteiligten ist. Im Unterschied zur funktionalen Sichtweise geht es auf der substantiellen Ebene zwar auch um die Optimierung von Entscheidungen, dabei ist es jedoch auf dieser Ebene möglich, die politischen Ziele, welche mit den Entscheidungen in Verbindung stehen, zu verändern oder zu einer Entscheidung völlig neue Optionen in den Entscheidungsprozess einzubringen. Das Ziel vor diesem Hintergrund ist, Entscheidungsprozesse um neue Sichtweisen zu erweitern. Dadurch sollen insgesamt fairere Entscheidungen im Hinblick auf die Interessen der verschiedenen Beteiligten erreicht werden. Der Ausgleich partikularer Interessen in der Politik hat im Vergleich zur instrumentellen Dimension damit einen hohen Stellenwert (vgl. Wesselink et al. 2011: 2690).

Zusammenfassend kann damit zunächst festgehalten werden, dass Beteiligungsverfahren auf verschiedenen Ebenen die aktuellen Probleme von politischen Entscheidungsprozessen in den Blick nehmen, auch im Kontext von Groß- und Infrastrukturprojekten. Zumindest ist dies die vorherrschende Deutung, die sich derzeit in der Literatur im Bereich Bürgerbeteiligung und politische Partizipation widerspiegelt. Entsprechend dieser Argumentation scheint deshalb auch das stetig wachsende Spektrum an Überlegungen, die sich mit dem Thema Bürger- bzw. Öffentlichkeitsbeteiligung beschäftigen, kaum verwunderlich. Darin werden sehr unterschiedliche Fragestellungen adressiert. Eine der zentralen Fragen ist, wie Beteiligungsverfahren gestaltet werden können, damit sie den im Vorfeld festgelegten Zielen möglichst entsprechen und gleichzeitig positiv zu der skizzierten Ausgangsproblematik beitragen.

Sehr häufig wird diese Frage mit der Auswahl eines geeigneten Verfahrensformats⁷ in Verbindung gebracht. Die zugrundeliegende Vorstellung dabei ist eine instrumentelle: Verfahrensformate unterscheiden sich, genau wie die Entscheidungsprozesse, in welchen sie Anwendung finden. Je besser das Format zum Kontext, in welchem es angewendet wird, „passt“, desto „besser“ ist das Ergebnis, das erzeugt wird (vgl. Beierle 1998: 15; Rowe/Frewer 2004: 548f.; Rowe/Frewer 2005: 252).

Zu dieser Frage existiert mittlerweile ein reichhaltiges Portfolio an Literatur. Die meisten Vorschläge beruhen dabei implizit oder explizit auf einer typologischen Einordnung der Verfahren. Dort spiegelt sich neben der wissenschaftlich geleiteten Erfahrung die praktische Erfahrung der Autoren mit der Planung und Durchführung von Beteiligungsprojekten wider (vgl. Reed 2008: 2424f.). Webler et al. 2011 formulieren dazu: „Theorists and practitioners have argued that there is not one ‚best way‘ to achieve closure in all situations. Instead, the method must be appropriate to the context“ (Webler et al. 2011: o. S.).

Jedoch spiegelt sich in der stetig wachsenden Anzahl unterschiedlichster Vorschläge zur Einordnung und Auswahl von Beteiligungsformaten eine paradoxe Situation wieder: Einerseits besteht nach wie vor die Frage der optimalen Auswahl eines Beteiligungsformates. Gleichzeitig entsteht eine steigende Zahl an Überlegungen zur Beantwortung dieser Frage.

⁷ Vorstellung über die Vorgehensweise bzw. den Ablauf eines Beteiligungsformates z. B. Bürgerforum, Bürgerhaushalt etc.

Diese scheinen jedoch die Ausgangsfrage nicht hinreichend genug zu beantworten, denn sonst könnte auf immer neue Überlegungen in diesem Bereich verzichtet werden.

Wesentliche Erklärungsfaktoren für diesen Zustand lassen sich einerseits in der Tatsache finden, dass die Situationen, in welchen die Beteiligungsverfahren durchgeführt werden, komplex sind und nur sehr wenige theoretische Erkenntnisse darüber bestehen. Andererseits unterliegen der Auswahlfrage neben sachlichen Kriterien auch normative Überlegungen. Über die Anwendung der normativen Kriterien herrscht aber bislang noch keine Einigkeit; weder in der Wissenschaft noch in der Gesellschaft. Da die Ordnungsschemata meist nur eine bestimmte Position im Hinblick auf die mit der Beteiligung zu vertretenden Werte einnehmen, erscheinen sie aus einer jeweils anderen Position der Verbesserung bedürftig. Das führt zu einer Vielzahl unterschiedlichster Ordnungsvorschläge (ähnlich, jedoch mit Bezug zu Evaluation Rowe/Frewer 2000: 4).

1.2 Fragestellung

Diese Überlegungen führen zunächst zu erkenntnistheoretischen Konsequenzen für diese Arbeit. Die Argumentation dieser Arbeit folgt zwar den grundsätzlichen Deutungen, die bis jetzt (angesichts der Menge an Literatur zugegeben cursorisch) ausgeführt wurden, dabei soll jedoch ein explizit moderat-konstruktivistischer Standpunkt eingenommen werden.

Damit kann erkenntnistheoretische Entscheidung für die Arbeit in zwei Richtungen entfaltet werden: Zum einen kann auf ihrer Basis gesellschaftliche Ambivalenz ernst genommen werden, welche sich in Beteiligungsverfahren widerspiegelt. Zum anderen ermöglicht diese Position, die getätigten Überlegungen einzuordnen und die vorgenommenen Deutungen teilweise kritisch zu hinterfragen, denn die hier getroffenen Annahmen, werden ebenfalls als das Konstrukt einer Beobachterin verstanden. Die Annahme eines autologischen Beobachterstandpunktes, der die Beobachtung von Beobachtern ermöglicht, ohne selbst auf Deutungen zurückgreifen zu müssen, wird zurückgewiesen (vgl. Luhmann 1998: 33).

Diese Auffassung wird im Hinblick auf Beteiligungsverfahren insgesamt relativ wenig in der Literatur reflektiert⁸, und dies, obwohl es z. B. in Bezug auf den politischen Prozess

⁸ Diese Reflektion findet meist nur auf den Beteiligungsgegenstand bezogen statt.

bereits seit den 1980er Jahren Ansätze gibt, die diese Erkenntnisposition vertreten. Sie verstehen sowohl die Konstruktion von politischen Problemen, als auch die Konstruktion von möglichen Entscheidungsoptionen in Reaktion auf diese gleichermaßen als soziale Konstrukte. Beispiele dafür sind unter anderen das Advocacy-Coalition-Framework (Sabatier) oder der Multiple-Streams-Ansatz (vgl. Jenkins-Smith et al. 2014: 192; Zahariadis 2014: 32ff.).

Nimmt man diese Haltung jedoch ernst, ist in der derzeitigen Diskussion eine Leerstelle erkennbar: Es geht dabei um die Einnahme einer Beobachterperspektive, die in der sozialwissenschaftlichen (Handlungs-)Theorie sonst eher verbreitet ist. Sie versteht Beteiligungsverfahren als soziale Situationen. Diese Feststellung klingt zunächst trivial. Stellt man die Beobachterperspektive jedoch darauf um, erscheint Beteiligung nicht länger als eine normative Frage der Gestaltung oder als pragmatische Frage der „richtigen“ Durchführung von Beteiligungsverfahren. Vielmehr tritt der Aspekt hervor, dass Beteiligungsverfahren eng verknüpft sind mit sozialem Handeln und Entscheidungen. Zwar kann man in der Literatur Ansätze wie die Theorie des kommunikativen Handelns finden, die eine handlungstheoretische Perspektive auf Beteiligungsverfahren ermöglicht, allerdings bleibt diese Theorie normativ basiert. Innerhalb eines (empirisch)-analytisch ausgerichteten Wissenschaftsverständnisses gibt es dagegen kaum Versuche einen genuinen Ansatz zu erarbeiten, der sich mit Beteiligungsverfahren beschäftigt. Dies mag auch an der grundsätzlichen Ausrichtung von Handlungstheorien liegen, die in vielen Fällen das Handeln einzelner Akteure betrachtet, weniger aber die Frage berührt, wie z. B. Intersubjektivität zu denken ist. Auch ein weiterer, damit eng verbundener Punkt dürfte sich für einen derartigen Ansatz als schwierig erweisen, nämlich die Verknüpfung zwischen Mikro- und Makro-Ebene. Hier müsste in die aktuelle Diskussion zumindest die Frage einfließen, inwiefern die Hoffnung, Beteiligungsverfahren teleologisch einsetzen zu wollen, überhaupt begründet sein kann (vgl. Schneider 2005b: 184). Auch ohne die Gedanken der Theorie der sozialen Systeme in größerem Umfang zu diskutieren, ist es mit anderen Worten fraglich, ob der Durchgriff in Beteiligungsverfahren von der Planung und Durchführung auf das Ergebnis möglich ist (vgl. Luhmann 1998: 22f.).

Bringt man beide Punkte in einer Formulierung zusammen, so stellt sich die Frage der Konvergenz im Sinne eines gemeinsamen Beteiligungsergebnisses. Die zentrale Fragestellung dieser Arbeit ist deshalb:

Inwiefern ist es möglich, mithilfe bestehender sozialwissenschaftlicher Ansätze der Handlungs- und Systemtheorie, ein analytisch-deskriptives Modell abzuleiten, welches Strukturen ausweisen kann, die den Prozess der Konvergenz in Beteiligungsverfahren nachvollziehbar machen?

Etwas vereinfacht ausgedrückt versucht das angestrebte Modell Mechanismen auszuweisen, die plausibilisieren können, weshalb Beteiligungsverfahren in der Lage sein sollen, unterschiedliche Meinungen zu einem bestimmten Gegenstand ernst zu nehmen und dennoch (im Idealfall) zu einer Konvergenz im Sinne des Findens einer gemeinsamen Lösung zwischen allen Beteiligten zu führen. Die Arbeit involviert dabei viele Probleme, die derzeit in der sozialwissenschaftlichen Theorie ungelöst sind. Entsprechend kann mithilfe des Modells keine vollständige kausale Erklärung für das Zustandekommen eines Beteiligungsergebnisses angegeben werden (deshalb analytisch-deskriptives Modell; Konvergenz in Beteiligungsverfahren lässt sich in diesem Sinne eher als „Disputandum“ denn als „Explanandum“ verstehen).

Neben diesen Herausforderungen bezieht sich die Fragestellung auf einen überaus komplexen Gegenstand, der bis auf einen relativ eng festgelegten Bereich bestenfalls in Randbedingungen repräsentiert werden kann. Die Überlegungen der Arbeit werden deshalb zeigen, dass die sozialwissenschaftliche Theorie in Bezug auf ihren gegenwärtigen Stand und damit auch auf das ausgewiesene Modell nicht in der Lage ist, alle Fragen zu Beteiligungsverfahren zufriedenstellend zu beantworten.

Was soll diese Arbeit dann leisten? Die Intension hinter diesen Bemühungen ist, die individuellen und kollektiven Prozesse, die schließlich zum Ergebnis eines Beteiligungsverfahrens, wie etwa eines Bürgergutachtens, führen, besser nachvollziehbar zu machen und das existierende theoretische Wissen im Hinblick auf Beteiligungsverfahren stärker in die Diskussion einzubinden. Damit könnte auf Basis weiterer Forschung eine Grundlage für das bessere Verständnis der grundsätzlichen Funktionsweise von Beteiligungsverfahren geschaffen werden. Diesem Anspruch gemäß werden in dem hier verfolgten Ansatz möglichst theoretische Begriffe verwendet, die bei einer empirischen Anwendung eher unproblematisch sind (z. B. Akteur). Dagegen sollen normative Annahmen, wie z. B. eine ideale Sprechsituation, nicht in das Modell einfließen (vgl. Habermas 1973: 258).

Die Forschungsfrage macht es notwendig sich auf verschiedene theoretische Grundlagen zu beziehen. Deshalb wird im Folgenden ein relativ großes Portfolio an Überlegungen einbezogen. Auf diesem weiten Feld lassen sich Autoren aus den Bereichen Soziologie, Politikwissenschaften, Philosophie, zum Teil auch der Psychologie, finden. Die Schwierigkeit dieser Situation liegt darin, unterschiedliche Impulse aus diesen Bereichen in ein kohärentes Modell zusammenzuführen, da die Ideen der einzelnen Autoren keinesfalls widerspruchsfrei zueinander sind. Im Rahmen dieser Arbeit ist es aufgrund dieser Sachlage weder möglich noch beabsichtigt, diese Ansätze im Detail zu besprechen. Ebenso wenig werden die Differenzen zwischen den einzelnen Ansätzen ausführlich behandelt oder Auseinandersetzungen zwischen den einzelnen Autoren aufgelöst.

1.3 Aufbau der Diskussion

Die Diskussion der Arbeit wird sich in Kapitel 2 zunächst mit der Frage beschäftigen, wie die Begriffe „Bürgerbeteiligungsverfahren“, „Öffentlichkeitsbeteiligungsverfahren“ und „politische Partizipation“ zueinander ins Verhältnis gebracht werden können. Nach der Bestimmung entsprechender Arbeitsdefinitionen widmet sich ein relativ kurzer Abschnitt 2.3 der Frage nach einer vorläufigen Entscheidung bezüglich des „Erklärungsschemas“ welches für das analytisch-deskriptive Modell verwendet wird. Kapitel 3 befasst sich mit einem sozial-historischen Exkurs, der die gewonnenen Unterscheidungen in Verbindung mit den Definitionen anwendet. Für den Leser ergibt sich durch diesen relativ frühen und umfassenden Exkurs möglicherweise eine Irritation dahingehend, dass der Aufbau der Arbeit etwas unklar erscheint und die Zielrichtung der Argumentation zunächst verwaschen erscheint. Im Grunde könnte das Kapitel 3 beim Lesen auch übersprungen werden, allerdings greifen die folgenden Kapitel immer wieder auf die Deutungen des Exkurses zurück, der aus diesem Grunde als drittes Kapitel durchaus sinnvoll verortet ist. Unter Umständen ist es aber für die Leserin hilfreich, gedanklich den Exkurs tatsächlich als Kapitel zu lesen, das zwar inhaltlich relevant für das Verständnis der Arbeit ist, jedoch nicht in die eigentliche Argumentationslinie gehört. Im Gesamtkontext der Arbeit wird der Exkurs einerseits einige der einleitend vorgestellten Deutungen in Frage stellen, zum anderen bereitet das Kapitel auch die Festlegung der Modellgrenzen vor. Diese werden in Kapitel 4 ausführlich angesprochen und v. a. in einem Vergleich zwischen Beteiligungsverfahren und Wahlverfahren festgelegt.

Im Anschluss an diese allgemeineren Überlegungen, wie das Modell gestaltet werden sollte, wird der aktuelle Stand der Forschung (Kapitel 5) dargelegt. Die Tatsache, dass dies relativ spät innerhalb der Arbeit geschieht, ist damit zu begründen, dass diese ausschließlich die theoretischen Ansätze enthält, die für die Erstellung des Modells notwendig sind. Durch die Konzentration auf wenige Ansätze wird es möglich, diese bereits auf verschiedene Gesichtspunkte hin zu diskutieren, die im weiteren Verlauf für die Erstellung des Modells wichtig sind. Dazu sind allerdings einige grundsätzliche Festlegungen im Vorfeld notwendig, um die relevanten Aspekte für die Diskussion zu identifizieren, die ebenfalls in Kapitel 5 erarbeitet werden. Für den Leser ist es auf diese Weise besser zu verstehen, weshalb bestimmte Sachverhalte diskutiert werden.

Schließlich fließen die Ergebnisse direkt in das Modell, welches in Kapitel 6 erarbeitet wird, ein. In Kapitel 7 werden die Erkenntnisse der Arbeit in Bezug auf den eingangs erläuterten Problemhintergrund diskutiert. Ferner werden einige Ideen für weitere Forschung vorgestellt, bevor abschließend (Kapitel 8) die Ergebnisse der Arbeit auf die Forschungsfrage bezogen werden.

Um die Orientierung zu erleichtern, enthält jedes Kapitel zu Beginn einen kurzen Abschnitt, in dem die jeweilige inhaltliche Ordnung detaillierter vorgestellt wird; viele Abschnitte enthalten darüber hinaus am Ende eine kurze Zusammenfassung der wesentlichen erarbeiteten Punkte.

2 Definitionen

Dieser Abschnitt beschäftigt sich gleichzeitig mit zwei Fragen, zum einen, wie Begriffe generell bestimmt werden können (2.1). Zum anderen, auf welche Weise die Begriffe „politische Partizipation“, „Öffentlichkeitsbeteiligung“ und „Bürgerbeteiligung“ voneinander abgegrenzt werden können (2.2). Dies ist einerseits angesichts der großen Vielfalt, wie die Begriffe in der Literatur verwendet werden notwendig, andererseits bilden die relativ aufwändigen Überlegungen zu den Grundlagen des Definierens eine wesentliche Voraussetzung zur Erstellung des analytisch-deskriptiven Modells. Wie sich zeigen wird, ist mit ihrer Hilfe die Interpretation von Beteiligungsverfahren als intersubjektiver Prozess ebenso möglich wie ihre Deutung als individuelle Handlung. Entsprechend werden die Überlegungen unter anderem in Kapitel 4 explizit wieder aufgegriffen.

2.1 Von Definitionen und vom Definieren

Eine häufige Vorgehensweise bei Definitionen ist, diese nominal festzulegen. Nominale Definitionen sind Festlegungen von Begriffen durch weitere Begriffe, das bedeutet, das Definiendum wird mithilfe des Definiens festgelegt. Zwischen den Teilen wird eine tautologische Relation postuliert (vgl. Diekmann 2005: 138; Schnell et al. 2005: 50f.). Nominale Definitionen besitzen keinen empirischen Gehalt und lassen sich deshalb nicht in Bezug auf ihre Wahrheit überprüfen (vgl. Aristotele (Edghill) 2008, o. S.; Schnell et al. 2005: 52).

Auf Grund der äquivalenten Strukturen zwischen Definiens und Definiendum ergibt sich zwingend, dass die Relation zwischen zwei Begriffen entweder bestimmbar ist durch 1.) den Vergleich der beiden Begriffe selbst (z. B. Schimmel vs. Rappen) oder 2.) durch die Relation beider Definiencia (z. B. weißes Pferd vs. Schwarzes Pferd). Da das Definiens mehr Merkmale umfasst als das Definiendum, lässt sich durch einen Vergleich zweier Definiencia die Relation zwischen zwei nominal definierten Begriffen häufig inhaltlich näher beschreiben als durch den Vergleich der beiden Begriffe selbst.

Indem beide Definiencia zueinander ins Verhältnis gesetzt werden, wird das Vorgehen der nominalen Definition quasi umgekehrt, denn die Aufmerksamkeit liegt nunmehr nicht auf der Festlegung von Äquivalenzen, sondern auf der Festlegung von Differenzen. Dies führt

zur Idee, einen Begriff durch Unterscheidung von anderen Begriffen festzulegen. Implizit wird damit die Frage gestellt, was eben gerade nicht mit dem Begriff gemeint ist.

Diese Überlegungen führen zu einer Logik, die mit Differenzschemata arbeitet. Zunächst ist dieser Idee zufolge davon auszugehen, dass die Bezeichnung eines Gegenstandes nicht ohne das Treffen einer Unterscheidung vorgenommen werden kann (vgl. Spencer-Brown 1997 (1969): 1).

Um die Frage zu beantworten, wie ein Begriff möglichst präzise definiert werden kann, scheint es vorteilhaft, die beiden definitorischen Vorgehensweisen miteinander zu verknüpfen. Diese Überlegung geht im Grunde auf die Kategorienlehre von Aristoteles zurück und wird bis heute z. B. beim Erstellen von Klassifikationen verwendet (Aristotele (Edgill) 2008, o. S.; Busche o. J.: 42). Ein Beispiel dafür findet sich in der Kategorisierung unterschiedlicher Typen von demokratischen Regimen nach Sartori. Er wendet diese Überlegungen in einer für die folgende Diskussion interessante Weise an, denn er führt in seiner Kategorisierung die Vorstellung einer „Ladder of Generality“ ein (vgl. Collier/Levitsky 1997: 435f.).

Dabei wird zunächst ein übergreifendes, allgemeines Konzept benannt, welches im Folgenden weiter differenziert wird. Die Anordnung von Begriffen auf einer Ebene meint, dass auf alle diese Begriffe die gleichen Kriterien angewendet werden. Der Verlust von Trennschärfe eines Begriffes wird dadurch vermieden, dass er tiefer angeordnet und mit mehr Merkmalen versehen wird. Fasst man mehrere, eng umrissene Begriffe in einem weiteren Begriff zusammen, der seinerseits weniger Merkmale umfasst, steigt man auf der „Leiter der Generalität“ nach oben. Mit diesem Vorgehen lassen sich zuvor unterschiedene Begriffe auf ein Konzept beziehen (vgl. Collier/Levitsky 1997: 436–440).

Zusammenfassend bilden diese Überlegungen die Grundlage, die v. a. im nächsten Abschnitt zur Erfassung der zentralen Begriffe angewendet werden soll. Obwohl die Frage nach Differenzen und Äquivalenzen und die möglichst stringente Anordnung von Begriffen aufwändig ist, führt diese Vorgehensweise zu größerer Genauigkeit und liefert einen besseren Überblick. Allerdings erscheint es unmöglich, mehr als die zentralen Begriffe mit dieser Vorgehensweise zu erfassen.

Entsprechend des Aufwandes wird die „Logik der Differenzen“ in dieser Arbeit ausschließlich im Zusammenhang mit der Bestimmung der Begriffe „Öffentlichkeits- bzw. Bürgerbeteiligungsverfahren“ bzw. Partizipation angewendet⁹.

Ein Blick in die relevante wissenschaftliche Literatur macht dieses Vorgehen nachvollziehbar. Hier werden unter verschiedenen Begriffen, sowohl im Deutschen als auch im Englischen, unterschiedlichste Formen von Handlungen angesprochen, die in einem Bezug zu kollektiven Entscheidungen stehen. Das Spektrum erstreckt sich von Wahlen über plebiszitäre Aktivitäten und der Mitarbeit in einer Partei bis hin zu Planungszellen und Bürgerpanels (vgl. Catt/Murphy 2003: 413; Vetter 2008: 14).

2.2 Politische Partizipation, Öffentlichkeitsbeteiligung oder Bürgerbeteiligung?

2.2.1 Politische Partizipation

Einige Autoren subsumieren unter politischer Partizipation jede mentale oder aktive Auseinandersetzung mit Politik¹⁰. Diese Definition scheint hinsichtlich ihrer Trennschärfe jedoch unzweckmäßig, denn gemäß dieser Begriffsdeutung fiel allein der Gedanke, z. B. an einen bestimmten Politiker, bereits unter Partizipation (vgl. Gabriel/Völkl 2004: 528).

Neben diesen Definitionen lassen sich konkretere finden, die einerseits eine unterschiedlich große Anzahl von Aktivitäten im Definiens von Partizipation vorgeschlagen oder sich andererseits auf den Akt des Wählens beziehen. Welche Aktivitäten in den Definitionen genannt werden, hängt vom historischen Kontext der Arbeiten ab. Generell hat sich das Handlungsfeld an Partizipationsformen in den letzten 100–150 Jahren stetig erweitert. Das führt zu zunehmend unhandlichen Definitionen (vgl. Deth 2009: 147; Diekmann 2005: 142; Rowe/Frewer 2004: 547f.; Rowe/Frewer 2005: 256, 258).

⁹ Geht man übrigens davon aus, dass Beobachterinnen auch im Alltag mithilfe von Äquivalenz- und Differenzrelationen ihre Umwelt wahrnehmen, wird nachvollziehbar, weshalb viele Begriffe im allgemeinen Sprachgebrauch nicht stringent verwendet werden. Oft lassen sich die Unterscheidungen nicht hierarchisch anordnen und die Begriffe werden verwendet, ohne dass die Frage nach der anderen Seite der Unterscheidung überhaupt gestellt wird.

¹⁰ Politik wird dabei häufig im Anschluss an David Easton als die Herstellung und Durchsetzung von Entscheidungen verstanden, die für die gesamte Gesellschaft verbindlich sind (vgl. Easton 1965: 21).

In neueren Arbeiten zum Thema Partizipation wird aus diesem Grunde der Begriff meist teleologisch eingegrenzt. Im Definiens wird dabei folgendes postuliert: Handlungen die Bürger freiwillig vornehmen, um politische Entscheidungen in verschiedenen Stadien der Entscheidungsfindung zu beeinflussen (vgl. Deth 2009: 141; Kaase 2002: 350; Teorell et al. 2006: 335; Verba/Nie 1972: 2).

Diese Definition kann trotz unterschiedlicher Konnotationen in der Literatur quasi als kleinstere gemeinsamer Nenner gelten. Unter Bürgerinnen werden dabei Personen verstanden, die nicht-professionelle Rollen innerhalb des politischen Systems einnehmen (vgl. Deth 2009: 141; Kaase 2002: 350; Teorell et al. 2006: 335; Verba/Nie 1972: 2).

Damit werden die einzelnen partizipativen Handlungsmöglichkeiten nicht ausgeschlossen, sondern explizit von der Definition erfasst, ohne diese stetig erweitern und anpassen zu müssen. Handlungen ohne Entscheidungsbezug werden ausgeschlossen, ebenso Handlungen, deren Folgen für politische Entscheidungen relevant sind, nicht aber politisch intendiert sind z. B. das Zahlen von Steuern (Gabriel/Völkl 2004: 529; Geißel 2004: 5). Vergleicht man die Definition weiterhin mit dem Verständnis von Handeln nach Max Weber, so fällt auf, dass auch bewusstes Dulden oder Unterlassen zu politischer Partizipation gezählt werden kann, sofern die Handlungen sich ihrem Sinn nach auf die Einflussnahme in Bezug auf eine politische Entscheidung beziehen. Während bei Max Weber allerdings auch Aktivitäten, die nicht äußerlich erkennbar sind, als Handlungen zählen, sofern eine bewusste Entscheidung vorgelegen hat, sollen derartige Aktivitäten in Bezug auf politische Partizipation ausgeschlossen werden. Unterlassen oder Dulden fallen nur dann unter den Begriff der politischen Partizipation, wenn sie von anderen als bewusste Akte erkennbar sind (vgl. Weber o. J. (1922): 12). Diese Entscheidung hängt dabei nicht etwa nur mit der leichteren empirischen Anwendbarkeit zusammen, sondern die Einflussnahme auf eine politische Entscheidung kann nur dann gelingen, wenn diese nach außen gesellschaftlich wahrgenommen werden kann.

2.2.2 Öffentlichkeitsbeteiligungsverfahren

Öffentlichkeitsbeteiligung weist im Hinblick auf die unterschiedlichen in der Literatur vorgeschlagenen Definitionen, ähnliche Merkmale auf, wie der Begriff der politischen Partizipation. Beispielsweise definiert O'Faircheallaigh „Öffentlichkeitsbeteiligung“ als jede Form

der Interaktion, die zwischen der Regierung, privatwirtschaftlichen Akteuren und der Öffentlichkeit auftritt (vgl. O’Faircheallaigh 2009: 20). Rowe und Frewer geben eine ähnliche Definition an, mit dem Hinweis, dass diese sehr allgemein gehaltene Begriffsfassung weithin anerkannt sei (vgl. Rowe/Frewer 2004: 512; Rowe/Frewer: 2005: 253; ähnlich z. B. auch Bishop/Davis 2002: 14). Im Vergleich zum Terminus „politische Partizipation“ werden hier neben den Bürgern auch andere gesellschaftliche Akteure in die Definition einbezogen. Wie wenig trennscharf die Unterscheidung zu Partizipation jedoch ist, zeigt sich an der Begriffsfassung von Wesselink et al. 2011. Sie definieren „’participation’ to mean any type of inclusion of nonstate actors, as members of the public or as organised stakeholders, in any stage of governmental policy making, including implementation“ (Wesselink et al. 2011: 2688).

Neben diesen eher weit gefassten Definitionen für Öffentlichkeitsbeteiligung bietet die Literatur aber auch eine Bandbreite engerer Begriffsfassungen, die in vielfältiger Weise vorliegen. Um den Überblick zu erleichtern, werden diese zusammengefasst und mithilfe definitorischer Komponenten vorgestellt. Nahezu alle Definitionen lassen sich dabei vollständig mithilfe dieser Komponenten (in unterschiedlichen Kombinationen) abbilden. Der Begriff der „Öffentlichkeitsbeteiligung“ referiert dabei auf folgenden vier Komponenten¹¹ (vgl. ähnlich Creighton 2005: 7)

1. *Einfluss auf ein Entscheidungsproblem*: Der Begriff Öffentlichkeitsbeteiligung referiert im Verständnis vieler Autoren auf eine spezifische Entscheidung, ein spezifisches Problem oder auf die Erarbeitung eines konkreten Handlungsplanes (vgl. Gonzáles et al. 2008: 304; Gramper/Turcanu 2009: 524; Renn et al. 1995: 2; Roberts 2004: 320; Rowe/Frewer 2004: 512; Rowe/Frewer 2005: 253; Webler/Tuler 2002: 179). Dabei unterscheiden sich die Definitionen im Hinblick auf die Frage, ob der Entscheidungsbegriff allgemein bleibt, auf den Prozess der Politikverfertigung bezogen wird oder die Implementation einer Entscheidung miteinschließt (vgl. Dietz/Stern 2008: 1; Rowe/Frewer 2000: 6; Rowe/Frewer 2004: 512; Rowe/Frewer 2005: 253; Schroeter et al. 2016: 117; Wesselink et al. 2011: 2688).

¹¹ Dazu auch Creighton, 2005, der vier sehr ähnliche Komponenten in den Definitionen des Begriffes Öffentlichkeitsbeteiligung, bei einem Review unabhängig von dieser Arbeit identifiziert (vgl. Creighton 2005: 7).

2. *Redistribution von Macht*: Der Einfluss der Beteiligten auf eine Entscheidung oder ein spezifisches Problem wird in den Definitionen auch unter dem Gesichtspunkt der Umverteilung von politischer Macht diskutiert (vgl. Bishop/Davis 2002: 14; Webl er/Tuler 2002:179). Die Aufnahme des Aspektes der Redistribution von Macht als definierendes Merkmal von Öffentlichkeitsbeteiligung wird allerdings auch kritisiert. Problematisch ist, dass die Ergebnisse der Verfahren häufig in Form von Empfehlungen an die Entscheidungsträger weitergegeben werden. In Deutschland gibt es keine Garantie, ob und wie diese Informationen in die Entscheidung einfließen (vgl. Vetter et al. 2013: 265f.). Neben dieser Diskussion lässt sich in der Literatur darüber hinaus noch ein weiterer Hinweis, der mit dem Einfluss von Beteiligung auf Entscheidungen und der Verteilung von Macht in Zusammenhang steht finden und zwar in Gestalt der Tatsache, dass mit der Beteiligung auch die Ausübung von Rechten verbunden ist (vgl. Gonzáles et al. 2008: 304; Roberts 2004: 319).
3. *Der Austausch von Informationen*: Der Umgang mit Informationen innerhalb eines Beteiligungsverfahrens wird unterschiedlich ausbuchstabiert. Grundsätzlich können drei Möglichkeiten unterschieden werden, wie Informationen innerhalb eines Beteiligungsprozesses zwischen den politischen Eliten einerseits und den Bürgern bzw. der Öffentlichkeit andererseits weitergeben werden. Der Informationsfluss kann entweder einseitig gerichtet sein: 1. Kann die Öffentlichkeit von einem Entscheidungsträger über eine anstehende Entscheidung informiert werden oder 2. politische Entscheidungsträger erlangen z. B. mit Hilfe von Umfragen Einsicht in die Werte und Wünsche der Öffentlichkeit und Bürgerinnen. 3. Lassen sich Verfahren unterscheiden, deren Kommunikationsflüsse in beide Richtungen durchlässig sind (vgl. Arnstein 1967: 216; Evans/Kotchetkova 2009: 628; Gonzáles et al. 2008: 304; Renn et al. 1995: 2; Rowe/Frewer 2000: 3f., 6; Rowe/Frewer 2004: 515; Rowe/Frewer 2005: 256; Schroeter et al. 2016: 117; Webl er/Tuler 2002: 179).
4. *Die prozesshafte Gestaltung von Handlungsabläufen*: Ein weiteres, wesentliches Merkmal von Beteiligungsverfahren ist nach Ansicht vieler Autoren die prozesshafte Gestaltung von Handlungsabläufen in Beteiligungsverfahren. Dabei wird der organisierte, prozesshafte und methodische Charakter, der Verfahren herausgestellt (vgl. Arnstein 1967: 216; Evans/Kotchetkova 2009: 628; Gramper/Turcanu 2009: 524; Reed 2008: 2418; Renn et al. 1995: 2; Rowe/Frewer 2000: 6; Schroeter et al. 2016:

117; Webler/Tuler 2002: 179). Im Grunde werden die Beteiligungsverfahren als (kollektive) Kommunikationsprozesse verstanden, die so angelegt sind, dass sie möglichst zu Konvergenz führen.

Zusammenfassend wird Öffentlichkeitsbeteiligung gekennzeichnet durch a) den Einfluss auf ein Entscheidungsproblem, b) die Redistribution von Macht, c) den Austausch von Informationen und d) ihre prozedurale Gestaltung.

Öffentlichkeitsbeteiligung kann definiert werden als von einem politischen Initiator organisierter Prozess, mit dem Ziel, durch den Einbezug verschiedener gesellschaftlicher Akteure kollektiv bindende Entscheidung zu beeinflussen, wobei dies durch einen kooperativen und dialogischen Austausch von Informationen zwischen den Beteiligten erreicht wird.

Diese Definition schließt informelle Treffen ohne Initiator und methodische Organisation oder Treffen ohne Bezug der Einflussnahme auf den politischen Prozess aus dem Gegenstandsbereich aus (z. B. bei konsultativen Treffen mit Bürgern). Auch Verfahren, bei welchen ausschließlich politische Entscheidungsträger (z. B. verschiedene Bereiche der Verwaltung) zusammentreten, sind ausgeschlossen, genauso wie „Beteiligungsprozesse“ die auf eine *ex-post*-Legitimation politischer Entscheidungen abzielen, oder Surveys, die nur einseitig gerichtete Kommunikation einbeziehen¹².

2.2.3 Bürgerbeteiligungsverfahren

Den Begriff „Bürgerbeteiligung“ von „Öffentlichkeitsbeteiligung“ zu unterscheiden ist schwierig, da häufig unter beiden Begriffen dieselben Verfahren subsumiert werden. Auch die definierenden Merkmale unterscheiden sich kaum. Bei der Suche nach einer Abgrenzung der Begriffe lässt sich in der Literatur der Hinweis finden, dass darunter häufig *keine* „Verfahren unter Beteiligung von Interessengruppen, Lobbyistinnen und Lobbyisten oder profes-

¹² Mit dieser Definition soll nicht geleugnet werden, dass Surveys Verfahren, in welchen Bürger auf einen bestimmten Standort bezogenes Erfahrungswissen für die Implementation von politischen Entscheidungen bereitstellen oder Informationskampagnen wichtige Methoden des politischen Prozesses sind, sie werden lediglich nicht in den Gegenstandsbereich dieser Arbeit einbezogen. Die enge Eingrenzung ist für die analytische Unterscheidung Inklusion/Konvergenz, welche in der späteren Diskussion zentral sein wird, wesentlich.

sionellen Expertinnen und Experten verstanden“ (Nanz/Fritsche 2012: 13) werden. Der Begriff „Bürgerbeteiligung“ aus dieser Perspektive schließt nur Bürger im Sinne von Personen in nicht-professionellen Rollen als Beteiligte ein, sowie für die Entscheidung wichtige politische Eliten bzw. die öffentliche Verwaltung (vgl. Nanz/Fritsche 2012: 13; Stadt Heidelberg 2015: 6).

Öffentlichkeitsbeteiligung geht in diesem Sinne über die Bürgerbeteiligung hinaus, weil hier neben den Bürgern auch weitere Interessensgruppen aus verschiedenen Bereichen der Gesellschaft in einen Planungs- und Entscheidungsprozess einbezogen werden (vgl. Wesselink et al. 2011: 2688), aber auch, weil die Gruppe der möglichen Initiatorinnen erweitert ist, die beispielsweise auf privatwirtschaftliche Akteure ausgedehnt wird.

Bürgerbeteiligung kann somit definiert werden:

als von einem Initiator organisierter Prozess, mit dem Ziel, durch den Einbezug von Bürgern und politischen Entscheidungsträgern kollektiv bindende Entscheidung zu beeinflussen, wobei dies durch einen kooperativen und dialogischen Austausch von Informationen erreicht wird.

2.2.4 Anordnung der Begriffe

Unter Rückgriff auf das Konzept der „Ladder of Generality“ kann die Situation so interpretiert werden: politische Partizipation umfasst drei Kriterien. (1) Handlungen, welche (2) Bürgerinnen unternehmen um, (3) Entscheidungen zu beeinflussen, auf verschiedenen Ebenen des politischen Systems (vgl. Deth 2009: 141; Kaase 2002: 350; Teorell et al. 2006: 335; Verba/ Nie 1972: 2). Jedes Kriterium für sich genommen kann als notwendige Bedingung verstanden werden, damit politische Partizipation vorliegt. Das hinreichende Kriterium liegt in der Erfüllung aller notwendigen Kriterien.

Diese Vorgehensweise kann auch auf den Begriff der Bürgerbeteiligung angewendet werden. Hier müssen über die drei Kriterien hinausgehend, die den Begriff der politischen Partizipation spezifizieren, noch vier weitere Kriterien erfüllt werden. Im Vergleich zu politischer Partizipation ist Bürgerbeteiligung auf den dialogischen und kooperativen Austausch von Informationen bezogen. Die handlungsleitende Initiative liegt bei einem politischen Initiator. Die Initiatorin setzt im Rahmen einer Bürgerbeteiligung einen organisierten Prozess in Gang, der die Einflussnahme auf politische Entscheidungen zum Ziel hat. Auch hier gilt,

dass das hinreichende Kriterium für Bürgerbeteiligung in der Erfüllung aller notwendigen Kriterien liegt. Auf der „Ladder of Generality“ bedeutet das, dass der Begriff politische Partizipation als Artbegriff, der Begriff Bürgerbeteiligung als Gattungsbegriff verstanden werden kann.

Öffentlichkeitsbeteiligung umfasst neben den Bürgern und den politischen Eliten bzw. dem politischen System weitere zivilgesellschaftliche Akteure, sowohl als Teilnehmende als auch als mögliche Initiatoren. Die Subsumierung unter den Begriff der politischen Partizipation ist damit nicht möglich, weil politische Partizipation mithilfe des Merkmals der Bürgerin, die auf eine politische Entscheidung Einfluss nehmen möchte, bestimmt wird. Gerade aber dieser Bezug wird beim Begriff der Öffentlichkeitsbeteiligung erweitert. Damit zeigt sich, dass Öffentlichkeitsbeteiligung in Bezug auf das Designat der teilnehmenden Gruppen weiter gefasst ist als die beiden anderen Begriffe¹³.

Im Anschluss an diese Überlegungen lassen sich zwei Fragen formulieren:

- a) Fasst man Bürgerbeteiligung und Öffentlichkeitsbeteiligung als ein Gegensatzpaar auf, das sich nur im Hinblick auf die einbezogenen Gruppen unterscheidet und politische Partizipation als Überbegriff von Bürgerbeteiligung, so ergäbe sich eine Leerstelle für politische Beteiligungsformen, die über politische Partizipation hinaus auch von anderen zivilgesellschaftlichen Akteuren durchgeführt werden. Auf den ersten Blick könnten dies z. B. Formen der politischen Einflussnahme, wie Lobbying oder Ähnliches, sein. Allerdings muss, mit Rücksicht auf das Forschungsinteresse dieser Arbeit, diese Diskussion an eine andere Stelle verwiesen werden. Aus Gründen der Vollständigkeit der tabellarischen Darstellungsform wurde allerdings in Tabelle 1 und Abbildung 1 jeweils ein Typus aufgenommen, der Formen politischer Beteiligungen von gesellschaftlichen Akteuren, über die Gruppe der Bürger hinausgehend miteinbezieht.
- b) Fasst man politische Partizipation bzw. politische Partizipation über den Kreis der Bürger hinaus zusammen, z. B. im Begriff „politische Inklusion“, so stellt sich die

¹³ In den folgenden Ausführungen werden im Sinne der einfacheren Lesbarkeit Verfahren der Öffentlichkeitsbeteiligung und Bürgerbeteiligung unter dem Begriff „Beteiligungsverfahren“ subsumiert, sofern die Überlegungen beide Typen betreffen.

Frage, was auf der Außenseite der Unterscheidung liegt. Entlang der drei ausgewiesenen Designate sind das Entscheidungen, bei welchen die Bürger/Öffentlichkeit keinen Einfluss nehmen dürfen oder können. Mit anderen Worten liegt auf der Außenseite politische Exklusion, in dem Sinne, dass den Bürgerinnen die Möglichkeit der politischen Partizipation verwehrt wird.

Begriffe/Designate	Partizipationsformen über die Beteiligung von Bürgern hinaus	<i>Öffentlichkeitsbeteiligung</i>	Politische Partizipation	<i>Bürgerbeteiligungsverfahren</i>
Einflussziel	politische Entscheidungen	politische Entscheidungen	politische -Entscheidungen	politische Entscheidungen
Art der Verhaltensweise	Aktiv, Handlung	Aktiv, Handlung	Aktiv, Handlung	Aktiv, Handlung
beteiligte gesellschaftliche Gruppen	Bürger, weitere Öffentlichkeit (politische Entscheidungsträger)	<i>Bürger, Politik, weitere Öffentlichkeit</i>	Bürger (und politische Entscheidungsträger)	<i>Bürger und politische Entscheidungsträger</i>
Prozessorganisation/ Initiator	?	Von einem Initiator organisierter Prozess	?	Von einem Initiator organisierter Prozess
kooperativer Informationsaustausch	?	kooperativer Austausch von Information	?	kooperativer Austausch von Information
Redistribution von Macht	?	bewusste Redistribution von Macht	?	bewusste Redistribution von Macht

Abbildung 1: Definitionen und Designate im Überblick

Quelle: eigene Darstellung

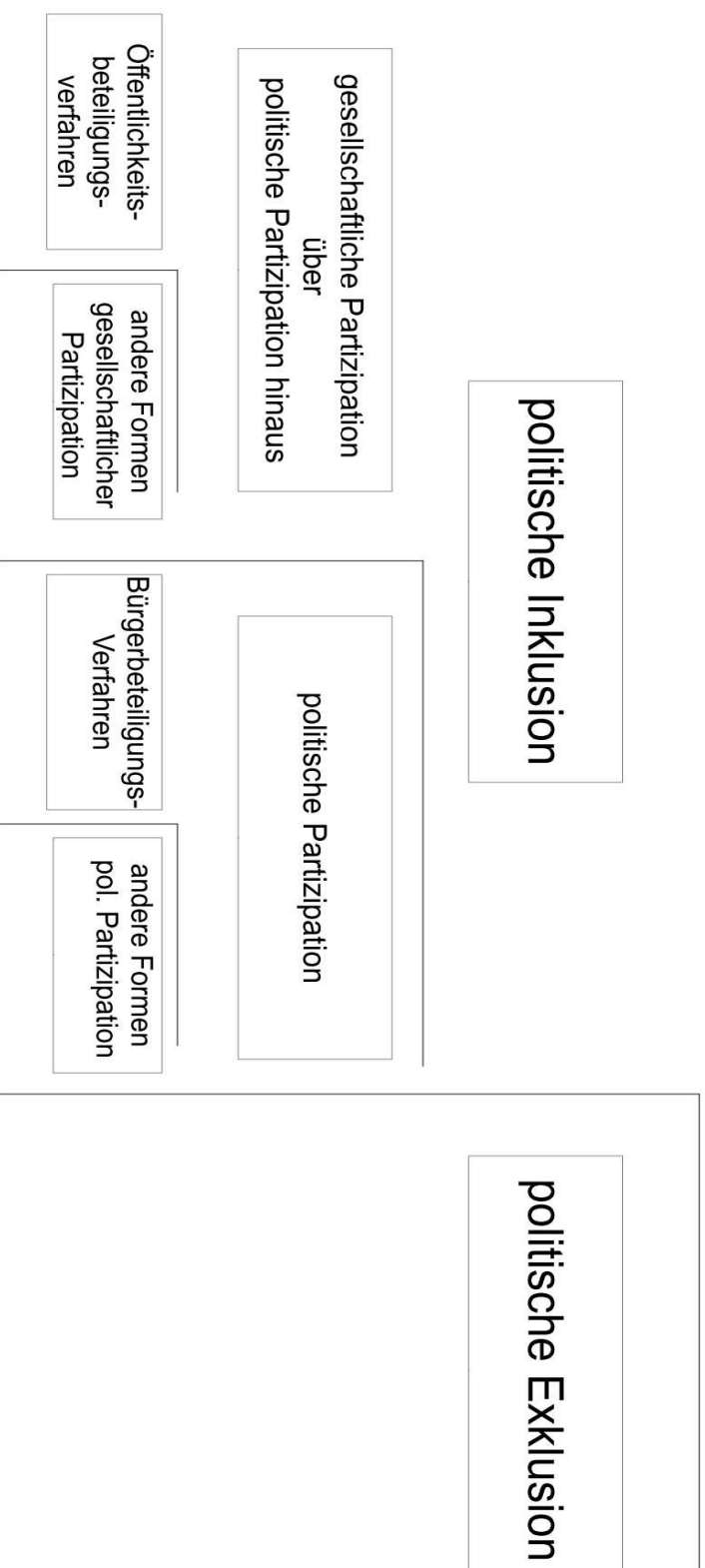


Abbildung 2: Definitivische Unterscheidungshierarchie
Quelle: eigene Darstellung

3 Exkurs: Die gesellschaftliche Bedeutung politischer Partizipation

Dieser Exkurs betrachtet die Unterscheidung zwischen politischer Inklusion und politischer Exklusion in Bezug auf ihre (historische) Relevanz innerhalb des politischen Systems. Mit anderen Worten werden hier die Unterscheidung und deren Wandel vor dem Hintergrund des Begriffs der Modernisierung interpretiert. Der Exkurs wird dabei einige wichtige Gedanken und Fragestellungen aufwerfen, die in den nächsten Kapiteln genauer ausgearbeitet werden. Im Hinblick auf das angestrebte analytisch-deskriptive Modell stellen diese Überlegungen eine Hinführung von den bislang erarbeiteten, eher abstrakten Überlegungen zu den grundlegenden Strukturen des Modells dar.¹⁴

3.1. Politische Partizipation in der Moderne

Die gesellschaftliche Prominenz politischer Partizipation lässt sich mit den Begriffen Moderne und Rationalismus in Zusammenhang bringen, die vor allem für das Abendland prägend sind (Lyotard 2012 (1979): 40). Gemeint ist damit Folgendes: Am Ausgang der Renaissance setzten sich, vor allem im Bereich der Wissenschaft, an Stelle religiöser rationale Begründungsfiguren durch. Die Grundlagen für diese Veränderungen wurden vor allem innerhalb der Philosophie gelegt. Neben den paradigmatisch gewordenen Mediationen René

¹⁴Für die folgende Argumentation erweist sich eine konstruktivistische Ausgangsposition nochmals als relevant. Alle Argumente müssen als Konstruktion einer Beobachterin verstanden werden. Durch die Ablehnung einer autologischen Beobachterposition ergibt sich weiterhin, dass die sozialwissenschaftliche Beobachtung gesellschaftlicher Zusammenhänge immer innerhalb der Beobachtung zweiter Ordnung stattfindet. Das heißt, die Beobachtung von gesellschaftlichem Wandel, die scheinbar kausal abläuft, unterliegt einer doppelten Konstruktion (vgl. Lepsius 1993: 11f; Luhmann 1998 24f, 34). Einerseits sind es die gesellschaftlichen Akteure, die anhand von Werten und Normen Unterscheidungen treffen, diese bezeichnen, Kausalitäten konstruieren und in ihre Handlungen darauf abstimmen. Bei einer sozialwissenschaftlichen Untersuchung ist damit zu beachten, dass neben den sozialhistorischen Prozessen immer die zentralen Wertvorstellungen wesentlich sind, die innerhalb eines bestimmten Zeitabschnittes herrschten. Denn die Ausbildung bestimmter Institutionen ist nicht vollkommen kausal determiniert, sondern unterliegt immer auch einem sozialen Deutungsspielraum, der sich aus der Interpretationsbedürftigkeit zentraler Werte ergibt (vgl. Lepsius 1993: 14).

Descartes, die zunächst den Rückgriff auf religiöse Begründungsfiguren zu Gunsten rationalen Erkennens aufgeben, generiert dieser Perspektivenwechsel insbesondere auch ein spezifisches Menschenbild: Menschen werden als rationale Wesen aufgefasst, die aufgrund dieser Fähigkeit grundsätzlich gleich sind. Es besteht mit anderen Worten eine natürliche Gleichheit zwischen ihnen (vgl. Descartes 2008 (1641); Dingler 2003: 37). Dies ist der Kern des modernen Gleichheitsparadigmas. Diese Annahme führt weiterhin dazu, dass Menschen als frei betrachtet werden, da aufgrund seiner Gleichheit kein Mensch einem anderen überlegen sein kann (vgl. Dingler 2003: 38).

Wie einflussreich diese Gedanken sind, spiegelt sich im Bereich der politischen Philosophie z. B. in den verschiedenen vertragstheoretischen Vorstellungen wider. Dort geht es zunächst (noch) nicht um die Begründung eines demokratischen Staates, sondern um die rationale Begründung einer staatlichen (monarchischen) Ordnung, die ohne den Rückgriff auf das Gottesgnadentum oder andere metaphysische Konstruktionen auskommt. Ein frühes Beispiel ist der „Leviathan“ von Thomas Hobbes: Seiner Vorstellung nach übertragen die einzelnen Bürger ihre Rechte dem Staat. Damit verhindern sie den Kampf aller gegen alle und gelangen so zu kollektiv bindenden Entscheidungen (vgl. Hobbes 2003 (1651) 155; Lyotard 2012 (1979): 39f.; Willke 2005: 40f.). In dieser individualistischen, rationalistischen Theoriekonstruktion, bei welcher in einem einzigen Akt sowohl der Souverän als auch die Untertanen entstehen, wird aufgrund des Vertrags das Teilhaben vom Teilnehmen abgetrennt. Die Bürger haben mittels des Vertrags teil an politischen Entscheidungen, da sie ihre Rechte an den Souverän abgetreten haben. Sie können aber, da der Souverän gewissermaßen absolutistisch ist, nicht im Sinne politischer Partizipation an den politischen Entscheidungen teilnehmen. Der Souverän bleibt ohne eine ihm gegenübergestellte Kontrollinstanz (vgl. Schmitz 1983: 27). Betrachtet man diese Vorstellungen mithilfe der Unterscheidung politische Inklusion/Exklusion, bedeutet das, dass der Großteil der Bevölkerung über das Prinzip der Repräsentation in das politische System integriert ist. Dies geschieht allerdings nicht im Sinne der heutigen Formen politischer Partizipation, sondern bezieht sich eher auf eine passive Teilhabe der Bürger an politischen Entscheidungen.

Ein wesentlicher Schritt, um zum heutigen Verständnis der Unterscheidungen zu gelangen, liegt darin, dass die Überlegungen der Teilhabe und Repräsentation im Hinblick auf das Konzept der Freiheit hinterfragt werden. Die Idee der Freiheit kann in einen Widerspruch zur mangelnden Kontrolle des Souveräns gestellt werden, denn der Souverän kann in seiner

Macht die Freiheit der Einzelnen z. B. unnötig beschränken und erscheint insofern gegenüber seinen Untertanen als überlegen. Bezieht man die moderne Literatur zum Thema repräsentative Demokratie ein, so ist eine Interpretation, wie dieses Problem überwunden werden kann, besonders naheliegend: Freiheit und Gleichheit können mit dem Konzept der Demokratie im Sinne der Einführung des Mehrheitsprinzips in Form von periodischen Wahlen gewährleistet werden (vgl. Sartori 2006: 95; Schmitz 1983: 27f.). Der Souverän wird erst durch in regelmäßigen Abständen neu bestimmte Repräsentanten. Dies führt zur Freiheit und Gleichheit aller einerseits, weil prinzipiell jeder Bürger Souverän werden kann, andererseits, weil die Responsivität dieser neuen Form des Souveräns durch regelmäßig wiederkehrende Wahlen sichergestellt wird. Mit dieser Umstellung wird das politische System rationalisiert. Demokratisches Entscheiden in dieser speziellen Konstellation erscheint als spezifisch modern. Damit ist das moderne Verständnis von Demokratie nicht mit dem der Antike kompatibel, in welchem die Bürger auch an der Ausübung öffentlicher Ämter und der Festlegung von Inhalten beteiligt waren. Vielmehr wird Beteiligung sehr stark auf den Akt des Wählens reduziert, mit dem Hinweis, dass moderne Demokratien aufgrund ihrer Größe nicht nach denselben Ordnungsprinzipien wie in der Antike funktionieren können (vgl. Dahl 1989: 213; Fuchs 2004: 25). In einer parlamentarischen Demokratie wird deshalb weder über die Programme, die in Kraft gesetzt werden sollen, noch über konkrete Einzelentscheidungen entschieden, sondern nur über die Frage, wer dies tun soll (vgl. Sartori 2006: 119). Genau genommen drücken Wahlen damit nicht die Präferenz über Inhalte, sondern über Entscheidungsträger aus (vgl. Sartori 2006: 119; Schumpeter 2005 (1946): 433). Die Legitimation von Entscheidungen erfolgt durch die Auswahl von Repräsentanten (vgl. Lyotard 2012 (1979): 39). Der Grundgedanke hinter dieser Art von Demokratie kann zusammengefasst werden in Abwandlung zu Lincoln als „ (...) government by the representatives of the people (...) for the people (...)“ (Lijphart 1999: 1).

Diese Gedanken legen die normativen Strukturen vieler moderner Demokratien fest. Damit politische Entscheidungen legitimiert werden können, erscheint der Akt der politischen Partizipation, insbesondere des Wählens, unerlässlich. Die Formel hinter politischer Partizipation, die vorerst gefunden werden kann, verweist auf einen einfachen Zusammenhang: Mehr Gleichheit und Freiheit sind sozial erstrebenswerte Güter, die durch ein Mehr an Demokratie unter der Betonung politischer Inklusion, bzw. genauer politischer Partizipation, erreicht

werden können. Politische Inklusion wird zum Positivwert der Unterscheidung von politischer Inklusion/Exklusion (vgl. Lyotard 2012 (1979): 39)¹⁵.

Auf empirischer Ebene lassen sich für diese Überlegungen Entsprechungen finden: Bis zum Ende des 19. Jahrhunderts mündeten diese Ideen in einem Rationalisierungsprozess, den nahezu alle europäischen Staaten durchliefen. Dabei wurde die traditionelle Weitergabe der Regierungsgewalt, die bislang durch Verwandtschaftsbeziehungen geregelt war, gesellschaftlich immer weiter hinterfragt. Die gesellschaftliche Etablierung von politischer Partizipation erfolgte in Deutschland ab dem 19. Jahrhundert. Nach ihrer Formierung in den 1860er und 1870er Jahren spielte dabei vor allem die Arbeiterbewegung, die im Vergleich zu anderen europäischen Staaten in Deutschland stark war, eine wesentliche Rolle (vgl. Alemann 2010: 18; Offe 2003: 69; Webler/Renn 1995: 17f.). Zunächst wurde politische Partizipation sehr stark auf Teilhabe- und allgemeine Grundrechte bezogen. Bis zur Weimarer Republik (1919) wurden den Bürgern schrittweise immer mehr politische und soziale Grundrechte zugestanden, z. B. durch die Umstellung des Zensuswahlrechts auf das allgemeine Männerwahlrecht, später auf das allgemeine Wahlrecht (Frauenwahlrecht). Die Bürger hatten nun die Möglichkeit, sich frei an politischen Interessenorganisationen zu beteiligen (vgl. Alemann 2010: 37f.)¹⁶. Auch die 1949 gegründete BRD hat die Form einer repräsentativen

¹⁵ Die Betonung von „politischer Inklusion“ trifft gesellschaftsweit vor allem auf „politische Partizipation“ zu, weniger auf andere Formen der gesellschaftlichen Teilhabe. Der Positivwert von politischer Partizipation kann m. E. z. B. kaum auf Formen des Lobbyismus übertragen werden. Im Rückgriff auf die theoretischen Überlegungen dieses Kapitels bieten sich zur Erhellung dieser begrifflichen Verwirrung zwei Plausibilisierungen an: Zunächst könnte behauptet werden, dass Ausweisung von Positivwerten nicht mit den Unterscheidungen einer Form zusammenfällt. Die andere Argumentation könnte sich darauf belaufen, dass die hier getroffenen Unterscheidungen, von einer wissenschaftlichen Beobachtung abhängen, die nicht notwendigerweise mit Beobachtungen anderer Beobachter zusammenfällt (vgl. Leif/Speth 2003: 24). Mit anderen Worten wäre eine andere plausible Annahme, dass z. B. Alltagsmenschen unter dem Begriff „politische Inklusion“ „partizipative Formen über die Beteiligung von Bürgern hinaus“ schlicht nicht subsumieren, die Verwirrung sich also aus dem Unterschied zwischen wissenschaftlicher und alltagsbezogener Unterscheidung ergibt.

¹⁶ Die Zeit der NS-Diktatur und des 2. Weltkrieges wird aufgrund der inhaltlichen Ausrichtung dieser Arbeit nicht Teil der Betrachtungen sein.

Demokratie, deren Fokus stark auf den politischen Parteien liegt. Aufgrund der Erfahrung des Scheiterns der Weimarer Republik ist bzw. war der geringe direkte Einbezug der Bürgerinnen und Bürger in die Politik von den Vätern und Müttern des Grundgesetzes bewusst gewollt (vgl. Geißel/Kersting 2014: 1). In diesem Zusammenhang erscheint das von Giovanni Sartori formulierte Bonmot treffend, man finde ein regierendes Volk bei den Wahlen (vgl. Schroeter 2016: 68; Sartori 2006: 94).

Im Sinne der repräsentativen Demokratie könnte an dieser Stelle die Untersuchung beendet werden, denn die grundlegenden Partizipationsrechte sind den Bürgern seither zugesichert. Allerdings würde diese Argumentation viele Entwicklungen im Bereich der politischen Partizipation, seit der Gründung der BRD außer Acht lassen. Vielmehr muss anerkannt werden, dass der Begriff sich auf das Verhältnis zwischen Bürgern und Gemeinwesen bezieht und sich inhaltlich parallel zu den gesellschaftlichen Verhältnissen verändert (vgl. Schmitz 1983: 33). Tatsächlich bleibt die Forderung nach mehr politischer Inklusion im Sinne von politischen Partizipationsrechten auf der Agenda erhalten.

Dies kann aus gesellschaftstheoretischem Blickwinkel mit einem Konzept eines 2. Abschnitts der Moderne in Verbindung gebracht werden. Dabei wird der Begriff Moderne oft mit dem Präfix „Post-“ versehen, als Hinweis darauf, dass es sich um einem späteren zeitlichen Abschnitt handelt, bzw. um eine andere, analytisch zu unterscheidende Phase (vgl. Zima 2014: 23, 30). Auch Autoren wie beispielsweise Ulrich Beck, die den Begriff der Postmoderne ablehnen, diagnostizieren innerhalb der Moderne einen sich unterscheidenden 2. Abschnitt (bei Beck reflexive Moderne) (vgl. Beck 1986: 300). Im Folgenden sollen insbesondere zwei interpretative Motive herausgegriffen werden, mit deren Hilfe die Unterscheidung zwischen politischer Inklusion/Exklusion in ihrer Entwicklung weiter interpretiert werden kann. Grundsätzlich sind die mit ihnen verbundenen theoretischen Annahmen inkompatibel. Insofern sollen hier auch nicht die theoretischen Annahmen, die mit den Gedanken in Verbindung stehen, diskutiert werden, sondern die Argumente als zwei mögliche Interpretationen eines zweiten Abschnittes innerhalb der Moderne verstanden werden, die jeweils wichtige Hinweise auf die gesellschaftliche Verwendung der Unterscheidung liefern.

1) Lyotard geht in seiner Untersuchung eines 2. Abschnittes der Modernen (Postmoderne) davon aus, dass sich spätestens seit den 50er Jahren des 20. Jahrhunderts die Wissens- und

Diskursstrukturen durch die Einführung neuer Technologien v. a. im Bereich der Informationstechnologien verändern. Die kulturellen und normativen Strukturen werden dabei tiefgreifend verändert. „Simplifying to the extreme, I define postmodern as incredulity towards metanarratives“ (Lyotard 1993: 72). Die Metanarrative verlieren Funktoren, ihre großen Helden, Abenteuer und Gefahren (vgl. Lyotard 1993: 72). Was damit gemeint ist, wird deutlich am Beispiel der Wissenschaft. Seit der Renaissance war die Suche nach Wahrheit in der Wissenschaft zentral (vgl. Dingler 2003: 25). Wesentliche Annahmen waren dabei, dass die Begriffe, die das gedankliche Substrat der Erkenntnisse bilden, auf die Realität zurückgreifen oder dass die Entitäten zumindest in einem isomorphen Verhältnis zur Realität stehen. Diese Idee kann als Referenzthese bezeichnet werden. Mit anderen Worten postuliert sie eine eindeutige Zuordnung zwischen Signifikat und Signifikant (vgl. Dingler 2003: 26; Münker/Roesler 2000: 3). Auf ontologischer Ebene stand zu diesen Gedanken eine essenzialistische Sichtweise in Korrespondenz. Damit ist die Vorstellung gemeint, dass bestimmte Zusammenhänge in der Realität vorhanden sind und gewissermaßen auf ihre Entdeckung warten. Weil davon ausgegangen wird, dass diese Zusammenhänge zeitlich und räumlich stabil auftreten, sind sichere Erkenntnisse sowie unbezweifelbare Aussagen über die Welt möglich (vgl. Dingler 2003: 34). Diese Annahmen führen innerhalb der Methodologie zu weiteren Thesen z. B. zur These der Kumulativität wissenschaftlichen Wissens oder zur Neutralitätshypothese wissenschaftlichen Wissens (vgl. Dingler 2003: 29). Dieses Konzept wird nun infrage gestellt: Die rationalistische Erkenntnistheorie wird von stärker konstruktivistischen Gedanken abgelöst, die die Eindeutigkeit und Neutralität wissenschaftlicher Erkenntnisse anzweifeln. Auf ähnlicher Basis stellt beispielsweise auch T.S. Kuhn die These der Kumulativität zur Diskussion und stellt ihr das Konzept der Paradigmen gegenüber (vgl. Kuhn 1989 (1962))¹⁷. Die Folge dieser Entwicklung ist, dass unterschiedliche wissenschaft-

¹⁷ Seit Mitte des 20. Jahrhunderts bekommt laut Lyotard darüber hinaus die Wissenschaft zunehmend den Charakter eines Instrumentes zur Lösung und Beratung gesellschaftlicher bzw. politischer Probleme. Dabei hat die Bereitstellung pragmatischen Wissens in gewissem Sinne Vorrang vor der Suche nach Wahrheit als wissenschaftlichem Selbstzweck (vgl. Lyotard 1993: 72). Dieser Gedanke geht ebenfalls auf die Aufklärung zurück und wird bereits von Francis Bacon formuliert. Er geht in seinem „Novum Organon“ davon aus, dass die Natur bestimmten Gesetzen folgt, die unabhängig vom jeweiligen Beobachter vorliegen. Können diese Gesetze durch empirische Erfahrungen gefunden werden, ist es möglich die Natur zu beherr-

liche Meinungen zu einem Problem sichtbar werden, die aber jeweils den wissenschaftstheoretischen Regeln entsprechen. Mit anderen Worten wird Wissenschaft in gewisser Weise ambivalent. Ähnliche Entwicklungen lassen sich in anderen gesellschaftlichen Bereichen beobachten was dazu führt, dass zunehmend mehr kollektive Entscheidungen hinterfragt und kontrovers diskutiert werden (vgl. Renn/ Zwick 1997: 89).

2.) Mit der Idee eines 2. Abschnitts innerhalb der Moderne kann auch die Wahrnehmung der politischen Inhalte, die zunehmend Gegenstand politischer Partizipation werden interpretiert werden. Diese Veränderungen werden von Ulrich Beck in der prominenten These über „Subpolitik“ im Zusammenhang mit den Neuen Sozialen Bewegungen der 1970er und 1980er Jahre zusammengeführt. Sie verweist auf die zunehmend ambivalenten Positionen, die in Bezug auf wissenschaftliche Ergebnisse, wie z. B. Technologien, möglich sind. Während Lyotards Argumente eher epistemologisch gelagert und vor allem Veränderungen im Bereich der Kommunikations- und Informationstechnologien zugeordnet sind, wird Subpolitik vielmehr als reflexiver Effekt, den die Gesellschaft durch den Prozess der Moderne auf sich selbst hat, gedeutet: Am Ende des 19. bzw. zu Beginn des 20. Jahrhunderts waren Entscheidungen, die sich auf Technik bezogen, kaum umstritten, denn zu dieser Zeit trugen diese Entwicklungen massiv zur Lösung von Wohlstands- und Gefährdungsproblemen bei (vgl. Beck 1986: 301ff.; Lyotard 2012 (1979): 29f.). Vielmehr wurden solche Entwicklungen unter dem Begriff „Fortschritt“ euphorisch befürwortet. Probleme, die im Zusammenhang mit Technik auftraten, galten als prinzipiell lösbar, durch den Einsatz weiterer Technik (vgl. Beck 1986: 301ff.).

Allerdings zeigten und zeigen sich ab Mitte des 20. Jahrhunderts in besonderem Maße bei der Nutzung von Großtechnologien, schwerwiegende, zum Teil irreversible Schädigungen (z. B. bei nuklearer Energieerzeugung). Gerade bei sehr risikoreichen Technologien wird verstärkt das Missverhältnis zwischen dem Nutzen einer Technologie und ihrem Schadenspotenzial deutlich. Daneben wurde auch offensichtlich, dass nicht-intendierte Nebenfolgen

schen, sie also menschlichen Zwecken zu unterwerfen (dominum terrae- Anthropologie) (vgl. Schnädelbach o. J.: 43f.). Gerade aber diese Vorstellung wird ebenfalls durch wissenschaftliche Ambivalenz hinterfragbar.

aus der massenhaften Nutzung von Alltagstechnik (bspw. von privat genutzten Verbrennungsmotoren) zu erheblichen Auswirkungen auf Umwelt und Gesellschaft führen können, die ihrerseits schadhafte Ereignisse auslösen können (vgl. Bechmann/Stehr 2000: 116, Schröter 2009: 19). Die Risiken werden deshalb auch als „reflexiv“ bezeichnet (vgl. Beck 1986: 28–30).

Dies führt zu einem selbstwidersprüchlichen Zustand des politischen Systems, der aber zunächst nicht weiter thematisiert wird: Einerseits werden mit der Verbreitung demokratischer Werte politische Entscheidungen dem Willen der Bürger unterworfen, andererseits werden bestimmte Entscheidungen aus dem politischen System ausgegliedert (entweder, weil sie als technisch machbar gelten oder/und weil sie außerhalb des Einflussbereiches der Politik, z. B. in der Privatwirtschaft entwickelt werden). Sie sind durch verfasste politische Teilhabe für die Bürger nicht mehr erreichbar (vgl. Beck 2007: 177).

Innerhalb des politischen Systems wird damit zwar weiterhin der Positivwert „politische Inklusion“ im Sinne politischer Partizipation betont – die Grundrechte der Bürger bleiben unverletzt. Allerdings lassen sich gleichzeitig bestimmte kollektive Entscheidungen verstärkt als politische Exklusion auf Sachebene beobachten. Entsprechend bestand eine Forderung sowohl der Studentenbewegung als auch später der Neuen Sozialen Bewegungen u.a. in mehr direkten Partizipationsmöglichkeiten als direkte Einflussmöglichkeit auf kollektiv bindende Entscheidungen. Von diesen Bewegungen wurde vor dem skizzierten Hintergrund der Begriff der politischen Partizipation, mit dem Recht auf Selbstbestimmung bzw. Autonomie in Verbindung gebracht. Extrem formuliert besagt diese Verknüpfung, dass politische Herrschaft generell anstößig ist, sofern diese nicht mit Selbstregierung zusammenfällt. Diese Vorstellung (oft in deutlich schwächerer Form formuliert) wurde eine wichtige Grundlage im Zusammenhang mit Partizipationsforderungen, denn politische Herrschaft kann aus dieser Perspektive nur durch in politischer Partizipation geronnener Autonomie verwirklicht und überwunden werden (vgl. Schmitz 1983: 12). Unter Anwendung der Begriffe „Freiheit“ und „Gleichheit“ ergibt sich, dass nach der weitgehenden Institutionalisierung politischer Gleichheit verstärkt politische Freiheit betont wird.

Deutet man die Unterscheidung politische Inklusion/Exklusion auf diese Weise, erscheint die Entwicklung als eine systematische Verletzung von Grundrechten in doppeltem Sinne: Einerseits werden bestimmte politische Gegenstände der demokratischen Kontrolle insge-

samt entzogen, andererseits führt diese Entwicklung zu einer (im Vergleich zu demokratischen Regierungsformen) verstärkten Wahrnehmung anstößigen Verfälschens kollektiver Entscheidungen (vgl. Beck 2007: 177). Die Folge sind Proteste, sogenannte Subpolitik. Dabei wird Politik außerhalb der Institutionen der parlamentarischen Demokratie z. B. in Bürgerinitiativen, Protesten, Konsumentenboykotts aber auch durch unternehmerisches Handeln gewissermaßen gesellschaftlich zurückerobert. Private Handlungen werden politisiert (vgl. Beck 1986: 304 f.). Dabei liegt das Ziel nicht wie im 19. Jahrhundert darin, dass möglichst allen Mitgliedern der erwachsenen Bevölkerung bestimmte formale Rechte zugesichert werden, da diese ja durch die Entwicklungen unberührt bleiben. Vielmehr wird politische Inklusion unter dem Aspekt diskutiert, welche politischen Entscheidungen, v.a. über die Auswahl politischen Führungspersonals hinaus, durch die Bürger erreichbar sein sollten. Das Ziel dabei ist es, auf den politischen Prozess und damit auf bestimmte Entscheidungen direkten Einfluss zu nehmen. Entsprechend veränderten die Protestbewegungen der Neuen Sozialen Bewegungen vor allem die Möglichkeiten politischer Teilhabe durch die aktive Erprobung sogenannter „unkonventioneller“ Aktivitäten (vgl. Barnes/Kaase 1979: 163)¹⁸.

¹⁸ Dies spiegelt auch die sozialwissenschaftliche Forschung wider. Zunächst wurden in Studien, die sich mit dem Thema der politischen Partizipation befassen, häufig konventionelle Aktivitäten z. B. die Konsumption politischer Informationen, Wählen und die Mitarbeit in Parteien untersucht. Frühe Studien z. B. klassifizieren die Partizipierenden entlang ihres Aktivitätslevels in Inaktive, Zuschauer und Gladiatoren. Während die erste Gruppe keinerlei Interesse am politischen Geschehen zeigte, beobachtete die zweite Gruppe passiv das Geschehen (z. B. Konsumieren von politischer Nachrichten). Die dritte Gruppe nahm aktiv teil am politischen Prozess (vgl. Gabriel/Völkl 2008: 269, 272). Mit den Studentenbewegungen und den Neuen Sozialen Bewegungen erweiterte sich diese Betrachtungsweise. Neue Partizipationsformen, die in der wissenschaftlichen Literatur als unkonventionell bezeichnet wurden (z. B. die Teilnahme an Demonstrationen oder das Unterschreiben von Petitionen), wurden in die Forschung einbezogen (Barnes/Kaase 1979: 163; Deth: 2009: 141; Gabriel/Völkl 2004: 535; Geißel 2004: 5; Webler/Renn 1995: 17f.). Diesen Wandel spiegeln einige einflussreiche Studien aus dieser Zeit wieder, z. B. Milbrath/Goel 1977, in der die beiden Autoren die Gruppe der Gladiatoren unterteilen in konventionell Aktive (Community Activists, Party und Campaign Workers), unkonventionell Aktive (Communicators, Protestors) sowie eine Gruppe von Partizipierenden, die sowohl konventionelle als auch unkonventionelle Formen der Einflussnahme nutzt (vgl. Milbrath/Goel 1977: 21). Eine ähnliche Einschätzung lässt sich auch in der „Political Action-Studie“ von Barnes/Kaase 1979 finden. Auch sie unterteilen die Aktivitäten politischer Teilhabe in konventionelle und unkonventionelle Aktivitäten (vgl. Barnes/Kaase 1979: 149–154).

Die Kritik politischer Herrschaft unter Betonung der Vorstellung von Selbstherrschaft, gleichzeitig verbunden mit ambivalenten Positionen in Bezug auf einen bestimmten Entscheidungsgegenstand, sind bis heute wesentliche Merkmale von Protesten gegen Groß- und Infrastrukturprojekte (GI-Proteste)¹⁹. Sie scheinen sogar noch deutlicher zutage zu treten als in den 1980er Jahren. So können z. B. derzeit Auseinandersetzungen zwischen Vertretern vermeintlich naheliegender politischer Positionen beobachtet werden, z. B. beim Bau neuer Windanlagen. [Hier streiten sich Umweltschützer bzw. Grüne über den Nutzen bzw. die möglichen Schäden, die mit solchen Anlagen für die Umwelt verbunden sind. Während die einen auf die Möglichkeit von Vogel- und Fledermausunfällen hinweisen, sehen die anderen in den Windrädern einen Beitrag zum Klimaschutz. Eine derartige Auseinandersetzung konnte z. B. bei der Ausweisung einer Vorrangfläche in Ehingen auf der Schwäbischen Alb beobachtet werden. Dabei lehnte der NABU die Vorstöße von BUND und Grünen ab] (vgl. Schröter 2015: 3; Schröter 2016: 121²⁰; Südwestpresse 2015: o. S.)

Gleichzeitig zeigen Untersuchungen beispielsweise während der Proteste gegen Stuttgart 21 oder gegen das Flughafen-Projekt Berlin-Brandenburg International, dass viele Demonstrierende hinsichtlich ihrer normativen Grundhaltung eine hohe Identifikation mit demokratischen Werten aufweisen. [In Bezug auf die Aussage „Ich identifiziere mich mit demokratischen Werten (z. B.: Versammlungs- Meinungs- und Pressefreiheit)“ (Bebnowski et al. 2010: 13) stimmten im Rahmen der Stuttgart 21-Demonstration 86% der Befragten vollständig zu. Ein ähnliches Bild zeigt sich in Berlin, hier stimmten 71% diesem Item voll und ganz zu] (vgl. Bebnowski et al. 2010: 13; Becké et al. 2011: 12; Schröter 2015: 2; Schröter 2016: 121²¹).

[Allerdings sind die Befragten gleichzeitig mit dem Zustand des demokratischen Systems in Deutschland unzufrieden. Über 60% der Befragten in Berlin lehnten die Aussage, dass sie mit dem Funktionieren der Demokratie in Deutschland zufrieden sind eher oder ganz ab. In Stuttgart waren es über 50% der Befragten (vgl. Bebnowski et al. 2010: 13; Becké et al.

¹⁹ Eine ausführliche Diskussion der Charakteristika der GI-Proteste im Vergleich zu den Neuen Sozialen Bewegungen befindet sich in *Anhang i*.

²⁰ [...] Wörtlich bereits veröffentlicht in Schröter 2016: 121

²¹ [...] Wörtlich bereits veröffentlicht in Schröter 2016: 121

2011: 13). Die Protestierenden fühlen sich nicht ausreichend genug in die Planung der Großprojekte mit ihren Interessen und Argumenten einbezogen und ernst genommen. Im Zuge der Demonstration in Stuttgart gaben 83% der Befragten an, nicht ausreichend am Verhandlungsprozess zu Stuttgart 21 beteiligt worden zu sein (vgl. Bebnowski et al. 2010: 11). Sie werfen den politischen Entscheidungsträgern vor, wirtschaftliche Interessen gegen ihren Willen durchzusetzen und glauben, dass die Politik der Wirtschaft unnötiger Weise einen Teil ihrer Macht abgetreten hat. Insofern misstrauen sie „der Politik“ und „der Wirtschaft“. Den Parteien trauen die Protestierenden nur in begrenztem Maße zu, Probleme angemessen bzw. effizient lösen zu können] (vgl. Becké et al. 2011: 16; Bebnowski et al. 2010: 16; Schröter 2016: 121²²).

Damit ergibt sich aus den Überlegungen eine weitere, alternative Deutung der aktuellen Probleme, neben der Diagnose von Politikverdrossenheit und Wutbürgertum: Im Vergleich zu den 1980er Jahren erscheinen die derzeitigen Proteste in gewisser Weise als eine Fortsetzung, die die Entwicklungstendenzen der Ambivalenz der Postmodernen und die Vorstellung politischer „Autonomie“ durch Beteiligung perpetuiert. Insgesamt ergibt sich damit, dass die Forderung, nach stärkerer Inklusion der Bürger bei politischen Entscheidungen konstant, wenn auch in unterschiedlichen Konnotationen, auf den Agenden verschiedener Protestbewegungen erscheint. Eine Möglichkeit zum Verständnis dieses Effektes kann im Begriff der Hypostasierung gefunden werden, der z. B. von Niklas Luhmann verwendet im Hinblick auf die Tatsache wird, dass sich soziale Systeme hinsichtlich einer spezifischen Funktion ausdifferenzieren. Sobald diese Ausdifferenzierung erfolgt ist, gibt es innerhalb eines Systems keinen Anhaltspunkt mehr für Argumente, die gegen die Erfüllung der Funktion des Systems sprechen. Ein Beispiel dafür wäre das Gesundheitssystem, welches sich im Falle von Krankheit den Forderungen ausgesetzt sieht, diese zu heilen. Dabei scheinen die Ansprüche und die damit verbundenen Kosten, die innerhalb des Systems entstehen, unaufhaltsam zu steigen. Dies ist selbst dann der Fall, wenn die Ausgaben im Vergleich zu den erzielten Effekten gering sind. Liegt Machbarkeit vor, gibt es innerhalb des Systems keinen

²² [...] Wörtlich bereits veröffentlicht in Schröter 2016: 121

Grund, diese Forderung nicht zu erfüllen (vgl. Luhmann 1983: 28ff.; ähnlich auch Bora 1999: 67)²³.

Diese Idee lässt sich auf das politische System übertragen. Im Sinne des hier vorgestellten Verständnisses von Gesellschaft führt politische Partizipation bei der Unterscheidung politische Inklusion/Exklusion zu einem Positivwert auf Seiten der Inklusion. Die Trennung zwischen Teilhabe und Teilnahme zeigt, dass alle weitere Forderungen nach politischer Partizipation im Grunde nicht auf die Inklusion in das politische System abzielen, sondern vielmehr, dass die Unterscheidung politische Inklusion/Exklusion auf politische Verfahren bezogen wird. Dabei wird der Begriff der Inklusion vor allem im Bereich der politischen Partizipation eng geführt. Somit geht es hauptsächlich um die Vorgehensweise, wie politische Entscheidungen getroffen werden sollten (vgl. Bora 2005: 21f.). Die Verwendung der Unterscheidungen ermöglichen damit aus der Perspektive des politischen Systems nicht nur die Unterscheidung inkludiert/exkludiert, sondern die Beobachtung von Personen unter der Unterscheidung zugehörig/ nicht-zugehörig, relevant/irrelevant für die eigenen Operationen (vgl. Bora 2005: 21f.). Da politische Verfahrensweisen immer vorgeben, wer wie zu berücksichtigen ist, erscheinen neue Verfahrensformen dabei in gewisser Weise als neue, weitere Umgangsform mit gesellschaftlicher Ambivalenz innerhalb eines 2. Abschnitts der Moderne. Verfahren der politischen Partizipation können dabei in doppeltem Sinne als ordnend verstanden werden. Einerseits machen sie die unterschiedlichen gesellschaftlichen Positionen in Bezug auf bestimmte politische Themen bzw. Entscheidungsprozesse dem politischen System zugänglich. Zum anderen signalisieren die Verfahren auch gegenüber den inkludierten Bürgern demokratische Ordnung im Sinne von Inklusion in das Verfahren, da der Positivwert „politische Inklusion“ mit den aufklärerischen Ideen der Freiheit und Gleichheit begründet und spezifisch demokratisch gewendet wird. Im Sinne Lyotard handelt es sich damit um den Kern einer großen Erzählung, in der das Volk der Held ist (vgl. Lyotard 2012 (1979): 39f.). Die Differenzierung zwischen politischer Inklusion/Exklusion wird parallel

²³ Fehlende ökonomische Ressourcen können dies zwar beschränken, sie sind aber im eigentlichen Sinne keine Mechanismen innerhalb des Systems, sondern müssten eher als externe Voraussetzung für die Erfüllung der Systemfunktion verstanden werden (vgl. Luhmann 1983: 37f.).

geführt zu einer Unterscheidung zwischen demokratischer Ordnung/Willkür im dargestellten Sinne.

Die Betonung des Positivwertes Inklusion verdeckt dabei allerdings eine Tatsache: Sie kann immer nur auf bestimmte Entscheidungen oder Typen von Entscheidungsverfahren begrenzt auftreten und führt insofern auf ihrer Außenseite immer Exklusion mit. Die hundertprozentige Inklusion in das politische System ist nicht erreichbar, sie dient bestenfalls als Reflexionsbegriff, der der Exklusion gegenübergestellt ist (vgl. Bora 2005: 15; zum Reflexionsbegriff: Luhmann 1991a: 29; Luhmann 1993: 142).

Damit ergibt sich eine wichtige Konsequenz für die Einordnung von politischen Protesten: Sie können nach Beck als Ausdruck eines pathologischen Zustandes der Demokratie im Sinne des Konzeptes der Subpolitik verstanden werden (vgl. Beck 1986: 304). Gleichzeitig treten Proteste und andere Aktivitäten politischer Partizipation im Sinne politischer Inklusion als Positivwert auf und tragen zum Fortbestand der politisch demokratischen Ordnung bei. Sie können selbst als Anpassung des politischen Systems auf Veränderungen innerhalb des Modernisierungsprozesses begriffen werden, wobei das demokratische Ideal der Selbstherrschaft zwar angestrebt, aber nicht erreicht werden kann (vgl. Schmitz 1983: 12). Dies führt zur kontraintuitiven Vorstellung, dass politische Proteste innerhalb eines demokratischen Gemeinwesens nicht als pathologisches Element verhindert werden müssen, sondern vielmehr Teil der politischen Ordnung betrachtet werden können, der einen wichtigen Beitrag zu Anpassung und Bestand von Demokratie leistet.

Aus diesen Überlegungen heraus kann auch plausibilisiert werden, weshalb es nach der Implementierung der BRD als repräsentative Demokratie nicht zum Verstummen der Forderungen kam, die Bürger stärker an politischen Entscheidungen zu beteiligen. Politische Partizipation wird einerseits mit dem Ideal der Selbstherrschaft verbunden. Andererseits erscheinen seit dem 2. Abschnitt der Moderne immer mehr politische Entscheidungen ambig und werden gesellschaftlich ambivalent diskutiert. Diese Sichtweise korrespondiert mit der Feststellung, nach der sich in den letzten Jahren ein Wandel in der Beratung von Technologie- sowie Groß- und Infrastrukturprojekten abzeichnet, der als Ergebnis anhaltender Proteste interpretiert werden kann. Standen vormals die technische Machbarkeit und die wissenschaftliche Expertise von Fachgutachtern im Vordergrund, wird nun in der Literatur häufig von einer partizipativen Wende in Bezug auf derartige Entscheidungen gesprochen (vgl. Bora/Hausendorf 2009b: 478; Braun/Kropp 2010: 774).

Die Suche nach neuen Verfahrensmöglichkeiten bzw. der Einsatz von Beteiligungsverfahren, kann sowohl „Ambiguität“ als auch „Selbstherrschaft“ berücksichtigen. Beteiligungsverfahren erscheinen unter dem Gesichtspunkt dieser Veränderungen als eine wichtige Grundlage, um den politischen Entscheidungsprozess zu verbessern, im Hinblick auf die Herausforderungen einer 2. Phase der Moderne. Dieser Entwicklungsprozess (vom expertokratischen zum partizipativen Modell) kann ferner als Grund gesehen werden, weshalb viele Beteiligungsverfahren im strengen Sinne der hier vorgestellten Definitionen Öffentlichkeitsbeteiligungsverfahren sind, nicht Bürgerbeteiligungsverfahren (vgl. Hennen et al. 2004: 23). Mit Bezug auf den Begriff der Hypostasierung kann damit formuliert werden, dass die Forderungen nach Ausweitung der Partizipationsrechte erfolgreich verliefen. Gleichzeitig plausibilisiert diese Interpretation, weshalb Öffentlichkeitsbeteiligungsverfahren gesellschaftlich eher positiv eingeschätzt werden, während z. B. andere Formen der gesellschaftlichen Partizipation über die Beteiligung von Bürgern hinaus (z. B. Lobbying) gerade in Deutschland eher kritisiert werden (Leif/Speth 2003: 24). Beteiligungsverfahren erscheinen insgesamt damit als Einbezug zunehmender gesellschaftlicher Ambivalenz und gleichzeitig als weitreichende Verwirklichung demokratischer Werte.

3.2 Zusammenfassung

Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass sich aus den hier beschriebenen gesellschaftlichen Entwicklungsprozessen ein Wandel für die Unterscheidung politische Inklusion/Exklusion ableiten lässt. Das hier festgelegte Verständnis von politischer Inklusion/Exklusion, politischer Partizipation sowie Bürger- bzw. Öffentlichkeitsbeteiligung kann als eine spezifisch moderne Interpretation verstanden werden, die weit über das Verständnis politischer Inklusion im Sinne politischer Teilhabe nach Hobbes hinausweist (vgl. Schmitz 1983: 27). Es zeigt sich, dass politische Inklusion im zeitlichen Verlauf hauptsächlich zunächst auf die Gruppe der Teilnehmenden und auf demokratische Grundrechten zur Teilnahme an politischen Entscheidungen bezieht. Die aufklärerischen Werte der Freiheit und Gleichheit können dabei als spezifisch demokratisch gewendet interpretiert werden. In einer 2. Phase der Modernisierung unter dem Einfluss zunehmender gesellschaftlicher Ambivalenz und der Idee der Autonomie, werden die verschiedenen Formen der politischen Partizipation erweitert (vgl. Schmitz 1983: 47; Zima 2014: 23, 30). Der Fokus der Unterscheidung politische Inklusion/Exklusion wird immer stärker auch auf die Ebene der politischen Inhalte

verschoben. Politische Inklusion wird dabei auf die Inklusion in Verfahren eng geführt (vgl. Bora 1999: 57). Auf Basis dieser Überlegungen erscheinen Bürgerbeteiligungsverfahren als eine Möglichkeit, gesellschaftliche Ambivalenz und die Idee der politischen Autonomie stärker im politischen System zu verankern. Inwiefern dies allerdings zum dauerhaften Verstärken der Forderungen beiträgt, bleibt offen, denn wie die Überlegungen zeigen, lässt sich vollständige Inklusion nicht erreichen, sondern bleibt ein Reflexionsbegriff. Mit anderen Worten können Beteiligungsverfahren als ein (Zwischen-) Ergebnis eines Modernisierungsprozesses aufgefasst werden, von dem sie allerdings selbst erfasst werden können. Insgesamt kann dieser Prozess mithilfe des Konzeptes der Hypostasierung verstanden werden.

4 Die Grundlagen und Grenzen des Modells

Trotz eingehender Beschäftigung mit den unterschiedlichen Begriffen lässt sich feststellen, dass die Definitionen im Vergleich zu dem in der Fragestellung festgelegten Erkenntnisgegenstand noch immer zu weit gefasst sind. Während die Definitionen sich mit den unterschiedlichen Begriffen insgesamt befassen, steht bezüglich des Untersuchungsgegenstandes dieser Arbeit, v. a. der Prozess der Konvergenz im Mittelpunkt der Überlegungen. Andere Aspekte der Definition werden dagegen nicht betrachtet.

Diese Feststellung führt zur zentralen Fragestellung dieses Kapitels, die sich mit den Grenzen des Modells beschäftigt. Auf genau diesen Festlegungen liegt in Abschnitt 4.2 der zentrale Fokus des Kapitels. Darüber hinaus beschäftigt sich das Kapitel in Abschnitt 4.1 mit Schlussfolgerungen, die sich direkt aus den Definitionen, aber auch aus den Überlegungen des Diskurses ergeben, sowie in Abschnitt 4.3 mit einigen weiterführenden Überlegungen zur Frage der Konvergenz im Vergleich zwischen Wahlen und Beteiligungsverfahren.

4.1 Beteiligungsverfahren zwischen Handlung und Prozess

Ohne sich bereits mit den Grenzen des Modells auseinandergesetzt zu haben, können aus den drei Definitionen, die im letzten Kapitel vorgestellt wurden, wichtige Rückschlüsse auf die Gestaltung des grundlegenden Analyseschemas²⁴ gezogen werden. Einerseits wurde politische Partizipation bzw. gesellschaftliche Partizipation²⁵ in einen Handlungszusammenhang gestellt, wobei hier grundsätzlich die Definition von Handeln nach Max Weber als sinnhaftes Sichverhalten zugrunde liegt (vgl. Weber o. J. (1922): 12). Genaugenommen ist die Subsumierung von Beteiligungsverfahren unter politischer Partizipation nur insofern zulässig, als die Teilnahme an den Verfahren ihrerseits aus einer handlungstheoretischen Perspektive interpretiert wird. Die Teilnahme an einem Beteiligungsverfahren wird damit zu

²⁴ Der Begriff Analyse wird hier neutral gebracht, ist also zunächst nicht als eine Vorentscheidung für eine reduktionistische Position zu lesen (auch wenn er in den Naturwissenschaften oft anders besetzt ist) (vgl. Nida-Rümelin 1994: 26).

²⁵ Gesellschaftliche Partizipation wird hier auf die Teilnahme in Öffentlichkeitsbeteiligungsverfahren bezogen, im Anschluss an die Überlegungen in Kapitel 2. Im Folgenden wird häufig nur noch von politischer Partizipation die Rede sein, im Sinne einer besseren sprachlichen Gestaltung.

einer spezifischen Handlung politischer Partizipation. Diese Interpretation rückt als zentrale Beobachtungseinheit des analytisch-deskriptiven Modells zunächst den Akteur und dessen Verhalten in den Mittelpunkt der Überlegungen. Insofern ist sie zumindest prinzipiell mit sozialwissenschaftlichen Handlungstheorien konform (vgl. Coleman 1991: 1).

Andererseits wurden Beteiligungsverfahren als Prozesse definiert. Sie weisen über das Verhalten eines einzelnen Akteurs hinaus, denn führt man diese initialen Überlegungen weiter, lassen sich die einzelnen Handlungen auch als Elemente von Beteiligungsverfahren verstehen, die ihrerseits als Prozess interpretiert werden. Hier wird die Sichtweise gewissermaßen umgekehrt, denn die Teilnahmehandlungen der einzelnen Akteure erscheinen nun als einzelne Elemente eines mehr oder weniger konvergenten Prozesses, der auf einer übergeordneten Ebene zu einem gemeinsamen Ergebnis führt²⁶.

Für einen Ansatz, der grundsätzlich davon ausgeht, dass Beteiligungsverfahren als soziale Situationen aus dem Blickwinkel handelnder Akteure interpretiert werden können, stellt insbesondere diese zweite Sichtweise einen interessanten Ausgangspunkt dar: Diese Perspektive ist anschlussfähig an eine Beschreibung des Beteiligungsprozesses, der innerhalb der Literatur gefunden werden kann. Sie wird mithilfe des Begriffspaares „Inklusion“ und „Schließung“ dargestellt, anhand dessen sich vier analytische Grundaspekte von Beteiligungsverfahren unterscheiden lassen:

Inklusion wird ähnlich dem bereits eingeführten Begriff der politischen Inklusion verstanden. Inhaltlich subsumiert er zwei Aspekte: Zum einen wird betrachtet, welche sozialen Gruppen oder Einzelpersonen das Recht wahrnehmen, an einem Beteiligungsverfahren teilzunehmen (wer?). Zum anderen wird der Aspekt berührt, wie der inhaltliche Rahmen des Beteiligungsverfahrens gesteckt werden sollte (was?) (vgl. Dahl 1989: 119; Renn/Schweizer 2009: 175f.). Es geht, anders ausgedrückt, einerseits um die Gruppe der *Verfahrensteilnehmenden*, andererseits um den *Beteiligungsgegenstand*. Auf einer etwas abstrakteren Ebene ließe sich der Begriff Inklusion auch mit dem Begriff der Vielheit gleichsetzen, denn letztlich geht es bei der Inklusion um die Repräsentation eines pluralen Ausgangszustands, der sich aus dem Zusammenhang zwischen Beteiligungsgegenstand und Verfahrensteilnehmenden ergibt (vgl. Renn/Schweizer 2009: 175f.).

²⁶ Im Falle einer Nicht-Einigung wäre diese Uneinigkeit das Ergebnis.

Der Schließungsbegriff verweist dagegen auf die nachgelagerte Auswahl. Dabei werden in einem kollektiven Prozess gemeinsam mit anderen Akteuren Optionen aus einem Alternativraum ausgeschlossen (*Schließungsprozess*). Zusätzlich bezieht sich der Begriff Schließung auch auf das Ergebnis des Prozesses (*Schließungsergebnis*). Der Schließungsbegriff bezieht sich als zweiter Prozessschritt insofern auf Inklusion, als versucht wird, durch Schließung der verschiedenen Ausgangsperspektiven der einzelnen sozialen Gruppen zu einer Konvergenz im Sinne eines gemeinsamen Ergebnisses, Standpunktes oder Produkts zu gelangen. Schließung verweist ebenfalls auf zwei unterschiedliche Dinge: Zum einen auf den Prozess, der zu Schließung hinführt, aber noch nicht Schließung ist, zum anderen auf Schließung selbst, die in Relation zur Vielheit der Inklusion zunächst als Einheit begriffen werden kann (vgl. Renn/Schweizer 2009: 175f.). Da Schließung als Begriff auch so interpretiert werden kann, dass der Aushandlungsprozess in einem Beteiligungsverfahren nur eine einzige Position enthält, soll im Folgenden der Begriff Konvergenz verwendet werden (entsprechend: *Konvergenzprozess* und *Verfahrensergebnis*). Konvergenz verweist im Gegensatz zu Schließung darauf, dass unterschiedliche Standpunkte zusammengeführt werden können, ohne aber die Notwendigkeit einer Einigung zu betonen (dies wird später unter der Fragestellung nach dem Konsens wieder aufgegriffen).

Mit der Einführung dieser beiden Begriffe drängt sich nun jedoch die Frage auf, in welchem Verhältnis sie zur Unterscheidung politische Inklusion/Exklusion stehen. Zunächst scheint v. a. der Begriff Inklusion doppelt besetzt zu sein. Wie lässt sich das denken?

1. Um diese Frage zu beantworten, ist es sinnvoll, nochmals auf die Gedanken des letzten Kapitels (3) zurückzugreifen. Dabei wurde gezeigt, dass in demokratischen Regimen in Bezug auf die Entscheidung politische Inklusion/Exklusion ein Positivwert seitens politischer Inklusion entsteht. Dieser wird durch den Einsatz partizipativer Verfahren, wie beispielsweise Wahlen und Beteiligungsverfahren realisiert. Zum einen wird damit die Unterscheidung politische Inklusion/Exklusion verwendet, um ein demokratisches System als eben solches von anderen (z. B. autoritativen) Systemen nach außen abzugrenzen. Damit ist nicht der Aufbau einer Systemgrenze im Sinne der Theorie sozialer Systeme gemeint, sondern ausschließlich die Konsolidierung des politischen Systems als Demokratie, bei der für eine bestimmte Anzahl von Menschen in einem bestimmten Territorium demokratische Rechte bereitgestellt

werden. Zum anderen erscheint die Unterscheidung auf der Innenseite eines demokratischen Regimes wieder, denn nach dieser ersten äußeren Abgrenzung wird die Frage der politischen Inklusion/Exklusion auf Ebene des politischen Prozesses neu gestellt. Es geht mit anderen Worten nicht mehr um Demokratie an sich, sondern um die Frage, inwiefern Demokratie innerhalb des politischen Prozesses sichergestellt werden kann. Während politische Exklusion nach dem ersten Verständnis auf politische Willkür im Sinne undemokratischer Herrschaftsverhältnisse bzw. politische Inklusion innerhalb einer Demokratie auf Inklusion in eine demokratische Ordnung hinweist, verweist sie im zweiten Sinne auf die Inklusion in politische Prozesse, durch die die demokratische Ordnung realisiert wird (vgl. Bora 2005: 21f.). Exklusion ist in diesem zweiten Sinne nicht-willkürliche Exklusion²⁷. Die Unterscheidung wird damit in das Unterschiedene wiedereingeführt. Dies führt zu einem Paradox, denn auch das Ausgeschlossene wird damit supplementär wiedereingeführt (vgl. Spencer-Brown 1997 (1969) 88ff.). Dies liegt vor allem an einer Tatsache: Durch den Einbezug der Bürger in verschiedene partizipative Verfahren wird zunächst politische Inklusion verwirklicht (also Vielheit repräsentiert), aber auch die gesellschaftliche Ambivalenz, die bezüglich einer Entscheidung existiert, wird offensichtlich. Die Aufgabe des politischen Systems besteht jedoch in der Herstellung und Durchsetzung von Entscheidungen, die für die gesamte Gesellschaft verbindlich sind (vgl. Easton 1965: 21). Entscheidungen stellen die Möglichkeit zur präferenziellen, voluntarischen Auswahl zwischen mindestens zwei Optionen (Alternativen) dar. Die

²⁷ Dass diese Verschachtelung der Unterscheidung im ersten Moment Verwirrung stiftet, liegt an der grundsätzlichen Entscheidung in dieser Arbeit, einige Grundgedanken aus der 3-wertigen Logik zu übernehmen, allerdings im Gegensatz zur Theorie der sozialen Systeme, ohne diese Gedanken mit selbstreferenziellen bzw. autopoietischen Postulaten zu verknüpfen, die schließlich zum Aufbau eines Systems führen. Wäre dies der Fall, könnte für das Wiederauftreten der Form in der Form die Figur des Re-entries im luhmannschen Sinne, wie sie im Zusammenhang mit Reflexion und Identität vorgestellt wurde bemüht werden. Da die basale Beobachtungseinheit dieser Überlegungen aber der Akteur ist, nicht das System, lässt sich die Figur des Re-entries zumindest nicht im Sinne Luhmanns auf den Sachverhalt anwenden (vgl. Luhmann 1998: 45f.). Verwendet man die Überlegungen von Spencer-Brown ohne eine systemtheoretische Interpretation, so lässt sich vor allem der Hinweis der Beobachterabhängigkeit der getroffenen Unterscheidungen hervorheben (vgl. Spencer-Brown 1997 (1969) 88ff.).

Entscheidung wird als die Selektion einer Alternative aus allen möglichen verstanden (vgl. Jungermann et al. 1998: 17).

Diese Überlegungen bedeuten mit anderen Worten, dass auch demokratische Systeme gezwungen sind, beim Treffen von Entscheidungen bestimmte Optionen auszuschließen, die evtl. von bestimmten Gruppen aus bestimmten Gründen präferiert wurden. Moderne demokratische Regime haben damit, über die Tatsache hinaus, dass nicht alle Entscheidungen durch den Einsatz partizipativer Verfahren getroffen werden können und immer Beschränkungen hinsichtlich des Kreises der Teilnehmenden bestehen, noch mindestens ein weiteres exklusives Moment, welches in der Entscheidung selbst besteht. Politische Exklusion findet in demokratischen Regimen damit notwendigerweise statt. Allerdings muss jede Exklusion, um demokratische Geltung zu erlangen, auf eine vorherige Inklusion (z. B. im Sinne des Repräsentationsprinzips oder durch den Einsatz eines politischen Verfahrens wie Wahlen oder Beteiligung) verweisen können. Der Verweis auf Repräsentation wird oft auch als indirekte Legitimation beschrieben und ist eine der basalen Komponenten in repräsentativen demokratischen Systemen (vgl. Schumpeter 2005 (1946): 398).

Konvergenz bzw. die Ergebnisse eines Beteiligungsverfahrens erscheinen vor diesem Hintergrund als ein spezieller Fall von politischer Exklusion, als politische Exklusion durch ein partizipatives Verfahren. Damit stehen die Begriffe politische Inklusion/Exklusion und Inklusion und Konvergenz in einem engen Verhältnis. Inklusion und Konvergenz sind jedoch auf einen viel engeren Gegenstandsbereich bezogen, nämlich auf konkrete politische Verfahren.

Damit kann zur Frage der eigentümlichen Verdopplung der Begriffe festgehalten werden, dass die Unterscheidung politische Inklusion/Exklusion von Beobachtern nicht nur verwendet werden kann, um demokratische von nicht-demokratischen Systemen abzugrenzen, sondern sie verwenden die Unterscheidung auch für ihre eigenen Prozesse und beobachten sich selbst unter der Maßgabe, demokratisch zu sein. Partizipative Verfahren spiegeln dieses Bestreben wider, besonders, weil durch sie einerseits Inklusion verwirklicht werden soll, sie häufig aber auch dazu eingesetzt werden, politische Entscheidungen besser zu legitimieren (vgl. Kapitel 1). Die Grundstruktur ließe sich anhand dieser Überlegungen damit vorläufig wie folgt darstellen:

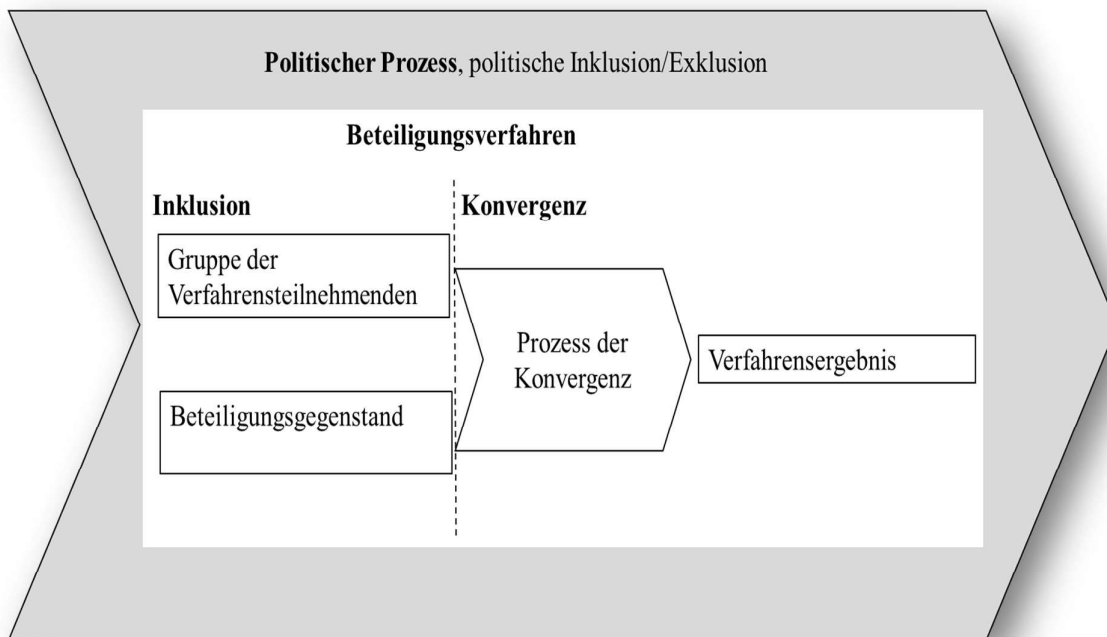


Abbildung 3: Politischer Prozess und Beteiligungsverfahren

Quelle: eigene Darstellung

2. Mit diesen Überlegungen eröffnet sich direkt noch ein weiteres Problem, das sich aus der Einführung des Begriffspaares Inklusion und Konvergenz ergibt. Versteht man dieses selbst wieder als eine Unterscheidung und nicht als Begriffspaar, das einen Prozess beschreibt, so muss vor dem Hintergrund des Formenkalküls gezeigt werden, wie trotz Unterscheidung ein Prozess möglich ist. Mit anderen Worten stellt sich die Frage, ob aus Sicht des Formenkalküls ein Verfahren, welches von einer Seite einer Unterscheidung zur anderen führt, überhaupt möglich sein dürfte. Gibt es einen Weg, von Inklusion im Sinne von Vielheit zu Konvergenz im Sinne von Einheit zu gelangen? Um diese Frage zu beantworten, können einige Überlegungen aus den Gesetzen der Form zu Rate gezogen werden. Bereits in Kapitel 2 wurde gezeigt, dass jede Unterscheidung aus ihren zwei Seiten und der Unterscheidung selbst besteht. Diese Unterscheidung kann man sich auch als Grenzlinie zwischen den beiden Seiten der Unterscheidung vorstellen (vgl. Spencer-Brown 1997 (1969): 1). Zunächst kann weiter angenommen werden, dass jede Seite der Unterscheidung unterschiedliche Werte aufweist (sonst wären sie nicht unterschieden). Dabei gilt „Wenn ein In-

halt einen Wert hat, kann ein Name herangezogen werden, diesen Wert zu bezeichnen. Somit kann das Nennen des Namens mit dem Wert des Inhaltes identifiziert werden“ (Spencer-Brown 1997 (1969): 1), im Falle eines Beteiligungsverfahrens einerseits „Inklusion“ und andererseits „Konvergenz“. Damit wird auch klar, dass man die Unterscheidung durch die Änderung des Wertes kreuzen kann (vgl. Spencer-Brown 1997 (1969): 1f.).

Bezieht man diese Überlegungen auf Inklusion und Konvergenz und versteht den Zustand zum Zeitpunkt der Inklusion als Vielheit, während sich der Zustand der Konvergenz der Einheit annähert, dann ergibt sich, dass die Form durch die Änderung des Wertes von Vielheit hin zu Einheit vollzogen wird. Das bedeutet, der Unterschied zwischen den beiden Seiten der Unterscheidung müsste in einem Verfahren überwunden werden. Dies ist zunächst ein interessanter Gedanke, denn an ihn lässt sich für das spätere Modell die Frage anschließen, wie der Abstand (gedacht als Delta des Wertes zwischen den beiden Seiten) in Bezug auf Beteiligungsverfahren zustande kommt. Eine erste, zugegeben triviale, Idee wäre, hier davon auszugehen, dass mit größerer Vielfalt des Ursprungszustandes auch das Delta zur Konvergenz wächst. Gleichzeitig kann aber auch der Zustand der Konvergenz das Delta verändern, wenn man davon ausgeht, dass neben Konsens (Einheit) auch nur eine Annäherung an die Einheit als Verfahrensergebnis möglich ist.

Ferner ergibt sich aus diesen Überlegungen auch, dass eine Unterscheidung in Inklusion/Konvergenz nicht den Prozess der Konvergenz selbst enthalten kann, da durch die beiden Begriffe auf einen Zustand referiert wird, nicht auf den Akt des Kreuzens selbst. Damit ergibt sich vorläufig, dass Inklusion die Inklusion der Verfahrensteilnehmenden und den Beteiligungsgegenstand umfasst, Konvergenz das Verfahrensergebnis. Der Prozess der Konvergenz kann der Unterscheidung nicht zugerechnet werden. Dennoch kennzeichnen alle drei Elemente Beteiligungsverfahren.

3. Schließlich lässt sich an die Überlegungen noch eine dritte Interpretation anschließen. Sie hängt mit der Interpretation zusammen, Handlungen als Elemente eines konvergenten Prozesses zu verstehen, wobei der konvergente Prozess den einzelnen Handlungen übergeordnet ist. Dies führt zur Idee der Annahme zweier analytischer Ebenen, auf die sich das Modell bezieht. Man kann also mit anderen Worten eine Mikro-Ebene der Akteure und Handlungen postulieren und eine übergeordnete Ebene, auf der sich das Ergebnis des Beteiligungsverfahrens bewegt.

In der sozialwissenschaftlichen Theorie lassen sich unterschiedliche Erklärungsmodelle finden, die diesen Gedanken in ähnlicher Form enthalten. Dabei steht vor allem die Frage im Raum, wie die unterschiedenen Ebenen miteinander in Verbindung zu bringen sind und welche epistemologischen und ontologischen Vorstellungen damit einhergehen. Eine sehr bekannte Perspektive ist der methodologische Individualismus. Er geht davon aus, dass Strukturmerkmale der höheren Ebene zumindest grundsätzlich auf die Prinzipien der Mikro-Ebene zurückzuführen sind (vgl. Heintz 2004: 3).

Anders ausgedrückt versucht das Schema, eine beobachtete Veränderung von Zeitpunkt t_1 zu einem späteren Zeitpunkt t_2 zu erklären. Die Idee des methodologischen Individualismus ist nun, dass diese Veränderungen selbst auf einer Ebene höherer Aggregation (Makro-Ebene) liegen. Allerdings ergibt sich das beobachtete Systemverhalten aus Handlungen und Einstellungen auf individueller Ebene (Mikro-Ebene). Das Systemverhalten wird insofern aufgrund des Verhaltens der Bestandteile innerhalb des Systems erklärt (vgl. Coleman 1991: 10). Innerhalb der Handlungstheorie sind die Bestandteile eines Systems häufig mit Akteuren und ihren Handlungen gleichgesetzt (vgl. Coleman 1991: 1).

Für sozialwissenschaftliche Fragestellungen lassen sich dabei die folgenden Forderungen stellen: Für die Akteure in einer spezifischen Situation muss eine Menge an Rollen angegeben werden können. Diese geben die Interessen und Ziele vor, die für die Handelnden in der Situation wichtig sind. Zweitens sollte der Ansatz eine Menge an Regeln angeben können, die die Einzelhandlungen nachvollziehbar macht. Schließlich muss gezeigt werden, inwiefern die Konsequenzen aus den einzelnen Handlungen mit der Beobachtung zum Zeitpunkt t_2 in Zusammenhang stehen (vgl. Coleman 1991: 13f.).

Von vielen Autoren im Bereich der sozialwissenschaftlichen Forschung wird das methodologisch-individualistische Schema jedoch nur in modifizierter Form angenommen. Beispielsweise gehen viele Autoren davon aus, dass eine arithmetische Aggregation der Einzelhandlungen auf individueller Ebene allein die makroskopischen Phänomene nicht hinreichend erklären kann. Dies liegt daran, dass dabei z. B. die Interaktionseffekte zwischen den Individuen ausgeblendet werden, aber auch nicht-intendierte Nebeneffekte, welche bei massenhaftem individuellen Handeln auftreten können, bleiben unberücksichtigt. Mit anderen Worten gehen diese Autoren davon

aus, dass die makroskopischen Phänomene in gewissem Maße emergent sind (vgl. Coleman 1991: 6).

Diese Überlegungen lassen sich nun direkt mit der hier erhobenen Forschungsfrage und den bisher gemachten Überlegungen verknüpfen. Die Ausgangssituation ist in dieser Interpretation eine pluralistische, mit teilweise gegensätzlichen Interessen, Normen und Werten der Teilnehmenden in Bezug auf einen Beteiligungsgegenstand. Aus dieser Situation müsste nun eine Menge an Rollen angegeben werden, die die Interessen und Ziele der einzelnen Akteure nachvollziehbar macht. Ferner müsste zur Erklärung des Verfahrensergebnisses für die Einzelhandlungen innerhalb des Beteiligungsverfahrens ein vollständiger Satz an Regeln angegeben werden. Der Zeitpunkt t_2 ist damit im analytisch-deskriptiven Modell das Disputandum, also das gemeinsame Verfahrensergebnis. Hier müsste gezeigt werden, wie die einzelnen Entscheidungen zum Verfahrensergebnis beitragen (vgl. Coleman 1991: 13f.).

Hartmut Esser hat in Zusammenhang mit diesem Modell drei Begriffe geprägt, die die folgende Diskussion strukturieren können: Logik der Situation (Definition der Situation) (6.1), Logik der Selektion (6.2) und Logik der Aggregation (6.3) (vgl. Esser 1999a: 15f.). Insgesamt könnte die Verknüpfung zwischen Bürgerbeteiligungsverfahren und dem methodologischen Individualismus folgendermaßen gedacht werden:

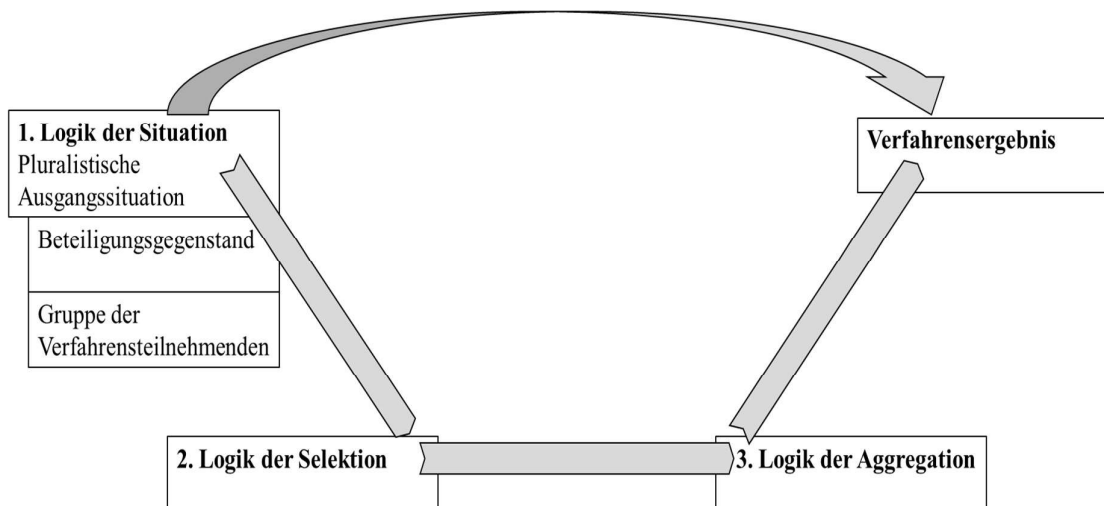


Abbildung 4: Methodologischer Individualismus und Beteiligungsverfahren;

Quelle: ähnlich Coleman 1991:11, 13

Mit dem Rückgriff auf diese drei Schritte erhält das Modell einen starken handlungstheoretischen Bezug. Betrachtet man diese Position etwas genauer, dann wird erkennbar, dass sie auf mehreren Ebenen Fragen aufwirft, welche theoretischen Vorstellungen einem Modell unterliegen:

Zum einen ist es die Frage danach, wie die einzelnen Schritte gedacht sind. Damit verbunden werden aber auch weiterführende Überlegungen angesprochen, z. B., ob davon auszugehen ist, dass sich auf der Makro-Ebene Entitäten beobachten lassen, die von den Entitäten der Mikro-Ebene unabhängig existieren. Ferner stellt sich in diesem Zusammenhang auch die Frage, inwiefern die Makro-Ebene das Geschehen auf der Mikro-Ebene beeinflusst. Inwiefern ist „Gesellschaft“ für das Handeln von Individuen prägend (vgl. Heintz 2004: 4)?

Auf epistemologischer Ebene kann im Anschluss daran gefragt werden, ob die Makrophänomene aus den Einheiten der Mikro-Ebene vollständig erklärt werden können (explanative Reduktion). Dieser Aspekt wurde bereits in der Einleitung in anderer Form angesprochen, wo die Möglichkeit des „Durchgriffs“ auf das Ergebnis eines Beteiligungsverfahrens infrage gestellt wurde (vgl. Heintz 2004: 3; Luhmann 1998: 22f.).

Diese Fragen sind in zweierlei Hinsicht für diese Arbeit wichtig: Sie können erstens an die unterschiedlichen theoretischen Ansätze im Stand der Forschung gerichtet werden. Es wird dadurch möglich, sie systematisierter miteinander zu vergleichen. Zum anderen sollen die Fragen auch im Zusammenhang mit dem analytisch-deskriptiven Modell diskutiert werden. So speziell die Diskussion vielleicht an dieser Stelle erscheinen mag, sie hat wichtige Konsequenzen für die Antworten, welche später diskutiert werden.

Damit ergeben sich zwei etwas unterschiedliche Interpretationen, einerseits aus den Gesetzen der Form, die vor allem den prozeduralen Aspekt von Beteiligungsverfahren betont. Die andere Interpretation in Verknüpfung mit dem methodologischen Individualismus bezieht diesen Gedanken zwar auch mit ein, betont aber stärker die Handlungsperspektive.

4.2 Inklusion und Konvergenz – die Grenzen des Modells

Zunächst lässt sich in Bezug auf die Festlegung von Modellgrenzen die Frage stellen, weshalb eine weitere Festlegung über die Gesetze der Form im letzten Abschnitt hinaus überhaupt für diese Arbeit wichtig sein sollte. Der konvergente Prozess wurde aus analytischer Sicht als Prozess des Kreuzens der Unterscheidung Inklusion/Konvergenz bestimmt. Damit scheint der Untersuchungsgegenstand festgelegt. Allerdings ist zu bemerken, dass auch Inklusion und Konvergenz als Teile des Prozesses, nämlich als dessen Ausgangspunkte bzw. Endpunkte, zu betrachten sind und insofern in das analytisch-deskriptive Modell integriert werden müssen. Da im Gegenstandsbereich von Beteiligungsverfahren viele unterschiedliche inhaltliche Gesichtspunkte diskutiert werden (beispielsweise Entscheidungen, die im Rahmen eines Beteiligungsverfahrens im Vorfeld getroffen werden, wie etwa das Verfahrensformat, die Anzahl der Teilnehmenden, der Veranstaltungsort etc.), macht es Sinn, die Modellgrenzen vor allem im Hinblick auf vorgelagerte Entscheidungen, die dem politischen Prozess, jedoch nicht dem Beteiligungsverfahren im engeren Sinne, zugerechnet werden sollen, genauer zu betrachten.

Die Argumentation scheint damit jedoch erneut vor einem Problem zu stehen. Obwohl diese Idee zunächst sehr einleuchtend wirkt, stellt sich insbesondere in Bezug auf informelle Verfahren der Beteiligung ein Problem. Hier nämlich finden sich vorgelagerte Entscheidungen, welche sich nicht eindeutig dem politischen System zuordnen lassen. Deutlich wird diese Problemstellung etwa, wenn man in Betracht zieht, dass der Kreis der Teilnehmenden an einem Beteiligungsverfahren häufig durch die Organisatoren dieses Verfahrens bestimmt wird, die oft keine demokratische Legitimierung vorweisen können (vgl. Renn/Webler 1998: 38). In diesem Falle würde also die Zurechnung auf den politischen Prozess schwierig bzw. unmöglich. Noch weiter würde diese Frage führen, wenn man in Betracht zieht, dass informelle Öffentlichkeitsbeteiligungsverfahren auch von Unternehmen eingesetzt werden (vgl. VDI 7000: 2013). Hier würde darüberhinausgehend auch noch die Fragestellung berührt, wie die Sphären des Öffentlichen bzw. des Privaten zu unterscheiden sind²⁸. Diese Problematik würde zu einer sehr weitläufigen Diskussion führen, die sich von der

²⁸ Letztlich zeigen diese Überlegungen auch, wie eng die drei Dimensionen des Politischen [policy, polity und politics] im Falle von partizipativen Verfahren verschränkt sind (vgl. Lauth/Wagner 2002: 17–23).

eigentlichen Fragestellung dieser Arbeit zu weit entfernt. Sie ist auch mit der Tatsache verbunden, dass Öffentlichkeitsbeteiligung, zumindest gemäß der oben eingeführten Arbeitsdefinition, über den Bereich des Politischen hinausweist.

Ist das vorgeschlagene Vorgehen der Unterscheidung deshalb unbrauchbar? Ja und nein, denn der Vorschlag zur weiteren Vorgehensweise in dieser Arbeit ist zunächst pragmatischer Natur. Er greift nochmals auf die gewonnenen Unterscheidungen im Definitionskapitel sowie auf die Vorstellungen zu parlamentarischer Demokratie zurück: Das zentrale Verfahren zur Verwirklichung von politischer Inklusion in Demokratien sind Wahlen. Sie können als partizipative Verfahren interpretiert werden, die das Spannungsfeld berücksichtigen, das sich zwischen dem Ideal der Inklusion und der Notwendigkeit politischer Entscheidungen entfaltet (vgl. Sartori 2006: 94). Ähnlich wie Beteiligungsverfahren sind auch Wahlverfahren in der Lage, unterschiedliche Meinungen widerzuspiegeln sowie zu einem konvergenten Ergebnis beizutragen, und sie beinhalten den Prozess des Wählens, um diese Unterscheidung zu kreuzen. Sie weisen aus dieser strukturellen Sicht hohe Ähnlichkeiten mit Beteiligungsverfahren auf.

Bezieht man in die Überlegungen zu Wahlen mit ein, erscheint die Abgrenzung zwischen vorgelagerten Entscheidungen und Entscheidungen im Zusammenhang mit dem eigentlichen Verfahren klarer. Denn im Gegensatz zu Beteiligungsverfahren sind Wahlen in den meisten Demokratien hochgradig rechtlich kodifiziert (vgl. Gabriel/Völkl 2004: 531). D. h. es gibt in Bezug auf sie formale Regelungen, die sich deshalb relativ leicht als vorgelagerte Entscheidungen im Unterschied zum eigentlichen Konvergenzprozess identifizieren lassen.

Damit ist die Idee naheliegend, zunächst Wahlen zu untersuchen und die getroffenen Abgrenzungen dann in einem Analogieschluss auf Beteiligungsverfahren zu übertragen, um auf diesem Wege die Grenzen des Modells (Beteiligungsverfahren) von vorgelagerten Entscheidungen, die dem politischen Prozess zugerechnet werden, zu unterscheiden. Genau diesen Vorschlag setzen die folgenden Abschnitte 4.3.1 bis 4.3.4 um. Die in Abbildung 3 spezifizierten Verfahrenselemente dienen dabei jeweils als Ausgangspunkte für einen Vergleich.

4.2.1 Modellgrenzen: Inklusion – die Gruppe der Beteiligten

Die formalen Regelungen des Wahlrechts in Deutschland werden in wesentlichen Zügen durch das Grundgesetz (GG), sowie, um die konkrete Ausführung zu festzulegen, durch das

Bundswahlgesetz (BwahlG) bestimmt. Diese beiden Gesetzestexte legen die wesentlichen Wahlrechtsgrundsätze fest, wobei vor allem der Grundsatz der allgemeinen Wahl die Inklusion in die Gruppe der Beteiligten festlegt (vgl. Korte 2013: 14). Allgemeine Wahlen bedeuten, dass die Gruppe derer, die wahlberechtigt sind, grundsätzlich alle Personen umfasst, welche die deutsche Staatsbürgerschaft vorweisen können und das 18. Lebensjahr vollendet haben (mit Ausnahme einiger Bundesländer, in welchen bereits mit 16 Jahren das Wahlalter für Abstimmungen auf kommunaler Ebene erreicht ist). Andere Einschränkungen in Abhängigkeit zu Konfession, Besitz, Geschlecht, Hautfarbe, Sprache, Einkommen, politischer Grundüberzeugung oder Bildung sind dagegen unzulässig. Einzig gegenüber Kindern oder unzurechnungsfähigen Personen wird Erwachsenen ein Rationalitätsvorsprung zuerkannt. Da die deutsche Demokratie in mehrere Ebenen unterteilt werden kann, ist das Wahlrecht ferner auf Kommunal- und Landesebene abhängig vom Wohnort einer Person (vgl. Art. 38 GG; Korte 2013: 14f.).

Obwohl auch bei Beteiligungsverfahren auf einige ähnliche Regeln zurückgegriffen wird, existieren rechtlich kodifizierte Regelungen zur Frage, wer Zugang zu einem Beteiligungsverfahren erhält, nur im Bezug zu offiziellen, nicht aber zu inoffiziellen Verfahren (z. B. im Rahmen von Planfeststellungsverfahren). Trotzdem gehen auch die meisten Organisatoren inoffizieller Verfahren davon aus, dass die Teilnehmenden zurechnungsfähig sein und in vielen Fällen das Erwachsenenalter erreicht haben müssen (vgl. Goldschmidt et al. 2012: 205)²⁹.

Darüber hinaus gibt es jedoch zahlreiche Diskussionen darüber, anhand welcher Grundsätze die Auswahl der Teilnehmenden durchgeführt werden soll³⁰. Dabei stellen sich unterschiedliche Fragen, zunächst etwa, wie der Personenkreis, der für eine Teilnahme generell in Frage

²⁹ In Bezug auf Beteiligungsverfahren werden durchaus auch Formate angeboten, die sich explizit an Jugendliche richten. Dies ist aufgrund des informellen Charakters der Verfahren möglich (vgl. Goldschmidt et al. 2012: 205).

³⁰ Ein derzeit stark diskutiertes Problem in Bezug auf Inklusion ist die Frage, wer an den Beteiligungsverfahren und Wahlen teilnimmt. Denn sowohl bei Wahlen als auch bei Beteiligungsverfahren zeigt sich, dass diese nicht von jeder sozialen Gruppe in gleichem Umfang genutzt werden. Die Forschungsergebnisse sowohl aus der Partizipationsforschung als auch aus der Evaluation von Beteiligungsverfahren zeigen, dass bestimmte Personengruppen tendenziell häufiger an demokratischen Verfahren teilhaben als andere. Diese Gruppen sind meist männlich geprägt, überdurchschnittlich gut formal ausgebildet und umfassen meist eher

kommt, abgegrenzt werden kann. Ein dabei häufig verwendetes Kriterium ist, all jene in diesen Kreis einzubeziehen, die direkt oder indirekt die Konsequenzen einer Entscheidung mittragen, denn in vielen Beteiligungsverfahren werden Konflikte bearbeitet, die sich z. B. auf einen bestimmten Ort oder Region beziehen. Dabei sind die Grenzen zwischen den Personenkreisen, die direkt oder indirekt durch eine Entscheidung betroffen sind, und damit die Grenzen zwischen Inklusion und Exklusion fließend. Diskussionen, sowohl unter den Organisatoren eines Verfahrens als auch in der Öffentlichkeit, sind deshalb oft unvermeidlich (vgl. Renn/Webler 1998: 37).

Im Falle von Öffentlichkeitsbeteiligungsverfahren ist darüber hinaus die Frage zu klären, welche Organisationen und Interessensgruppen sich auf eine Problemstellung beziehen und daher am Verfahren teilnehmen sollten (vgl. Renn/Webler 1998: 38). In diesen Fällen ist v.a. im Hinblick auf das spätere Modell zu beachten, dass diese Personen nicht in ihrer Eigenschaft als Bürgerin in den Verfahren auftreten, sondern als Vertreter für eine Organisation oder Gruppe.

Bei quasi allen Beteiligungsverfahren ist die Gruppe der betroffenen Personen größer als die Anzahl der Teilnehmenden, die realistisch in ein Beteiligungsverfahren einbezogen werden können (vgl. Renn/Webler 1998: 36). Wer in den Kreis der Teilnehmenden aufgenommen werden soll, ist deshalb meist eine Frage, die von den Organisatoren eines Beteiligungsverfahrens in Bezug auf die jeweilige konkrete Situation beantwortet werden muss. Eine häufige Forderung dabei ist, dass die Gruppe in irgendeiner Weise repräsentativ sein sollte. Was Repräsentativität bedeutet, kann dabei unterschiedlich interpretiert werden. Grundsätzlich lassen sich vor diesem Hintergrund vier Vorschläge unterscheiden, die damit jeweils unterschiedlich umgehen:

ältere Personen (z. B. Bebnowski et al. 2010: 5, Becké et al. 2011: 5; Butzlaff et al. 2013: 74; Marg et al. 2013: 96; Merkel/Petring 2011: 10; Schröter 2015: 4). Diese Tatsache wird in einigen Diskussionen problematisiert, denn es ist davon auszugehen, dass die Interessen einer Gruppe vergleichsweise wenig im politischen Prozess berücksichtigt werden, sobald diese Gruppe aus dem Demos ausgeschlossen wird bzw. sich selbst ausschließt (Dahl 1989: 129). Die dahinterliegende Problematik ist, dass damit ohnehin bereits benachteiligte Gruppen politisch noch weiter benachteiligt würden, während Gruppen, die ohnehin bereits die unterschiedlichen Möglichkeiten der politischen Teilhabe überdurchschnittlich stark nutzen, eine weitere Chance zur Einflussnahme auf politische Entscheidungen eingeräumt bekommen. Dies kann langfristig gesehen zu Konflikten führen (vgl. Schröter 2015: 4).

1. In einigen Fällen bezeichnet der Begriff statistische Repräsentativität, wie im Falle einer zufälligen Ziehung der Teilnehmenden aus der Gesamtbevölkerung nach dem Vorbild des amerikanischen Jury-Modells, welches in ähnlicher Form z. B. bei „Deliberative Polls“ verwendet wird (vgl. Goldschmidt et al. 2012: 205; Goodin/Dryzek 2006: 221; Irvin/Stansbury 2004: 59, Rowe /Frewer 2000: 13; Schroeter 2016: 76).
2. In einigen Fällen rekuriert der Begriff auf „elektorale Repräsentation“. Diese kann zum einen grundsätzlich durch eine demokratische (Aus-)Wahl der Teilnehmenden erreicht werden (vgl. Renn/Webler 1998: 38).
3. Zum anderen können Repräsentanten von Betroffenen auch aus dem Kreise explizit legitimierter Gruppen, z. B. Umweltgruppen oder Gewerkschaften, rekrutiert werden (Renn/Webler 1998: 38).
4. Daneben werden Personen oft aufgrund ihrer Eigenmotivation angesprochen, z. B. durch Annoncen in Zeitungen oder im Internet (vgl. Renn/Webler 1998: 38).

Die beiden letztgenannten Vorgehensweisen basieren im Wesentlichen auf der Eigenmotivation einzelner Personen, aber auch institutionalisierter Gruppen. In beiden Fällen kann aus analytischer Sicht kein Anspruch auf Repräsentativität im Sinne elektoraler oder statistischer Repräsentation erhoben werden. Vielmehr besteht im Zusammenhang mit Beteiligungsverfahren der Anspruch, dass alle Argumente bzw. Positionen, die bezüglich eines Beteiligungsgegenstands innerhalb des Kreises der Betroffenen existieren, abgebildet sein sollten. Dabei ist vor allem die Idee der Positionen leitend, welche durch die einzelnen Argumente bzw. Redebeiträge in einem Beteiligungsverfahren zum Ausdruck gebracht werden. Mit anderen Worten stehen weniger die konkreten Sprecher und ihre individuellen Eigenarten im Vordergrund, und es ist auch nicht relevant, in welchem zahlenmäßigen Verhältnis ihre Meinung insgesamt in der Bevölkerung vertreten ist. Vielmehr nimmt diese Position spezifische soziale Positionen, die sich auf einen Beteiligungsgegenstand beziehen, in den Blick (vgl. Bora/Hausendorf 2009a: 609; Habermas 1998: 138ff).

Im Rückgriff auf die Überlegungen des letzten Abschnitts stellt sich nun die Frage, inwiefern die angesprochenen Regelungen in das analytisch-deskriptive Modell einbezogen werden

müssten. In Bezug auf Wahlen wäre diese Frage relativ einfach zu beantworten, da die rechtlichen Kodifizierungen festgelegt sind. Dasselbe gilt auch für den Einbezug von Teilnehmenden in offizielle Beteiligungsverfahren. Hier lassen sich die rechtlichen Kodifizierungen als Hinweis interpretieren, dass es sich um dem eigentlichen Verfahren vorgelagerte Entscheidungen handelt.

Für inoffizielle Beteiligungsverfahren wäre diese Fragestellung ohne die Analogie zu Wahlen schwierig, denn im Falle von Bürgerbeteiligung kann die indirekte demokratische Legitimation aus dem Auftrag als strittig erachtet werden, wenn die Organisatoren eines Beteiligungsverfahrens den Kreis der Teilnehmenden festlegen. Ferner soll auf Grundlage der Diskussion nicht behauptet werden, dass die Auswahl der Teilnehmenden wichtige Konsequenzen für das Verfahren haben kann. Dennoch wird mit Blick auf das Modell vorgeschlagen, die Festlegung des Personenkreises, ebenso wie weitere Entscheidungen, die mit der Organisation des Verfahrens zusammenhängen und auf die Zusammensetzung des Kreises der Teilnehmenden eine Auswirkung haben (z. B. Uhrzeit oder Wochentag, an dem das Verfahren stattfindet), als Rahmenbedingungen zu betrachten.

4.2.2 Modellgrenzen: Inklusion, Beteiligungsgegenstand

Der Beteiligungsgegenstand bei Wahlen ist einigen Regeln unterworfen: Dazu zählt, dass mithilfe von Mehrheitsentscheidungen nur Entscheidungen im Zusammenhang mit dem öffentlichen Bereich getroffen werden können. Entscheidungen über den privaten Bereich z. B. über Fragen des Eigentums, sind unter Berücksichtigung des Schutzes von Freiheit und Eigentum dagegen unzulässig (vgl. Offe 2003: 72). Ferner ist der Entscheidungsgegenstand von Wahlen auch dahingehend eingeschränkt, dass diese nur im Rahmen rechtlich verfasster Organe stattfinden können. Wäre dies nicht der Fall, könnte die Mehrheit beschließen, der Minderheit ihre Rechte bis auf Weiteres zu entziehen (vgl. Offe 2003: 74f.).

Auf der inhaltlichen Ebene der Inklusion sind Wahlen, bis auf wenige Ausnahmen, im Rahmen der repräsentativen Demokratie Deutschlands auf personelle Entscheidungen ausgerichtet (vgl. Sartori 2006: 119; Schumpeter 2005 (1946): 433)³¹. Die zur Wahl stehenden

³¹Von den Proponenten der repräsentativen Demokratie wird diese Beschränkung als eine ihrer wichtigsten Grundeigenschaften gesehen, denn sie gehen bewusst davon aus, dass die Bürger nicht in der Lage sind

Kandidaten sind meist, zumindest bei Bundestagswahlen, in Parteien eingebunden. Die Parteien nehmen sowohl bei der politischen Willensbildung als auch bei Wahlen selbst eine wichtige Rolle ein. Meist stehen bei Wahlen die Spitzenkandidaten der Parteien und die politischen Programme, die von den Parteien zu wichtigen politischen Themen formuliert wurden, im Vordergrund. Dies sind allerdings eher allgemeine politische Vorschläge, die nach den Wahlen konkretisiert oder aufgrund äußerer Gegebenheiten, z. B. der Notwendigkeit von Koalitionen, inhaltlich angepasst werden (vgl. Alemann 2003: 212–217). Entsprechend dieser Überlegung ist aus methodologischer Sicht die Frageform auf den Stimmzetteln eine geschlossene. Über die Frage, welche Parteien und Personen zur Wahl stehen, muss vor dem konvergenten Prozess der Stimmabgabe in Wahlen eine Entscheidung getroffen werden. Gemäß den hier verwendeten Unterscheidungen können Entscheidungen über den Beteiligungsgegenstand deshalb dem politischen Prozess, der vor den eigentlichen Wahlverfahren stattfindet, zugeordnet werden.

Im Gegensatz zu den Vorstellungen der repräsentativen Demokratie und Wahlen, liegt diskursiven bzw. partizipativen Verfahren die Vorstellung zu Grunde, dass die Bürger selbst am besten beurteilen können, welche Interessen sie haben (vgl. Dahl 1989: 213; Fuchs 2004: 25; Stirling 2006: 96). Beteiligungsverfahren unterscheiden sich im Hinblick auf den Beteiligungsgegenstand deshalb erheblich von Wahlen. In Beteiligungsverfahren stehen weniger personelle Aspekte im Vordergrund, als die Auswirkungen einer Entscheidung auf sachlicher und sozialer Ebene. Auf diesem Wege können mehr und andere Sichtweisen in den

sich über die Inhalte der Politik und deren Folgen ein hinreichend genaues Bild zu machen, um sinnvolle Entscheidungen treffen zu können. Diese Ansicht findet sich z. B. in den Arbeiten von Joseph Schumpeter: „Im Gebiet der öffentlichen Angelegenheiten gibt es Sektoren, die mehr innerhalb der Vorstellungskraft des Bürgers liegen als andere. Das gilt erstens für die lokalen Angelegenheiten. Aber selbst dort stoßen wir auf eine beschränkte Fähigkeit, die Tatsachen zu erkennen, eine beschränkte Bereitschaft, danach zu handeln, ein beschränktes Verantwortungsgefühl“ (Schumpeter 2005 (1946): 413), und etwas später „So fällt der typische Bürger auf eine tiefere Stufe der gedanklichen Leistung, sobald er das politische Gebiet betritt. Er argumentiert und analysiert auf eine Art und Weise, die er innerhalb der Sphäre seiner wirklichen Interessen bereitwillig als infantil anerkennen würde. Er wird wieder zum Primitiven“ (Schumpeter 2005 (1946): 416). Diese Sichtweise auf die repräsentative Demokratie ist freilich extrem.

politischen Entscheidungsprozess eingebracht werden. Der wahrgenommene Alternativraum kann also durch das Verfahren zunächst erweitert werden (vgl. Abelson et al. 2003: 241f.; Rhomberg 2009: 169). Ferner wird durch den Austausch mit anderen auch der Effekt gefördert, dass das kollektive Wohl im Vergleich zum individuellen Wohl stärker berücksichtigt wird (vgl. Abelson et al. 2003: 241f.).

Obwohl in der Offenheit in Bezug auf den Entscheidungsgegenstand eine der Stärken von Beteiligungsverfahren im Vergleich zu Wahlen liegt, wird der Beteiligungsgegenstand vor allem zu Beginn eines Verfahrens meist klar abgegrenzt. Denn aus Sicht vieler Autorinnen muss den Teilnehmenden klar sein, wo die Grenzen des Alternativraums liegen z. B. hinsichtlich des Budgets oder der zeitlichen Planung. Oft erhalten die Teilnehmenden deshalb ein klares Mandat, welches ihre Aufgaben, das Ziel des Beteiligungsverfahrens im Sinne eines gemeinsamen Produkts, aber auch ihre Handlungsspielräume definiert (vgl. Dienel 2002: 7; Rowe/Frewer 2000: 16, Schröter 2015: 3).

Die Modellgrenzen in Bezug auf die Fragestellung des Beteiligungsgegenstandes lassen sich damit nur insofern in Analogie zu Wahlen ziehen, als beide Verfahren über zuvor festgelegte Grenzen verfügen, innerhalb derer die Verfahrensbeteiligten eine Auswahl treffen bzw. diskutieren können. Diese können dem politischen Prozess zugeordnet werden. Allerdings zeigt sich, dass sich diese Grenzen inhaltlich sehr stark voneinander unterscheiden. Während politische Inhalte bei Wahlen im Vorfeld des eigentlichen Verfahrens v. a. in der Öffentlichkeit (z. B. den Massenmedien) diskutiert werden, aber beim eigentlichen Wahlakt nur indirekt angesprochen werden, sind inhaltliche Diskussionen das Herzstück von Beteiligungsverfahren³². Damit einher geht, dass der Beteiligungsgegenstand im Vergleich zu Wahlen eine deutlich höhere Varianz aufweist. Während bei Wahlen zwar die Parteien und Personen von Wahl zu Wahl unterschiedliche sein können, sind dagegen bei Beteiligungsverfahren sehr unterschiedliche Beteiligungsgegenstände denkbar: Vom Bau eines neuen Gemeindezentrums bis zum Einsatz neuer Technologien ist hier vieles möglich (vgl. Abelson et al. 2003: 241f.; Sartori 2006: 119).

³² Im Vorfeld eines Beteiligungsverfahrens, aber auch danach, wird oft auch von den Massenmedien darüber berichtet. Es kann also auch hier ein öffentlicher Diskurs stattfinden.

Es bleibt festzuhalten, dass sowohl bei Beteiligungsverfahren als auch bei Wahlen Fragen im Zusammenhang mit dem Beteiligungsgegenstand als dem konvergenten Prozess vorgelagert betrachtet werden können. Damit soll allerdings nicht gesagt werden, dass sie unwichtig seien. Sie können im Gegenteil erheblichen Einfluss auf die Durchführung eines Beteiligungsverfahrens haben, indem sie etwa zu weit oder eng gewählt sind (vgl. Schröter 2015: 3). Dennoch werden sie im Sinne des analytisch-deskriptiven Modells als Randbedingungen betrachtet.

4.2.3 Modellgrenzen: Konvergenzprozess

Zunächst erscheint es widersprüchlich, den Prozess der Konvergenz auf Modellgrenzen hin zu untersuchen, da besonders dieser Prozess den Kern der Fragestellung dieser Arbeit berührt. Doch auch hier gibt es vorgelagerte Entscheidungen, die sich auf die Gestaltung und den Ablauf dieses Prozesses beziehen, die nicht in die spätere Untersuchung miteinbezogen werden sollen. Deshalb soll auch hier eine Abgrenzung stattfinden.

Der Konvergenzprozess eines Wahlverfahrens erscheint zunächst recht einfach, denn er beruht auf der arithmetischen Aggregation von abgegebenen Wählerstimmen (vgl. Offe 2003: 83). Er wirkt vertraut und naheliegend. Dies mag auch daran liegen, dass dieser Prozess seit Gründung der BRD verstetigt wurde. Vor allem die verbleibenden vier der bereits angesprochenen Wahlrechtsgrundsätze nehmen Bezug auf die Frage, wie Wahlen gestaltet sein müssen. Die Grundsätze belaufen sich darauf, dass Wahlen

- gleich sind, d. h., dass jeder/jede der wahlberechtigten Personen eine zuvor definierte, gleiche Anzahl an Stimmen hat und durch die Abgabe dieser Stimme(n) die gleiche Einflussmöglichkeit auf das Wahlergebnis wie jeder andere (vgl. Art. 38 GG, Korte 2013: 15).
- unmittelbar sind. Damit ist gemeint, dass die Abgeordneten des Bundestags direkt, d. h. ohne die Vermittlung z. B. durch Wahlmänner oder Delegierte, gewählt werden (vgl. Korte 2013: 15).
- frei sind: Freiheit bei Wahlen bezieht sich darauf, dass die Wählerinnen und Wähler in ihrer Wahl nicht beeinflusst werden dürfen. Bei der Abgabe ihrer Stimmen ist jede Form von Zwang oder Druck unzulässig. Ferner lässt sich der Grundsatz der Freiheit auch auf die zur Wahl stehenden Alternativen beziehen. Dabei regelt das BWahlG,

dass keine demokratische Partei durch die Wahlgesetzgebung oder Wahlrechtsgrundsätze benachteiligt werden darf (vgl. Korte 2013: 16).

- geheim sind: Die Wahlentscheidung einer Person darf nicht von außen feststellbar sein. Auch dies dient dazu, Verzerrungen bei der Wahl auszuschließen (vgl. Korte 2013: 16).

Diese Regeln sind allgemein akzeptiert, und ihre Anerkennung trägt zum Konvergenzprozess bzw. zur Anerkennung des Verfahrensergebnisses bei. Versteht man Wahlen in diesem Sinne, können sie als ein Ausdruck der Institutionalisierung politischer Konflikte gedeutet werden (vgl. Mouffe 2010: 43).

Neben diesen nahezu universellen anerkannten Grundsätzen demokratischen Wählens³³ lassen sich jedoch noch weitere Regelungen für Wahlverfahren finden, die sich zwischen verschiedenen politischen Systemen unterscheiden. Diese beziehen sich auf die Regeln der Wahlsysteme selbst. So kann z. B. die Auswahl politischen Führungspersonals sowohl auf Mehrheitswahl als auch auf Verhältniswahl oder einer Mischform aus beiden (wie bei den Bundestagswahlen in Deutschland) beruhen. Diese Regelungen haben einen großen Einfluss auf die Ausprägung des Parteiensystems. Politische Systeme, die stärker auf dem Mehrheitswahlrecht beruhen, tendieren eher zu einem 2-Parteiensystem, während politische Systeme, welche der Verhältniswahl folgen, stärker zu einem Mehrparteiensystem tendieren (vgl. Lijphart 1999: 37, 63). Der Konvergenzprozess bei Wahlen hat damit auch einen Einfluss auf den Beteiligungsgegenstand und das Schließungsergebnis.

Obwohl Beteiligungsverfahren auch auf breite gesellschaftliche Zustimmung zurückgreifen können, ist hier der Umstand des Schließungsprozesses im Vergleich zu Wahlen unübersichtlich, denn ihm liegt meist kein arithmetisches Verfahren zugrunde³⁴. Vielmehr steht die Diskussion über einen bestimmten Beteiligungsgegenstand und die damit verknüpften Interessen und Werte im Zentrum des Verfahrens (vgl. Claus et al. 2012: 34).

³³ Mit einigen Ausnahmen z. B. im Hinblick auf den Grundsatz der Unmittelbarkeit von Wahlen, etwa bei den US-amerikanischen Präsidentschaftswahlen.

³⁴ Es besteht die Möglichkeit am Ende eines Beteiligungsverfahrens eine Abstimmung mit den Beteiligten zu vereinbaren, um ein gemeinsames Schließungsergebnis zu eruieren (vgl. Renn/Webler 1998: 63).

In der Beteiligungspraxis zeigt sich dabei immer wieder, dass mit den Teilnehmenden zu Beginn eines Verfahrens (im Sinne seines Gelingens) Diskussionsregeln vereinbart werden sollten, deren Einhaltung von einem Moderator sicherzustellen ist, denn die Beteiligten eines Verfahrens versuchen auch mit anderen Strategien als nur durch Argumente, Beteiligungsverfahren zu beeinflussen. Welche Regeln die Kommunikation zwischen Teilnehmenden anvisiert, ist unterschiedlich. Einerseits basieren die Regeln auf gesellschaftlichen Konventionen darüber, was als angemessenes und höfliches Verhalten in einer Konversation zu gelten hat, z. T. beziehen sich die Regeln aber auch explizit auf der Idee der idealen Sprechsituation, oder aber die Regeln basieren auf Wissen z. B. aus praktischen Erfahrungen (vgl. Habermas 1995 (1981)a: 48; Renn/Webler 1998: 58, Renn et al. 2007: 204). Zu den Grundsätzen zählt z. B., dass ein Beteiligungsverfahren ergebnisoffen ablaufen sollte oder dass alle Bei etwas genauerer Betrachtung lässt sich neben den Regeln für die Kommunikation auch die Frage nach der Auswahl eines konkreten Verfahrensformates den Randbedingungen von Beteiligungsverfahren in der Dimension „Konvergenzprozess“ zuordnen. Denn hinter dieser Frage verbirgt sich die Annahme, dass unterschiedliche Vorgehensweisen zu Unterschieden im Konvergenzprozess und damit zum Verfahrensergebnis beitragen. Diese Frage ist bislang noch nicht abschließend beantwortet, besonders, da sich die Verfahrensformate auf ganz unterschiedliche Aspekte der Inklusion und Konvergenz beziehen, der Sachverhalt sich also überaus komplex darstellt (vgl. Rowe/Frewer 2000: 7–10).

Zusammenfassend kann damit für die Modellgrenzen im Hinblick auf den Konvergenzprozess festgehalten werden, dass hier vor allem Entscheidungen über Verfahrensregeln, die einen konkreten Einfluss auf den Ablauf und die Gestaltung der Kommunikation in Beteiligungsverfahren haben, aus dem Modell ausgeschlossen werden sollen. Anders als bei Wahlen, bei welchen der Schließungsprozess fast vollständig durch formale Regelungen gestaltet ist, bleiben sowohl die Regeln für die konkrete Kommunikation als auch für die Gestaltung des Verfahrens selbst meist den Organisatoren des Verfahrens überlassen.

Dass diese Gestaltung einen erheblichen Einfluss auf den Verfahrensprozess, aber auch auf die Ergebnisse, haben kann, soll hier nicht in Abrede gestellt werden. Dennoch wird – besonders im Rückgriff auf die Analogie zu Wahlen – deutlich, dass es sich auch bei diesen

Regeln, obwohl sie als Grundlage des Verfahrens durchaus in den Beteiligungsveranstaltungen den Teilnehmenden vorgestellt werden, um vorgelagerte Entscheidungen handelt. Auch sie werden daher als Randbedingungen des analytisch-deskriptiven Modells verstanden.

4.2.4 Modellgrenzen: Konvergenz Verfahrensergebnis

Die Feststellung des Verfahrensergebnisses (Wahlergebnis) ist bei Bundestagswahlen ebenfalls durch das Bundeswahlgesetz festgelegt. Sie erfolgt durch die Zählung der Stimmen für die einzelnen Optionen und aufgrund des Mehrheitsprinzips. Meist wird deshalb im Zusammenhang mit Wahlen nicht von einem Verfahrensergebnis gesprochen, wie dies bei Beteiligungsverfahren der Fall ist, denn im Gegensatz zu Letzteren sind die Ergebnisse von Wahlen im Hinblick auf ihre Konsequenzen rechtlich reglementiert, d. h. die Ergebnisse einer Wahl müssen zwingend umgesetzt werden (vgl. Korte 2013: 66). Dabei entsteht leicht der Eindruck, dass die Ergebnisse 1:1 umgesetzt werden. Die Verbreitung dieser Sichtweise wird durch die Berichterstattung der Massenmedien z. B. an Wahlabenden unterstützt. Im Grunde ist sie aber verkürzt, da sie verkennt, dass nur bedingt eine direkte Ableitung aus den abgegebenen Stimmen und den daraus resultierenden Entscheidungen vorliegt. Dies hat verschiedene Gründe: Beispielsweise wird das Wahlergebnis von Regelungen, wie der genauen „Formel“, mit welcher die Mandatsverteilung im Bundestag errechnet wird, beeinflusst (z. B. Überhangmandate). Aber auch z. B. die sogenannte 5 %-Klausel beeinflusst das Wahlergebnis (vgl. BWahlG § 39; Korte 2013: 14)³⁵. Dass die Entscheidung, wie sich der Bundestag zusammensetzt, direkt mit dem Verfahrensergebnis eines Wahlverfahrens im Zusammenhang steht, ist also nur bedingt richtig.

Das Schließungsergebnis von Wahlen ist noch aus weiteren Gründen interessant, denn dieses ist ein Ergebnis auf Zeit. Gerade die Periodizität von Wahlergebnissen trägt zu ihrer Akzeptanz bei, da sich bei einer erneuten Wahl die Mehrheitsverhältnisse verändern können. Die Minderheit erhält damit prinzipiell die Aussicht, selbst zur Mehrheit zu werden. Wie lange

³⁵ Genau genommen stellt die 5 %-Klausel eine Ausnahme vom Wahlrechtsgrundsatz der gleichen Wahl dar (vgl. Korte 2013: 14).

allerdings eine Legislaturperiode sein sollte, oder inwiefern der konkrete Zeitpunkt der Abstimmung einen Einfluss auf das Schließungsergebnis hat, ist umstritten (vgl. Offe 2003: 79–83; Sartori 2006: 95; Schmitz 1983: 27f.).

Damit ist eine weitere Einschränkung ersichtlich, die im Zusammenhang mit dem Beteiligungsgegenstand steht. Die Entscheidungen, die mithilfe von Wahlen getroffen werden sollen, können nur dann legitimer Weise erfolgen, wenn der Entscheidungsgegenstand zumindest prinzipiell reversibel ist (vgl. Offe 2003: 79f.). Gerade bei Entscheidungen im Zusammenhang mit Groß- und Infrastrukturprojekten, die regelmäßig zu Protesten führen, ist dies nicht immer (zumindest in einem sinnvollen Zusammenhang) gegeben.

Wie das Schließungsergebnis eines Beteiligungsverfahrens festgelegt wird oder werden kann, ist von mehreren Faktoren abhängig – einerseits davon, welche Art von Ergebnis von Seiten der Entscheidungsträger überhaupt gewünscht ist, andererseits aber auch vom Verlauf des Verfahrens selbst. Neben dem bereits angesprochenen konsensuellen Ausgang der Verfahren sind ein Konsens über Dissens, eine Entscheidungsparalyse (kein Schließungsergebnis), ein Kompromiss oder ein konsensorientierter Kompromiss als Schließungsergebnis denkbar (vgl. Renn/Webler 1998: 63).

Während die politischen Auswirkungen des Verfahrensergebnisses einer Wahl eindeutig rechtlich festgelegt sind, ist das v. a. bei informellen Beteiligungsverfahren derzeit nicht der Fall. Die Ergebnisse eines Beteiligungsverfahrens haben keinen verbindlichen Einfluss auf politische Entscheidungen. Wie bereits in Abschnitt 4.2.1 angesprochen, hängt das damit zusammen, dass an Beteiligungsverfahren meist nur ein kleiner Teil der Betroffenen partizipieren kann. Hätten die Verfahrensergebnisse einen Anspruch auf Umsetzung, hätten die Bürger, die an den Verfahren teilnehmen können, eine wesentlich größere Chance, politische Entscheidungen zu beeinflussen, als Nicht-Teilnehmende. Das Prinzip der Gleichheit wäre verletzt. In der Literatur wird aus diesem Grunde meist gefordert, dass die endgültige politische Entscheidung bei den gewählten politischen Entscheidungsträgern belassen werden sollte. Die Ergebnisse eines Beteiligungsverfahrens können insofern als bloße Empfehlung verstanden werden (vgl. Renn/Webler 1998: 22; Vetter et al. 2013: 265f).

Dennoch lässt sich in der Literatur oft parallel zu dieser Forderung auch finden, dass zu Beginn des Verfahrens geklärt werden sollte, wie mit dem Schließungsergebnis seitens der Entscheidungsträger umzugehen ist. Dies kann sich z. B. auf eine Stellungnahme beziehen,

weshalb ein Vorschlag nicht oder nur in Teilen umgesetzt werden soll. Diese Form des Umgangs mit Verfahrensergebnissen ist sinnvoll, damit die Beteiligten wissen, was mit den Ergebnissen, die z. T. mit erheblichem Einsatz von Freizeit gewonnen wurden, geschehen soll und kann (vgl. Vetter et al. 2013: 265f.).

Insgesamt können damit Regelungen, welche im Vorfeld eines Beteiligungsverfahrens getroffen wurden, in Bezug auf die Erstellung und den Umgang mit einem Schließungsergebnis ebenfalls als Randbedingungen aus dem Modell ausgeklammert werden. Dabei zeigt sich im Vergleich zu Wahlen allerdings recht deutlich, dass der Prozess, welcher zur Erstellung eines Verfahrensergebnisses führt, weder in Bezug auf den Konvergenzprozess noch in Bezug auf das Verfahrensergebnis eindeutig festgelegt ist. Er bleibt trotz aller Regeln zunächst diffus. Die Frage zu stellen, wie ein konvergenter Prozess innerhalb eines Beteiligungsverfahrens nachvollzogen werden kann, erscheint damit berechtigt. Bei etwas genauerer Betrachtung fällt dabei allerdings auf, dass diese Frage auch in Bezug auf Wahlen ebenfalls unbeantwortet bleibt, denn bislang haben die Überlegungen nur ergeben, dass es sich bei Wahlen um ein politisches Verfahren handelt, das in der BRD verfasst, institutionalisiert und gesellschaftlich akzeptiert ist, und dass es im Hinblick auf den Konvergenzprozess maßgeblich durch arithmetische Aggregationsregeln bestimmt wird. Da das Kapitel von einer Möglichkeit der Analogie zwischen Wahlen und Beteiligungsverfahren ausging, ist der Grund, weshalb Wahlen eine konvergente Wirkung erzielen, auch im Hinblick auf die Forschungsfrage interessant. Bevor also im nächsten Kapitel der Inhalt des analytisch-deskriptiven Modells bestimmt wird, soll zunächst noch dieser Frage nachgegangen werden.

4.3 Was sonst noch von der Analogie zu Wahlen gelernt werden kann

Auch in einem demokratischen Herrschaftssystem muss an einem bestimmten Punkt quasi autoritativ festgesetzt werden, mithilfe welcher Verfahren Entscheidungen getroffen werden sollen. Denn wären diese Regeln Gegenstand einer politischen Entscheidung, bei welcher alle Bürgerinnen einbezogen wären, müsste es ein Entscheidungsverfahren geben, nach dem diese Entscheidung getroffen werden kann – Überlegungen, die in einen infiniten Regress führten.

In der Literatur wird dieser häufig durch die Annahme unterbrochen, dass dieses politische Verfahren innerhalb einer Demokratie auf eine bestimmte Form des Konsenses treffen muss,

der für die Persistenz eine Demokratie notwendig ist (vgl. Offe 2003: 63; Sartori 2006: 98f.). In allen Demokratien ist das der Konsens über die Mehrheitsregel³⁶, die die Bürgerinnen in einer Demokratie anerkennen müssen. Tun sie dies nicht, drohen gewaltsame Auseinandersetzungen, die den Fortbestand des politischen Systems als Demokratie bedrohen können. Dabei sind die obersten Verfahrensregeln nicht unumstößlich. Ihre Stabilität leitet sich aus der nicht in Anspruch genommenen Möglichkeit ab, diese zu revidieren, wobei auch hier ein Verfahren vorausgesetzt werden muss (vgl. Offe 2003: 63). Etwas anders gewendet ist besonders die Verstetigung der Verfahrensweise, die auch aufgrund der rechtlichen Kodifizierung, die bereits im letzten Abschnitt näher betrachtet wurde, ein wichtiger Bestandteil für Stabilität des demokratischen Systems ist.

Allerdings ist die Anerkennung dieser zentralen Entscheidungsregel allein nicht hinreichend für den Aufbau und den Bestand eines demokratischen Regierungssystems. Folgt man den Ausführungen von Giovanni Sartori, lassen sich noch zwei weitere Ebenen fassen, auf welchen Konsens innerhalb einer Demokratie gegeben sein sollte (vgl. Sartori 2006: 99f.).

Die eine Ebene bezieht sich auf den Grundkonsens über ein Mindestmaß an gleichen Wertüberzeugungen innerhalb einer Gesellschaft. Mit anderen Worten geht es hier um die Frage, inwiefern innerhalb eines politischen Systems eine homogene politische Kultur vorliegt. Viele Demokratietheoretiker (bereits in der Antike Plato und Aristoteles) gehen von einem minimalen gesellschaftlichen Konsens aus, der für die dauerhafte, stabile Etablierung eines demokratischen Systems notwendig ist (vgl. Merkel/Weiffen 2012: 388; Sartori 2006: 98f.). Diese Annahmen sind innerhalb der empirischen Demokratieforschung gut belegt und werden häufig unter dem (Gegen-)Begriff „Heterogenität“ diskutiert (vgl. z. B. Merkel/Weiffen 2012). In diesem Zusammenhang werden unterschiedliche Merkmale betrachtet, wie beispielsweise die Einkommensverteilung, religiöse oder ethnische Gruppierungen, und anderes mehr (vgl. Merkel/Weiffen 2012: 391).

Die zweite von Sartori unterschiedene Ebene kann am ehesten als „Konsens im Dissens“ umschrieben werden. Hier geht es um die unterschiedlichen politischen Programme und die Regierung durch Diskussion. Sartori zufolge erstreckt sich diese Diskussion lediglich auf

³⁶ Dies ist, wie in Kapitel 3 gezeigt, die spezifische Wendung von politischer Inklusion in modernen Demokratien. In anderen Kontexten wären aber auch andere Prinzipien, z. B. das Prinzip des Marktes, der Verhandlung oder das Prinzip von Befehl von Unterordnung, denkbar (vgl. Dahl/Lindbloom 2000 (1953): 22).

die Inhalte der Politik, nicht aber auf die grundlegenden Werte und die Anerkennung der Verfahrensweise (vgl. Sartori 2006: 100). Hier ist quasi das Bild des demokratischen Widerstreits zwischen unterschiedlichen Parteien bzw. gesellschaftlichen Gruppen ausschlaggebend, der als ein wesentliches Kennzeichen der Demokratie betrachtet werden kann (vgl. Mouffe 2010: 31, 33, 35).

Insgesamt ergibt sich damit eine Dreiteilung in eine Ebene der (politischen) Kultur, eine Verfahrensebene und eine Ebene der politischen Inhalte. Im Rückgriff auf die Frage nach dem Verhältnis von Wahlen und Demokratie resultiert daraus, dass die Anwendung des Mehrheitsprinzips als Verfahrensregel einen Grundkonsens benötigt, auf dessen Basis es möglich ist, Konflikte zu bearbeiten. Darüber hinaus ist sowohl aus empirischer als auch aus theoretischer Sicht eine homogene politische Kultur von Vorteil. Unter diesen Voraussetzungen können politische Kontroversen ausgetragen werden und Entscheidungen mithilfe der Mehrheitsregel getroffen werden (vgl. Offe 2003: 83). Der Beitrag von Konvergenz im Zusammenhang mit der Mehrheitsregel kann darin gesehen werden, dass Wahlen nur scheinbar zu einer Konvergenz beitragen, denn in Entscheidungsprozessen, die auf ihrer Basis getroffen werden, müssen die politischen Gegner nicht ihre eigene Position aufgeben. Vielmehr akzeptieren sie eine Entscheidung, die sie nicht favorisieren, aufgrund der Tatsache, dass sie die Mehrheitsregel anerkennen. Die Voraussetzung einer gemeinsamen politischen Kultur wirkt dabei gewissermaßen flankierend: Sie verhindert, dass durch die Entscheidungen gegen grundlegende Werte verstoßen wird, die für die in der Abstimmung unterlegene Gruppe indiskutabel sind (vgl. Mouffe 2010: 33).

Lassen sich aus diesen Überlegungen Rückschlüsse auf die Anwendung von Beteiligungsverfahren ziehen? Betrachtet man die einzelnen Ebenen, so kann bezüglich des gesellschaftlichen Grundkonsenses über das Verfahren festgestellt werden, dass auch Beteiligungsverfahren zumindest bis zu einem gewissen Grad auf ihn zurückgreifen müssen; zumindest dürfen sie, sobald sie angewendet werden, nicht hinterfragt werden. Insofern müssten sie, genau wie Wahlen, auf einem gesellschaftlichen Grundkonsens beruhen, um ihre Wirkung zu entfalten.

Dies ist jedoch v. a. zum gegenwärtigen Zeitpunkt nicht vollständig gegeben. Zwar ist festzuhalten, dass Beteiligungsverfahren durch einen parteiübergreifenden Konsens getragen

werden, der auch gesellschaftlich auf Basis von Zustimmungswerten in Umfragen angenommen werden kann (vgl. Klages 2014: 4; Schröter 2016: 122). Trotz dieser allgemeinen Grundhaltung entspinnen sich in Bezug auf die Gestaltung und Durchführung von Beteiligungsverfahren, wie einleitend bereits erwähnt, Diskussionen über deren konkrete Ausgestaltung (vgl. ähnlich über die Evaluation von Beteiligungsverfahren Rowe/Frewer 2000: 4). Gerade die Kodifizierung und Verstetigung, die den Grundkonsens bei Wahlen stabilisiert, ist derzeit besonders in Bezug auf informelle Beteiligungsverfahren nicht in Sicht (Vetter et al. 2013: 259f.).

Welche Rolle eine gemeinsame politische Kultur innerhalb der Beteiligungsverfahren spielt, ist bislang empirisch kaum untersucht worden. Am ehesten lassen sich Überlegungen von Jürgen Habermas auf diese Frage beziehen: Er sieht die Modernisierung einer Gesellschaft als eine der wesentlichen Voraussetzungen, um durch rationale Diskurse moralisch gültige Handlungsnormen bestimmen zu können. Damit ist gemeint, dass traditionale und religiöse Weltbilder prinzipiell in einer Gesellschaft hinterfragt werden und posttraditionale Begründungen weichen können (vgl. Habermas 1998: 127ff.)³⁷. Diese Deutung ist durchaus anschlussfähig an die hier getätigten Überlegungen, sie bleibt jedoch relativ allgemein.

Ferner konnte die Diskussion bereits mithilfe des Formenkalküls (Abschnitt 4.1) zeigen, dass gemeinsam geteilte Werte zur schnelleren und einfacheren Findung eines Schließungsergebnisses beitragen, und zwar deshalb, weil anzunehmen ist, dass die Pluralität der Inklusion, die mit einem bestimmten Beteiligungsgegenstand verbunden ist, durch eine gemeinsame Wertebasis geringer ausfällt, als wenn das nicht der Fall wäre. Allerdings lassen sich dafür auch Gegenargumente ins Feld führen, die zumindest zeigen, dass dies kein Determinismus ist, wie etwa das Fallbeispiel des Streits um die Vorrangflächen auf der Schwäbischen Alb zeigt, welches bereits in Kapitel 3 angesprochen wurde¹.

Zur Frage des Konsenses im Dissens kann die Argumentation in zwei Richtungen entfaltet werden. Zum einen darf angenommen werden, dass die Teilnehmenden an einem Beteiligungsverfahren zumindest grundsätzlich gesellschaftliche Ambivalenz anerkennen und

³⁷ In gewisser Weise ist die Modernisierung sowohl die Voraussetzung für Beteiligungsverfahren als auch die Ursache, weshalb die Verfahren gebraucht werden. Habermas fasst diese zweite Tatsache zu der These der Mediatisierung der Lebenswelt durch die Systemwelt zusammen. Diskurse führen in modernen post-traditionale Gesellschaften zu gemeinsamen, rational begründeten Entscheidungen (Habermas 1995 (1981)b: 232f; 273; 275ff).

sie müssen bereit sein, mit diesen Argumenten in einer konstruktiven Weise umzugehen. Zum anderen lässt sich die Frage von Konsens im Dissens auch auf das Ergebnis eines Beteiligungsverfahrens beziehen. Da es sich häufig bei Entscheidungen im Rahmen von Beteiligungsverfahren um nicht- oder nur schwer reversible Entscheidungen handelt, kann Konsens im Dissens bestenfalls eingeschränkt angenommen werden (vgl. Abschnitt 4.2.4; Habermas 1973: 257; Renn/Webler 1998: 63)

Insgesamt kann damit festgestellt werden, dass Beteiligungsverfahren nur bedingt von den drei konsensuellen Ebenen, die Sartori für Wahlverfahren unterscheidet, gestützt werden. Zwar ist auch hier die Einigung über das grundlegende Entscheidungsverfahren eine logische Voraussetzung, damit die Verfahren überhaupt zu Ergebnissen gelangen können. Allerdings scheinen Beteiligungsverfahren nicht im gleichen Umfang auf den verschiedenen Konsensebenen verankert zu sein wie Wahlverfahren. Die Frage nach Strukturen, die die Konvergenz in Beteiligungsverfahren nachvollziehbar machen, scheint damit nach wie vor berechtigt zu sein. Geht man weiterhin davon aus, dass die von Sartori zusammengefassten Ebenen die wesentlichen Eckpunkte für die Akzeptanz von Wahlen und Wahlergebnissen bilden und dass Beteiligungsverfahren eben nur bedingt auf diese Wertebasis zurückgreifen können, dann müsste nach den Voraussetzungen für Konvergenz v. a. im Prozess selbst gesucht werden. Die Fragestellung, weshalb die Suche nach den Grenzen des Modells von immenser Wichtigkeit ist, kann mithilfe dieser Überlegungen beantwortet werden: Sie grenzt den Prozess der Konvergenz von vorgelagerten Entscheidungen ab, die zwar zur Wirkung der Verfahren beitragen können, allerdings weitaus weniger als dies bei Wahlen der Fall ist.

5 Stand der Forschung

An dieser Stelle soll die Literatur, die sich explizit auf das Forschungsproblem dieser Arbeit bezieht, überblicksweise dargestellt werden. Aus dem weiten Feld an Literatur zu Beteiligungsverfahren allgemein, und im Speziellen zu theoretischen Überlegungen, wird nur ein sehr kleiner Teil besprochen (*eine kurze, allgemeine Übersicht über das Feld findet sich in Anhang ii*). Dies hat zum einen den Grund, dass eine ausführliche Darstellung der vorhandenen Literatur zu Beteiligungsverfahren schlicht den Rahmen dieser Arbeit sprengen würde. Zum anderen ermöglicht dieses Vorgehen, die vorgestellten Ansätze, die auch die Grundlage der folgenden Überlegungen bilden, ausführlicher darzustellen und bislang bereits erhobene Fragestellungen oder Entscheidungen innerhalb der theoretischen Gebäude direkt miteinzubinden. Auch kritische Anmerkungen zu den Ansätzen werden aus dem Blickwinkel der Fragestellung getätigt.

Das Kapitel ist so aufgebaut, dass einer kurzen, allgemeinen Einführung (5.1) die Vorstellung der einzelnen theoretischen Ansätze folgt (5.1.1 – 5.1.3). Diese werden dann jeweils mit den spezifischen Fragen konfrontiert, bevor sich abschließend eine kritische Würdigung anschließt. Zusammenfassend wird als dann die Bedeutung der Ansätze auf die Fragestellung der Konvergenz erörtert (5.2).

5.1 Überblick: Auf Inklusion und Konvergenz bezogene Ansätze

Eine Theorie oder ein theoretischer Ansatz, der genuin auf die Beteiligungsverfahren ausgerichtet ist und ohne normative Ideen zu zeigen versucht, wie die Verfahren wirken, scheint sich derzeit nicht in der Literatur abzuzeichnen (vgl. Webler et al. 2011: o. S.). Dennoch heben einige Autorinnen die Verknüpfung von Bürgerbeteiligung und verschiedenen philosophischen Traditionen hervor. Dabei werden die verschiedenen Beteiligungsformate entlang der Traditionen typologisch eingeordnet. Folgt man beispielsweise der Argumentation von Renn/Schweizer 2009, handelt es sich bei diesen um sechs verschiedene Traditionen: den Funktionalismus, den Neoliberalismus, das deliberative Konzept, das anthropologische Konzept, das emanzipatorische Konzept sowie den Postmodernismus (vgl. Renn/Schweizer 2009: 177ff.; Schroeter 2016: 75).

Aus diesem Portfolio philosophischer Traditionen sind drei der sechs besonders interessant, denn jeder dieser Ansätze liefert konkrete Ideen, wie oder warum Bürgerbeteiligungsverfahren von einer Ausgangssituation, die durch unterschiedliche Meinungen oder Standpunkte einzelner Akteure bzw. gesellschaftlicher Gruppen gekennzeichnet ist, zu einem gemeinsamen Ergebnis beitragen können. Diese drei Traditionen sind die neoliberalistische, die deliberative und die funktionale.

Im Grunde liefert mindestens noch ein weiteres Paradigma Ideen dazu, wie in einer Gesellschaft Konvergenz entstehen kann: Es ist das postmoderne, v. a. im Anschluss an die Arbeiten Michel Foucaults. Allerdings beziehen sich diese Ideen eher auf längerfristige Phänomene (z. T. in Zeiträumen von mehreren Jahren und Jahrzehnten). Eine Fragestellung dabei ist, wie soziale Werte- und Wissensstrukturen dazu führen, dass bestimmte Themen in der Gesellschaft diskutiert werden und die Konstruktion der Wirklichkeit in eine bestimmte Richtung beeinflussen. Ein wichtiges Konzept dabei ist Macht (vgl. Münker/Roesler 2000: 91–104). Für das analytisch deskriptive Modell lassen sich diese Prozesse im Anschluss an die Erläuterungen aus Abschnitt 4.3. am ehesten als Randbedingungen eines Beteiligungsverfahrens begreifen. Aus den genannten Gründen wird der Ansatz deshalb im Folgenden nicht weiter in die Diskussion mit einbezogen (*Ausführlicheres zum Konzept der Postmoderne nach Foucault vgl. Anhang iii*).

Trotz der Einschränkung der Überlegungen auf philosophische Traditionen erweist sich die Fülle vorhandenen theoretischen Materials noch immer als zu groß. Deshalb orientiert sich die folgende Argumentation an den Beiträgen eines oder weniger Autoren und bietet *eine* Interpretation für das jeweilige Feld an.

Die Diskussion wird für das deliberative Konzept vor allem die Theorie des kommunikativen Handelns nach Habermas berücksichtigen. Dabei werden hauptsächlich die beiden gleichnamigen Bände rezipiert; Weiterentwicklungen, die teilweise im Gegensatz zum ursprünglichen Entwurf der Theorie stehen und zum Teil zu komplexen Fragestellungen führen würden, werden hier nicht berücksichtigt. Stellvertretend für den Funktionalismus werden Ansätze von Niklas Luhmann (nach der autopoietischen Wende) sowie, in spezieller Wendung

auf Beteiligung, von Alfons Bora vorgestellt. Für das rationalistische Konzept³⁸ fällt diese Auswahl schwerer, da dieses auf eine lange Tradition zurückblicken kann und darin z. T. sehr widersprüchliche Positionen von unterschiedlichen Autoren vertreten werden. Wichtige Beiträge in diesem Bereich stammen nicht nur von Philosophen und Sozialwissenschaftlern, sondern auch von Mathematikern und Psychologen. Dieser Überblick bezieht deshalb Überlegungen verschiedener Autoren, wie etwa Hartmut Esser, James Coleman und Siegwald Lindenberg, mit ein.

Die Vorstellung aller Traditionen bleibt unter Berücksichtigung der umfangreichen Werke der Autoren zwangsläufig etwas holzschnittartig und fokussiert vor allem die Fragestellung nach dem Prozess der Konvergenz. Im Anschluss an die grundsätzliche Vorstellung der Konzepte werden die Ansätze im Hinblick auf die in der Diskussion von Abschnitt 4.1. erarbeiteten Kriterien diskutiert. Dabei sind folgende Fragen wichtig:

- Von welcher basalen Beobachtungseinheit geht die Theorie aus und welchen Stellenwert hat der Akteur innerhalb des Ansatzes?
- Welchen Stellenwert hat Handeln innerhalb des Ansatzes und wie wird Handeln erklärt bzw. gedeutet?
- Wird eine theoretische Erklärung auf mehreren Ebenen vollzogen, und wenn ja, sind diese unabhängig voneinander?
- Welche Begriffe und Überlegungen lassen sich auf das Phänomen der Konvergenz beziehen?
- Welche Position nehmen die vorgestellten Überlegungen in Bezug auf das Mikro-Makro-Problem ein? Inwiefern wird innerhalb der Theorie dabei auf den Begriff der Emergenz referiert?

Abschließend soll neben diesen Fragen erläutert werden, welche Probleme die Ansätze aus dem Blickwinkel des angestrebten Modells aufweisen, so dass sie nicht unverändert als Antwort auf die Frage der Konvergenz übernommen werden können.

³⁸ Der Begriff „neoliberalistisches Konzept“ wird in der Literatur zum Teil unterschiedlich verwendet. Er wird sich im Weiteren stark auf die Überlegungen der Theorie der rationalen Wahl beziehen, nicht aber auf deren Weiterentwicklungen (vgl. Kymlicka 1997: 16).

5.1.1 Das neoliberalistische Konzept³⁹

Grundsätzliches: Unter diesem Oberbegriff kann eine ganze Reihe von theoretischen Ansätzen eingeordnet werden. Das hängt unter anderem auch damit zusammen, dass es sich hier um ein vergleichsweise altes Paradigma handelt. Trotz der zum Teil großen Diskrepanzen kristallisiert sich jedoch ein Kern heraus, der alle Ansätze innerhalb des Paradigmas miteinander vereint. Dieser besteht in der Annahme, dass Menschen ihre Interessen zweckrational verfolgen. Handeln kann demzufolge als ein Mittel verstanden werden, um den angestrebten Zweck zu verfolgen (vgl. Schneider 2005b: 83).

Innerhalb älterer theoretischer Vorstellungen werden diese grundsätzlichen Annahmen in das Modell des *homo oeconomicus* übersetzt. Hier wird vorausgesetzt, dass der Akteur die Alternativen einer Situation genau kennt und anhand vollständiger Informationen im Hinblick auf seine Präferenzen bewerten kann. Der Akteur erstellt also eine Präferenzordnung, von der angenommen wird, dass sie eindeutig und transitiv ist. Die am höchsten bewertete Alternative wählt der Akteur aus, da sie den meisten Nutzen verspricht. Entsprechend dieser Annahmen handelt der Akteur in einer gegebenen Situation (*ceteris paribus*) immer gleich (vgl. Behnke 2001: 435f.; Elster 1987: 22; Redlawsk/Lau 2012: 4; Schneider 2005a: 87).

Gesellschaft aus neoliberalistischer Sichtweise kann interpretiert werden als eine Menge von Individuen, die jeweils ihre Interessen verfolgen. Dem politischen Teilbereich der Gesellschaft fällt dabei die Aufgabe zu, das private Eigentum der Akteure zu schützen und den Akteuren wechselseitig Freiheiten zuzusichern, innerhalb derer sie ihre persönlichen Ziele und damit ihr Wohlbefinden verwirklichen können (vgl. Renn 2008: 296).

Die Verteilung von Ressourcen innerhalb der Gesellschaft ist nach diesen Vorstellungen am effizientesten marktförmig organisiert, unter der Voraussetzung, dass alle Akteure die gleichen Zugangschancen zu den Märkten erhalten (sowohl in Bezug auf Angebot als auch auf Nachfrage). Auch das Verhältnis zwischen Bürgerinnen (Wählern) und Parteien wird insofern als marktförmiger Zusammenhang von Vertretern dieses Paradigmas modelliert. Eine Partei kann nur dann Wählerstimmen auf sich vereinen, wenn sie entsprechende Angebote

³⁹ Das Neoliberalistische Konzept steht in einem engen Verhältnis zur Theorie der rationalen Wahl. Die Forschungstradition wurde über sehr lange Zeit immer weiterentwickelt und kritisiert, so dass eine eindeutige Abgrenzung sehr schwerfällt.

in Bezug auf die Wählerinteressen machen kann, denn diese wählen gemäß ihrer jeweiligen Präferenzen das vielversprechendste Angebot aus (vgl. Behnke 2001: 441–447). Die Politik orientiert sich insofern an der Mehrheit der Präferenzen innerhalb der Gesellschaft.

Allerdings ergeben sich innerhalb von Gesellschaften auch Verteilungsprobleme, bei der die steuernde Kraft des Marktes unzureichend ist. Dies ist z. B. dann der Fall, wenn der Nutzen, der durch eine politische Entscheidung erzeugt wird, nicht auf dieselbe gesellschaftliche Gruppe entfällt wie die negativen Effekte, die aus der Entscheidung erwachsen. Mit anderen Worten erweist sich die Externalisierung von Kosten bei einer Entscheidung als problematisch. Eine weitere problematische Situation ergibt sich, wenn viele Akteure innerhalb einer Gesellschaft zusammenwirken sollen, um gemeinsam ein Gut bereitzustellen (vgl. Renn 2008: 296; Renn/Schweizer 2009: 177).

Bei beiden Situationen handelt es sich um sogenannte „soziale Dilemmata“. Es gibt zahlreiche Überlegungen innerhalb des Neoliberalismus bzw. der Theorie der rationalen Wahl, die sich mit der Lösung solcher problematischen Situationen befassen. Um dafür eine angemessene Antwort zu finden, ist ein wesentlicher Gesichtspunkt, den die Autorinnen berücksichtigen, die Frage, wie das Kollektivgut (welches den Kern des Verteilungsproblems bildet) beschaffen ist. Die beiden hier angesprochenen Probleme lassen sich dabei im Anschluss nach Olson einordnen a) als exklusives Kollektivgut, b) als inklusives Kollektivgut.

Unter inklusiven Kollektivgütern werden Ressourcen gefasst, die sich beliebig ausdehnen lassen. Je mehr Akteure an der Bereitstellung des Gutes mitwirken, desto günstiger wird es (vgl. Olson 1998: 37). Je größer die Gruppe ist, desto geringer ist der Beitrag des einzelnen und damit die Wahrscheinlichkeit, entdeckt zu werden, wenn der Beitrag nicht geleistet wird. Für den einzelnen Akteur ist dann die nutzbringendste Strategie, selbst das Gut zu nutzen, ohne jedoch einen Beitrag zu leisten (vgl. Olson 1998: 36). Ein solches Beispiel sind die Emission von CO₂ in die Atmosphäre. Im Sinne des Klimawandels lässt sich argumentieren, dass es optimal wäre, wenn möglichst alle Akteure weltweit so wenig wie möglich davon emittieren. Allerdings sind damit für die Akteure unangenehme Verhaltensveränderungen verbunden, die sie – gemäß den Rationalitätsannahmen der Theorie – zu vermeiden bestrebt sind. Da der CO₂-Gehalt der Luft allerdings nicht nur von den eigenen Emissionen, sondern auch von den Emissionen aller anderen Akteure abhängt, ist es rational für den Einzelnen zu hoffen, dass alle anderen möglichst wenig emittieren, während er selbst mehr emittieren kann.

Bei exklusiven Kollektivgütern lässt sich die Ressource nicht beliebig ausdehnen, sondern die Menge ist vor dem Hintergrund der Akteure, die auf sie zugreifen, beschränkt. Hier haben die einzelnen Akteure Interesse daran, dass möglichst wenig andere Akteure in einem möglichst geringen Maß auf die Ressource zugreifen, während sie selbst einen Vorteil hätten, wenn sie stärker auf die Ressource zugreifen könnten als alle anderen. Diese Logik führt zu einer Übernutzung der Ressourcen (v. a., wenn diese nachwachsend sind, z. B. bei Fischbeständen in den Meeren) (vgl. Olson 1998: 35f.).

In beiden Fällen ergibt sich allerdings aus dem Dilemma eine ähnliche Struktur: Die pareto-optimale Lösung ist in beiden Fällen nash-inferior. Das bedeutet, dass in beiden Fällen ein Zusammenwirken der an der Ressource teilhabenden Akteure (Pareto-Lösung) für alle Beteiligten am effizientesten wäre. Allerdings werden die Kosten, die durch eine Abweichung von der kooperativen Strategie entstehen, durch die ganze Gruppe getragen. Deshalb erscheint es dem Einzelnen sinnvoll, nicht zu kooperieren (Nash-Gleichgewicht). Bezogen auf die ganze Gruppe haben am Schluss alle Beteiligten eine schlechtere Auszahlung, als dies bei wechselseitiger Kooperation der Fall sein müsste (vgl. Boudon 1980: 42; Esser 2000: 48; Hardin 1977: 18). Es gilt „Freedom in the commons brings ruin to all“ (Hardin 1977: 20).

Um zur pareto-optimalen Lösung zu gelangen, müssen daher Regelungen zwischen den Akteuren vereinbart werden. Diese können in unterschiedlichen Maßnahmen bestehen, z. B. in der Privatisierung der Ressource (z. B. durch den Verkauf und Handel von Kontingenten), in Kontrollen und Strafen für zu hohe Emissionen oder aber auch in positiven Anreizen für die Einsparung von CO₂ (vgl. Renn 2008: 297).

Neben der pareto-optimalen Lösung gibt es noch einen weiteren, bekannten Lösungs-Ansatz, die sogenannte Kaldor-Hicks-Lösung. Hier geht es darum, diejenigen, die durch eine Entscheidung negativ betroffen werden, zu entschädigen. Das Lösungsprinzip besagt, dass keiner der Beteiligten nach der Kompensation schlechter gestellt sein darf, als dies vor der Entscheidung der Fall war. Den Akteuren wird also z. B. eine alternative Ressource angeboten, die für sie mindestens genauso wertvoll ist wie die, deren Verlust sie durch eine Entscheidung erleiden. Da also niemand eine tatsächliche Einbuße erleidet und einige sogar durch die Entscheidung gewinnen, dürfte nach der Theorie der rationalen Wahl nichts gegen die Entscheidung sprechen (vgl. Esser 1999a: 113; Renn/Schweizer 2009: 177).

Zur Frage der Konvergenz und Beteiligung tragen diese Überlegungen hauptsächlich in zwei Richtungen bei. Zum einen werden Beteiligungsprozesse aus neoliberalistischer Sicht als

Plattformen verstanden, die unterschiedlichen gesellschaftlichen Gruppen die Möglichkeit bieten, ihre Interessen zum Ausdruck zu bringen. Geht man von der Annahme aus, dass Akteure nicht immer vollständig informiert sind, erweist sich darüber hinaus auch die Möglichkeit, den Einzelnen zu informieren, um ihm zu „sinnvollem Wünschen“ zu verhelfen, als wesentlicher Gesichtspunkt von Beteiligungsverfahren (vgl. Renn 2008: 297).

Um zu Win-Win-Lösungen oder zu akzeptablen Kompensationen zu gelangen, erweist sich darüber hinaus die Methodik der Mediation (z. B. das Harvard-Konzept) als geeignetes Vorgehen (vgl. Klappenbach 2011: 156f.)

Zu den speziellen Fragen: Bereits aus dieser kurzen Zusammenfassung sollte deutlich geworden sein, dass eine der *zentralen Beobachtungseinheiten* innerhalb des rationalistischen Paradigmas der Akteur ist. Das Verhalten eines Akteurs wird in diesem Ansatz als *Handeln* interpretiert, dessen Sinn in der Maximierung individuellen Nutzens liegt.⁴⁰ Die Definition der Situation erfolgt im Rückgriff auf das Modell des *homo oeconomicus* entlang der Interessen des Akteurs sowie dessen vollständiger Informationen über die Optionen, die ihm in einer gegebenen Situation zur Verfügung stehen. Diese Annahmen sind allerdings problematisch. Mit den genannten Annahmen des rationalistischen Kerns alleine bleibt unklar, wie Akteure die Ziele ihrer Handlungen festlegen, denn die oben getätigten Annahmen betrachten die Ziele eines Akteurs als von den Mitteln unabhängige Größen, die in einer Situation vorliegen. Auch die sonstigen situativen Postulate geben keine Auskunft darüber, wie Akteure die Ziele ihrer Handlungen festlegen. Sie erscheinen als Ergebnisse zufälliger Variationen – eine aus theoretischer Sicht eher unbefriedigende Annahme. Die Mittel-Ziel-Relation, die das rationalistische Paradigma ausweist, übersieht, dass für die inhaltlichen Festlegung von Zielen normative Standards benötigt werden. Erst diese geben Auskunft darüber, ob ein bestimmtes Ziel erstrebenswert, also nützlich ist (vgl. Kymlicka 1997: 23; Parsons 1966 (1937): 59f.; Schneider 2005a: 88f.). Aus diesem Grund greifen moderne Ansätze der Theorie der rationalen Wahl meist auf Framingmodelle, soziale Produktionsfunktionen und andere Überlegungen zurück, die es ermöglichen, Normen, Werte und Gefühle neben Interessen in der Definition der Situation zu berücksichtigen (vgl. Lindenberg 1989: 56).

⁴⁰ Damit ist allerdings nicht unbedingt gemeint, dass dieser Nutzen egoistisch sein müsste (vgl. Kymlicka 1997: 45).

Die Logik der Selektion kann durch die zweckrationale Entscheidungsregel verstanden werden, den eigenen Nutzen unter den gegebenen Umständen zu maximieren. Entsprechend sind die Ansätze dieser Tradition, die sich mit dem Phänomen Beteiligungsverfahren beschäftigen, auf die Frage fokussiert, wie individuelles Handeln auf Konvergenz hin orientiert werden kann (vgl. Kymlicka 1997: 45; Schneider 2005b: 83). Konvergenz wird also nicht unbedingt dadurch erzeugt, dass die Akteure zu einer neuen Einschätzung ihrer Präferenzen kommen. Vielmehr beziehen sich die wesentlichen hier vorgeschlagenen Möglichkeiten, um zur Konvergenz beizutragen, auf die Optimierung der Verteilung von Ressourcen zwischen den Akteuren in einer gegebenen Situation, die letztlich zu einem gemeinsamen Ergebnis beiträgt (vgl. Renn/Schweizer 2009: 177). Konvergenz findet dann statt, wenn Alternativen bzw. Lösungen gefunden werden können, die individuelle Verluste verhindern bzw., wenn für alle Beteiligten Gewinne in Aussicht gestellt werden können. Die vorgestellten Überlegungen der Theorie der rationalen Wahl gehen also davon aus, dass die Präferenzen und Ziele eines Akteurs durch ein Beteiligungsverfahren unangetastet bleiben.

Die vorgestellten Überlegungen verfolgen in Bezug auf das *Mikro-Makro-Problem* das Ziel, das Verfahrensergebnis (Makro) durch einen Rückgriff auf die einzelnen individuellen Entscheidungen (Mikro) zu erklären. Sehr häufig beziehen sich Ansätze der Theorie der rationalen Wahl (explizit oder implizit) deshalb auf das Modell des methodologischen Individualismus, wobei von einigen Autoren durchaus *Emergenz* z. B. im Sinne nicht intendierter Nebenfolgen, die auf der Makro-Ebene auftreten, mit ins Kalkül gezogen werden (vgl. Heintz 2004: 17)

Geht man davon aus, dass die Akteure nicht vollständig informiert sind, kann auch die Gabe von Informationen, damit die Akteure informierte Interessen ausbilden bzw. informierte Entscheidungen treffen können, eine sinnvolle Maßnahme im Rahmen der Theorie sein (wobei der Lerneffekt, den die Akteure haben, nicht notwendigerweise ein Beitrag zur Konvergenz ist) (vgl. Renn 2008: 297).

Kritische Würdigung: Obwohl innerhalb des rationalen Paradigmas durchaus begriffliches Instrumentarium zu finden ist, um die Neubewertung einer Situation durch einen Akteur in Modellen abzubilden (z. B. Re-framing), sind derartige Überlegungen vor dem Hintergrund des rationalen Kerns der Theorie etwas schwierig. Dies hat den Grund, dass die Behauptung, Menschen maximierten ihren eigenen Nutzen, nicht durch die Beobachtung der Wirklichkeit

widerlegt werden kann, denn egal, welche Option ein Akteur wählt, immer bleibt gültig, dass diese den für ihn größten Nutzen besessen haben muss. Dieses Problem ergibt sich, weil sowohl die Entscheidung als auch die Präferenzordnung nicht unabhängig vom Individuum vorliegen. Beobachtbar ist nur das Verhalten, welches *ex post* rationalistisch gedeutet wird. (Die Beobachtung der Handlung X mit dem Ergebnis Y kann dadurch erklärt werden, dass Akteur A Ergebnis Y anstrebte und X in der Situation als das effizienteste Mittel bewertet hat). Wäre die Annahme also, dass Menschen durch Beteiligungsverfahren zu einer anderen Einschätzung der Situation und damit zu einer anderen Präferenzordnung gelangen, würde ein solcher Ansatz sich in gewisser Weise selbst *ad absurdum* führen, da die zentrale Argumentationsfigur einen tautologischen Charakter aufwiese (vgl. Behnke 2001: 437f., 440). Gerade aber in diesem Problem liegt auch eine Stärke des Ansatzes, die sich das folgende Kapitel zum Teil zunutze machen wird: Der Kern des rationalistischen Paradigmas garantiert, dass jede empirische Handlungstheorie mit ihren Annahmen kompatibel ist, da sie rationalistisch gedeutet werden kann (vgl. Behnke 2001: 440).

Um beiden Problemen zu entkommen, werden in neueren Versionen der Theorie der rationalen Wahl häufig die Ziele eines Akteurs mithilfe von Brückenannahmen konkretisiert. Im Rahmen der sozialen Produktionsfunktionen schlägt beispielsweise Lindenberg vor, dass die persönlichen Bedürfnisse eines Akteurs nach physischem Wohlbefinden und gesellschaftlicher Anerkennung in unterschiedlichen sozialen Kontexten durch unterschiedliche Handlungen effizient produziert werden können. Das Konstrukt „Nutzen“ kann damit eindeutiger operationalisiert werden, soziale Normen können auf diesem Wege innerhalb des Ansatzes abgebildet werden (vgl. Behnke 2001: 440; Esser 1999a: 102; Lindenberg 1989: 53ff.).

Neben den bereits vermerkten Kritikpunkten zur Gabe von Informationen ist auch die Frage, wie eindeutig und klar Akteure eine Präferenzordnung überhaupt bestimmen können, umstritten. Kann ein Akteur in Bezug auf bestimmte Wertevorstellungen tatsächlich immer alle Optionen genau einschätzen? Selbst, wenn man davon ausgeht, dass das bei einem Akteur zumindest grob möglich ist, besteht im Hinblick auf Beteiligungsverfahren, in welchen verschiedene Akteure zusammenkommen und sich über ihre Präferenzen austauschen, die Möglichkeit der Inkommensurabilität von Werten. Gemeint ist, dass die Theorie davon ausgeht, die Präferenzordnung und damit die Bewertung der einzelnen Alternativen für die Akteure sei immer eindeutig. Ist diese Voraussetzung bereits bei einem Akteur anspruchsvoll, er-

scheint sie besonders schwierig, wenn unterschiedliche soziale Gruppen mit unterschiedlichen Interessen aufeinandertreffen. Je mehr unterschiedliche Alternativen es zu einer Entscheidung gibt, desto wahrscheinlicher ist, dass sich die Alternativen in Bezug auf ihren Nutzen/Schaden nicht mehr eindeutig einordnen lassen (vgl. Griffin 1986: 75–78; Redlawsk/Lau 2012: 8).

Besonders hinsichtlich der vorgeschlagenen Lösungen in Beteiligungsverfahren lässt sich damit vermerken, dass die Lösungen, welche für Entscheidungsprobleme vorgeschlagen werden, zwar sicher eine wichtige Rolle in Beteiligungsverfahren spielen, aber dabei dennoch Problemgegenstände bzw. Alternativen denkbar sind, die nicht kompensiert sind oder sich nicht in eine Win-Win-Lösung überführen lassen. Beispiele hierfür wären der Verlust des Lebens einer wertgeschätzten Person oder andere irreversible Schäden.

Neben den hier angeführten Punkten wurde der Neoliberalismus für so gut wie jede seiner Annahmen kritisiert, insbesondere hinsichtlich der Modellierung von Akteuren und vollständiger Information. Diese hat innerhalb der Theorie zu einigen Weiterentwicklungen geführt, aber auch zu gänzlich neuen Forschungsansätzen. Dazu zählt z. B. die Behavioral Decision Theory (vgl. dazu Kapitel 6.), die davon ausgeht, dass Menschen versuchen, in ihrem Sinne gute Entscheidungen treffen. Dabei greifen sie aber auf Vereinfachungen und andere Strategien zurück, um diese Entscheidungen treffen zu können. Das für sie maßgebende Kriterium dabei ist nicht, die beste Entscheidung zu treffen, sondern eine, die nach ihrem subjektiven Empfinden gut genug ist (vgl. Redlawsk/Lau 2012: 11).

Zusammenfassung: Das neoliberalistische Konzept bietet einige interessante theoretische Überlegungen zu sozialen Dilemmata und ihrer Bearbeitung im Rahmen von Beteiligungsverfahren. Allerdings lassen sich Situationen in Beteiligungsverfahren finden, die durch diese Vorschläge kaum zu bearbeiten sind. Die Idee, durch Informationsgaben zu einer Veränderung der Präferenzen zu gelangen, erscheint interessant, führt aber (zumindest auf Basis der erfolgten theoretischen Annahmen) nicht unbedingt zum Konsens. Mit anderen Worten kann auf Basis des Neoliberalismus zwar eine Antwort in Bezug auf Konvergenz formuliert werden, sie scheint allerdings unvollständig zu sein.

5.1.2 Das deliberative Konzept

Grundsätzliches: Das deliberative Konzept wurde sehr stark von Jürgen Habermas geprägt; dementsprechend wird sich diese Zusammenfassung auf seine Gedanken beziehen. Genauer gesagt wird der folgende Abschnitt hauptsächlich Ideen aus der „Theorie des kommunikativen Handelns“ behandeln, sowie einige zusätzliche Aufsätze. Diese Auswahl stellt den wesentlichen Kern von Habermas' Ansatz dar. Zwar wurden einige Gedanken von Habermas selbst in späteren Werken auch als Reaktion auf Kritik anders formuliert, die kurze Vorstellung erscheint jedoch für eine eingehendere Diskussion ungeeignet. Sie verbleibt daher bei den ursprünglichen Überlegungen.

Habermas beschäftigt sich in der Theorie des kommunikativen Handelns (1981) unter anderem mit der Frage, wie Handlungsabläufe innerhalb einer Gesellschaft koordiniert werden können und kritisiert dabei neoliberalistische Vorstellungen als unvollständige Sichtweisen auf Akteure. Innerhalb seiner theoretischen Überlegungen verwendet er einen, im Vergleich zu vielen utilitaristischen Theorien erweiterten Begriff von Rationalität. Rational ist eine Handlung oder eine Äußerung dann, wenn der Handelnde bzw. der Sprecher eine Begründung für sein Handeln oder seine Aussage vorbringen kann (vgl. Habermas 1995 (1981)a: 27; Schneider 2005b: 186).

Diese Auffassung von Rationalität ist eng verknüpft mit dem Typus des kommunikativen Handelns. Dieser referiert darauf, dass zwei Akteure sich mithilfe von Argumenten gegenseitig (rational) überzeugen können, um eine bestimmte Handlung zu vollziehen. Vor dem Hintergrund kommunikativen Handelns stellt Sprache ein zentrales Instrument dar, mit dessen Hilfe die Akteure versuchen, sich gegenseitig zu überzeugen. Sprache kann hier als „ein Medium unverkürzter Verständigung“ (Habermas 1995 (1981)a: 142) verstanden werden (vgl. Habermas 1995 (1981)a: 142). Damit ist gemeint, dass Sprache ein Telos innewohnt, welches Akteure darin unterstützt, zu einer gemeinsamen Einigung oder zu einem Einverständnis zu kommen (vgl. Heath 2001: 255). Die Erklärung dafür liegt darin, dass die Akteure Sprache nicht nur zur Darstellung von Argumenten verwenden, sondern dass sie mit ihren Äußerungen auch Ansprüche erheben, die sie zumindest prinzipiell einlösen können müssten. Diese sind Verständlichkeit, (wissenschaftliche) Wahrheit, normative Richtigkeit und Wahrhaftigkeit (vgl. Habermas 1973: 220f.)

Entsprechend dieser Vorstellung ergibt sich, dass kommunikatives Handeln zwar auf Sprechhandlungen beruht, jedoch nicht in diese überführbar ist. Sprechhandlungen zielen

zunächst auf Mitteilung und Verstehen ab, während kommunikatives Handeln auf die Koordination von Handlungen zwischen zwei Akteuren abstellt (vgl. Habermas 1995 (1981)a: 151). „Unter dem Stichwort 'Handeln' führe ich den Kommunikationsbereich ein, in dem wir die in Äußerungen (auch in Behauptungen) implizierten Geltungsansprüche stillschweigend voraussetzen und anerkennen, um Informationen (d. h. handlungsbezogene Erfahrungen) auszutauschen“ (Habermas 1973: 214). Werden die Gründe, die ein Akteur für den Vollzug einer bestimmten Handlung im Rahmen kommunikativen Handelns vorbringt, angezweifelt, müssen die rationalen Geltungsansprüche, die für den Vollzug der Handlung sprechen, argumentativ begründet werden. Der rationale Diskurs tritt an die Stelle des kommunikativen Handelns (vgl. Habermas 1973: 214). Es ergibt sich somit die Abfolge Sprechhandlung – kommunikatives Handeln – rationaler Diskurs.

Um in einen Diskurs eintreten zu können, müssen für die Akteure mindestens zwei Gruppen von Voraussetzungen erfüllt sein: Zum einen müssen die Akteure über ein Mindestmaß an geteiltem Wissen verfügen. Innerhalb der Theorie des kommunikativen Handelns wird dies mithilfe des phänomenologischen Konzeptes einer gemeinsam geteilten Lebenswelt angenommen. Die zweite Gruppe von Voraussetzungen findet sich in der Idee der idealen Sprechsituation, welche die Teilnehmer eines Diskurses annehmen müssen. Das bedeutet, sie unterstellen sich gegenseitig z. B. Zurechnungsfähigkeit, betrachten sich als vollständig gleichberechtigt, frei von Zeitdruck und Handlungsdruck und verzichten auf den Einsatz äußeren Zwangs (vgl. Habermas 1973: 246; 255f.; Habermas 1995 (1981)a: 107; Schneider 2005b: 197f.). Unter diesen Bedingungen prüfen die Teilnehmenden des Diskurses die Geltungsansprüche, welche mit den Sprechakten verbunden sind (vgl. Habermas 1973: 255–258).

Die Anforderungen an die ideale Sprechsituation sind hoch – so hoch, dass sie nicht vollständig erreicht werden kann. Allerdings ist das für das Zustandekommen des Diskurses zunächst nachrangig, denn „[d]ie (R. S.) ideale Sprechsituation ist weder ein empirisches Phänomen noch bloßes Konstrukt, sondern eine in Diskursen unvermeidlich reziprok vorgenommene Vorstellung“ (Habermas 1973: 258). Mit anderen Worten ist die Vorstellung kontrafaktisch. Die Teilnehmenden müssen die Bedingungen voraussetzen, damit überhaupt ein Diskurs zustande kommen kann, ohne sicher sein zu können, dass sie wirklich erfüllt sind (vgl. Habermas 1973: 255–258).

Doch wie können Akteure unter diesen Voraussetzungen bessere von schlechteren Argumenten unterscheiden? Habermas zieht hier einen Vergleich zwischen theoretischen und praktischen Diskursen. Er zeigt, dass bei normativen Aussagen z. B. Rechtfertigungen und Gründe eine ähnliche Funktion in der Argumentation einnehmen wie bei theoretischen Diskursen Erklärungen und Ursachen. Mit anderen Worten geht er davon aus, dass Argumente, ähnlich wie Handlungstypen, sich in ihrem Sinn unterscheiden (vgl. Habermas 1995 (1981)a: 67). Sie gehören unterschiedlichen Begründungssprachen an. Wird ein Argument innerhalb einer Begründungssprache entlang der geltenden Regeln verfasst, ist der Geltungsanspruch des Arguments begründet und das Argument überzeugend (vgl. Habermas 1973: 245).

Die Begründungssprachen ihrerseits werden im Zusammenspiel zwischen Persönlichkeits- und Gesellschaftssystem mit der Natur ausgebildet: „Die Grundprädikate bewährter Begründungssprachen drücken kognitive Schemata aus. (...) Kognitive Schemata sind Ergebnisse einer aktiven Auseinandersetzung des Persönlichkeits- und Gesellschaftssystems mit der Natur: sie bilden sich in Assimilations- und gleichzeitigen Akkomodationsprozessen (sic!) aus“ (Habermas 1973: 246). Mit anderen Worten greifen Argumente auf Wissensstrukturen zurück, die einerseits durch Sozialisation, aber auch durch persönliches Lernen, erworben werden (vgl. Habermas 1973: 246). Im Grunde kann dies wiederum als ein Rückgriff auf das Konzept der Lebenswelt interpretiert werden.

Wie kommt Habermas zu dieser eigentümlichen Doppelkonstruktion zwischen lebensweltlichem Wissen und Kognitionsstrukturen einerseits und der idealen Sprechsituation andererseits? Habermas weist als Ergebnis eines rationalen Diskurses den begründeten Konsens aus. Mit begründetem Konsens ist innerhalb der Theorie gemeint, dass es sich nicht um eine zufällige Einigung zwischen den Teilnehmenden an einem Diskurs handelt, sondern diese Form des Konsenses gilt als Wahrheitskriterium. Mit anderen Worten bedeutet dies, dass immer dann, wenn die Teilnehmenden in einen Diskurs eintreten und ein Konsens auf diesem Wege erzielt werden kann, das Verfahren den Konsens als begründeten Konsens ausweist (vgl. Habermas 1973: 239 f.).

Damit steht Habermas allerdings vor einem Problem, das wir bereits in Abschnitt 4.3 kennengelernt haben: die Frage, wie der Diskurs (das Beteiligungsverfahren) selbst begründet werden kann. Die Theorie erschiene tautologisch, wenn sie als Voraussetzung für die Aner-

kennung der Diskursregeln selbst die Diskursregeln voraussetzen müsste. Habermas entkommt dieser Problematik durch die Annahme der idealen Sprechsituation, die Regeln dazu angibt, wie ein Sprachspiel symmetrisch gestaltet werden kann, sodass das Telos der Sprache letztlich zu einem begründeten Konsens führt (vgl. Habermas 1973: 239f., 255–260).

Für Beteiligungsverfahren bedeuten diese Überlegungen, dass sie aus der Perspektive des deliberativen Konzeptes als Foren interpretiert werden, in welchen unterschiedliche Akteure zusammentreten und gemeinsam kooperativ nach einer Entscheidung im Sinne eines Konsenses streben. Wesentlich für den Diskurs ist dabei, dass alle Meinungen und Ansichten, die innerhalb eines Kreises von durch die Entscheidung Betroffenen existieren, repräsentiert werden (vgl. Renn 2008: 297).

Zu den speziellen Fragen: Die Theorie des kommunikativen Handelns nimmt, ähnlich wie neoliberalistische Gedanken, *Akteure* als zentrale Beobachtungseinheiten an. Auch geht sie davon aus, dass diese Akteure rational handeln. Allerdings ist mit dem Begriff der Rationalität nicht in erster Linie Zweckrationalität gemeint (obwohl Habermas diesen mithilfe des Begriffs des teleologischen Handelns reflektiert), sondern *kommunikative Rationalität*. Seine Überlegungen beziehen damit auch das Wissen, die Normen, Werte welchen den Akteuren bei ihren Handlungen als Grundlage dienen, ebenso wie ihr emotionales Erleben in die Theorie mit ein. Alle diese Grundlagen können darüber hinaus rationale Gründe liefern, die andere von einem bestimmten Handlungsablauf oder einer bestimmten Entscheidung überzeugen. Die *Konvergenz* liegt also im kommunikativen Handlungstypus einerseits im Wirken von Sprache als unverkürzte Verständigung begründet, aber auch darin, dass kommunikatives Handeln auf Verständigung teleologisch orientiert ist. Das maßgebliche Kriterium zur Entscheidung im Zusammenhang mit kommunikativem Handeln ist Überzeugung durch bessere (besser rational begründete) Argumente (vgl. Habermas 1995 (1981)a: 28, 30, 142).

Die Definition der Situation wird in der Theorie des kommunikativen Handelns vor allem im Zusammenhang mit der Koordination von Handeln zwischen Akteuren thematisiert: Dabei wird, ausgehend von Poppers Weltentheorie, das Wissen der bereits vorinterpretierten Lebenswelt als Grundlage kommunikativen Handelns verstanden. Die kommunikativ Handelnden können dabei unterschiedliche Bezüge herstellen und sich auf die objektive, die soziale oder aber die subjektive Welt beziehen und eine gemeinsame Definition der Situation

aushandeln. Mit anderen Worten ist das Konzept der Lebenswelt direkt mit Konvergenz verbunden, denn diese liefert die Argumente, um sich gegenseitig zu überzeugen und so zu einem gemeinsamen Handlungsplan zu gelangen (vgl. Habermas 1995 (1981)a: 142). Wenn diese Begründungen problematisch werden und die Beteiligten in einen rationalen Diskurs eintreten, kommt neben der rationalen Begründung für das Handeln ein weiterer lebensweltlicher Aspekt zur Geltung: die Begründungssprachen, auf welche die Akteure Bezug nehmen (vgl. Habermas 1973: 246). Das aus der Lebenswelt stammende Wissen der Akteure hilft ihnen sowohl beim Formulieren der rationalen Gründe als auch bei deren Überprüfung.

Habermas bezieht sich allerdings auf die Definition der Situation nur im Sinne der Begründung einer gemeinsamen Handlung im Rahmen kommunikativen Handelns bzw. bei problematisch gewordenen Geltungsansprüchen im Sinne eines Diskurses (z. B. Habermas 1995 (1981)b 185). Dass er die Definition der Situation für Diskurse selbst nicht adressiert, hängt wiederum mit der Entscheidung zusammen, eine ideale Sprechsituation zu unterstellen. Die darin festgehaltenen Regeln können in gewisser Weise als Definition der Situation von diskursiven Situationen verstanden werden (vgl. Habermas 1973: 258).

Die Logik der Selektion wird bei Habermas im Sinne einer Regel, die eindeutig angibt, wann ein Akteur aus welchen Gründen handelt, nicht aufgezeigt. Insofern gehen die Überlegungen, die sich auf diesen Schritt beziehen lassen, nicht über das Gesagte hinaus. Akteure haben gute Gründe, weshalb sie so und nicht anders handeln, aber warum wann welcher Grund ausschlaggebend ist, wird von Habermas nicht angesprochen. Auch dies kann der Tatsache zugerechnet werden, dass die Intention der Theorie nicht auf einem empirisch-rationalen Verständnis gründet.

Das *Mikro-Makro-Problem* wird von Habermas in der hier betrachteten Literatur nicht direkt adressiert. Zwar bezieht sich der Ansatz, ähnlich wie das neoliberalistische Konzept, auf Akteure, allerdings argumentiert Habermas intersubjektivistisch. Interpretiert man gemeinsame Handlungen bzw. das Finden einer gemeinsamen Entscheidung als ein Ergebnis auf intersubjektiver, also über-individueller Ebene, lässt sich der Ansatz mit dem Begriff des methodologischen Situationalismus in Zusammenhang bringen. Dieser Begriff zielt darauf ab, dass der Ausgangspunkt sozialwissenschaftlicher Erklärungen nicht beim Individuum liegt, sondern benennt als basale Einheit die Beziehungen zwischen Individuen. Die Devise lautet also im Vergleich zum methodologischen Interaktionismus „inter-act“ statt „act“

(vgl. Heintz 2004: 3; Schneider 2005b: 184). Allerdings ist bei dieser Zuschreibung nochmals kritisch zu vermerken, dass Habermas' Theorie normativ-kritisch basiert ist. Im strengen Sinne ist die Interpretation also unzulässig. Sie wird hier vorgenommen, um den Vergleich zwischen den Konzepten zu vervollständigen. Entsprechend wird auch die Frage der *Emergenz* in Habermas' Theorie nicht direkt besprochen.

Anhand dieser Überlegungen kann auch gezeigt werden, weshalb die Kritik, andere Theorien rationalistisch zu deuten, wie es innerhalb des neoliberalistischen Konzepts oft zu finden ist, nicht auf Habermas angewendet werden kann. Auch seinen Überlegungen könnte man vorwerfen, dass die Annahme, Akteure handeln nach ihrer Überzeugung der Rationalität, nicht widerlegt werden kann. Allerdings verbindet Habermas mit seinen Überlegungen keinen Erklärungsanspruch. Ferner erhebt er nicht den Anspruch, dass die Akteure vollständig informiert sein müssen oder ihre Präferenzen eindeutig festlegen und kennen. Im Gegenteil: Die Theorie zieht die Möglichkeit der wechselseitigen Überzeugung explizit in Betracht. Akteure können in Diskursen neue Argumente kennenlernen und sich von anderen überzeugen lassen. Gerade diese Interpretation hat deliberativen Vorstellungen die Kritik eingetragen, Volkstheorien über das Lernen zu sein (vgl. Gerber et al. 2014: 2ff.).

Kritische Würdigung: Besonders die Überlegungen zum Konsens und damit auch zum Prozess der Konvergenz erscheinen in der Theorie Habermas' als problematisch. Habermas geht in seinen Überlegungen davon aus, dass begründeter Konsens prinzipiell erreicht werden kann, wenn der Diskurs unter idealen Bedingungen lange genug fortgesetzt wird. Diese Annahme erscheint aus verschiedenen Gründen schwierig. Nimmt man einmal an, dass die Bedingungen in dieser idealen Weise erfüllt werden, dann würden alle Missverständnisse, Zeitprobleme und mangelndes Wissen in einem solchen Diskurs eliminiert und nur ein einziges Ergebnis wäre in Bezug auf eine gegebene Fragestellung oder Problem überhaupt möglich (es handelt sich dabei um ein Wahrheitskriterium) (vgl. Heath 2001: 256f.)⁴¹.

⁴¹ Habermas erkennt diese Kritik an und erarbeitet in späteren Publikationen eine Differenzierung zwischen moralisch-praktischem Diskurs, der weiterhin in einen Konsens überführt werden kann, und der ästhetischen Kritik (vgl. Schneider 2005b: 199f.).

Das erscheint wenig plausibel, denn der Konsens als Ergebnis eines Diskurses könnte auch als eine Vorhersage darüber, wohin eine bestimmte Art von Argumentation führt, interpretiert werden. Selbst in hochgradig formalisierten Bereichen wie der Mathematik kann der Nachweis, dass etwas *a priori* beweisbar ist, häufig nur durch den Beweis selbst erbracht werden (vgl. Heath 2001: 221f.). Bezogen auf soziale Interaktion scheint eine derartige Vorhersage vermessen.

Auch die Annahme, dass Diskurse besondere soziale Situationen sind, die nicht von lebensweltlichem Wissen und Erwartungen berührt werden, ist nicht ganz nachvollziehbar. Zwar macht die Entscheidung aus verschiedenen Gründen für die Konstruktion der Theorie Sinn (z. B. wird die Tautologie des Diskurses über Diskurse abgeschnitten, Konsens kann als Ergebnis ausgelobt und die Reflexion der Beteiligten eines Verfahrens relativ einfach dargestellt werden), sie verstößt aber gegen das Verständnis, dass im Grunde soziales Handeln immer mit den gleichen Begriffen und Mechanismen erklärt werden sollte (vgl. Habermas 1973: 258).

Dies führt zu einer weiteren Schwierigkeit: Habermas kann keine eindeutigen Regeln dafür angeben, was exakt unter guten Gründen zu verstehen ist. Zwar verweist Habermas auf die verschiedenen Begründungssprachen, diese erscheinen jedoch eher als Regeln darüber, wie gültige Schlüsse gezogen werden können, denn als Kriterien zur Unterscheidung guter von schlechten Argumenten. Argumentative Schlüsse beruhen auf diesen Regeln, allerdings können diese Regeln z. B. nicht bei der Unterscheidung helfen, ob ein Akteur nur nach den angegebenen Regeln wahrhaftig argumentiert und wirklich durch gute Gründe dazu motiviert ist. „Nur als Elemente ihres Sprachsystems sind Behauptungen und Empfehlungen begründungsfähig. Begründungen haben nichts mit der Relation zwischen einzelnen Sätzen und der Realität zu tun, sondern zunächst einmal mit der Kohärenz zwischen Sätzen innerhalb eines Sprachsystems“ (Habermas 1973: 245) Habermas blendet damit den nicht ganz unwahrscheinlichen Fall aus, dass auch normativ argumentierende Beteiligte tatsächlich eine zweckrationale Strategie verfolgen könnten (vgl. Heath 2001: 223). Ähnlich wie ein logisch korrektes Argument, welches auf falschen Prämissen beruht, auch falsche Ergebnisse liefert, würde hier der Diskurs gestört. Diesen Vorwurf kann er zwar mit Rückgriff auf die ideale Sprechsituation zurückweisen, letztlich können die Teilnehmenden an einem Diskurs aber nicht unterscheiden, ob ein erzielter Konsens tatsächlich ein solcher ist (vgl. Heath 2001: 223).

Zusammenfassung: Habermas hat mit seiner Theorie einen Ansatz vorgelegt, der sich aus normativ-kritischer Perspektive mit gesellschaftlichen Diskursen und Entscheidungsfindung beschäftigt. Er lässt sich daher sehr gut auf Bürgerbeteiligungsverfahren beziehen und hat die Literatur in diesem Bereich entscheidend mitgeprägt. Auf die Frage der Konvergenz kann beantwortend formuliert werden, dass Akteure durch gegenseitige Überzeugung diesen Prozess formieren. Allerdings bleibt dabei die normative Ausrichtung der Theorie im Hinblick auf die Interpretation innerhalb eines analytisch-deskriptiven Ansatzes noch zu klären.

5.1.3 Das funktionalistische Konzept

Das funktionalistische Paradigma ist etwas älter als die deliberative Theorie und wurde bereits Anfang des letzten Jahrhunderts zunächst vor allem von Alfred Redcliffe-Brown sowie Bronislaw Malinowski formuliert. Das Konzept beeinflusste die sozialwissenschaftliche Forschung v. a. in den 1970er Jahren sehr stark, auf Basis von Weiterentwicklungen, die Talcott Parsons in seinem Ansatz des Strukturfunktionalismus formulierte (vgl. Renn 2008: 295). Mit der Theorie der sozialen Systeme, die sich an diese Entwicklungen anschließt, sich andererseits aber auch davon abgrenzt, legte Niklas Luhmann eine interessante Interpretation der Funktionsweise moderner Gesellschaften vor. Seine Theorie kommt spätestens seit der autopoietischen Wende in den 1980er Jahren ohne in der Handlungstheorie weit verbreitete Konzepte, wie z. B. Akteure oder Handeln, aus. Vielmehr referiert sie auf soziale Systeme und ihre operativen Abläufe (vgl. Luhmann 1998: 24f.).

Auf den ersten Blick wirkt es deshalb zunächst abwegig, diese Theorie auf Beteiligungsverfahren beziehen zu wollen. Schließlich erscheint die Tatsache, dass in Beteiligungsverfahren Akteure zusammenfinden, um gemeinsam über Probleme zu sprechen und nach gemeinsamen Entscheidungen zu suchen, unbestreitbar. Auch der Rückgriff auf die hier erarbeiteten Definitionen unterstützt diese Sichtweise. Trotzdem finden sich in der Literatur Bemühungen, die genau das anstreben. Ein Beispiel dafür sind die Arbeiten von Alfons Bora et al., die eine interessante Interpretation von Beteiligungsverfahren und dem Prozess der Konvergenz anbieten, so dass sich der folgende Abschnitt mit diesen Gedanken beschäftigen wird (vgl. z. B. Bora/Hausendorf 2009a, b).

Ein Ausgangspunkt der Theorie der sozialen Systeme ist es, Gesellschaften als Systeme auf unterschiedlichen Ebenen zu verstehen. Die kleinste Einheit ist ein Interaktionssystem mit zwei sinnverarbeitenden Prozessoren. Darüberhinausgehend können Organisationen als Systeme verstanden werden, wie z. B. Firmen oder andere Einrichtungen. Ferner können innerhalb der Gesellschaft einzelne Funktionsbereiche (Funktionssysteme), wie die Wirtschaft oder die Politik, unterschieden werden. Schließlich kann die Gesellschaft insgesamt als soziales System interpretiert werden (vgl. Luhmann 1991b: 10; Renn 2008: 295).

Anders als in vielen anderen sozialwissenschaftlichen Theorien wird Gesellschaft als Kommunikation verstanden, die immer weiter fortgeführt wird, wobei der Grundsatz gilt: „Nicht der Mensch kann kommunizieren, nur die Kommunikation kann kommunizieren“ (Luhmann 1998: 105).

Die Theorie autopoietischer Systeme nach Niklas Luhmann geht von der Annahme aus, dass die Funktionsbereiche innerhalb einer modernen Gesellschaft voneinander abgegrenzt sind. Jedes Teilsystem ist gewissermaßen spezialisiert auf eine bestimmte Unterscheidung (Code). Diese Unterscheidung gibt das grundsätzliche Thema der Kommunikation innerhalb des Systems. Im Falle des Wirtschaftssystems wäre das die Unterscheidung zahlen/ nicht-zahlen, über die kommuniziert wird (vgl. Luhmann 1998: 230). Die Systeme sind dabei so aufgebaut, dass Kommunikation über die Grenzen eines Subsystems in direkter Form nicht möglich ist, das System würde sich selbst quasi auflösen, weil es seine eigene Grenze verletzt. Dennoch bestehen nach dieser Theorie Möglichkeiten, wie die Systeme aufeinander einwirken können. Diese liegen in den Konzepten der strukturellen Kopplung (bzw. sehr ähnlich im Konzept der Resonanz) und der Interpenetration (vgl. Luhmann 1987: 286–346; Luhmann 1998: 108; Luhmann 2008: 27).

Damit lassen sich auf Basis der Systemtheorie zwei unterschiedliche Problemstellungen eröffnen: Zum einen ist dies die Frage, wie Beteiligungsverfahren überhaupt systemtheoretisch gedeutet werden können. Denn die Kommunikation zwischen Vertretern verschiedener Teilsystemen ist nicht möglich, da der Begriff des Akteurs nicht zu den theoretischen Grundbegriffen der Theorie gehört und die Kommunikation zwischen unterschiedlichen Bereichen der Gesellschaft nicht möglich sein dürfte. Damit lässt sich zum anderen auch die Frage stellen, welches Ziel die Verfahren haben können, wenn die einzelnen gesellschaftlichen Bereiche sich nur begrenzt gegenseitig beeinflussen können.

Folgt man der Argumentation von Bora und Hausendorf, dann können Beteiligungsverfahren systemtheoretisch als Kommunikationsprozesse verstanden werden. Sie stellen eine ganz bestimmte Art von Kommunikation innerhalb des politischen Systems dar (vgl. Bora/Hausendorf 2009a: 604). Dabei werden alle Teilnehmenden innerhalb eines Beteiligungsprozesses nicht etwa als Zugehörige zu unterschiedlichen Teilsystemen verstanden, sondern die Kommunikation in Beteiligungsverfahren wird durch soziale Positionen gekennzeichnet, die nicht mit empirischen Personen zusammenfallen. Mit dieser Konstruktion wird das Phänomen der Überschreitung von Systemgrenzen vermieden. Beteiligungsverfahren werden eindeutig dem politischen System zugeordnet. Gleichzeitig sind die Überlegungen aber nicht gleichbedeutend mit der Einführung von Akteuren in die Theorie der sozialen Systeme (vgl. Bora/Hausendorf 2009a: 609). Akteure und Handlungen bleiben damit in dieser Interpretation die Simplifikationen des Beobachters, um die Komplexität der Kommunikation für eigene Operationen überhaupt handhabbar zu machen (vgl. Luhmann 1987: 226f., 407).

Soziale Positionen werden als kommunikative Perspektiven auf ein Thema verstanden. Sie stehen damit im Gegensatz zu vielen Modellen der Sozialstrukturanalyse, denn sie sind nicht bestimmten sozialen Gruppen zugeordnet. Man könnte sie eher als Verdichtungen innerhalb eines Sprachspiels verstehen; sie muten im Vergleich zu traditionelleren Auslegungen der Begriffe gewissermaßen freischwebend an. Für die Beobachtung bedeutet das, dass ein konkreter Akteur in einem Beteiligungsverfahren einen Redebeitrag leisten kann, der aus Blickwinkel der Theorie als kommunikativer Beitrag zu einer oder mehreren unterschiedlichen sozialen Positionen des Diskurses zugeordnet werden kann. Dem Beobachter kann das so erscheinen, als ob ein Akteur im Verlaufe eines Beteiligungsprozesses zu mehreren sozialen Positionen Redebeiträge leistet (vgl. Bora/Hausendorf 2009a: 609).

Konvergenz im Sinne eines Schließungsprozesses kommt dabei durch das Verfahren bzw. durch die Eigenschaften von Kommunikation zustande: Die Annahme dabei ist, dass in Bezug auf die sozialen Positionen in Kommunikationen bestimmte Erwartungen bestehen. Versteht man Kommunikation als Sprachspiel, so würden bestimmte kommunikative Züge von den Teilnehmenden (Prozessoren) eher erwartet als andere (vgl. Bora/Hausendorf 2009a: 609). Erwartungen werden hier im Vergleich zu vielen Handlungstheorien nicht mehr auf das Verhalten eines Einzelnen direkt bezogen, sondern auf die Anschlussfähigkeit

bestimmter Kommunikationsbeiträge innerhalb eines Verfahrens (vgl. Bora/Hausendorf 2009a: 610).

Diese Überlegungen sind eng verknüpft mit dem systemtheoretischen Verständnis von Sinn, wie es von Niklas Luhmann geprägt wurde. Sinn kann dabei als ein Verweisungsüberschuss innerhalb kommunikativer Strukturen verstanden werden; als Unterscheidung zwischen dem, was aktuell kommuniziert wird, und dem, was potenziell sein könnte (vgl. Luhmann 1998: 49). Ein System erzeugt durch seine Operationen Sinn, und zwar dadurch, dass es so und nicht anders operiert, unter Berücksichtigung vorangegangener Operationen (vgl. Luhmann 1998: 44f.). In einem Kommunikationssystem beziehen sich die Erwartungen auf die Auswahl der nächsten Selektion, die auf Basis der vorangegangenen erfolgt. Luhmann weist im Zusammenhang mit Sinn mehrere Subdimensionen aus: neben der sachlichen Ebene, die sich auf die thematische „Passung“ von Beiträgen fokussiert, lassen sich eine soziale Dimension, die sich eher auf die Angemessenheit von Redebeiträgen bezieht (z. B. das Gebot keiner beleidigenden Äußerungen), sowie eine Zeitdimension, die vor allem auf die zeitliche Sequenzierung von Beteiligungsverfahren verweist (z. B., nacheinander zu sprechen), unterscheiden. Mit Zuhilfenahme jeder Dimension werden bestimmte Redebeiträge unwahrscheinlicher und im Verlauf der Kommunikation evtl. ganz ausgeschlossen. In der Systemtheorie findet sich in diesem Zusammenhang das Bonmot der Reduktion von Komplexität (vgl. Luhmann 1987: 103, 112). Die Möglichkeit eines gemeinsamen Verfahrensergebnisses wird damit durchaus nicht in Abrede gestellt, sie erscheint aber eher aus einem emergenten Prozess zu erwachsen, der weniger mit den Beteiligten eines Verfahrens oder den darin abgebildeten sozialen Positionen und ihren Begründungen zu tun hat, sondern ein Effekt der prozeduralen Abläufe ist. Das Ziel einer gemeinsamen Einigung oder eines Konsenses, wie es im deliberativen Konzept besteht, steht in dieser Konstruktion damit weniger im Vordergrund.

Deshalb werden Bürgerbeteiligungsverfahren innerhalb des funktionalistischen Konzeptes in erster Linie als eine Art elaborierter Mechanismus verstanden, um Informationen aus verschiedenen Teilbereichen der Gesellschaft zu einer geplanten Entscheidung zu erhalten. Das Ziel dabei ist, neben der Information auch Entscheidungen möglichst ohne Widerstand in den einzelnen Teilbereich zu implementieren, die im Idealfall genau so wirken wie geplant (vgl. Renn/Schweizer 2009: 177). Mit anderen Worten kann Beteiligung als Versuch des

politischen Systems verstanden werden, möglichst viele Informationen über die Auswirkungen auf andere gesellschaftliche Teilbereiche zu erhalten, um die Art und Qualität der eigenen Entscheidungen als Perturbationen in anderen funktionalen Bereichen abschätzen zu können. Allerdings kann dies nur bis zu einem bestimmten Grad funktionieren, da die Voraussetzung dafür die Reduktion von Komplexität ist.

Zu den speziellen Fragen: Aus den obigen Ausführungen dürfte bereits klargeworden sein, dass die basale Einheit des Ansatzes das *Interaktionssystem* ist, aus welchem sich alle übergeordneten Systeme zumindest prinzipiell ableiten lassen. *Akteure* werden in diesem Ansatz als Beobachtungen von Beobachtern verstanden, nicht aber als theoretische Kategorie eingesetzt. *Handeln* als theoretischer Begriff hat einen ähnlichen Stellenwert (Luhmann 1987: 226f.). Dafür nehmen die Begriffe der Kommunikation und Unterscheidung eine zentrale Rolle in der Theorie ein.

Tatsächlich findet sich in der Theorie Luhmanns deshalb auch kein Begriff, der äquivalent zur Vorstellung der Definition der Situation ist. Doch kann an die Theorie eine andere Frage herangetragen werden, die wenigstens einige Überlegungen des Konzeptes an dieser Stelle in die Diskussion einzubringen vermag: Die Theorie geht von Kommunikation als grundlegender Operation sozialer Systeme aus. Soziale Systeme bestehen aus Kommunikation. Damit kann die Frage gestellt werden, wer denn da eigentlich kommuniziert und woran Kommunikation orientiert wird. Die Antwort ist, dass es sich um sinnverarbeitende Prozessoren handelt, die dort kommunizieren. Sinn ist dabei eines der grundlegendsten Konzepte, das die Selektionen anvisiert, welche durch Kommunikation vollzogen werden. Ohne den Rückgriff auf Sinn wäre der Aufbau von Systemen schlicht unmöglich (vgl. Luhmann 1987: 192).

Sinn ist, wie bereits angesprochen, eine Verweisungsstruktur von der aktuellen Kommunikation auf mögliche weitere. Allerdings ergibt sich aus dieser Konstruktion die Frage, woraus die Prozessoren schließen können, worin diese weiteren Möglichkeiten bestehen. Mit anderen Worten ist die Frage, wie genau mögliche kommunikative Anschlüsse von unmöglichen unterschieden werden können.

Hier weist Luhmann mindestens zwei Konzepte aus, die beide auf Sinn referieren. Innerhalb einer Gesellschaft müssen Systeme, um ihre eigene Grenze autopoietisch aufrecht erhalten

zu können, kommunizieren (operieren). Allerdings ergibt sich, da es innerhalb der Gesellschaft mehrere Funktionssysteme gibt, ein Problem: Die Systeme müssen einen einzigartigen Operationstypus verwenden, der sie von allen anderen Systemen unterscheidet (denn sonst wären die Systeme identisch). Um das Problem zu lösen, müssen Systeme sich „daher ihre spezifische Operationsweise definieren oder über Reflexion ihre Identität bestimmen, um regeln zu können, welche Sinneinheiten intern die Selbstreproduktion des Systems ermöglichen (...)“ (Luhmann 1987: 61). Die Selbstreflexion ermöglicht es, dass das System die Unterscheidung zwischen Selbst- und Fremdreferenz seiner eigenen Operation beobachtet und diese Unterscheidung in das System selbst wiedereinführt. Diese Unterscheidung ist mit anderen Worten eine thematische, anhand derer Kommunikation unterschieden werden kann. Die Beobachtung des Sinnes eigener Operationen führt mit anderen Worten zur Codierung des Systems (vgl. Luhmann 1987: 63; Luhmann 1998: 46f., 227).

Dieses etwas komplizierte Konstrukt könnte als Definition der Situation im System verstanden werden, weil hier die grundlegende Deutung stattfindet, wie Kommunikation, Information und Mitteilungen unterschieden werden (vgl. Luhmann 1987: 203).

Das zweite Konzept sind die Dimensionen von Sinn; auch sie grenzen die Möglichkeiten der Selektion von Anschlussselektion ein (vgl. Luhmann 1987: 112). Wollte man also die Logik der Selektion in irgendeiner Weise in einem sozialen System finden, so wäre dies in Verknüpfung mit Sinn noch am ehesten möglich⁴².

Beteiligungsverfahren werden in den Überlegungen Luhmanns selbst nicht reflektiert, jedoch in der Adaption von Bora/Hausendorf. Aus ihren Arbeiten ergeben sich einige interessante Interpretationen im Hinblick auf die Frage der *Konvergenz* in Beteiligungsverfahren. Diese werden als die Effekte eines kommunikativen Prozesses verstanden (vgl. Bora/Hausendorf 2009a: 609). Sie können zwar auftreten, müssen das aber nicht (sie sind also kontingent), denn auch Störungen und Rauschen sind Teil der Kommunikation und gerade sie können zu Anschlusskommunikation führen (vgl. Luhmann 1987: 152; Luhmann 1998: 790). Insofern wird der prozedurale Aspekt von Kommunikation in dieser Theorie sehr stark reflektiert.

⁴²Im Grunde könnte hier noch eine dritte Überlegung von Luhmann angeschlossen werden, die auf Sinn referiert. In dieser stellt Luhmann die Frage nach der Evolution sozialer Ordnung. Seine Antwort darauf findet sich im Konzept der „doppelten Kontingenz“ bzw. des Umgangs damit (vgl. Luhmann 1987: 154).

In Bezug auf das *Mikro-Makro-Problem* ergibt sich aus den Überlegungen Luhmanns eine eher makroskopische Perspektive, aus der soziale Fragestellungen zwar durchaus auf verschiedene Ebenen bezogen und analysiert werden, eine Verknüpfung zwischen den Ebenen jedoch kaum diskutiert wird. Dies hängt mit dem expliziten Verständnis von *Emergenz* zusammen, das Luhmann in seinen Werken immer wieder betont. Insofern könnte man die Argumentation Luhmanns auch als kommunikativ-monistisch verstehen, da sie zwar durchaus unterschiedliche soziale Ebenen und ihre Zusammenhänge anerkennt, aufgrund des Konzeptes von Emergenz diese Verknüpfungen aber nicht für reduktiv erklärbar hält. Diese Deutung fällt auch mit der Tatsache zusammen, dass der Sinn in Kommunikationen sowohl zu Ordnung als auch zu Störungen beitragen kann (vgl. Heintz 2004: 24)

Kritische Würdigung: Problematisch bei der Interpretation von Beteiligungsverfahren aus dem Blickwinkel der sozialen Systeme ist, dass die basalen Beobachtungsbegriffe von diesem Ansatz nicht übernommen werden. Akteure bleiben stets die Interpretation eines Beobachters, ohne den aber die empirische Anwendung der Theorie nicht auskommen kann. Damit lässt sich die theoretische Sichtweise, z. B. der kommunizierenden Kommunikation sinnverarbeitender Prozessoren, bei der Beobachtung leicht mit handlungstheoretischen Begriffen verwechseln (vgl. Luhmann 1987: 226f.).

Zwar kann die Kommunikation in Beteiligungsverfahren auch als Sprachspiel, welches von den Akteuren losgelöst ist, untersucht werden, allerdings stellt sich dann die Frage, inwiefern die Informationen dann noch für die gezielte Perturbation anderer Funktionssysteme überhaupt eingesetzt werden können (vgl. Bora/Hausendorf 2009a: 609). Hier müsste dann untersucht werden, inwiefern eine bestimmte Äußerung in Verbindung zu einem bestimmten Systemcode steht. Dieses Vorgehen erscheint eher aufwändig und es stellt sich die Frage, welcher Mehrwert mit dieser Interpretation aus den Daten eines Beteiligungsverfahrens gewonnen werden kann.

Ferner erscheint das Ergebnis eines Beteiligungsverfahrens, und damit auch der Prozess der Konvergenz, als zufälliges Produkt der Emergenz von Kommunikation. Zwar wirken die genannten Mechanismen in jedem Verfahren in der gleichen Weise, allerdings bleibt unklar, inwiefern die sinnverarbeitenden Prozessoren tatsächlich immer die gleichen Unterscheidungen treffen. Denn der Sinnbegriff gibt zwar kommunikative Anschlussmöglichkeiten an, allerdings ist Sinn bei Luhmann nicht deterministisch (vgl. Heintz 2004: 24; Luhmann 1998:

44f.). Im Anschluss an diese Überlegungen müsste also die Frage nach der Robustheit der Ergebnisse von Beteiligungsverfahren gestellt werden. Die Idee, den Prozess der Kommunikation genauer zu betrachten und Sinn auf Konvergenz zu beziehen, erscheint damit durchaus interessant und richtig, allerdings wirkt die Interpretation unvollständig.

Ferner müsste sich die Anerkennung eines Verfahrensergebnisses vollständig auf den Beteiligungsprozess selbst beziehen. Es würde sich also ganz im systemtheoretischen Sinne um „Legitimation durch Verfahren“ handeln (vgl. Luhmann 2001 (1969)). Das Verfahrensergebnis würde damit, im Gegensatz zu den beiden anderen Konzepten, nicht aufgrund inhaltlicher Qualitäten unterstützt werden, sondern alleine aufgrund der Art seines Zustandekommens. Allerdings müsste sich die Theorie der sozialen Systeme dann die Frage gefallen lassen, weshalb Wahlverfahren in modernen Demokratien alleine oft nicht mehr als hinreichend erscheinen, denn aus dieser Perspektive müsste gelten, dass ein formal eingehaltener demokratischer Ablauf hinreichend für die Akzeptanz des Ergebnisses ist.

5.2 Zusammenfassung

Insgesamt ergeben sich aus den Ansätzen interessante Ideen, wie oder weshalb Akteure zu einem gemeinsamen Ergebnis in einem Beteiligungsverfahren finden sollten. Während Theorien der rationalen Wahl dabei betonen, dass dies dann der Fall ist, wenn alle Beteiligten Vorteile erwarten können oder wenigstens niemand einen Schaden dadurch erleidet, geht das deliberative Konzept über diese Überlegungen hinaus und verweist auf die Überzeugungskraft rational begründeter Argumente. Als zentraler Gesichtspunkt wird dabei häufig (implizit) das Lernen betont, welches deliberative Prozesse begünstigen sollen. Zwar lassen sich solche Überlegungen auch durch Framingtheorien im utilitaristischen Konzept nachbilden, allerdings bleiben für einen Ansatz, der die Zweckrationalität einzelner Akteure betont, normative, eher altruistisch orientierte Werthaltungen, wie sie sich z. B. im Bereich des Umweltschutzes finden lassen, nur schwer zu erklären (vgl. Gerber et al. 2014: 2ff.; Renn/Schweizer 2009: 177).

Schließlich eröffnet das funktionalistische Konzept eine weitere Sicht der Dinge, die das Verfahren selbst zugunsten der Akteure bzw. Gruppen in den Beteiligungen in den Vordergrund rückt (Bora/Hausendorf 2009a: 609f.).

Alle besprochenen Konzepte weisen plausible Argumentationen in Bezug auf den Prozess der Konvergenz auf, wobei die Ansätze – vor allem in dieser überblickartigen Zusammenstellung – in gewisser Weise unvollständig erscheinen. Um eine bessere Orientierung für das folgende Kapitel bereitzustellen, werden sie daher in der folgenden Abbildung in tabellarischer Form verkürzt zusammengefasst.

	neoliberalistisches Konzept	deliberatives Konzept	funktionalistisches Konzept
basale Beobachtungseinheit	individualistische Sichtweise, einzelner Akteur	intersubjektivistische Sichtweise, Akteure	Systeme auf verschiedenen Ebenen (von Interaktionssystem bis Gesellschaft)
basale Aktivität	zweckrationales Handeln	rationales Handeln (teleologisches und kommunikatives Handeln)	Kommunikation
Anzahl von Erklärungsebenen	Häufig methodologisch individualistische Position, Erklärung auf 2 Ebenen	unklar, da die Theorie nicht empirisch-rationalistisch argumentiert; methodologisch-situationalistisch interpretierbar, dann 2 Ebenen	prinzipiell viele Ebenen möglich, aufgrund des starken Emergenzbegriffs und Konzepten wie Komplexität faktisch nur 1 Ebene
grundlegende Idee bzgl. Konvergenz	Optimierung der Ressourcenverteilung z. B. durch Win-Win oder Kompensation	rationale Überzeugung, durch den „zwanglosen Zwang des besseren Arguments“ ⁴³	prozedurale Eigenschaften der Kommunikation (auf sachlicher, zeitlicher und sozialer Ebene)
Position hinsichtlich des Mikro-Makro-Problems	häufig methodologisch-individualistisch, Anerkennung von Emergenz z. B. durch un-intendierte Nebeneffekte gegeben	keine explizite Position, kann aber methodologisch-situativ interpretiert werden; keine Thematisierung von Emergenz aufgrund des normativ-kritischen Grundverständnisses	kommunikativ monistische Theorie, die aufgrund der Annahme eines starken Emergenz-Begriffs keine reduktive Erklärung zwischen den Ebenen forciert

Abbildung 5: Theoretische Ansätze im Vergleich

Quelle: eigene Darstellung

Das angestrebte deskriptiv-analytische Modell sollte damit, um eine möglichst überzeugende Antwort auf die Ausgangsfrage dieser Arbeit formulieren zu können, mindestens

⁴³ (Habermas 1995 (1981)a: 47); aus Platzgründen hier als Fußnote zitiert.

diese drei Grundüberlegungen ins Kalkül ziehen. Dabei wird es, genau wie die oben vorgestellten Ansätze, auf die einfürend gestellten Fragen eine Antwort finden müssen.

5.3 Was aus den theoretischen Betrachtungen bereits gelernt werden kann

Eine bereits erfolgte Entscheidung ist diejenige über die Verwendung von zwei analytischen Ebenen im Modell. Diese Entscheidung führte zur vorläufigen Annahme des methodologischen Individualismus am Ende des letzten Kapitels. Weiterhin kann die Frage nach der zentralen Beobachtungseinheit, die der Ansatz anvisieren wird, bereits beantwortet werden: Es sind Akteure. Diese vollziehen in Beteiligungsverfahren politisch partizipatives Handeln. Unter partizipatives Handeln in Beteiligungsverfahren fällt dabei die aktive Teilnahme an einem Verfahren. (Hier erweist sich der Ausschluss von reinen Informationsveranstaltungen ebenso wie nicht äußerlich erkennbaren Aktivitäten aus dem Definitionsfeld der politischen Partizipation für die klare Abgrenzung des Beteiligungsgegenstandes als hilfreich.)

Die Diskussion, wie die Beteiligten in einem Beteiligungsverfahren handeln bzw. welche Eigenschaften den handelnden Akteuren zugewiesen werden können, muss im Zuge weiterer Diskussion v. a. im nächsten Kapitel entschieden werden. Auch alle weiteren Fragen, die z. B. das Zusammenspiel zwischen den Ebenen betreffen, sind dort zu diskutieren.

6 Das Modell

Die bisher getroffenen Entscheidungen zeigen zwei Richtungen auf, wie die Inhalte des Modells erarbeitet werden können. Zum einen hatte die Diskussion eine eher formalistische Ebene betrachtet. Diese bezog die Logik der Form auf Beteiligungsverfahren, insbesondere auf den Prozess der Konvergenz. Die zweite Richtung der Diskussion hatte dagegen ein eher handlungstheoretisches Verständnis eröffnet. Dieses interpretiert, im Anschluss an das Schema des methodologischen Individualismus, Beteiligungsverfahren aus der Perspektive einzelner Akteure. Diese zweite Perspektive wird in den folgenden Überlegungen zunächst raumgreifend sein.

Dabei wird sich die Diskussion mit einigen allgemeinen Fragen beschäftigen, die bislang noch offengeblieben sind. Darunter fällt vor allem die Frage der Rationalität von Handlungen (6.1) sowie der reflexive Charakter von Beteiligungsverfahren (6.2). Aufbauend auf diesen Grundüberlegungen soll in einem weiteren Schritt ein allgemeines Handlungsmodell abgeleitet werden. Dieses ist auf die drei Unterabschnitte des methodologisch-individualistischen Schemas, der Definition der Situation (6.3), die Logik der Selektion (6.4) und die Logik der Aggregation (6.5) bezogen (vgl. Esser 1999a: 15f.). An die einzelnen Schritte schließen sich jeweils Beispiele an, wie der jeweilige Modellschritt auf real ablaufende Beteiligungsverfahren bezogen werden könnte. Das Ziel der Überlegungen ist es, aus dem vorhanden theoretischen Material ein möglichst umfassendes Bild von den Abläufen in Beteiligungsverfahren zu erarbeiten. Insbesondere liegt dabei der Fokus auf dem Prozess der Konvergenz (6.6). Dies trägt in zweierlei Hinsicht zur Beantwortung der hier gestellten Forschungsfrage bei. Zum einen können die Überlegungen als Versuch der Integration von Gedanken zur Konvergenz in Beteiligungsverfahren aus anderen Ansätzen gelesen werden. Zum anderen kann darüberhinausgehend die Frage gestellt werden, inwiefern der Ansatz noch weitere Ideen in Bezug auf das Zustandekommen von Konvergenz formuliert. Gerade dabei erweist sich der Rückgriff auf die Logik der Form als interessante Grundlage. Insofern wird auch diese Perspektive letztlich in das Kapitel mit einfließen.

6.1 Rationalität

Rationalität ist ein frequentiertes Konzept, wenn es um die Frage geht, wie Akteure handeln. Es ist eng verknüpft mit dem Telos einer Handlung und der Vorstellung von Sinn. Dem Konzept der Rationalität kommt damit eine wichtige Funktion innerhalb des theoretischen Modells zu. Es wird häufig als das Prinzip verstanden, nach dem die Akteure handeln (vgl. Habermas 1995 (1981)a: 17, 25f.).

Für das analytisch-deskriptive Modell ist ein eigener Standpunkt in Bezug auf Rationalität wichtig, da mit der Einführung des Begriffs der politischen Partizipation bzw. darüberhinausgehender Partizipation (im Falle von Öffentlichkeitsbeteiligungsverfahren) der Sinn der Handlung der Akteure innerhalb der Verfahren analytisch festgelegt wurde. Dieser lässt sich in der Einflussnahme auf eine kollektive Entscheidung bestimmen. Das Modell sollte in der Lage sein, diese Annahmen zu berücksichtigen. Doch mit diesen Überlegungen bleibt ungeklärt, weshalb nicht einfach eine der bereits vorgestellten Auffassungen in das Modell übernommen werden kann. Warum ist die Diskussion nötig?

Wie die Diskussion der verschiedenen theoretischen Konzepte zeigt, ändert sich mit dem Rationalitätsbegriff einer Betrachtung auch die Interpretation, nach welchen Gesichtspunkten ein Akteur handelt. Das ändert freilich nichts am faktischen Handeln der Akteure, es hat aber einen wesentlichen Einfluss auf den Beobachter. Die hinter diesen Überlegungen stehende Annahme ist, dass jedes Erkennen Tun ist (vgl. Maturana/Varela 1984: 31). Da das Bestreben des Ansatzes ist, ein möglichst umfassendes Bild von Konvergenz in Beteiligungsverfahren zu zeichnen, ist es sinnvoll, diesen grundlegenden Begriff so zu wählen, dass Einzelbefunde aus den Konzepten von dem Modell reflektiert werden können.

Aus diesen Überlegungen ergibt sich die Anforderung eines Rationalitätsbegriffs, der den Sinn partizipativer Handlungen verarbeiten kann und gleichzeitig weit genug gefasst ist, um die Auffassungen der einzelnen Ansätze zu Rationalität mit einzubeziehen.

Im Rückblick auf die drei vorgestellten Herangehensweisen erweist sich das relativ enge Verständnis von Rationalität, innerhalb der Theorie der rationalen Wahl, in Bezug auf diese Anforderungen als schwierig. Die Rationalität einer Handlung liegt nach diesem Verständnis darin, dass im Hinblick auf ein zuvor festgelegtes Ziel, welches im Interesse des Akteurs liegt, ein Mittel ausgewählt wird. Dieses erscheint dem Akteur für die Erreichung seines Ziels

als maximal effizient. Der Akteur kann also mit dem gewählten Mittel erfolgreich in die Welt eingreifen, um seine Ziele zu realisieren (vgl. Habermas 1995 (1981)a: 27f.).

So eingängig diese Überlegungen in vielen Bereichen sein mögen, klammern sie doch viele alternative Interpretationen aus. Zwar können mit einigen zusätzlichen Annahmen auf Basis dieses Ansatzes auch altruistische Handlungen nachvollziehbar gemacht werden, jedoch finden sich im Alltag viele Entscheidungen, die oft eher unbewusst ablaufen und auf die der Ansatz nur mithilfe weiterer (nicht ganz unproblematischer) Annahmen eine Antwort findet (vgl. Esser 1999b: 251–258).⁴⁴

Die Vorstellung von Habermas scheint eine interessante Alternative darzustellen, denn dieser lehnt die zweckrationale Vorstellung von Rationalität nicht vollständig ab, geht aber deutlich über diese Interpretationen hinaus. Habermas bezieht neben Handlungen, basierend auf eigenen Interessen, und der Effizienz der gewählten Mittel die Rationalität auf die generelle Begründungsfähigkeit von Handlungen. Er postuliert also unterschiedliche Teloī, die Akteure mit ihrem Handeln verbinden können. Die Handlungen können sich, neben dem eigenen Interesse, auf Sachverhalte, Normen und Evaluationen, aber auch auf das Erleben eines Akteurs beziehen (vgl. Habermas 1995 (1981)a: 40f., 45). Das Handeln kann damit als Mittel verstanden werden, um das jeweilige Ziel des Akteurs zu verwirklichen. Dabei kommt es allerdings nicht auf die effizienteste Strategie an, sondern die einzelnen Handlungen müssen in Bezug auf das Ziel von den Akteuren begründet werden können.

Alltägliche Situationen koordinieren Akteure mit kommunikativem Handeln. Dieses referiert insofern auf die Handlungstypen, als die gewählten Mittel und Ziele nun kommunikativ gegenüber anderen rechtfertigt werden. Das Telos kommunikativen Handelns selbst ist dabei Verständigung. Der Typ des kommunikativen Handelns weist somit über die anderen Handlungstypen hinaus und ist direkt mit dem Rationalitätsbegriff verknüpft, denn die Rationalität eines kommunikativ begründeten Handelns liegt in der Güte der Gründe, die ein Akteur dafür angeben kann. Allerdings grenzt Habermas im Rahmen kommunikativen Handelns zweckrationales Handeln aus, da dieses an Erfolg, nicht jedoch an Verständigung orientiert ist (vgl. Habermas 1995 (1981) a: 25f., 37).

⁴⁴ Ein Beispiel dafür sind die Dual-Mode-Modelle, die das Konzept der Zweckrationalität in gewisser Weise überdehnen, da sie davon ausgehen, dass auch nicht-rationales Handeln (wie z. B. Routinehandeln im Alltag) rational sei, aufgrund der Tatsache seiner Nicht-Rationalität, denn in diesem Falle entfällt der Aufwand des Nachdenkens (vgl. Esser 1999b:251–258; Collier/Levitsky 1997: 431f.)

Damit steht die Diskussion um den Rationalitätsbegriff erneut vor Problemen: Zunächst ist das Ziel dieser Argumentation auch, zweckrationales Handeln in ein Modell über Beteiligungsverfahren miteinbeziehen zu können, da die Theorie der rationalen Wahl in Bezug auf Konvergenz wichtige Einblicke ermöglicht. Dies scheint der von Habermas verwendete Rationalitätsbegriff zwar grundsätzlich zu ermöglichen, allerdings wird er im kommunikativen Handeln nicht mitgeführt. Kommunikatives Handeln erweist sich darüber hinaus auf den zweiten Blick auch noch aus einem anderen Grund als problematisch: Kehrt man mit der Vorstellung kommunikativen Handelns zum Modell des methodologischen Individualismus zurück, so erweist sich, dass ein Modell, das beide Gedanken verbinden möchte, sich in einer zirkulären Argumentation verfängt. Die Beobachtung eines konvergenten Ergebnisses würde auf die Intention der Akteure zurückgeführt, sich verständigen zu wollen. Verständigung ließe sich in diesem Sinne mit dem Streben nach Konvergenz gleichsetzen (vgl. Coleman 1991: 20).

Der Vorschlag der sich aus diesen Überlegungen zunächst ergibt, ist das erweitere Verständnis von Rationalität in das analytisch-deskriptive Modell zu übertragen, nicht aber die Idee kommunikativen Handelns, wie es in der Theorie nach Habermas besprochen wird (vgl. Habermas 1995 (1981)a: 25; 37).

Das Verständnis von Rationalität ist durch diese Überlegungen jedoch noch nicht abschließend geklärt. Damit die Diskussion innerhalb eines Beteiligungsverfahrens überhaupt sinnvoll erscheint, muss zusätzlich zu dieser Annahme eine weitere getroffen werden, nämlich die, dass die Rationalität, die mit den Handlungen (bzw. in Beteiligungsverfahren Handlungsplänen) verknüpft ist, variabel ist. Das heißt, die Akteure verfügen weder über vollständige Informationen noch (wie Erkenntnisse aus der Sozialpsychologie annehmen lassen⁴⁵) über die kognitiven Fähigkeiten, alle Informationen, die ihnen prinzipiell zur Verfügung stehen, auch adäquat zu verarbeiten. Akteure orientieren sich also nach bestem Wissen

⁴⁵ Die Einschränkungen, die zweckrationalem Handeln entgegenstehen, lassen sich allgemein unterscheiden in solche, die bei der Verarbeitung von Informationen und Sinnesreizen auftreten, und solche, die beim Abruf von Wissen und Erinnerungen aus dem Gedächtnis auftreten (vgl. Redlawsk/Lau 2012: 12). Unter anderem hängen diese Beschränkungen z. B. damit zusammen, dass unseren Sinnen nur ein bestimmter Ausschnitt der Realität überhaupt zugänglich ist, oder aber, dass Menschen Heuristiken bei Entscheidungen einsetzen, die aus objektiver Sicht zu Verzerrungen führen (vgl. Marturana/Varela 1984: 40; Tversky/Kahneman 1981: 454).

und Gewissen an den Informationen, die ihnen zu Verfügung stehen, und wählen die scheinbar besten Alternativen auf dieser Basis (vgl. Redlawsk/Lau 2012: 12).

Es dürfte kaum überraschen, dass die Theorie des kommunikativen Handelns (ohne derartige Annahmen über Akteure zu explizieren) davon ausgeht, dass das Maß an Rationalität, welches mit einzelnen Begründungen verbunden ist, variiert. Sie geht davon aus, dass sowohl die Fähigkeit, erfolgreich in die Welt eingreifen zu können (instrumentelles Handeln), als auch die, Begründungen im Rahmen des eigenen Handelns zu verwenden, an die Fähigkeit gekoppelt ist, die Gründe für Handeln verbessern zu können. Mit anderen Worten erkennt die Theorie des kommunikativen Handelns die Möglichkeit an, dass Akteure lernen können (vgl. Habermas 1995 (1981)a: 38f.).

Diese Argumentation kommt einer dritten Auffassung von Rationalität erstaunlich nahe, die bislang noch nicht vorgestellt wurde. Es handelt sich dabei um die Vorstellung, die im Rahmen der Theorie der sozialen Systeme formuliert wird. Aus dem Blickwinkel dieser Theorie wird Rationalität als eine Art kontinuierliche Variable verstanden, die Entscheidungen unterliegt. „Die Rationalität eines Entscheidungsprozesses nimmt zu in dem Maße, als höhere Komplexität es erlaubt, mehr Beschränkungen als Entscheidungsprämissen in Betracht zu ziehen“ (Luhmann 2009: 13; ohne kursive Markierung durch R. S. im Original hervorgehoben). Das heißt, je besser informiert und durchdacht ein Entscheidungsprozess ist (je mehr rationale Gründe in ihn miteinbezogen werden bzw., je genauer die einzelnen Optionen hinsichtlich ihrer Folgen erwogen werden), desto rationaler erscheint die Entscheidung aus dem Blickwinkel des funktionalen Konzepts.

Mit den Überlegungen zu Rationalität können erste Gedanken über die Fragen von Konsens und Konvergenz expliziert werden. Denn die Annahme von Akteuren, die auch bei einer guten Informationslage nur begrenzt zur Informationsverarbeitung befähigt sind, führt zu der Frage, welche Qualität das Verfahrensergebnis haben kann.

Bezieht man diese Überlegungen auf die Begründungsfähigkeit von Handlungen zurück, kann formuliert werden, dass die Rationalität einer geplanten Entscheidung tatsächlich durch ein Beteiligungsverfahren gesteigert werden kann, wobei diese Möglichkeit kontingent bleibt. Was ist damit gemeint? Zwar können Beteiligungsverfahren zur Steigerung von Rationalität im vorgestellten Sinne beitragen, weil sich die Gründe der einzelnen Akteure im

Laufe des Verfahrens verbessern und sie eventuell neue Argumente kennenlernen. Das hebt aber nicht die grundsätzlichen Einschränkungen auf, welchen sie unterworfen sind. Zum anderen ist das Wissen, auf welches die Akteure zurückgreifen, in vielen Fällen lebensweltlich basiert. Ein kollektiver Irrtum bleibt also nicht ausgeschlossen. Rationalität erweist sich damit nicht als externes Kriterium für Wahrheit, sondern vielmehr selbst als soziales Konstrukt. Dass der Einsatz von Beteiligungsverfahren zu begründetem Konsens führt, bleibt damit fraglich.

6.2 Beteiligungsverfahren und Reflexion

Die Diskussion um Rationalität und die Ablehnung kommunikativen Handelns als Handlungstyp wirft noch eine weitere Fragestellung auf: Worauf beziehen die Akteure Sinn und Rationalität? Auf den Beteiligungsgegenstand oder auf das Beteiligungsverfahren als Handlungssituation? Wieder kann im Rückgriff auf die Theorie des kommunikativen Handelns eine Antwort formuliert werden. Dort werden Diskurse, die in vielen Belangen ähnlich wie Beteiligungsverfahren analytisch gedacht werden können, als spezielle Situationen gedeutet. Um einen problematisch gewordenen Geltungsanspruch, kommunikativ erreichen zu können, müssen die Teilnehmenden einen Schritt zurücktreten und aus den problematischen Erfahrungs- und Handlungszusammenhängen heraus und in den Diskurs eintreten (vgl. Habermas 1973: 214). Es handelt sich mit anderen Worten um Reflexion, bei der es den Handelnden in einem gemeinsamen Prozess möglich wird, die eigene Position aber auch die anderer zu überdenken⁴⁶ (vgl. Maturana/Varela 1984: 29).

Im Prinzip ist die Reflexion einer Position oder Handlung dabei jedoch nicht abhängig von Beteiligungsverfahren, sondern kann auch in anderen Situationen von Akteuren durch das Zurücktreten aus der aktuellen Situation und durch Selbstbeobachtung erreicht werden. Innerhalb der Theorie der sozialen Systeme wird diese analytische Figur auch als Beobachtung 2. Ordnung bezeichnet (vgl. Luhmann 1998: 69). Aus analytischer Sicht ergibt sich damit eine sinnvolle Möglichkeit zur Verankerung der inhaltlichen Dimension von Beteiligungsverfahren, ohne annehmen zu müssen, dass sie grundsätzlich anderen sozialen Abläufen (z. B. einer idealen Sprechsituation) folgen als andere Handlungssituationen.

⁴⁶ Wie genau der Prozess zu denken ist, zeigt die weitere Diskussion

Demzufolge muss ein Modell, das sich mit Bürgerbeteiligungsverfahren beschäftigt, den reflexiven Charakter von Beteiligung mitdenken. Aus diesem Bezug ergeben sich für die Definition der Situation und die Logik der Selektion formal gesehen zwei Teile: zum einen die „äußere Situation“ 2. Ordnung, in der der Akteur handelt, und eine „innere Situation“, in der es um die Ebene 1. Ordnung geht. Die Ebene 1. Ordnung könnte auch als Ebene der Inhalte oder des Beteiligungsgegenstands verstanden werden (vgl. Luhmann 1998: 69).

Damit kann das Problem nun neu formuliert werden: Die Überlegungen zu Rationalität ergaben bereits, dass Handelnde für ihr Handeln gute Gründe bemühen. In der äußeren Situation von Bürgerbeteiligungsverfahren folgen die Akteure sozialem Handeln. Sie orientieren sich an einem gegebenen Sinn – im Falle von Beteiligungsverfahren an der partizipativen Einflussnahme auf eine Entscheidung. Ohne diese gemeinsame Deutung könnte das Verfahren in Bezug auf seine Abläufe nicht stattfinden. Die Überlegungen zur Logik der Form zeigten aber im Gegensatz zu dieser einheitlichen Deutung von Handlungen, dass der Ausgangszustand einer Beteiligung durch Vielheit gekennzeichnet ist. Ein Vorschlag ist, neben dem Sinn einer Situation sogenannte *Teloi* zu unterscheiden. Betrachtet man den Sinn, der für die Verfahren ausgewiesen wurde, so scheint er zunächst recht unspezifisch, vor allem im Hinblick auf die innere Definition der Situation. Die *Teloi* könnten als genaue Spezifikation für die inhaltliche Orientierung der Akteure im Verfahren fungieren; sie beziehen sich auf die Ebene der 1. Ordnung. Diese genauen Spezifikationen müssen dabei zum Sinn der 2. Ordnung konsistent sein, sie erlauben den Akteuren aber unterschiedliche Standpunkte im Verfahren. (Der Sinn eines Beteiligungsverfahrens liegt in der Einflussnahme auf eine Entscheidung bezüglich eines Beteiligungsgegenstandes, das *Telos* liegt darin, eine ganz bestimmte Entscheidung herbeizuführen). Die Formulierung in Abschnitt 6.1 erweist sich damit als ungenau: Die Rationalität einer Handlung ist nur zum Teil vom Sinn der Situation abhängig. Zum anderen Teil wird sie darüber hinaus vom *Telos* des jeweiligen Handelnden bestimmt.

Wie kommt es zu dieser zugegeben etwas merkwürdigen Konstruktion? Normalerweise sind in Handlungssituationen der Sinn und das *Telos* des Handelns eng miteinander verbunden. Da viele Handlungstheorien Handeln oder soziales Handeln aus einer individualistischen Sicht betrachten, fällt der Unterschied zwischen den beiden Begriffen, so wie sie hier eingeführt wurden, nicht weiter auf – Sinn und Ziel einer Situation fallen zusammen. Erweitert man jedoch den analytischen Fokus auf intersubjektiv orientiertes, soziales Handeln und um

reflexive Situationen, dann fallen Handlungssituationen auf, in welchen Akteure zwar gemeinsam handeln, dies aber mit unterschiedlichen Zielen. Ein Beispiel für eine solche Situation ist ein Beteiligungsverfahren, da hier über das Handeln hinaus gerade die unterschiedlichen Teloi anhand der rationalen Begründungen für oder gegen einen Beteiligungsgegenstand diskutiert werden.

Für die folgenden Überlegungen sind mit Rationalität und Reflexion zwei wesentliche Bezugspunkte festgelegt. Diese gilt es nun bei der Erstellung der modellhaften Abläufe von Beteiligungsverfahren zu berücksichtigen und weiter zu ergänzen.

6.3 Definition der Situation

Im letzten Abschnitt wurde bereits ein Begriff angesprochen, der bei dem analytisch-deskriptiven Modell für die „äußere Situation“ von Bedeutung ist. Dies ist der Begriff „Sinn“. In diesem Zusammenhang lässt sich fragen, wie Akteure in einer gegebenen Situation den Sinn ihrer Handlungen bestimmen können. Eine Antwort kann mithilfe des Konzepts der Definition der Situation formuliert werden, das in vielen handlungstheoretischen Analysen aufgegriffen wird. Neben dem symbolischen Interaktionismus wird der Begriff z. B. auch von Talcott Parsons oder in der Theorie der rationalen Wahl verwendet (vgl. Esser 1999a: 163–167; Rose 1973: 267; Schneider 2005a: 119). Obwohl es viele Theorien gibt, die auf das Konzept Bezug nehmen, zeichnet sich kein einheitliches, umfassendes Verständnis ab. Vielmehr bleiben die Vorstellungen dazu häufig etwas diffus. Dieser Umstand kann von den folgenden Überlegungen nicht abgeändert werden; deren Intention vielmehr ist, einige Kriterien darzustellen, die für das weitere Modell von Wichtigkeit sind. Diese sind vor allem von zwei Modellierungen der Definition der Situation inspiriert. Zum einen handelt es sich um diejenige von Talcott Parsons und Edward Shils, zum anderen um das Framing-Konzept, welches Hartmut Esser vorstellt (vgl. Parsons/Shils 1962: 71; Esser 1999a).

Der inhaltliche Ausgangspunkt der Definition der Situation ist, dass Akteure die Situation zunächst deuten müssen, um zielgerichtet handeln zu können. Wäre dies nicht der Fall, würden die Akteure reflexartig handeln, und der arbeitete Begriff von Rationalität wäre auf Handeln nicht anwendbar (vgl. Abels 1998: 44, 49; Wilson 1973: 54).

Innerhalb des analytisch-deskriptiven Modell sollen grundsätzlich drei Dimensionen unterschieden werden, die für den Akteur bei der Orientierung in einer Situation relevant sind. Zum einen müssen die Akteure allgemeine Wissensbestände, über die sie verfügen, auf eine spezielle Situation anwenden und so zu einer Einordnung kommen, die erkannte Situation in Bezug auf ihre Bedürfnisse interpretieren und schließlich mögliche Handlungen identifizieren. Ferner geht es darum, das instinktive, psychologische Wollen und die kulturellen Strukturen, welche in der Situation Geltung beanspruchen, in Einklang zu bringen (vgl. Esser 1999a: 163–167; Parsons/Shils 1962: 71; Schneider 2005a: 122). Dabei ist davon auszugehen, dass die Dimensionen voneinander abhängen.

In der ersten Dimension geht es um Identifizierung von relevantem Wissen innerhalb der Situation. Das Wissen kann durch persönliche Erfahrungen, aber auch durch Sozialisation erworben sein. In den meisten Situationen ist es lebensweltlich verankert, kann aber, da viele Akteure in modernen Gesellschaften auch über formale Bildung verfügen, auch einer fachlichen Expertise zuzuordnen sein (vgl. z. B. Schütz/Luckmann 2003; Berger/Luckmann 1993 (1966): 43ff.). Inhaltlich können sich die Wissensbestände auf die Vorgeschichte des Akteurs beziehen, aber auch die Einordnung von Gegenständen, Personen und Ereignissen umfassen. Dieses Wissen wird in einem ersten Schritt mit der aktuellen Situation verglichen und überprüft, ob es in der gegebenen Situation Gültigkeit beanspruchen kann (vgl. Abels 1998: 53; Esser 1999a: 163).

Die wesentliche Orientierung, die dabei stattfindet, ist neben der Einordnung der Situation auch eine kausale Deutung. Das bedeutet, dass es auf dieser Ebene zunächst um eine sachliche Deutung des Akteurs geht, die aus seiner Sicht erfolgreiches Eingreifen in die Wirklichkeit ermöglicht (vgl. Schneider 2005a: 119). Dabei kann der Akteur einerseits sich an seinen eigenen Überzeugungen orientieren, allerdings kann auch angenommen werden, dass innerhalb einer Situation sogenannte kognitive Standards gelten. Dies sind gesellschaftliche Wertorientierungen, die beeinflussen, inwiefern der Bezug auf bestimmtes Wissen sozial in einer Situation anerkannt wird. Diese erste Dimension soll Parsons und Shils folgend als „kognitive Dimension“ bezeichnet werden (vgl. Schneider 2005a: 119, 124).⁴⁷

⁴⁷ Bei Esser wird diese Dimension als „Selektion der Vorgeschichte“ bezeichnet (vgl. Esser 1999a: 162).

In der zweiten Dimension geht es um die Konkretisierung der Einschätzung der Situation in Bezug auf die Bedürfnisse des Akteurs. Das Wissen über die Situation wird somit in Verbindung gebracht mit den Zielen, die ein Akteur in einer bestimmten Situation hat. Eine wesentliche Rolle spielt dabei das Zusammenwirken zwischen den physischen Sinnesreizen in der Situation im Sinne von Symbolen und den psychischen Wahrnehmungen, die der Akteur in der Situation hat (vgl. Esser 1999a: 60, 136f.). Einerseits kann der Akteur sich an seinen persönlichen Bedürfnissen orientieren, der Zu- und Abneigung, die er für bestimmte Sinnesreize empfindet. Diese Orientierung wird in der Literatur auch als kathektisch bezeichnet (vgl. Parsons 2002 (1964): 29). Zum anderen kann er sich aber an in der Gesellschaft gültigen Wertorientierungen mithilfe von Standards der Wertschätzung ausrichten. Damit ist die wesentliche Orientierung, die der Akteur in dieser Dimension leistet, inwiefern er seine Bedürfnisse in der Situation zum Ausdruck bringt bzw., inwiefern er sich an die gesellschaftlichen Standards der Wertschätzung angepasst verhält.

In der dritten Dimension werden zunächst mögliche Handlungsmuster identifiziert, die in Einklang mit den beiden anderen Dimensionen stehen. In gewisser Weise kann dieser Schritt auch als die Ausbildung von Erwartungen bzw. von Erwartungs-Erwartungen verstanden werden. Wieder kann sich der Akteur stärker an seinen eigenen Wünschen orientieren, was sich als Evaluation bezeichnen ließe, oder sich von den normativen Standards, die für diese Situation gelten, leiten lassen. Weiterhin kann auf dieser Basis ein Modell der Situation vom Akteur bestimmt werden. Das Modell einer Situation ist gewissermaßen als Rahmung zu verstehen. Der Akteur kann damit den Sinn, welchen er mit seinen Handlungen in der Situation verfolgt, festlegen. In Anlehnung an den symbolischen Interaktionismus kann in diesem Schritt auch von Rollenübernahme gesprochen werden (vgl. Esser 1999a: 164f.; Parsons 2002 (1964): 29; Rose 1973: 271). Mit diesem Schritt hat der Akteur die Definition der Situation vorläufig abgeschlossen. Er hat damit jedoch noch keine konkrete Handlung ausgewählt oder vollzogen, sondern nur die dafür nötige Vorarbeit geleistet.

6.3.1 Definition der äußeren Situation „Beteiligungsverfahren“

Diese Ausführungen können nun zunächst auf die allgemeine, äußere Situation „Beteiligungsverfahren“ übertragen werden. Es geht also darum zu zeigen, wie Akteure ihr Handeln als Beteiligte innerhalb der Situation „Beteiligungsverfahren“ abstimmen: Dazu sei folgen-

des fiktives Beispiel angenommen: In der Gemeinde Beispielhausen soll ein Beteiligungsverfahren durchgeführt werden, da ein neues Gewerbegebiet ausgewiesen werden soll. Im Vorfeld dieses Prozesses sollen nun Bürger und Stakeholder nach ihren Präferenzen bezüglich der Ausweisung der Fläche befragt werden. Akteur A und Akteur B sind beide als Teilnehmende zu der Beteiligungsveranstaltung eingeladen. Beide durchlaufen nun den beschriebenen Prozess.

Sie aktivieren ihr allgemeines Wissen, das sie über Beteiligungsverfahren, aber möglicherweise auch über andere, ähnlich Situationen besitzen. Dieses Wissen kann lebensweltlich verankert sein, es kann sich prinzipiell aber auch um professionelles Wissen handeln, das etwa im Rahmen einer Berufsausbildung erworben wurde. Damit können sie sich nun kognitiv anhand der gegebenen Umstände orientieren. Sie identifizieren, inwiefern das Wissen, auf welches sie bei der Einordnung referieren, instrumentell eingesetzt werden kann, aber auch, inwiefern ihr Wissen über die Situation soziale Anerkennung beanspruchen kann (vgl. Abels 1998: 53; Esser 1999a: 163). In einem weiteren Schritt können die beiden Akteure dann bestimmen, welche kathektische Bedeutung das Beteiligungsverfahren für sie hat. Im Hinblick auf das Beteiligungsverfahren könnte dies z. B. sein, inwiefern sie das Verfahren in Bezug auf ihre Bedürfnisse positiv oder negativ einschätzen (vgl. Parsons 2002 (1964): :29). Schließlich kommt es im Schritt der Evaluation zur Festlegung möglicher Handlungsweisen. Dabei können sich die Akteure an ihrem eigenen Willen orientieren oder an den normativen Regeln, die in der Situation gelten (vgl. Esser 1999a: 164f.; Parsons 2002 (1964): 29; Rose 1973: 271).

Diese äußere Definition dient zunächst also dazu, die eigene Rolle als Verfahrensbeteiligte zu klären. Die Akteure sehen sich in der Situation der Erwartung ausgesetzt, sich kommunikativ an einer Diskussion zu beteiligen, aber auch z. B. anderen zu zuhören. Dabei stellen sich in Bezug auf die Ausführung der Rolle Fragen wie: Ist der Akteur generell bereit, sich kommunikativ in der Situation zu beteiligen? Versteht er das Verfahren als Plattform zur Darstellung der eigenen Position oder orientiert er sich stärker an einem kooperativen Austausch?

Enthielte Beteiligung nicht die reflexive Komponente, dann könnte an die Diskussion um Sinn nun die Logik der Selektion direkt angeschlossen werden. Mit dem Bezug zu den einzelnen Dimensionen wäre auch das Telos der Handlung bestimmt.

Um aber in einer Beteiligungssituation handlungsfähig zu sein, fehlt die „innere“ Definition der Situation. Ein Vorschlag ist, auch die Festlegung der inhaltlichen Positionen der einzelnen Teilnehmenden mithilfe der drei Dimensionen der Definition der Situation nachzuvollziehen. Dieser Vorschlag ist keinesfalls ungewöhnlich. Beispielweise finden sich in der Literatur Anregungen, dass Akteure sowohl Objekte als auch Personen in einer Handlungssituation mithilfe der gleichen Orientierungen einordnen (vgl. Parsons 2002 (1964): 29). In Verknüpfung mit der Theorie der rationalen Wahl haben ähnliche Gedanken wahrscheinlich dazu geführt, dass viele theoretische Ansätze innerhalb der sozialwissenschaftlichen Forschung, v. a. im Hinblick auf Entscheidungsverhalten, die Bewertung eines Objektes oder einer Person ähnlich verstehen wie eine Entscheidung. Das ist hier jedoch explizit nicht gemeint. Bisher sind mit den getätigten Annahmen die Akteure zwar in der Lage, sich zu orientieren, sie haben aber, da in den meisten Fällen der Definition der Situation die Prozesse nicht bewusst ablaufen, (noch) nichts entschieden. Denn Entscheidungen waren als bewusste, voluntarische Auswahl zwischen mehreren Alternativen eingeführt worden, sie stehen insofern den Ausführungen zur Definition der Situation entgegen (vgl. Jungermann et al. 1998: 17; Redlawsk/Lau 2012: 4).

6.3.2 Definition der inneren Situation „Beteiligungsverfahren“

Zur Illustration der „inneren“ Definition der Situation und des Beteiligungsgegenstands kann wieder die Vorstellung von Beispielhausen dienen: Dabei soll davon ausgegangen werden, dass in dem Beteiligungsverfahren Akteure mit unterschiedlichen Positionen zusammenkommen. Wie kommen sie zustande? Im Grunde enthalten die Positionen zunächst ein Urteil darüber, wie der neue Plan für die Gewerbeflächen aussehen sollte.

In Bezug auf die Gewerbeflächen müssen also demnach die drei Dimensionen kognitiv prozessiert werden. Erstens müssen die Beteiligten eine kognitive Unterscheidung vornehmen. Im konkreten Fall der Gewerbeflächen ist das z. B., was sie über die Ausweisung der Gewerbeflächen und die damit verbundenen Folgen wissen. Ferner steht auch die Frage im Raum, inwiefern das Wissen und die Schlüsse der Akteure konform sind mit kognitiven Standards (vgl. Esser 1999a: 163f.).

Die kathektische Orientierung führt dann zu Bewertungen in Bezug auf die konkrete Situation. Hier werden das allgemeine Wissen und die Werte konkret mit der Situation in Verbindung gebracht. Die Beteiligten stellen sich die Frage, ob sie der neuen Gewerbefläche und ihren erwarteten Folgen zu- oder abgeneigt sind. Auch hier steht wieder eine gesellschaftliche Frage im Raum: Stehen diese Einschätzungen mit den Standards der Wertschätzung im Einklang? Beispielsweise könnte ein Akteur die neue Fläche für schlecht befinden, weil er dadurch ein höheres Maß an Lärm befürchtet (vgl. Parsons 2002 (1964): 29). Während dieses Argument wahrscheinlich gesellschaftlich anerkannt werden würde, wäre es schwieriger, aufgrund einer (hypothetischen) persönlichen Vorliebe für Autoabgase das Gewerbegebiet zu befürworten. Dies würde wohl kaum auf gesellschaftliche Anerkennung stoßen.

Der letzte Schritt der Definition unterscheidet die Definition des Beteiligungsgegenstandes von einer Definition der Situation in anderen Situationen. Sie ist in gewisser Weise virtuell: In diesem letzten Schritte stellen die Akteure vor, welche Konsequenzen der Beteiligungsgegenstand für sie haben könnte, in Bezug auf die verschiedenen Rollen, die dadurch beeinflusst werden. Beispielsweise könnte Akteur A in seiner Eigenschaft als Mitarbeiter in einem Unternehmen die Ausdehnung der Flächen gutheißen, weil er die Interessen der Firma im Beteiligungsverfahren vertritt und diese gerne expandieren möchte. Ferner ist Akteur A Familienvater und hätte durch die Ausweisung des neuen Gewerbegebiets in der Zukunft einen kürzeren Weg zur Arbeit und damit mehr Zeit, die er gemeinsam mit seinen Kindern verbringen kann. Ein Umweltschützer (Akteur B) sieht diesen Sachverhalt kritischer, da die neuen Gewerbeflächen genau in einem Gebiet entstehen sollen, in welchem besonders seltene Kröten laichen. Ferner befürchtet er, dass er durch das Gewerbegebiet möglicherweise mit gesteigertem Verkehrslärm an seinem Wohnort rechnen muss. Der Argumentation, dass durch das Gewerbegebiet die Einnahmen von Beispielhausen gesteigert werden und damit auch ökologische Projekte gefördert werden könnten, begegnet er skeptisch.⁴⁸

⁴⁸ Gegen diese Position kann allerdings ein Einwand vorgebracht werden: In Beteiligungsverfahren ist oft zu beobachten, dass Beteiligte als Vertreter eines Unternehmens, als Umweltschützer etc. auftreten. Ihre Rolle scheint durch ihren Bezug zum Beteiligungsgegenstand bestimmt zu sein, nicht aber in Bezug zum Beteiligungsverfahren. Tatsächlich beruht diese Beobachtung auf einem Missverständnis. Zwar mag es so erscheinen, dass eine Person, die z. B. eine sehr starke ökologische Sichtweise in einem Beteiligungsverfahren vertritt, dem Beobachter als „Umweltschützerin“ erscheint. Richtig ist aber, dass diese Person in erster

6.3.3 Zwischenresümee und Konsequenzen

Diese letzten Überlegungen machen das Modell des Beteiligungsverfahrens deutlich lebendiger. Sie zeigen zunächst, wie stark der Einfluss des Beteiligungsgegenstands auf die Definition der Situation sein kann. Allerdings ergibt sich damit auch eine Frage: Wie steht diese zweite, auf den Verfahrensgegenstand bezogene Definition der Situation, im Zusammenhang mit der ersten? Als erster Hinweis erweisen sich die ausführlichen Überlegungen zur Abgrenzung des Beteiligungsgegenstandes als hilfreich: Die Positionen zum Beteiligungsgegenstand wurden dabei als etwas betrachtet, das in den meisten Beteiligungsverfahren bereits im Vorfeld zur eigentlichen Beteiligung herausgebildet wurde. Sie wurden entsprechend dem politischen Prozess zugeordnet (vgl. Abschnitt 4.2.2)⁴⁹. Bei der Definition der Situation hat der Akteur die Einschätzung des Beteiligungsgegenstandes (zumindest vorläufig) bereits abgeschlossen. Der Bezug zum Beteiligungsgegenstand wird damit in Form von Wissen in der Definition der Situation vom Akteur widergespiegelt, sowohl in kognitiver als auch auf kathektischer und evaluativer Dimension (vgl. Schneider 2005a: 121). Entsprechend wird die Definition der Situation in Bezug auf den Beteiligungsgegenstand virtualisiert und in der Definition der Situation des Beteiligungsverfahrens als Wissensbestand, der von den drei Dimensionen erreicht werden kann, repräsentiert. Der Beteiligungsgegenstand

Linie Teilnehmende an einem Beteiligungsverfahren ist. Sie bringt dabei allerdings Argumente in die Diskussion ein, die sich aus der „fiktiven“ Definition der Situation in Bezug auf den Beteiligungsgegenstand und ihrer Wahrnehmung ergeben. Die Person argumentiert aus der Sicht einer Umweltschützerin als Beteiligte in einem Beteiligungsverfahren. Interessant an diesen Überlegungen ist die Feststellung, dass diese nahe an die Überlegungen des funktionalistischen Konzeptes heranreichen, die die inhaltliche Struktur von Beteiligungsverfahren in Form von sozialen Positionen verstehen, die losgelöst sind von einzelnen Personen (vgl. Bora/Hausendorf 2009a: 609). Denn bei der Betrachtung des Beteiligungsgegenstandes, wie das Beispiel weiter oben zeigte, kann eine Person in unterschiedlichen Rollen betroffen sein und diese Überlegungen in der Einschätzung des Beteiligungsgegenstandes reflektieren. Die Beobachtung, dass Akteure in einem Beteiligungsverfahren Argumente zu unterschiedlichen Positionen liefern, ist im Lichte dieser Interpretation durchaus möglich. (Dieses Argument ist vor allem für die Frage der Konvergenz im übernächsten Schritt relevant.)

⁴⁹ Bis auf Beteiligungsprozesse an deren Beginn zunächst den Teilnehmenden Informationen zu einem Thema zur Verfügung gestellt werden, z. B., weil es noch unbekannt ist. Hier muss die fiktive, zweite Definition der Situation erst noch durchlaufen werden, bevor der Konvergenzprozess begonnen werden kann.

ist damit ein sehr wichtiger Wissensbestand in der Definition der Situation des Beteiligungsverfahrens, neben verschiedenen anderen. Diese Figur ermöglicht im Übrigen auch die Abweichung der Definition der Situation in Bezug auf den Beteiligungsgegenstand, der mehrere fiktive Rollen parallel zulässt.

Ein zweiter Hinweis, wie die Definition des Beteiligungsgegenstandes in der „äußeren“ Definition der Situation repräsentiert wird, hatte sich aus den Überlegungen zur Unterscheidung zwischen Sinn und Telos ergeben. Während in der äußeren Situation die Akteure zu der Deutung kommen, sich selbst als Teilnehmende an einem Beteiligungsverfahren zu verstehen, kann die innere Definition der Situation gewissermaßen als Feinjustierung des angestrebten Handelns verstanden werden, denn der Akteur legt in Bezug auf das Verfahren seinen inhaltlichen Standpunkt fest. Damit zeigt sich, dass in der Definition der Situation des Beteiligungsverfahrens insgesamt die innere Definition für die Akteure notwendig ist, um in der Situation inhaltlich sinnvoll handeln zu können. Hinreichend ist die Situation allerdings erst durch die äußere Definition der Situation als Beteiligungsverfahren gekennzeichnet. Der Sinn und seine Spezifikation im Telos bilden somit eine Klammer zwischen der inneren und der äußeren Situation.

Sind diese Annahmen nicht widersprüchlich zur vorhergehenden Diskussion? Nein, denn eine vorgelagerte Entscheidung spricht zunächst für eine analytische Trennung zwischen der „inneren“ und „äußeren“ Definition der Situation. Für das Subsumieren des einen Prozesses unter den anderen in einer einzigen Definition der Situation spricht, dass die Trennung, die hier analytisch zwischen beiden vollzogen wurde, von real handelnden Akteuren in einer Beteiligungssituation so nicht weiter fortgeführt werden kann.

Mithilfe dieser ersten Überlegungen kann gezeigt werden, wie sich die Akteure in der Situation „Beteiligungsverfahren“ generell orientieren können. Sie haben am Ende der Definition der Situation aber noch keine Handlungen selektiert. Dies soll im nächsten Schritt spezifiziert werden, wobei hier vor allem die Frage erörtert werden soll, wie die Teilnehmenden kommunikative Beiträge zu einem Beteiligungsverfahren auswählen.

6.4 Die Logik der Selektion

Folgt man den Ausführungen zur Logik der Selektion, stehen die Akteure nach der Definition der Situation nun vor dem Problem, eine konkrete Auswahl für ihr Handeln zu treffen.

Esser zielt dabei auf eine Erklärung sozialen Handelns. Mit anderen Worten basiert die Logik der Selektion auf der Angabe eines Handlungsprinzips, das übergreifend auf alle Situationen und Akteure anwendbar ist (vgl. Esser 1999a: 16). Vor dem Hintergrund der Grundlagen der Theorie der rationalen Wahl erfolgt der Rückgriff auf die Regel der individuellen Nutzenmaximierung (vgl. Esser 1999a: 215f.). Für das analytisch-deskriptive Modell lässt sich nun fragen, ob eine ähnliche Vorgehensweise entlang des erarbeiteten Begriffs von Rationalität angegeben werden kann, wobei das Modell in diesem Sinne keinen Erklärungsanspruch erhebt. Wie also kann die Logik der Selektion in Bezug auf die erfolgten Überlegungen angenommen werden?

Betrachtet man die bisherigen Ausführungen, sind die Akteure nach der Definition der Situation prinzipiell in der Lage, sich grundsätzlich in einem Beteiligungsverfahren zu orientieren und angemessene Handlungen in Bezug auf die Situation zu selektieren. Sie erkennen, dass an sie als Verfahrensbeteiligte die Erwartung gerichtet ist, sich in der Situation in einer bestimmten Weise zu verhalten (z. B. in einem Raum Platz zu nehmen, etc.), und sie haben grundsätzlich eine Position zum Beteiligungsgegenstand ausgebildet. Für die konkrete Auswahl einer Handlung erscheinen diese Festlegungen jedoch noch zu ungenau. Warum?

Bislang ging es darum, dass die Akteure überhaupt die Situation und die an sie gerichteten Erwartungen verstehen. Mit der Frage der Selektion im Sinne kommunikativer Beiträge kommt jedoch eine weitere Komponente in Spiel, die die Definition der Situation bisher noch nicht in Betracht gezogen hatte: Die Teilnehmenden müssen sich als Teilnehmende an einer Kommunikation verstehen. Mit anderen Worten muss die Definition der Situation weiter präzisiert werden, wenn die Akteure in der Situation als handlungsfähige Subjekte gedacht werden sollen. Die beiden Teile der Definition der Situation müssen aus Sicht der Akteure nun daraufhin befragt werden, welche Orientierungsleistungen sie für die konkrete Auswahl eines kommunikativen Beitrags erbringen können.

6.4.1 Präzisierung der inneren Definition der Situation

Zunächst soll die „innere“ Definition der Situation nochmals befragt werden: In der Definition der Situation wurden bereits drei Orientierungsdimensionen ausgewiesen. Diese Orientierungsdimensionen liefern aus inhaltlicher Sicht dem Akteur unterschiedliche Argumente, die schließlich zu seiner Beurteilung eines Beteiligungsgegenstandes führen. Wie kann die

Auswahl auf Basis dieser Überlegungen weiter präzisiert werden? Folgt man den Annahmen Parsons, kann die Orientierung eines Handelnden dahingehend eingeordnet werden, dass jeder Akteur eine der drei Ebenen in besonderem Maße berücksichtigt. Anhand dieser Orientierung kann einer Handlung ein Handlungstyp zugeordnet werden: Überwiegt die kognitive Ebene, so ist das Handeln intellektuell bzw. instrumentell, überwiegt die kathektische Ebene, so handelt es sich um affektuelles Handeln, überwiegt die evaluative Ebene, handelt es sich um normatives (moralisches) Handeln. Diese Orientierung bestimmt das Telos der Handlungen (vgl. Schneider 2005a: 124).

Bezieht man diese Überlegungen auf die innere Definition der Situation, ließe sich postulieren, dass die Akteure in Bezug auf einen Beteiligungsgegenstand intellektuelle/instrumentelle, affektuelle oder normative Ziele haben, die sie mithilfe des Verfahrens anvisieren. In der Logik der Selektion werden die Positionen der inneren Definition der Situation insofern verdichtet, als das Telos in Bezug auf den Beteiligungsgegenstand nun festgelegt wird. Die Wahl der Beiträge hängt inhaltlich also davon ab, ob sie mit den zuvor anvisierten Zielen eines Beteiligten in Einklang stehen. Dieses Ziel bzw. die Auswahl bestimmter Argumente ist insofern als rational zu verstehen, als die Akteure ihre Auswahl begründen können.

In Bezug auf die Akteure A und B aus Beispielhausen könnte die Festlegung des Zieles der Situation wie folgt aussehen: Akteur A ist für die Ausweisung von Gewerbeflächen. Aus den verschiedenen Rollen, die Akteur A in Bezug auf den Beteiligungsgegenstand einnimmt, und den Argumenten, die er damit verknüpft, erscheint das Telos überwiegend instrumentell bzw. intellektuell bestimmt. Akteur B nimmt die Position ein, dass die Gewerbeflächen an einer anderen Stelle in Beispielhausen entstehen sollten, um die Kröten zu schützen. Dies würde auch den Verkehrslärm im Wohngebiet minimieren. Akteur B weist in Bezug auf den Beteiligungsgegenstand ein eher normativ bzw. affektiv orientiertes Telos auf.

Allerdings stehen die Akteure bei ihrer Wahl vor einem weiteren Problem, denn noch immer können sie, sofern ein bestimmtes Ziel (inhaltliche Position) durch mehr als ein Argument gestützt wird, nicht entscheiden, ob und welches Argument zu einem bestimmten Zeitpunkt in die Diskussion einfließen soll. Es besteht also die Frage, wie dieses Problem im Modell gelöst werden kann.

6.4.2 Präzisierung der Definition der äußeren Situation

Eine Idee ist, nochmals die äußere Situation daraufhin zu untersuchen, inwiefern sie ebenfalls einen Beitrag zur Auswahl der Argumente leisten kann. In der äußeren Definition der Situation ging es zunächst um die Abstimmung des Handelns mit dem allgemeinen Sinn der Situation, die Akteure begriffen sich als Teilnehmende im Verfahren und damit als Teilnehmende an einer Diskussion. Kann die Teilnahme an einer Diskussion ebenfalls über die Orientierungsmodi festgelegt werden?

Sie kann. Auf kognitiver Ebene können die Akteure sich zunächst daran orientieren, was (welches Thema) gerade besprochen wird, bzw. welches besprochen werden sollte. Instrumentell gewendet würde sich auch die Frage stellen lassen, inwiefern ein bestimmtes Argument in Bezug auf das Beteiligungsverfahren besonders erfolgsversprechend erscheint. Auf kathektischer Ebene können die Akteure einordnen, inwiefern sie einer Aussage in Bezug auf ihre Bedürfnisse zustimmen oder diese ablehnen, bzw., inwiefern die Angabe kathektischer Gründe für die anderen Teilnehmenden des Verfahrens nachvollziehbar ist. Schließlich können sie auf der normativen Dimension unterscheiden, inwiefern ein konkreter Kommunikationsbeitrag dem individuellen Willen oder den allgemeinen Normen der Situation entspricht (etwa, ob sie jemanden unterbrechen, ein Thema abschneiden, unhöflich sind etc.) (vgl. Schneider 2005a: 121). Der Sinn in Bezug auf die Auswahl eines konkreten Kommunikationsbeitrags innerhalb der Definition der Situation kann damit gewissermaßen noch feinjustiert werden.

6.4.3 Festlegung einer Handlung

Für die Wahl einer konkreten Aktion ergibt sich damit, dass die Akteure in der inneren Definition der Situation auf inhaltlicher Ebene einerseits festlegen, welche Inhalte (Argumente) ihre Position umfasst. Mit dieser Position ist ein Telos verbunden, also das Ziel der inneren Definition der Situation, welches auf den Beteiligungsgegenstand bezogen ist. Dieses wird im Schritt der Logik der Selektion verbunden. Die Akteure können entlang dieses Ziels entweder Behauptungen aufstellen, die ihre eigene Position und damit ihr Ziel unterstützen, oder aber gegenteilige Meinungen kritisieren oder hinterfragen. (Auch hier gilt wieder, wie

im vorangegangenen Schritt, dass auch die Festlegung des Telos bei den meisten Beteiligungsverfahren bereits im Vorfeld von den einzelnen Akteuren festgelegt wird, zusammen mit der Definition der inneren Situation insgesamt.)

Für die Auswahl eines Beitrages zur Diskussion sind neben diesen inhaltlichen Festlegungen als weiterer Bestandteil die Ergebnisse aus der äußeren Definition der Situation wichtig: Durch sie wird die Anschlussfähigkeit des Beitrags innerhalb der Situation festgelegt. Mit ihrer Hilfe können die Akteure also unterschieden, welches Argument zu welchem Zeitpunkt in die Diskussion eingebracht werden kann.

Folgt man dem hier eingeführten Begriff der Rationalität, dann werden die Akteure sich entlang dieser Überlegungen für die Handlung entscheiden, die jeweils aktuell für sie die beste Begründung liefert (das kann z. B. auch die Entscheidung sein, zu warten, bis eine andere Person ausgesprochen hat). Dies ist allerdings aufgrund der Reflexivität der Situation eine zweidimensionale Entscheidung. Insgesamt ergibt sich, dass, um zu einer konkreten Handlung zu gelangen, die Akteure die beiden Teile der Definition der Situation aufeinander beziehen müssen. Dies lässt sich etwa vorstellen, wenn man Akteur B aus Beispielhausen in Betracht zieht. Er bezweifelte die sachliche Richtigkeit der Argumente in Bezug auf höhere Einnahmen der Gemeinde. Dabei zeigt sich, dass ein Akteur, der hinsichtlich des Beteiligungsgegenstandes ein normatives bzw. affektuelles Telos inkorporiert, durchaus innerhalb der Argumentation anschlussfähige Argumente wählen kann, die sich auf einer anderen Ebene bewegen, etwa, um andere zu überzeugen oder bestimmte Äußerungen zu kritisieren. Aus dem Typ des Telos ergibt sich also nicht das, was im Anschluss an Parsons unter Handlungstyp verstanden werden kann (vgl. Parsons 2002 (1964): 29; Schneider 2005a: 124).

6.4.4 Zwischenresümee und Konsequenzen

Auf Basis der vorangegangenen Überlegungen kann nun ein vorläufiges Bild für die Auswahl von Handlungen in Beteiligungsverfahren skizziert werden. Nachdem die Beteiligten im Schritt eins der Definition der Situation zur Übernahme der Rolle des Verfahrensbeteiligten gelangt waren und den generellen Sinn der Handlungssituation festgelegt haben, hatte sich der letzte Abschnitt damit beschäftigt, wie die konkrete Auswahl einer Handlung vollzogen wird. Zu diesem Zweck wurde die Definition der Situation weiter präzisiert, sodass den Akteuren im Zusammenspiel zwischen dem Sinn der äußeren Definition der Situation,

der sich hier v. a. als Anschlussfähigkeit einer Aussage verstehen lässt, sowie einem inhaltlichen Telos, das sich aus der inneren Definition der Situation ergibt, eine Wahl möglich wird. Die letztliche Auswahl erfolgt rational, das heißt, die Akteure wählen ein Argument bzw. eine Handlung (z. B. Schweigen) aus, welches ihnen im Moment als das/die am besten begründete vor dem Hintergrund der Definition der Situation erscheint.

Für die Deutung einer Äußerung ergibt sich damit eine herausfordernde Situation, in der die Argumente als Mittel verstanden werden können, in Bezug auf den Sinn und das Ziel, welche durch einen Beteiligten innerhalb eines Beteiligungsverfahrens festgelegt werden. Bei genauerer Betrachtung tritt der latente Charakter von Handeln sehr deutlich zutage, denn der Rückgriff von einem Argument auf das inhaltliche Ziel bzw. den Sinn eines Beteiligten erweist sich als schwierig (abgesehen vom allgemeinen Sinn der Einflussnahme auf eine kollektive Entscheidung). Im Grunde wird es den Akteuren möglich, andere über ihre wahren Beweggründe zu täuschen und andere Argumente, die sie z. B. für besser anschlussfähig oder erfolgreicher halten, in die Argumentation einzubringen.

6.5 Die Logik der Aggregation?

Die Logik der Aggregation bezieht sich auf den Übergang von Handlungsergebnissen auf der individuellen Ebene hin zu den Effekten, die dieses Handeln auf höher aggregierten Stufen hat. Im Grunde sind dazu Transformationsregeln z. B. in Form von Modellen notwendig. Diese müssen, ähnlich wie Brückenhypothesen, in den einzelnen Fällen institutionellen und historischen Bedingungen angepasst werden (vgl. Esser 1999a: 16). Da derartige Modelle jedoch nicht immer verfügbar sind, werden oft statistische Beziehungen in diesem Schritt ausgewiesen.

Das deskriptiv-analytische Modell wird sich in diesem Schritt dem Phänomen der Konvergenz widmen und somit die Grundlagen für die spätere Beantwortung der in dieser Arbeit gestellten Forschungsfrage erarbeiten. Dabei wird die Diskussion die einzelnen Anregungen der Konzepte aus dem Stand der Forschung zu Konvergenz aufgreifen und diskutieren, inwiefern sie in das Modell übernommen werden können.

6.5.1 Konvergenz durch die Kraft der Überzeugung des besseren Arguments

Zunächst sollen die Vorschläge des deliberativen Modells betrachtet werden, da dieses Modell auch in der bisherigen Diskussion immer wieder im Vordergrund stand und im Vergleich zu den beiden anderen Konzepten viele Ideen umfasst.

Das analytisch-deliberative Modell war aufgrund der Definition der Situation davon ausgegangen, dass Kommunikation im Sinne sprachlicher Verständigung ein zentraler Bestandteil von Beteiligungsverfahren ist. Dabei referieren die Teilnehmenden auf Wissen, das ihnen hauptsächlich aus ihrer Lebenswelt zugänglich ist, es kann sich aber auch darüber hinaus um Expertenwissen handeln, das die einzelnen Akteure z. B. im Rahmen ihrer beruflichen Ausbildung erworben haben. Mit Rückgriff auf die Gedanken von Habermas soll ferner angenommen werden, dass die Akteure innerhalb des Verfahrens Argumente austauschen und diese überprüfen. Dabei werden die Argumente auf Wahrheit (kognitive Ebene), Richtigkeit (evaluative Ebene) und Konsistenz (kathektische Ebene)⁵⁰ hin überprüft werden (vgl. Habermas 1973: 220f.). Während die beiden ersten Geltungsansprüche direkt mit denen, die in der Theorie des kommunikativen Handelns genannt werden, übereinstimmen, wurde auf der kathektischen Ebene (dramaturgisches Handeln) nicht Wahrhaftigkeit, sondern Konsistenz angenommen. Der Begriff soll darauf verweisen, dass Wahrhaftigkeit nicht kommuniziert werden kann (vgl. Luhmann 1987: 207f.). Was die Teilnehmenden als Geltungsanspruch erheben bzw. überprüfen können, lässt sich am ehesten als Konsistenz zwischen den einzelnen Aussagen, aber auch des Verhaltens der Akteure (z. B. außerhalb des Verfahrens, sofern es bekannt ist), begreifen. Das Modell geht dabei von der Annahme aus, dass zur Überprüfung der Argumente die erwähnten Wissensbestände der Teilnehmenden eingesetzt werden.

Aus diesen Überlegungen folgt ferner, dass das Ergebnis eines Verfahrens weder ein begründeter Konsens sein kann noch in irgendeiner Form mit Wahrheit verknüpft ist (vgl. Habermas 1973: 239f.). Vielmehr steht den Teilnehmern immer nur ein begrenzter Vorrat an Wissen zur Verfügung. Es ist – aufgrund ihrer begrenzten kognitiven Möglichkeiten – darüber hinaus möglich, dass eine fehlerhafte, falsche oder inkonsistente Argumentation nicht

⁵⁰ Konsistenz meint, dass sich die Teilnehmenden innerhalb des Beteiligungsverfahrens nicht selbst widersprechen dürfen. Dieser Anspruch übernimmt die Funktion von Wahrhaftigkeit, die allerdings in einem Diskurs nicht vollständig überprüft werden kann, sondern eben nur in dem Sinne, dass die anderen Teilnehmenden einer Person glauben, dass sie ihre Aussagen auch tatsächlich so meint, wie sie angibt.

entdeckt wird. Ferner ist es den Teilnehmenden an einem Verfahren möglich, sich gegenseitig über ihre Absichten zu täuschen. Kollektive Irrtümer oder Täuschungen können damit jederzeit in das Ergebnis eines Beteiligungsverfahrens einfließen.

Doch weshalb sollten die Teilnehmenden überhaupt Aussagen tätigen und Geltungsansprüche überprüfen? Während Habermas den Typus kommunikativen Handelns annimmt und damit das Telos der Verständigung, wurde dies im Rahmen des analytisch-deskriptiven Modell ausgeschlossen. Die Akteure innerhalb eines Beteiligungsverfahrens streben an, Einfluss auf eine kollektive Entscheidung auszuüben, und zwar aus unterschiedlichen Gründen. Diese Gründe wurden mithilfe des Konzeptes der Teloi innerhalb der inneren Definition der Situation erfasst. Weiterhin ging der Ansatz davon aus, dass sich die Teilnehmenden aufgrund der Rollenübernahme als Teilnehmende an einer Kommunikation betrachten. Das Bestreben der Einzelnen ist also, die eigene Position gemäß dem gewählten Telos innerhalb des Verfahrens darzustellen. Dabei wurde in der Diskussion angenommen, dass es Wertorientierungen in Bezug auf die innere und äußere Situation gibt, welche die Beteiligten bei der Wahl ihrer Argumente anleiten, um einerseits die eigene Position bestmöglich zu vertreten und andererseits mit den jeweiligen Redebeiträgen anschlussfähig zu sein. Innerhalb der Gruppe werden die Argumente damit deshalb überprüft, weil die einzelnen zunächst versuchen, ihre eigene Position zu vertreten bzw. andere ähnliche Positionen zu unterstützen und Argumente, die ihnen zuwiderlaufen, zu entkräften.

Im Unterschied zu den Überlegungen Habermas' schließt das analytisch-deskriptive Modell eine ideale Sprechsituation nicht mit ein. Vielmehr können innerhalb der Definition der Situation lebensweltliche Wissensbestände angenommen werden, an welchen sich die Teilnahme der Akteure innerhalb der Situation orientiert.

6.5.2 Konvergenz durch optimale Verteilung der Ressourcen

Als weitere Frage ist zunächst zu klären, ob die Überlegungen zur Konvergenz aus der Theorie der rationalen Wahl übertragen werden können. Die Lösung in diesem Ansatz lag darin, die Ressourcenauszahlung so zu optimieren, dass die Interessen aller Beteiligten berücksichtigt werden können: Einerseits ist das im Falle einer Win-Win-Lösung möglich, die sich aber nur selten erreichen lässt. Falls nicht, ist andererseits eine Kompensationslösung möglich:

Einige Akteure erhalten durch die Entscheidung einen Nutzen, die anderen werden kompensiert und erleiden wenigstens keinen Schaden (vgl. Renn/Schweizer 2009: 177).

Zunächst geht das analytisch-deskriptive Modell von der Möglichkeit des zweckrationalen Handelns im Sinne instrumentellen Handelns aus. Innerhalb des analytisch-deskriptiven Modells muss dabei angenommen werden, dass dabei das Telos der Handlung auf individuelle Interessen gerichtet ist. Grundsätzlich kann dieser Handlungstyp innerhalb des Modells auf zwei Ebenen wiedergefunden werden. Einerseits können Akteure Argumente in der Diskussion zweckrational einsetzen (äußere Definition der Situation). Zum anderen kann sich die Zweckrationalität aber auch auf den Beteiligungsgegenstand richten (innere Definition der Situation). Die Lösungen der Theorie der rationalen Wahl lässt sich, da sie sich auf einen Austausch über die Interessen bezüglich des Beteiligungsgegenstandes bezieht, damit der zweiten Deutung zuordnen.

Diese Überlegung wirft jedoch eine Frage auf: Die Grundbedingungen innerhalb der Theorie der rationalen Wahl sind, dass alle Akteure zweckrational orientiert sind. Damit bleibt offen, inwiefern sich die Überlegungen der Theorie der rationalen Wahl auf das Modell übertragen lassen, sieht man einmal von dem Fall ab, dass zufällig alle Teilnehmenden eine zweckrationale Position in Bezug auf den Entscheidungsgegenstand einnehmen (vgl. Behnke 2001: 435f.; Elster 1987: 22; Redlawsk/Lau 2012: 4; Schneider 2005a: 87).

Um diese Frage klären zu können, ist es zunächst wichtig, nochmals die grundlegenden Strukturen, die hinter dieser Lösung stehen, genauer zu betrachten. Dabei lässt sich feststellen, dass eine Kompensationslösung für die Akteure dann in Frage kommt, wenn die angebotene Ressource in Bezug auf ein gegebenes Telos mindestens genauso wertvoll ist wie der Verlust, der für einen Akteur aus einer Entscheidung erwächst. Gerade diese Formulierung macht deutlich, dass Kompensationslösungen nicht notwendigerweise mit zweckrationalem Handeln in Verbindung stehen müssen. Ein Akteur, der z. B. normativ orientiert ist und dessen Anliegen beispielsweise der Schutz einer seltenen Tierart ist, könnte ebenfalls kompensiert werden, indem diese seltene Tierart in ein anderes Habitat umgesiedelt wird. Die angebotene Alternative muss sich damit also auf das Telos des Akteurs beziehen (vgl. Renn/Schweizer 2009: 177).

Auch expressive Handlungen können unter Umständen solchen Lösungen zugänglich gemacht werden. Dabei müssen sie allerdings zunächst in normative oder sachliche Argumente

überführt werden (vgl. Renn 1991: 195f.). Dann kann überlegt werden, inwiefern sie entweder überzeugende Argumente beinhalten oder inwiefern sie in eine ressourcenbezogene Lösung überführt werden können.

Wesentlich für einen auf Kompensation beruhenden Beitrag zur Konvergenz in einem Beteiligungsverfahren scheint damit zum einen die Möglichkeit, alternative Ressourcen zu den unterschiedlichen Teloi finden zu können (dies ist sicher nicht immer der Fall, z. B. dann, wenn es um Gesundheit oder Menschenleben geht) und über diese in einem ausreichen hohen Maße verfügen.

6.5.3 Konvergenz durch Anschlussfähigkeit

Mit der Feststellung, dass sich durch den Vortrag bzw. die Überprüfung und die Kritik der Argumente gewisse kommunikative Strukturen ausprägen, hat sich die Argumentation auch auf einige funktionalistische Überlegungen zubewegt. Auch diese scheinen, zumindest im Lichte der hier gemachten Betrachtungen, in einer modifizierten Form einen gewissen Widerhall innerhalb des Modells zu finden.

Der Beitrag der Theorie sozialer Systeme zur Frage der Konvergenz bestand in der Ausweisung kommunikativer Strukturen, hauptsächlich im Rückgriff auf Sinn und Sinndimensionen (vgl. Luhmann 1987: 103; 112). Diese Konstruktion lässt sich im analytisch-deskriptiven Modell aufgrund des Bezugs zu Akteuren nicht fortführen. Sinn ist innerhalb des analytisch-deskriptiven Modells mit dem Handeln von Akteuren verbunden. Allerdings scheinen die Akteure innerhalb einer Diskussion im Hinblick auf den Sinn und das Telos ihrer Handlungen auf die Anschlussfähigkeit ihrer Äußerungen zu achten. Sie können nur dann bedeutungsvolle Beiträge machen, wenn diese thematisch anschlussfähig sind, das heißt sich kognitiv, kathektisch und normativ mit den Argumenten anderer auseinandersetzen und sich an den Erwartungen der äußeren Definition der Situation orientieren (vgl. Schneider 2005a: s121).

Betrachtet man die drei Sinndimensionen nach Luhmann, so werden in diesen Überlegungen die sachliche und die soziale Dimension durch die drei Orientierungen der Situation quasi direkt angesprochen (vgl. Bora/Hausendorf 2009a: 610). Die Zeitdimension lässt sich nur indirekt in diesen Überlegungen verorten, insofern, als die Teilnehmenden nur dann aufeinander Bezug nehmen können, wenn sie nacheinander sprechen. Ähnlich wie die Tatsache,

dass sich die Teilnehmenden verstehen können müssen, lässt sich dies als Grundvoraussetzung denken, die Teilnehmende für eine Orientierung innerhalb der Situation benötigen (vgl. Habermas 1995 (1981)a: 43ff.). Mit anderen Worten wären die Akteure überfordert, würden gleichzeitig alle durcheinander zu verschiedenen Themen sprechen. (Hier kommt wieder das Menschenbild, das eben davon ausgeht, dass Menschen nur über begrenzte kognitive Kapazitäten verfügen, zum Tragen) (vgl. Redlawsk/Lau 2012: 11f.).

Im Grunde kann damit gezeigt werden, dass über den inhaltlichen Sinn hinaus, welchen die einzelnen Teilnehmenden einer Kommunikation anvisieren, noch weitere Strukturen der Kommunikation für die Argumentation innerhalb eines Beteiligungsverfahrens eine wichtige Rolle spielen. Diese Strukturen wirken zwar nicht unabhängig von den Gesprächsteilnehmenden, allerdings werden sie (wie vieles andere in der Definition der Situation) in Bezug auf ihre konvergente Wirkung von den Einzelnen nicht intendiert. In gewisser Weise kann hier formuliert werden, dass durch die Strukturen der äußeren Definition der Situation ein emergenter Effekt entsteht⁵¹ (vgl. Heintz 2004: 17f.).

6.6 Prozess der Konvergenz!

Mit diesen Überlegungen zur Konvergenz ist die Frage nach der Logik der Aggregation noch nicht vollständig abgeschlossen. Das Modell kann die drei Ideen der Konvergenz zwar in wesentlichen Punkten einbeziehen, dennoch bleibt bei dieser detaillierten Diskussion offen, wie der Prozess insgesamt zu denken ist, der das Delta zwischen dem Zustand der Vielheit und dem Ziel der Einheit betrachtet. Die drei Konzepte der Konvergenz geben dazu zwar einen ersten Anhaltspunkt, müssen aber im Hinblick auf das Modell nochmals auf einen prozeduralen Aspekt hin untersucht werden. Gemäß der bereits in Abschnitt 4.1 vorgestellten Überlegungen können innerhalb der Überlegungen zum analytisch-deskriptiven Modell

⁵¹ Diese Annahme ist nicht ganz unproblematisch. Denn auch wenn man davon ausgeht, dass dieser Effekt in Kommunikation stabil auftritt, bleibt fraglich, inwiefern die Kommunikation innerhalb eines Beteiligungsverfahrens exakt wiederholt werden könnte, wenn die gleichen Bedingungen nochmals geschaffen werden könnten. Dies wirft die Frage auf, inwiefern die Kommunikation in einem Beteiligungsverfahren und damit die Ergebnisse eines Verfahrens wiederholbar wären, wenn man es unter den gleichen Bedingungen nochmals durchführen könnte. Es stellt sich aufgrund dieser Überlegungen somit die Frage, wie robust die Ergebnisse eines Beteiligungsverfahrens tatsächlich sind. Die empirische Forschung bietet in Bezug auf diese Frage kaum einen Anhalt.

zwei Ansatzpunkte dazu identifiziert werden. Zum einen ist dies einerseits eine eher formalistische Überlegung, zum anderen ein eher handlungstheoretischer Bezugspunkt.

Eine Inspiration, wie dieser Prozess aus formalistischer Perspektive gedacht werden kann, findet sich in den systemtheoretischen Überlegungen zu Beteiligungsprozessen. In den Ausführungen von Bora und Hausendorf wurden Beteiligungsverfahren als Kommunikationsprozesse betrachtet, die zwar soziale Positionen aufweisen, ohne die Annahme jedoch, dass diese mit konkreten sozialen Rollen oder Trägern dieser Rollen verknüpft wurden (vgl. Bora/Hausendorf 2009a: 609). Betrachtet man die Kommunikation in Beteiligungsverfahren unabhängig von den Teilnehmenden, so ließe sie sich als ein Netz aus verschiedenen Argumenten, die sich nach bestimmten Themen und Positionen gliedern, denken. Vielheit innerhalb eines solchen Netzes wäre durch die Anzahl verschiedener Themen repräsentiert, die innerhalb einer Diskussion frequentiert werden. Konvergenz wäre insofern eine Verringerung der Anzahl solcher Themen innerhalb der Diskussion. Die drei Konzepte zur Konvergenz können vor diesem Hintergrund als Beitrag verstanden werden, dass bestimmte Themen oder Positionen innerhalb der Diskussion nicht weiter frequentiert werden.

Da das analytisch-deskriptive Modell jedoch starke handlungstheoretische Referenzen aufweist, wird deutlich, dass mit dieser Vorstellung die Frage verbunden ist, wie die drei Konzepte auf individueller Ebene zu diesem Effekt beitragen. Dazu soll nochmals auf die in Abschnitt 6.2 vorgestellten Überlegungen zurückgegriffen werden. Dort wurden Beteiligungsverfahren in Zusammenhang mit Reflexion gebracht. Anders als bei der Beobachtung 2. Ordnung, wie sie z. B. auf der Basis der Theorie der sozialen Systeme gedacht werden kann, ist der reflexive Prozess innerhalb eines Beteiligungsverfahrens aber nicht einem Akteur oder (in der Terminologie der Theorie der sozialen Systeme einem sinnverarbeiteten Prozessor) zugeordnet, sondern muss als kollektiver Prozess gedacht werden, in welchen alle Akteure innerhalb eines Beteiligungsverfahrens aktiv miteinbezogen sind (vgl. Luhmann 2004 (1995): 25ff). Das bedeutet für die einzelnen Beteiligten, dass ihnen unter Umständen von anderen Teilnehmenden neue Informationen zur Verfügung gestellt werden, die sie für die Reflexion ihrer Positionen verwenden können. Dies kann auf der Ebene der Überzeugung durch Argumente z. B. die Einsicht sein, dass ein Argument nicht so rational ist wie gedacht, auf Ebene der Verteilung von Ressourcen z. B. die Information, dass ein gewünschter Endzustand auch alternativ erreicht werden kann, oder auf Ebene der Anschlussfähigkeit, dass ein bestimmtes Argument plötzlich als unpassend oder redundant erscheint.

Im Grunde lässt sich damit der Prozess auf individueller Ebene so vorstellen, dass die Akteure mithilfe der Definition der Situation sich ständig an die fortlaufende Diskussion anpassen müssen, während die drei Ideen zur Konvergenz dabei ihre Wirkung entfalten: Entweder, die Akteure passen ihre inhaltlichen Argumente neuen Informationen an, sie finden eine Lösung durch die Umverteilung von Ressourcen bzw. alternative Ressourcen oder sie entscheiden darüber, ob ein Argument für den aktuellen Moment innerhalb der Diskussion anschlussfähig ist.

Die Annahme, dass Akteure in einem erweiterten Verständnis von Rationalität, wie es in Abschnitt 6.1 vorgestellt wurde, handeln und dabei dennoch durch ihre kognitiven Fähigkeiten beschränkt sind, ermöglicht dabei, dass die Akteure durch neue Informationen ihre Positionen verändern, sich gemeinsam Gedanken über alternative Ressourcen und ihre optimale Verteilung machen, aber auch, dass bestimmte Argumente und Einwände von den Akteuren nicht vollzogen werden und unter Umständen im Laufe des Beteiligungsverfahrens auch in „Vergessenheit“ geraten.

Für das Verfahrensergebnis ergibt sich aus diesen Überlegungen, dass es nicht auf einer Idee zur Konvergenz beruht, sondern, dass sich das Ergebnis in den meisten Fällen aus einer Mixtur aller drei Ideen speist. Mit anderen Worten werden die einzelnen Kritikpunkte und Fragestellungen in Bezug auf den Beteiligungsgegenstand gewissermaßen mithilfe der Idee „abgearbeitet“, soweit das eben möglich ist. Je nachdem, wie gut dieser Prozess gelingt, fällt das Delta zwischen Vielheit und Einheit größer oder kleiner aus. Das Verfahren führt also zu einem unterschiedlichen Maß an Konvergenz.

Auf Basis der Überlegungen zu den Positionen ist darüber hinaus auch die Vorstellung möglich, dass die Beteiligten eines Verfahrens bestimmte Rollenmuster teilen, auch dann, wenn sie diese nicht in Verbindung bringen mit ihrer inhaltlichen Position. So wäre z. B. denkbar, dass ein Umweltschützer den Bau eines Gewerbegebiets aus ökologischen Gründen verhindern möchte, aber dennoch nachvollziehen kann, dass ein anderer Teilnehmender durch diesen Bau Fahrzeit spart und diese mit den Kindern verbringen möchte. Dies kann sein, weil der Umweltschützer selbst Kinder hat und in Bezug auf seine eigenen Kinder einen ähnlichen Wunsch hegt, der allerdings nicht in Verbindung mit dem Beteiligungsgegenstand zu sehen ist.

7 Diskussion

In diesem Abschnitt sollen einige Punkte, die im Rahmen des letzten Kapitels noch offen geblieben sind, aber auch Themen, die im Laufe der Arbeit aufgegriffen wurden und die nach der Einführung des Modells neue und interessante Perspektiven ermöglichen, aufgegriffen werden. Da es sich um eine Zusammenstellung unterschiedlicher thematischer Punkte handelt, werden die einzelnen Themen im Folgenden mit Aufzählungspunkten aneinandergereiht. Eine kritische Einschätzung zum Ertrag bzw. den möglichen Erträgen des Modells und die Beantwortung der Forschungsfrage enthält Kapitel 8 mit dem Fazit.

- Ein erster Punkt, der noch anzusprechen bleibt, ist die Frage, welche Vorstellung von Kommunikation mit dem analytisch-deskriptiven Modell verbunden ist. Diese Frage ist bisher nur sehr vage thematisiert worden, was unter anderem damit zusammenhängt, dass sie mit den Annahmen des Modells eng verknüpft ist und an einem früheren Punkt der Diskussion auf die Überlegungen hätte vorgegriffen werden müssen.

In zwei der hier besprochenen Konzepte zu Konvergenz ist je ein Kommunikationsmodell enthalten, welches für das jeweilige Konzept einen wichtigen Ausgangspunkt darstellt. Es handelt sich einerseits um die Theorie des kommunikativen Handelns sowie um die Theorie der sozialen Systeme (vgl. Habermas 1995 (1981)a; Habermas 1995 (1981)b; Luhmann 1998). Da innerhalb der Theorie des kommunikativen Handelns Kommunikation und Konsens bzw. Konvergenz eng verwoben sind, kam die Vorstellung, die Habermas mit Kommunikation verbindet, bereits in Abschnitt 5.1.2 relativ ausführlich zur Sprache. Kommunikation bzw. Sprache wird dabei als Möglichkeit verstanden, mithilfe derer Sprecher Absichten oder Meinungen äußern und begründen bzw. diese kritisieren können. Verständigung im Sinne dieser Theorie steht damit im Zusammenhang, dass alle Beteiligten der Kommunikation sich inhaltlich verstehen, also tatsächlich mit ihren Äußerungen das gleiche meinen. Um einen Konsens zu erreichen, ist diese Annahme notwendig, sofern es keine Missverständnisse in Bezug auf den Konsens geben soll (vgl. Habermas 1973: 239f.). Handeln und Kommunikation sind im Typus des kommunikativen Handelns verwoben.

In der Theorie der sozialen Systeme hingegen werden Handeln und Kommunikation völlig anders verstanden. Handeln im Sinne Luhmanns ist eine Kategorie, die auf der

Zuschreibung eines Beobachters in Bezug auf die Wahrnehmung seiner Umwelt beruht. Handeln in diesem Sinne stellt eine repräsentative Kategorie dar, die systemische Abläufe in ihrer Komplexität soweit reduziert, dass sie operativ, d. h. in Gedanken und Kommunikationen für die beteiligten Systeme zugänglich werden (vgl. Luhmann 1987: 191)⁵².

Als Beispiel kann hier der Kommunikationsbegriff von Luhmann dienen: Kommunikation zwischen Sender und Empfänger fasst Luhmann nicht, wie viele andere Theoretiker, als eine Mitteilungshandlung zwischen beiden, in dem Sinne, dass das gesendete Element 1:1 zwischen den beiden Akteuren übertragbar ist, auf (vgl. Luhmann 1987: 193f.; Schröter 2009: 26f.).

Kommunikation ist für ihn in dreifacher Hinsicht selektiv: Zunächst muss „Alter“ eine Information, die er mitteilen möchte, auswählen. Als zweiten Schritt muss er sich dazu entschließen, die Information mitzuteilen, und damit verbunden die Art und Weise, wie er das tut. Der dritte Schritt obliegt nun „Ego“, der in einer Anschlussselektion den Unterschied zwischen Information und Mitteilung verstehen muss (Was ist gesagt worden?/ Es ist etwas Bestimmtes auf eine bestimmte Weise gesagt worden). Erst mit diesem letzten Schritt wird Kommunikation tatsächlich vollzogen (vgl. Luhmann 1987: 198f.; Schröter 2009: 26f.).

Das analytisch-deskriptiv Modell folgt beiden Überlegungen in bedingtem Maße. In Beteiligungsverfahren können Akteure ihre eigene Position reflektieren, aber auch auf die Position anderer Bezug nehmen. Die Reflexion ist dabei durch einen kollektiven Prozess bestimmt. Diese kollektive äußere Situation ist als soziale (Handlungssituation) zu deuten. Kommunikation kann also als eine Art Hybrid gelten: Sie kann einerseits als Handlung verstanden werden, sie dient gleichzeitig aber auch zum Austausch über bestimmte Themen, Meinungen und Positionen. Anders als bei Habermas kann dabei der Begriff so gedeutet werden, dass die Teilnehmenden sich in einer Handlungssituation befinden und gleichzeitig in dieser Situation über den virtualisierten Beteiligungsgegenstand kommunizieren. Damit ist auch die Möglichkeit eingeschlossen, dass sie z. B. ihre kommunikativen Beiträge auch zur Manipulation

⁵² Ähnliche Ausführung zum Begriff der Kommunikation in der Theorie der sozialen Systeme finden sich auch in Schröter 2009: 26f.

der anderen Teilnehmenden in zweckrationaler Weise einsetzen können. Obwohl über Kommunikation in Beteiligungsverfahren Konvergenz angestoßen werden kann, bleibt Konsens ein mögliches Ergebnis von Beteiligungsverfahren.

Neben diesen Überlegungen wurde innerhalb des Modells auch der Typus des kommunikativen Handelns ausgeschlossen, in dem Sinne, dass die Teilnehmenden ein konvergentes Ergebnis erzielen wollen (vgl. Abschnitt 6.2). Vielmehr geht das Modell davon aus, dass der Sinn der Kommunikation in einem Beteiligungsverfahren in der Einflussnahme auf eine kollektive Entscheidung liegt.

Mit den beiden Ideen, dass es sich bei der Kommunikation in einem Beteiligungsverfahren um eine Handlungssituation handelt und dass der Sinn dieser Handlungen nicht am Erzielen eines konvergenten Ergebnisses bzw. eines Konsenses orientiert ist, wird es möglich, einige Ideen des Kommunikationskonzeptes der Theorie der sozialen Systeme anzuschließen. Einerseits sind das der Sinn und die Sinndimensionen, die auf die Anschlussfähigkeit der einzelnen Äußerungen zielen, aber auch die Vorstellung, dass Verstehen ein Prozess ist, der hauptsächlich bei dem oder den Empfänger(n) in der Kommunikation liegt. Damit wird auch deutlich, dass auch die Beteiligten eines Verfahrens nur bedingt vorhersagen können, inwiefern und in welcher Weise ihre Äußerungen das Ergebnis beeinflussen.

- Im Anschluss an das Konzept der Kommunikation in Beteiligungsverfahren, wie es das analytisch-deskriptive Modell ausweist, ergibt sich noch eine weitere Fragestellung im Zusammenhang mit der Figur der Reflexion. Diese wurde zwar auch mit dem Hinweis auf die Gedanken aus der Theorie des kommunikativen Handelns in das Modell eingeführt (vgl. Habermas 1995 (1981)a; Habermas 1995 (1981)b). Eine weit wichtigere Grundlage war dabei aber die Idee der Beobachtung 2. Ordnung. Diese steht mit der Theorie der sozialen Systeme, aber auch mit der Logik der Form, in Zusammenhang. Bisher ging das analytisch-deskriptive Modell davon aus, dass die Beteiligungsverfahren Akteuren eine Plattform bieten, gemeinsam mit anderen ihre Meinung zu reflektieren. Allerdings ist mit der Beobachtung der 2. Ordnung und dem Re-entry (also dem Beobachten des eigenen Beobachtens) immer auch ein blinder Fleck verbunden. Der Beobachter kann nicht sehen, anhand welcher Grundlagen

er seine Beobachtungen beobachtet (vgl. Luhmann 1998: 45, 882; Luhmann 2004 (1995): 24–27; Spencer-Brown 1997 (1969): 88ff.; Schröter 2009: 39f.).

Da alle Beteiligten in einem Verfahren in dieser Überlegung Beobachter sind, wäre eine naheliegende Idee, davon auszugehen, dass der blinde Fleck des Beobachtens minimiert werden kann, da sich der Beobachter selbst zwar nicht ohne blinden Fleck beobachten kann, dafür aber alle anderen Teilnehmer. Diese Überlegung unterliegt jedoch einem Trugschluss, denn auch diese Beobachter unterliegen einem blinden Fleck (Luhmann 1998: 882, Schröter 2009: 39f.).

Für Bürgerbeteiligung (wie übrigens auch für die Beobachtungen dieser Arbeit) gilt, dass der blinde Fleck, auch wenn mehr Informationen in einen Entscheidungsprozess einbezogen werden, nicht ausgeräumt werden kann. Das Ergebnis kann daher den Beobachtern zwar als ein besseres erscheinen, ein kollektiver Irrtum ist aber, da häufig die Deutungsmuster innerhalb einer Gesellschaft oder Kultur lebensweltlich verankert sind, nicht ausgeschlossen.

Bezieht man diese Überlegung auf das Ergebnis von Beteiligungsverfahren zurück, so wird deutlich, dass mit der Konvergenz und dem Verfahrensergebnis weder notwendigerweise Konsens noch objektive Wahrheit verknüpft ist. Vielmehr wird deutlich, dass der Prozess der Konvergenz bzw. das Ergebnis eines Beteiligungsverfahrens mit sozialer Anerkennung verbunden ist.

Dies führt zu einer offenen Fragestellung, auf die das Modell aufgrund seiner Grenzen keine abschließende Antwort formulieren kann: Wie schaffen die Verfahren Konvergenz innerhalb der Gesellschaft? Zwar lässt sich empirisch zeigen, dass kollektive Entscheidungen eher akzeptiert werden, wenn ein Beteiligungsverfahren stattgefunden hat, allerdings beschränken sich die identifizierten Mechanismen der Konvergenz auf die Teilnehmenden innerhalb eines Verfahrens. Eine Idee der Erklärung v. a. im Bereich der Risikokommunikation ist, dass sich durch das Durchführen eines Beteiligungsverfahrens das Framing der Öffentlichkeit in Bezug auf den Beteiligungsgegenstand verschiebt. Mit anderen Worten wird nun die Entscheidung als eine freiwillige und nicht als eine von außen beschlossene wahrgenommen. Dies könnte ein Grund für die erhöhte Akzeptanz sein. Trotz dieser ersten Ergebnisse zu dieser Frage, gibt es derzeit noch keine abschließenden Erklärungsmodelle für die

Wirksamkeit von Beteiligungsverfahren (vgl. Arvai 2003: 286ff.). Sie liefern keine Anhaltspunkte für Effekte, die über den Kreis der Teilnehmenden hinaus wirken.

Ohne zusätzliche Annahmen bleibt also – ähnlich wie bei Wahlen der Verweis auf den Konsens im Dissens – die Tatsache, dass offenbar durch den Einsatz der Verfahren Legitimität geschaffen wird (vgl. Renn/Webler 1998: 63). Diese Beobachtung würde auch mit den Beobachtungen aus dem Exkurs (Kapitel 3) zusammenfallen, nach welchen die Verfahren vor allem der Forderung nach mehr Beteiligungsmöglichkeiten entsprechen.

In Bezug auf die Konsens-Ebenen nach Satori ist damit festzuhalten, dass auch die Wahl des Beteiligungsformates quasi autoritativ gesetzt werden muss, um die paradoxe Anfangssituation aufzulösen (vgl. Sartori 2006: 100). Auch sonst bestehen viele Parallelen zwischen Beteiligungsverfahren und Wahlen. Was allerdings als Substitut für die Figur des Konsenses im Dissens gelten kann, welche mit dem Mehrheitsprinzip und der periodischen Wiederholung von Wahlen verknüpft ist, lässt sich aus dem Modell nicht eindeutig ableiten. Beteiligungsverfahren scheinen damit momentan einige einleitend angesprochene Problemstellungen in demokratischen Systemen lösen zu können, allerdings ist offen, ob dieser Zustand angesichts der Hypostasierung von Beteiligungsforderungen vor dem Hintergrund dieser Fragestellung dauerhaft aufrechterhalten werden kann.

- Der Begriff der Rationalität in diesem Modell bleibt, im Vergleich zur Theorie der rationalen Wahl, vage. Im Zusammenspiel mit der Annahme, dass Menschen bei der Begründung für ihre Handlungen nur über begrenzte kognitive Fähigkeiten verfügen, wird deutlich, dass der Begriff in dieser Lesart weder zur Erklärung individuellen Handelns genutzt werden kann (im Sinn der Theorie der rationalen Wahl), noch als Kriterium, um Konsens in Beteiligungsverfahren zu begründen.

Das analytisch-deskriptive Modell geht davon aus, dass Menschen zwar nach bestem Wissen und Gewissen aus ihrer individuellen Sicht handeln (vgl. Redlawsk/Lau 2012: 11). Damit ist jedoch die Möglichkeit des Irrtums nicht ausgeschlossen. Ebenfalls kann es für die Erreichung individueller Ziele sinnvoll erscheinen, andere zu täuschen. Mit diesen Annahmen kann das Modell an aktuelle sozial-psychologische

Untersuchungen anknüpfen, aber auch die unterschiedlichen Vorstellungen von Rationalität der Konzepte zur Konvergenz für eigene Überlegungen anschließen. Allerdings führt diese Entscheidung zu zwei Nachteilen: Zum einen unterliegen auch die Annahmen des analytisch-deskriptiven Modells dem Problem, dass sich die Annahmen zur Rationalität nicht falsifizieren lassen. Egal, wie der Akteur in einer Situation handelt, die Handlung erscheint immer als die aus individueller Sicht beste Lösung unter den gegebenen Voraussetzungen (vgl. Behnke 2001: 437f., 440). Bezogen auf Beteiligungsverfahren ergibt sich ferner aus diesen Überlegungen eine Vielzahl an Möglichkeiten, die dazu führen können, dass ein Beteiligungsergebnis sich im Nachhinein möglicherweise doch nicht als die beste Lösung herausstellt, für die es direkt nach dem Verfahren gehalten wurde.

Aus diesem Blickwinkel kann zum Ergebnis eines Beteiligungsverfahrens gesagt werden, dass zwar eine gewisse Wahrscheinlichkeit besteht, durch das Verfahren zu einer besser begründeten Entscheidung zu gelangen, da mehr Informationen einbezogen werden können. Das Ergebnis eines Beteiligungsverfahrens ist jedoch keinesfalls auf Konsens beschränkt, sondern es ist durchaus auch denkbar, dass ein Beteiligungsverfahren kaum oder keine Konvergenz hervorruft. In Bezug auf das Modell scheint es daher sinnvoll, die Vorstellung einer Dimension zwischen Vielheit und Konvergenz zu prägen, an der das Ergebnis eines Beteiligungsverfahrens gewissermaßen anhand zweier oder mehrerer Zeitpunkte abgetragen werden kann. Diese Veränderung bleibt jedoch kontingent. Etwas überspitzt formuliert ließe sich auch sagen, dass Beteiligungsverfahren in Bezug auf die Herstellung von Konvergenz ebenso wie auf die Herstellung einer besser informierten Entscheidung riskant sind.

Es ergibt sich, dass die Annahmen, die innerhalb des Modells getroffen wurden, in einem strengen wissenschaftstheoretischen Sinne tatsächlich weder zur Vorhersage individuellen Handelns noch des Ergebnisses von Beteiligungsverfahren in irgendeiner Form geeignet sind. Das analytisch-deskriptive Modell geht damit über seinen Anspruch, Beobachtetes zu beschreiben und sich auf analytischer Ebene damit zu befassen, nicht hinaus. Dies erscheint beim gegenwärtigen Stand der Forschung quasi unmöglich zu sein, da es bislang keine umfassende Handlungstheorie gibt, die unter Einbezug sozial-psychologischer Ergebnisse Handlungen umfassend erklären und vorhersagen kann.

- Eine weitere Problemstellung, mit der das Modell konfrontiert ist, hängt damit eng zusammen: Es handelt sich um die Frage, wie Mikro- und Makro-Ebene verknüpft sind: Das analytisch-deskriptive Modell geht von einer „Logik der Aggregation“ aus, die an die Handlungen und Reflexion der einzelnen Individuen innerhalb des Verfahrens gebunden ist. Dabei bleibt allerdings offen, wie stark die Reflexion der Teilnehmenden deren Position verändert bzw., ob überhaupt eine Veränderung stattfindet. Denn auch hier gilt, dass die Teilnehmenden, selbst wenn man von einer hohen Bereitschaft zum Überdenken der eigenen Meinung ausgeht, eben keine perfekten Rechenmaschinen sind, die objektives Wissen überprüfen und vergleichen können.

Aus analytischer Sicht kann bestenfalls eine Annäherung an den Prozess der Konvergenz stattfinden, die jedoch noch weit von einer Erklärung entfernt ist. Z. B. bleibt ungeklärt, in welchem Verhältnis die Ideen zur Konvergenz untereinander stehen und in welchem Maße sie Einfluss auf ein Verfahrensergebnis ausüben. Ferner bleibt, ohne gezielt empirische Daten zu erheben, auch unklar, wie robust das Ergebnis einer Diskussion tatsächlich ist. Ist es abhängig von den konkreten anwesenden Personen, von dem konkreten Zeitpunkt, wann ein bestimmtes Argument thematisiert wird, oder gibt es noch weitere Faktoren, die hier eine Rolle spielen?

Ferner bleibt offen, wie stark das Ergebnis von un-intendierten Effekten (z. B. unbewusstes Nicht-Nennen eines Argumentes) abhängt. Der Prozess der Konvergenz erscheint aus diesem Blickwinkel hochgradig komplex und, sofern man einige der beschriebenen Effekte als Effekte der Interaktion zwischen verschiedenen Akteuren begreifen möchte, als emergent (vgl. Heintz 2004: 17). Mit anderen Worten ist eine Abgrenzung zwischen dem Konzept der Konvergenz (über die Ideen zu Konvergenz hinaus) zum Konzept der Emergenz schwierig. Momentan erscheint Emergenz überspitzt formuliert, wie so oft in der sozialwissenschaftlichen Diskussion, als eine _Art Residualkategorie latenter Effekte. Das Modell stößt hier an eine Grenze, die allgemein innerhalb der Sozialwissenschaften, aber auch in anderen Disziplinen, noch immer eine Herausforderung darstellt.

Was allerdings deutlich geworden sein dürfte ist, dass eine einfache arithmetische Aggregation z. B. von Einzelmeinungen im Falle eines Verfahrensergebnisses bei Beteiligungsverfahren zu kurz greift, um dieses zu erklären. Wäre dem so, würde

die Durchführung von Beteiligungsverfahren *ad absurdum* geführt – das Ergebnis des Verfahrens könnte aus einer Erhebung der anfänglichen Positionen abgeleitet werden.

Im Anschluss an diese Überlegungen kann die Frage gestellt werden, inwiefern das methodologisch-individualistische Schema überhaupt als Basis für das analytisch-deskriptive Modell infrage kommt. Das Schema war für die Überlegungen zum Modell eine wichtige Grundlage, doch im Grunde lassen sich einige Argumente finden, die dagegensprechen, das analytisch-deskriptive Modell selbst auch als methodologisch-individualistisches zu betrachten. Wesentlich dabei ist vor allem die Tatsache, dass das Modell zwar von individuellen Handlungen als Basis für den Prozess der Konvergenz ausgeht, jedoch sind die Individuen in einen kollektiven Prozess der Reflexion (vgl. Abschnitt 6.2) eingebettet. Ferner erschweren die Annahmen zum Prozess der Konvergenz, die zumindest in Anbetracht des momentanen Kenntnisstands auf ein starkes Konzept der Emergenz hinweisen, die Argumentation, dass das Verfahrensergebnis 1:1 aus den individuellen Handlungen innerhalb des Prozesses abzuleiten ist (vgl. Heintz 2004: 7f.). Vor diesem Hintergrund soll daher vorgeschlagen werden, das Modell selbst – auch wenn es auf der Basis methodologisch-individualistischer Überlegungen entfaltet wurde – als methodologisch-situationalistisch zu betrachten (vgl. Heintz 2004: 3).

- Schließlich soll in dieser Diskussion ein letzter Punkt angesprochen werden, der innerhalb der Arbeit bislang noch keine Berücksichtigung fand. Es geht um die Frage, wie sich das analytisch-deskriptive Modell im Hinblick darauf interpretieren lässt, dass seine analytischen Grundlagen nicht aus einem, sondern aus mehreren theoretischen Konzepten gespeist werden. Diese Vorgehensweise ist in den Sozialwissenschaften eher unüblich, da die einzelnen Ansätze zum Teil Annahmen an zentralen Stellen des theoretischen Gebäudes beinhalten, die andere Ansätze ablehnen. Ein Beispiel, das in der Argumentation dieser Arbeit angesprochen wurde, war die grundlegende Beobachtungseinheit, auf der die theoretischen Ansätze basieren.

Allein diese Tatsache macht die Anwendung von Gedanken und Ideen aus verschiedenen theoretischen Konzepten schwierig. Allerdings scheint sie noch keine hinreichende Antwort zu sein, um zu verstehen, wie die aktuelle theoretische, aber auch

empirische, Sozialforschung geprägt ist. Dazu ist es sinnvoll, den Umgang mit Theorie in einen zeitlich etwas größeren Bezugsrahmen zu stellen:

Aus wissenschaftshistorischer Sicht kann für die Soziologie in den 1950er und 1960er Jahren die Dominanz einiger weniger theoretischer Modelle festgestellt werden, wie etwa des Strukturfunktionalismus, die sowohl für die theoretischen Debatten als auch in der empirischen Anwendung dominierend waren (vgl. Haller 2003: 28). Spätestens seit den 1970er Jahren ist jedoch zunehmend eine Koexistenz vielfältiger theoretischer Ansätze zu verzeichnen. Spätestens mit der Entwicklung „großer“ Theorien, wie etwa der Konzepte von Habermas oder Luhmann, wurde die Forschungslandschaft im Bereich der theoretischen Forschung im Sinne von Schulen geprägt, welchen eine bestimmte Gruppe von Forschern zuzuordnen waren oder sind (vgl. Haller 2003: 28).

Parallel entwickelte sich eine empirische bzw. anwendungsorientierte Sozialforschung, beispielsweise im Bereich der Sozio-Technik. Hier werden die einzelnen „großen“ sozialwissenschaftlichen Konzepte, aber auch Ansätze mittlerer und geringerer Reichweite, eher als Deutungsangebote verstanden, durch die sich einzelne Forschungsfragen evident beantworten lassen und die zum Teil zu neuen und überraschenden Interpretationen in Bezug auf eine Fragestellung führen. Mit anderen Worten werden die Ansätze auf ihre Vor- und Nachteile im Hinblick auf ihre analytischen Deutungspotenziale, aber auch im Hinblick auf ihre empirische Erklärungskraft angewendet (vgl. Haller 2003: 27).

Dies wäre nicht weiter dramatisch, allerdings zeigen sich bei vielen praktischen Problemen wie z. B. der Frage, wie Konvergenz in Beteiligungsverfahren erreicht werden kann, dass die theoretischen Ansätze, die in empirischen Projekten (wenn überhaupt) verwendet werden, häufig nicht in der Lage sind, die Probleme übergreifend zu lösen. Denn viele drängende Fragestellungen können trotz der Vielzahl unterschiedlichster Ansätze nur unzureichend beantwortet werden. Dies liegt darin begründet, dass in der theoretischen Sozialforschung sich die meisten Forscher einer bestimmten „Schule“ zuordnen, innerhalb der sie forschen. Gerade aber komplexe und vielschichtige Probleme in der Praxis können durch die Einnahme einer einzelnen Perspektive nicht unbedingt befriedigend gelöst werden. Ansätze mit geringer oder mittlerer Reichweite werden dagegen häufig in der empirischen Forschung zu

uneinheitlich umgesetzt (unterschiedliche Definitionen, Variablen und Methoden), sodass auch hier übergreifenden Antworten erschwert werden.

Diese Arbeit ist vor dem Hintergrund dieser Interpretation der Situation entstanden und versucht, das bereits in den theoretischen Ansätzen vorliegende Deutungs- und Erklärungspotenzial zu bergen mit dem Ziel, möglichst viele Ideen und Gedanken zur Fragestellung der Konvergenz in Beteiligungsverfahren aufzugreifen. Freilich kann der Ansatz dabei aus der Warte der einzelnen Konzepte (wie auch insgesamt) der Kritik unterzogen werden. Auch die Verwendung von so gegensätzlichen Ideen wie Systemen, Individuen, Rationalität, Kommunikation etc. verläuft nicht ohne analytische Brüche. Aus dem Blickwinkel der jeweiligen Schulen erscheint der Ansatz also zwangsläufig kritisch. Die Kohärenz zu einem oder allen Konzepten ist allerdings auch nicht das Ziel des Ansatzes. Vielmehr ist der Ansatz als ein Versuch zu lesen, sozialwissenschaftliche Theorien und Fragen aus der alltäglichen Forschungspraxis wieder enger zu verzahnen, auch mit dem Risiko, sich an einigen Stellen in Sinnzusammenbrüche oder Widersprüchlichkeiten zu verwickeln. Ziel einer solchen Vorgehensweise ist es, eine möglichst umfassende Antwort auf gestellte Fragen zu generieren unter Einbezug bereits vorhandenem Wissen. Bestenfalls ist dieses Wissen so aufbereitet, dass es einer empirischen Überprüfung zugänglich ist. Etwas zugespitzt formuliert, lautet aus Sicht einer eher anwendungsgelagerten Forschung die Formel „bringing theory back in“.

8 Was bleibt?

Insgesamt kann damit für das analytisch-deskriptive Modell festgehalten werden, dass es drei grundsätzliche Ideen der Konvergenz ausweist bzw. zusammenfasst. Die Idee der Argumentation und Überzeugung, die Idee der alternativen Verteilung von Ressourcen und Kompensation sowie die Idee der kommunikativen Anschlussfähigkeit. Diese Ideen können in einem handlungstheoretisch basierten Modell zusammengefasst werden, welches einer empirischen Prüfung prinzipiell offensteht, ohne auf normative Figuren wie die ideale Sprechsituation zurückgreifen zu müssen. Dabei kann gezeigt werden, dass diese Ideen innerhalb eines konvergenten Prozesses gemeinsam wirken, wobei wesentlich ist, dass die Akteure eine aus ihrer Sicht gute Lösung für ein Entscheidungsproblem finden. Das bedeutet auch, dass z.B. normative Ansprüche durch die Umverteilung von Ressourcen bearbeitet werden können oder dass zweckrationale Argumente durch den Verlauf der Diskussion relativiert werden können.

Damit ist das Modell aus mehreren Perspektiven einzigartig. Zunächst werden in das Modell mehrere theoretische Konzepte einbezogen, ohne dass damit eine Reformulierung theoretischer Gedanken eines Konzeptes mithilfe der Begriffe eines anderen zu verstehen ist. Die Idee dahinter war, ungeachtet der Diskrepanzen zwischen den hier vorgestellten theoretischen Konzepten wesentliche Argumente zusammenzutragen, um eine Antwort auf das Phänomen der Konvergenz formulieren zu können. Dabei ging es zu keinem Zeitpunkt um die Entscheidung für eines der Konzepte, sondern eher um die pragmatische Frage, wie sich die Ideen in ein möglichst widerspruchsfreies Modell einfügen lassen.

Ein berechtigter Einwand wäre in diesem Zusammenhang freilich, inwiefern diese Überlegungen nützlich sein können. Dies weist auf eine weitere Einzigartigkeit des Modells hin, die bereits angesprochen wurde. Das Modell versucht, mit Begriffen und theoretischen Annahmen zu arbeiten, die prinzipiell für eine empirische Überprüfung infrage kommen können. Damit soll nicht behauptet werden, dass die Umsetzung des Modells in einer empirischen Studie beim aktuellen Stand der Überlegungen problemlos möglich ist. Denn bei einer genaueren Betrachtung fällt sehr schnell auf, dass zentrale Begriffe des Modells operationalisiert werden müssten, da es sich im Sinne der Metatheorie um latente Konstrukte handeln würde. So ergeben sich z. B. Fragen, wie die unterschiedlichen Ideen der Konvergenz in einer Diskussion beobachtet und insofern eindeutig voneinander abgegrenzt werden können. Dennoch erscheint das Modell im Hinblick auf die aktuelle Situation der Theorie im Bereich

Bürger- und Öffentlichkeitsbeteiligung als ein Beitrag, der zeigt, dass zukünftige Forschung durchaus anders ablaufen könnte, als dies momentan der Fall ist. Ein wichtiges Ziel bei den vielfältigen, internationalen Bemühungen im Bereich der Öffentlichkeitsbeteiligung wäre, zu untereinander vergleichbaren Begriffen und Ergebnissen und damit zu einem tieferen Verständnis zu gelangen. Ferner weist das Modell darauf hin, dass es sinnvoll sein kann, Fragen in Bezug auf Beteiligungsverfahren zumindest vorläufig etwas anderes zu stellen, als dies bislang der Fall ist: ohne normative Konnotationen, auch wenn diese in Bezug auf praktische Probleme interessant erscheinen. Beispielsweise erweist sich der Wunsch, Beteiligungsverfahren teleologisch einsetzen zu wollen, als schwierig, sofern am Ende ein bestimmtes Ergebnis stehen soll. Zweifelsfrei wäre es wertvoll, im Vorhinein zu wissen, welches Verfahrensformat vor welchem Problemhintergrund welche Ergebnisse produziert. Doch diese Vision ist angesichts des derzeit nur begrenzten Wissens über die Wirkungsweise der Verfahren auf die Beteiligten, aber auch auf die Gesellschaft allgemein, problematisch, denn sie enthält neben den sachlichen Fragestellungen zusätzlich eine normative Dimension. Um eine solche Frage zu bearbeiten, ist es sinnvoll, zunächst nach den Wirkmechanismen zu suchen, die hinter den Verfahren im Allgemeinen liegen.

Durch den engen Zuschnitt der Forschungsfrage kann das analytisch-deskriptive Modell hier keine vollständige Antwort formulieren, doch lässt sich zeigen, dass Beteiligungsverfahren einen konvergenten Prozess anstoßen können. Die Theorie (unter Rückgriff auf die Idee der Emergenz) zeigt aber darüber hinaus eindeutig, dass eine Abschätzung über diese eher rudimentäre Aussage hinaus derzeit kaum zu treffen ist. Die Ergebnisse bleiben aus dieser Perspektive kontingent. Insofern wurde aus gutem Grund der Endzustand, auf welchen die Verfahren hinstreben, als konvergenter Zustand im Sinne einer kontinuierlichen Dimension verstanden, und nicht als Schließung. Im Zweifel heißt das, dass ein Verfahren nur wenig oder überhaupt keinen Beitrag zu Konvergenz leisten kann. Andererseits wirft die Betonung eines relativ starken emergenten Effekts die Frage auf, inwiefern die Ergebnisse eines Beteiligungsverfahrens robust sind. Könnten die Ergebnisse z. B. wiederholt werden, wenn man das Verfahren ein zweites Mal durchführen könnte? Nimmt man diese Frage ernst, erweist sich selbst bei einer Wiederholung die Wirkung eines Beteiligungsverfahrens als möglicherweise kontingent.

Auch die Idee, durch Beteiligungsverfahren zu inhaltlich informierten und damit evtl. zu besseren oder leichter zu implementierenden Entscheidungen zu gelangen, erscheint zwar

nicht vollkommen ausgeschlossen, muss aber vor dem Hintergrund des hier verwendeten Rationalitätsbegriffs abwägend betrachtet werden. Auch wenn es auf den ersten Blick unwahrscheinlich erscheinen mag – kollektives Nicht-Wissen und kollektive Irrtümer sind beim Blick in Geschichtsbücher immer wieder zu finden. Beteiligungsverfahren können insofern dabei helfen, den aktuellen Stand des Wissens und unterschiedliche Sichtweisen zu bündeln, sie sind allerdings keine Garanten für Wahrheit.

Mit diesen Argumenten soll keineswegs behauptet werden, dass Beteiligung eine überflüssige oder sinnlose Vorgehensweise darstellt. Vielmehr verweisen sie auf den Umstand, dass derzeit die wissenschaftliche und gesellschaftliche Diskussion zu den Verfahren ein wenig zu euphorisch im Hinblick auf ihre Wirkweise sein könnte. Zwar scheinen die aktuellen Krisenphänomene der Demokratie als drängendes Problem, das durch Bürgerbeteiligung, vor allem durch deren Verstetigung, bearbeitet werden könnte. Diese Sichtweise wird durch das Konstrukt der Hypostasierung, wie es hier eingeführt wurde, relativiert. Die Hoffnungen, mit den Verfahren einen normativen Beitrag zur Demokratie zu ermöglichen, erweisen sich auf Basis dieser Überlegungen zwar nicht als unberechtigt, werden aber möglicherweise langfristig relativiert.

Der Vorschlag, umfangreichere Vorstudien zu Beteiligungsverfahren durchzuführen, erscheint aus Blickwinkel des Modells dagegen sinnvoll: In empirischen Untersuchungen konnte bereits festgestellt werden, dass die Teilnehmenden innerhalb eines Beteiligungsverfahrens nicht nur unterschiedliche inhaltliche Positionen bezüglich des Beteiligungsgegenstandes aufwiesen, sondern auch über das Beteiligungsverfahren selbst und seine Abläufe, aber auch über die Art seiner Ergebnisse, unterschiedliche Vorstellungen hatten (vgl. Webler et al. 2009). Im Modell können diese Befunde mit der Abkehr von der idealen Sprechsituation hin zu einer Handlungssituation plausibilisiert werden. In dieser wird auf lebensweltliches Wissen zurückgegriffen, das sozial strukturiert ist. Es ist damit wahrscheinlich, dass Menschen mit unterschiedlichem sozialem Hintergrund unterschiedliche Positionen zu Beteiligungsverfahren einnehmen, ähnlich den bereits aus anderen Bereichen wie z. B. der Konsumforschung bekannten Mustern. Der Einsatz von Vorstudien könnte sich daher bereits bei der Auswahl und Organisation von Beteiligungsverfahren nicht zuletzt bezüglich der Wahl von Kriterien zur Evaluation als sinnvoll erweisen.

Neben diesen Überlegungen und Erträgen, die mit dem Modell in Zusammenhang stehen, können allerdings auch einige damit zusammenhängende Probleme identifiziert werden.

Um dieses Modell zu formulieren, war es notwendig, den Untersuchungsgegenstand der Arbeit sehr eng zu fassen, da im Bereich Bürgerbeteiligung bzw. Bürgerbeteiligungsverfahren eine Reihe ungeklärter Fragen dazu existieren, welche Faktoren die Verfahren in welcher Weise beeinflussen. Die Abgrenzung des Gegenstandes des Modells kann dabei freilich bestritten werden und erweist sich z. B. im Hinblick auf das Bilden einer Meinung im Vorfeld des Beteiligungsverfahrens (die dann aber im Verfahren weitergeführt werden muss) oder der Tatsache, dass sich die Teilnehmenden an Konventionen und Regeln in der Kommunikation untereinander halten, diese aber in die Randbedingungen des Modells verwiesen wurden, nicht immer als trennscharf.

Entsprechend der Ausrichtung des Modells kann dieses bezüglich wichtiger Fragestellungen, aber auch bezogen auf den Einfluss von Randbedingungen aus der eigenen Perspektive, keine Aussagen treffen. Alleine ein umfassender Katalog aller Randbedingungen erscheint als quasi unmögliches Projekt, das „vom Hölzchen zum Stöckchen führen“ würde. So bleiben wichtige Fragen (etwa die Auswahl eines Verfahrensformates) weiterhin ungeklärt.

Insgesamt bleibt das Fazit zum analytisch-deskriptiven Modell damit eher durchwachsen. Einerseits kann das Modell als Alternative zu den vielen normativen Untersuchungsansätzen in diesem Feld interpretiert werden. Es könnte in einer empirischen Anwendung neue Erkenntnisse generieren bzw. einen Zusammenhang zwischen verschiedenen bereits bestehenden empirischen Ergebnissen herstellen. Ferner haben sich im Zug der Diskussion einige interessante und neue Argumente ergeben, welchen ebenfalls in weiteren Überlegungen Raum gegeben könnte, z. B. der Frage welche weitere Konsequenzen aus der Idee der Hypostasierung für westliche Demokratien abgeleitet werden können, oder welche weitere Ideen sich aus der Analogie zwischen Wahlverfahren und Beteiligungsverfahren ergeben.

Andererseits stößt das Modell auch an viele Grenzen, die unter anderem mit vielen ungeklärten Fragen zusammenhängen, die im Bereich der theoretischen Grundlagen der sozialwissenschaftlichen Forschung existieren. Da nicht damit zu rechnen ist, dass diese Fragen in den nächsten Jahren zufriedenstellend gelöst werden können, bleibt der Ertrag des Modells beschränkt. Mit anderen Worten scheint es derzeit unwahrscheinlich, dass das analytisch-deliberative Modell in eine empirisch-analytische Erklärung von Beteiligungsverfahren umgewandelt werden kann.

Literatur

- Abels, Heinz 1998: Interaktion, Identität, Präsentation. Kleine Einführung in interpretative Theorien der Soziologie (2. Auflage). Wiesbaden, Westdeutscher Verlag.
- Abelson, Julia/ Forest, Pierre-Gerlier/ Eyles, John/ Casebeer, Ann/ Martin, Elisabeth/ Mackean, Gail 2007: Examining the Role of Context in the Implementation of a Deliberative Public Participation Experiment: Results from a Canadian Comparative Study. In: *Social Science and Medicine* 64, 2115–2128
- Abelson, Julia/Forest, Pierre-Gerlier/ Eyles, John/ Smith, Patricia/ Martin, Elisabeth/Gauvin, Francois-Pierre 2003: Deliberations about Deliberative Methods: Issues in the Design and Evaluation of Public Participation Processes. In *Social Science and Medicine*, 239-251.
- Alemann, Ulrich von 2003: Das Parteiensystem der Bundesrepublik Deutschland. (3.Auflage) Bundeszentrale für politische Bildung. Opladen, Leske und Budrich.
- Alemann, Ulrich von 2010 [unter Mitarbeit von Erbentraut, Philipp/ Walther, Jens]: Das Parteiensystem der Bundesrepublik Deutschland (4.Auflage) Wiesbaden, VS-Verlag
- Aristotele (Edghill, E.) 2008: The Categories. Im Internet: <http://www.gutenberg.org/files/2412/2412-h/2412-h.htm> (Zugriff am 05.12.2012)
- Arnstein, Sherry 1967: A Ladder of Participation. In: *Journal of the American Institute of Planners* July 1967: 216–224
- Arvai, Joseph 2003: Using Risk Communication to Disclose the Outcome of a Participatory Decision-Making Process: Effects on the Perceived Acceptability of Risk-Policy Decisions. In: *Risk Analysis* Vol 23, No 2, 2003: 281–289.
- Barnes, Samuel/ Kaase, Max 1979: Political Action. Mass Participation in Five Western Democracies. Beverly Hills/London, Sage.
- Baumgarten, Britta/ Rucht, Dieter 2013: Die Protestierenden gegen „Stuttgart 21“ – einzigartig oder typisch? In: Brettschneider, Frank/ Schuster, Wolfgang (Hg.): Stuttgart 21. Ein Großprojekt zwischen Protest und Akzeptanz. Wiesbaden, VS-Verlag 97–125

- Bebnowski, David/ Herman, Christoph/ Heyne, Lea/ Hoefl, Christoph/ Kopp, Julia/ Rugenstein, Jonas 2010: Neue Dimensionen des Protests? Ergebnisse einer explorativen Studie zu den Protesten gegen Stuttgart 21. Im Internet: <http://www.demokratie-goettingen.de/content/uploads/2010/11/Neue-Dimensionen-des-Protests.pdf>. (Zugriff am 09.03.2015)
- Bechmann, Gotthard/ Stehr, Nico 2000: Risikokommunikation und die Risiken der Kommunikation wissenschaftlichen Wissens. Zum gesellschaftlichen Umgang mit Nichtwissen. In: GAIA 9, No 2. 113–121
- Beck, Ulrich 1986: Risikogesellschaft. Auf dem Weg in eine andere Moderne. Frankfurt am Main, Suhrkamp
- Beck, Ulrich 2007: Weltrisikogesellschaft. Bonn, Bundeszentrale für Politische Bildung.
- Becké, Ana Belle/ Hartmann, Franz/ Hermann, Christoph/ Heyne, Lea/ Hoefl, Christoph/ Marg, Stine 2011: Die Proteste gegen den Flughafen Berlin-Brandenburg (BER/BBi). Eine explorative Analyse der Protestteilnehmer. Im Internet: http://www.demokratie-goettingen.de/content/uploads/2011/08/Stuttgart21_II.pdf. (Zugriff am 06.03.2015)
- Behnke, Joachim 2001: Die politische Theorie des Rational Choice: Anthony Downs. In: Brodocz, André/ Schaal, Gary (Hg.): Politische Theorien der Gegenwart II. 433–464
- Beierle, Thomas 1998: Public Participation in Environmental Decisions: An Evaluation Framework Using Social Goals. Discussion Paper 99-06. Im Internet: <http://ageconsearch.umn.edu/bitstream/10497/1/dp990006.pdf>. (Zugriff am 25.01.2012)
- Berger, Peter/ Luckmann, Thomas 1993 (1966): Die gesellschaftliche Konstruktion der Wirklichkeit. Eine Theorie der Wissenssoziologie. Frankfurt a. M., Fischer.
- Beyme, Klaus von 2003: Demokratiereform als Reform der parlamentarischen Demokratie. Offe, Claus (Hg.): Demokratisierung der Demokratie. Diagnosen und Reformvorschläge. Frankfurt, Campus 27–42.
- Bishop, Patrick/ Davis, Glyn 2002: Mapping Public Participation in Policy Choices. In: Australian Journal of Administration 61(1) March, 14–29

- Bora, Alfons 1999: Differenzierung und Inklusion. Partizipative Öffentlichkeit im Rechtssystem modernder Gesellschaften. Baden-Baden, Nomos.
- Bora, Alfons 2005: Einleitung 1: »Partizipation« als politische Inklusionsformel. In: Gusy, Christoph/ Haupt, Heinz-Gerhard (Hg.) Inklusion und Partizipation. Politische Kommunikation im historischen Wandel. Frankfurt am Main, Campus. 15–34
- Bora, Alfons/ Hausendorf, Heiko 2009a: Participation and Beyond: Dynamics of Social Positions in Participatory Discourse. In *Comparative Sociology* 8 2009. 602–625
- Bora, Alfons/ Hausendorf, Heiko 2009b: Governing Technology through Public Participation. In *Comparative Sociology* 8 477–489
- Boudon, Raymond 1980: Die Logik des gesellschaftlichen Handelns. Eine Einführung in die soziologische Denk- und Arbeitsweise. Neuwied/ Darmstadt, Leuchterland
- Braun, Kathrin/ Kropp Cordula 2010: Beyond Speaking the Truth? Institutional Responses to Uncertainty in Scientific Governance. In: *Science Technology Human Values* 2010, Vol. 35 771–782
- Brettschneider, Frank 2012: Protest gegen Infrastrukturprojekte: Konsequenzen für die Kommunikation von Vorhabensträgern. In: Magel, Holger (Hg.) Bürgerschaftliches Engagement in ländlichen Kommunen. Zwischen Wunsch und Wirklichkeit. Lehrstuhl für Bodenordnung und Landentwicklung/TU München, Materialsammlung Heft Nr. 44, 55–58
- Busche, Hubertus o. J. Erkenntnistheorie. In Beckermann, Ansgar/ Busche, Hubertus/ Heßbrüggen-Walter, Stefan/ Keutner, Thomas/ Lyssy, Ansgar: Einführung in die Theoretische Philosophie anhand ihrer Disziplinen. Hagen, Fernuniversität Hagen. Studienmanuskript. 27–73
- Butzlaff, Felix/ Hoefft, Christoph/ Kopp Julia 2013: »Wir lassen nicht mehr alles mit uns machen!« Bürgerproteste an und um den öffentlichen Raum, Infrastruktur und Stadtentwicklung. In: Marg, Stine / Geiges, Lars/ Butzlaff, Felix/ Walter, Franz (Hg.) Die neue Macht der Bürger. Was motiviert Protestbewegungen? Bonn, Bundeszentrale für politische Bildung. 46–91
- BWahlG (Bundeswahlgesetz) in der Fassung der Bekanntmachung vom 23. Juli 1993 (BGBl. I S. 12888, 1594), das zuletzt durch den Artikel 1 des Gesetzes vom 03. Mai 2016

- (BGBl. I S. 1062) geändert worden ist. Im Internet: <http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/bwahlg/gesamt.pdf>. (Zugriff am 19.01.2017)
- Catt, Helena/ Murphy, Michael 2003: What Voice for the People? Categorising Methods of Public Consultation. In: Australian Political Studies Association Vol. 38, No. 3 November, 407–421
- Chess, Caron/ Purcell, Kristen 1999: Public Participation and the Environment: Do We Know What Works? In: Environmental Science and Technology Vol. 33. No. 16, 2685–2692
- Claus, Frank/ Hampe, Julis/ Hinzke, Lena/ Lühr, Klemens/ Paust, Andreas/ Renkamp, Anna/ Versteyl, Andrea 2012: Mehr Transparenz und Bürgerbeteiligung. Prozessanalysen und Empfehlungen am Beispiel von Fernstraßen, Industrieanlagen und Kraftwerken. Bertelmann Stiftung, im Internet: <http://www.dialoggestalter.de/fileadmin/Media/Downloads/Studie-Buergerbeteiligung-Prozessanalysen-Infrastruktur.pdf>. (Zugriff am 21.05.2017)
- Coleman, James 1991: Metatheorie: Grundlagen der Sozialtheorie. Handlungen und Handlungssysteme. Band I. Oldenbourg: Wien.
- Collier, David/ Levitsky, Steven 1997: Democracy with Adjectives. Conceptual Innovation in Comparative Research. In World Politics 49, April 1997, 430–451
- Creighton, James 2005: The Public Participation Handbook. Making Better Decisions Through Citizen Involvement. San Francisco, Jossey-Bass.
- Crouch, Colin 2003: Postdemokratie. Frankfurt am Main, Suhrkamp.
- Dahl, Robert 1989: Democracy and Its Critics. New Haven: Yale University Press.
- Dahl, Robert/ Lindbloom, Charles 2000 (1953): Politics, Economics, and Welfare. With a New Introduction by the Authors. Brunswick/ London: Transaction Publishers.
- Descartes, René 2008 (1641): Betrachtungen über die Grundlagen der Philosophie. Im Internet: <https://www.gutenberg.org/files/27532/27532-h/27532-h.htm> (Zugriff 04.07.2017)
- Deth, Jan van 2009: Politische Partizipation. In: Kaina, Viktoria/ Römmle Andrea (Hg.): Politische Soziologie. Wiesbaden, VS-Verlag. 139–161

- Diekmann, Andreas 2005: Empirische Sozialforschung. Grundlagen, Methoden, Anwendungen (13. Auflage). Reinbeck, Rowohlt.
- Dienel, Peter 2002: Die Planungszelle - Zur Praxis der Bürgerbeteiligung. Demokratie funktioniert wieder. In Internet <http://library.fes.de/pdf-files/stabsabteilung/01234.pdf> (Zugriff am 21.02.2011)
- Dietz, Thomas/ Stern, Paul (Ed.) 2008: Public Participation in Environmental Assessment and Decision Making. Washington, National Academies Press.
- Dingler, Johannes 2003: Postmoderne und Nachhaltigkeit. eine diskurstheoretische Analyse sozialer Konstruktionen von nachhaltiger Entwicklung. München, Ökom.
- Easton, David 1965: A Systems Analysis of Political Life. New York/London/Sidney: Wiley
- Elster, Jon 1987: Die Subversion der Rationalität. Frankfurt/ New York: Campus
- Esser, Hartmut 1999a: Soziologie. Spezielle Grundlagen. Band 1: Situationslogik und Handeln. Frankfurt/ New York: Campus.
- Esser, Hartmut 1999b: Soziologie. Spezielle Grundlagen. Band 6: Sinn und Kultur. Frankfurt /New York: Campus.
- Esser, Hartmut 2000: Soziologie. Spezielle Grundlagen. Band 3. Soziales Handeln. Frankfurt/ New York: Campus.
- Evans, Robert/ Kotchetkova, Inna 2009: Qualitative Research and Deliberative Methods: Promise or Peril? In *Qualitative Research* 9 (5) 625–643.
- Fiorino, Daniel 1990: Citizen Participation and Environmental Risk: A Survey of Institutional Mechanisms. In: *Science, Technology, & Human Values*, 15, No.2, 226–243.
- Fischer, Severin 2011: Außenseiter oder Spitzenreiter? Das "Modell Deutschland" und die europäische Energiepolitik. In: *Aus Politik und Zeitgeschichte: Ende des Atomzeitalters*. Jg. 61, 46–47/2011, November 2011 15–22
- Foucault, Michel 1977: Überwachen und Strafen. Die Geburt des Gefängnisses. Frankfurt am Main, Suhrkamp.

- Franzen, Axel 2014: Antwortskalen in standardisierten Befragungen. Im Internet: http://www.soz.unibe.ch/unibe/wiso/soz/content/e23399/e682591/53_Baur_Blasius_bookprint_C51_2014_07_15_ger.pdf. (Zugriff am 17.08.2015)
- Fuchs, Dieter 2004: Modelle der Demokratie: Partizipatorische, Liberale und Elektronische Demokratie. Einleitung. In: Kaiser, André/ Zittel Thomas (Hg.): Demokratietheorie und Demokratieentwicklung. Festschrift für Graf Kielmansegg. Wiesbaden: VS-Verlag. 19–53
- Gabriel, Oscar/ Völkl, Kerstin 2004: Politische und soziale Partizipation. In Gabriel, Oscar/ Holtmann, Everhard et al. (Hg.): Handbuch Politisches System der Bundesrepublik Deutschland. München/ Wien: Oldenbourg. 523–573
- Gabriel, Oscar/ Völkl, Kerstin 2008: Soziale und politische Partizipation. In: Gabriel, Oscar/ Kropp, Sabine (Hg.): Die EU-Staaten im Vergleich. Strukturen, Prozesse, Politikinhalt (3. Auflage). Wiesbaden, VS-Verlag. 268–298
- Geißel, Brigitte 2004: Konflikte um Definitionen und Konzepte in der genderorientierten und Mainstream Partizipationsforschung – Ein Literaturüberblick. WSB Discussion Paper Nr. SP IV 2004 403. Im Internet: http://edoc.vifapol.de/opus/volltexte/2009/1512/pdf/iv04_403.pdf (Zugriff am 05.12.2012)
- Geißel, Brigitte/ Kersting, Norbert 2014: Zwischen Parteiendemokratie und partizipativen Innovationen – Beteiligungskultur in Deutschland. In: eNewsletter Wegweiser Bürgergesellschaft 12/2014 vom 20.06 2014. Im Internet: http://www.buergergesellschaft.de/fileadmin/pdf/beitrag_geissel_kersting_140620_end.pdf. (Zugriff am 26.08.2016)
- Geißler, Rainer 2008: Die Sozialstruktur Deutschlands. Zur gesellschaftlichen Entwicklung mit einer Bilanz zur Vereinigung (5. Auflage) Wiesbaden, VS-Verlag.
- Gerber, Marlène/ Bächtiger, André/ Fiket, Irena/Steenbergen, Marco/Steiner, Jürg 2014: Deliberative and non-deliberative persuasion: Mechanisms of opinion formation in EuroPolis. In: Internet: <http://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1177/1465116514528757> (Zugriff am 04.07.2017)

- GG (Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland). Bonn, Bundeszentrale für Politische Bildung 2004
- Goldschmidt, Rüdiger/ Scheel, Oliver/ Renn, Ortwin 2012: Wirkung und Effektivität von Dialogverfahren. Arbeitsbericht. In: Stuttgarter Beiträge zu Risiko- und Nachhaltigkeitsforschung
- González, Anihoa/ Gilmer, Alan/ Foley, Ronan/ Sweeney, John/ Fry, John 2008: Technology-aided participative methods in environmental assessments: An international perspective. In: Computers, Environment and Urban Systems 32, 303–316
- Goodin, Robert/ Dryzek, John 2006: Deliberative Impacts: The Macro-Political Uptake of Mini-Publics. In Politics and Society Vol 34, No.2 June, 219–244
- Gramper, C./ Turcanu, C.2009: Can Public Participation Help Managing Risks from Natural Hazards? In: Safety Sciences 47, 522–528
- Griffin, James 1986: Well-Being. Its Meaning, Measurement, and Moral Importance. Oxford, Clarendon.
- Habermas, Jürgen 1973: Wahrheitstheorien. In: Fahrenbach, Helmut (Hg.) Wirklichkeit und Reflexion. Walter Schulz zum 60. Geburtstag. Pfullingen, Neske 211–265
- Habermas, Jürgen 1995 (1981)a: Die Theorie des kommunikativen Handelns. Band 1: Handlungsrationalität und gesellschaftliche Rationalisierung. Frankfurt am Main, Suhrkamp
- Habermas, Jürgen 1995 (1981)b: Die Theorie des kommunikativen Handelns. Band 2: Zur Kritik der funktionalistischen Vernunft. Frankfurt am Main, Suhrkamp
- Habermas, Jürgen 1998: Faktizität und Geltung. Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaates. Frankfurt am Main, Suhrkamp.
- Haller, Max: 2003: Soziologische Theorie im systematisch-kritischen Vergleich (2. Auflage). Wiesbaden: VS-Verlag .
- Hardin, Garrett 1977: The Tragedy of the Commons. In: Baden, John/ Hardin, Garrett (Hg.): Managing the Commons. San Francisco, Freeman. 17–30.
- Heath, Joseph 2001: Communicative Action and Rational Choice. Cambridge/ London: MIT Press

- Heintz, Bettina 2004: Emergenz und Reduktion. Neue Perspektiven auf das Mikro-Makro-Problem. KZfSS, Jg.56 Heft 1, 1–31
- Hennen, Leonhard/ Petermann, Thomas/ Scherz, Constanze 2004: Partizipative Verfahren der Technikfolgenabschätzung und parlamentarische Politikberatung. Arbeitsbericht 96, TAB. Im Internet: <http://www.tab-beim-bundestag.de/de/pdf/publikationen/berichte/TAB-Arbeitsbericht-ab096.pdf>. (Zugriff am 04.02.2011)
- Hobbes, Thomas 2003 (1651): Leviathan. Erster und Zweiter Teil. Ditzingen, Reclam.
- Hutter, Swen/ Teune Simon 2012: Politik auf der Straße: Deutschlands Protestprofil im Wandel. In: Aus Politik und Zeitgeschichte 25–26, 9–16
- Irvin, Renée/ Stansbury, John 2004: Citizen Partizipation in Decision Making: Is It Worth the Effort? In: Public Administration Review, Jan/ Feb, 64, 1 55–65
- Jenkins-Smith, Hank/ Nohrstedt, Daniel/ Weible, Christopher/ Sabatier, Paul 2014: The Advocacy Coalition Framework: Foundations, Evolution, and Ongoing Research. In: Sabatier, Paul/ Weible, Christopher (Hg.): Theories of the Policy Process. Boulder, Westviewpress 183–224
- Jörke, Dirk 2011: Bürgerbeteiligung in der Postdemokratie. In Aus Politik und Zeitgeschichte. 1–2, 3. Januar 13–27.
- Jungermann, Helmut/ Pfister, Hans-Rüdiger/ Fischer, Katrin 1998: Die Psychologie der Entscheidung. Eine Einführung. Heidelberg/Berlin, Spektrum.
- Kaase, Max 2002: Politische Beteiligung. In Greifenhagen, Martin/ Greifenhagen, Sylvia (Hg.) Handwörterbuch zur politischen Kultur in der Bundesrepublik Deutschland. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag. 350–355
- Klages, Helmut 2014: Entwicklungsperspektiven der Bürgerbeteiligung auf kommunaler Ebene. Im Internet: http://www.buergergesellschaft.de/fileadmin/pdf/gastbeitrag_klages_140718.pdf. (Zugriff am 19.01.2017)
- Klages, Helmut 2015: Bürgerbeteiligung auf kommunaler Ebene. Verschiedene Ansätze einer Verstetigung und Institutionalisierung der Beteiligung. Heinrich-Böll-Stiftung. Policy Paper No.4. Im Internet: https://gutvertreten.boell.de/sites/default/files/policy_paper_04_helmut_klages.pdf. (Zugriff am 04.01.2017)

- Klappenbach, Doris 2011: *Mediative Kommunikation. Mit Rogers, Rosenberg & Co. konfliktfähig für den Alltag werden*. Paderborn, Junfermann.
- Kornelius, Bernhard/ Roth, Dieter 2004: *Politische Partizipation in Deutschland. Ergebnisse einer repräsentativen Umfrage*. Gütersloh, Bertelsmann Stiftung
- Korte, Karl-Rudolf 2013: *Zeitbilder. Wahlen in Deutschland (8. Auflage)*. Bonn, Bundeszentrale für Politische Bildung
- Kuhn, Thomas: 1989 (1962): *Die Struktur wissenschaftlicher Revolutionen (10. Auflage)* Frankfurt am Main, Suhrkamp.
- Kurbjuweit, Dirk 2010: *Der Wutbürger*. In: *Der Spiegel* 41, 26–27
- Kymlicka, Will 1997: *Politische Philosophie heute. Eine Einführung*. Frankfurt/ New York, Campus.
- Lauth, Hans-Joachim/ Wagner, Christoph 2002: *Gegenstand, grundlegende Kategorien und Forschungsfragen der ‚Vergleichenden Regierungslehre‘*. In Lauth, Hans-Joachim (Hg.) *Vergleichende Regierungslehre. Eine Einführung*. Wiesbaden, Westdeutscher Verlag. 15–40
- Leif, Thomas/ Rudolf, Speth 2003: *Lobbyismus in Deutschland. Fünfte Gewalt – einflussreich und unkontrolliert?* In: *Forschungsjournal Neue Soziale Bewegungen*, Jg. 16, Heft 3. 24–36
- Lepsius, Rainer 1993: *Demokratie in Deutschland. Soziologisch-historische Konstellationsanalysen. Ausgewählte Aufsätze*. Göttingen, Vadenhoeck & Ruprecht
- Lijphart, Arend 1999: *Patterns of Democracy. Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*. New Heaven/London, Yale University Press
- Lindenberg, Siegwart 1989: *Social Production Functions, Deficits, and Social Revolutions. Prerevolutionary France and Russia*. In: *Rationality and Society*. Vol. 1 July 1989. 51–77
- Luhmann, Niklas 1983: *Anspruchsinflation im Krankheitssystem. Eine Stellungnahme aus gesellschaftstheoretischer Sicht*. In: Herder-Dornreich, Philipp/ Schuller, Alexander: *Die Anspruchsspirale*. Stuttgart, Kohlhammer. 28–49

- Luhmann, Niklas 1987: Soziale Systeme. Grundriß einer allgemeinen Theorie. Frankfurt: Suhrkamp
- Luhmann, Niklas 1991a: Soziologie des Risikos. Berlin/New York, De Gruyter.
- Luhmann, Niklas 1991b: Soziologische Aufklärung 2. Aufsätze zur Theorie der Gesellschaft (4. Auflage) Opladen, Westdeutscher Verlag.
- Luhmann, Niklas 1993: Risiko und Gefahr. In: Krohn, Wolfgang/ Krücken Georg: Riskante Technologien: Reflexion und Regulation. Einführung in die sozialwissenschaftliche Risikoforschung. Frankfurt a.M., Suhrkamp 138–185
- Luhmann, Niklas 1998: Die Gesellschaft der Gesellschaft. Frankfurt am Main.
- Luhmann, Niklas 2001 (1969): Legitimation durch Verfahren (6. Auflage). Suhrkamp, Frankfurt am Main.
- Luhmann, Niklas 2004 (1995): Die Realität der Massenmedien. Wiesbaden, VS-Verlag.
- Luhmann, Niklas 2008: Ökologische Kommunikation. Kann die moderne Gesellschaft sich auf ökologische Gefährdungen einstellen (5. Auflage). Wiesbaden, VS-Verlag.
- Luhmann, Niklas 2009: Zur Komplexität von Entscheidungssituationen. In Soziale Systeme 15 Heft 1 3–35.
- Liotard, Jean-François 1993: Excerpts from The Postmodern Condition: A Report on Knowledge. In Natoli, Joseph/ Hutcheon, Linda (Hg): A Postmodern Reader. New York, State of New York Press. 71–88
- Liotard, Jean-François 2012 (1979): Das postmoderne Wissen. Ein Bericht. Wien, Passagen Verlag
- Marg, Stine/ Hermann, Christopher/ Hambauer, Verena/ Becké Ana Belle 2013: « Wenn man was für die Natur machen will, stellt man da keine Masten hin». Bürgerproteste gegen Bauprojekte im Zug der Energiewende. In: Marg, Stine/ Geiges, Lars/ Butzlaff, Felix/ Walter, Franz (Hg.) Die neue Macht der Bürger. Was motiviert Protestbewegungen. Bonn, Bundeszentrale für politische Bildung. 92–136
- Maturana, Humberto/ Varela, Francisco 1984: Der Baum der Erkenntnis. Die biologischen Wurzeln des menschlichen Erkennens. (3. Auflage). o. O: Goldmann

- Merkel Wolfgang/ Petring, Alexander 2011: "Partizipation und Inklusion". Demokratie in Deutschland 2011 – Ein Reprot der Friedrich-Ebert-Stiftung. In Internet: https://www.wzb.eu/sites/default/files/zkd/dsl/partizipation_und_inklusion.pdf. Zugriff 26.08.2015
- Merkel, Wolfgang 2014: Direkte Demokratie. Referenden aus demokratietheoretischer und sozialdemokratischer Sicht. Im Internet <http://library.fes.de/pdf-files/id/ipa/10581.pdf>. Friedrich Ebert Stiftung. (Zugriff am 26.08.2015)
- Merkel, Wolfgang 2015: Die Herausforderungen der Demokratie. In: Merkel, Wolfgang (Hg.) Demokratie und Krise. Zum schwierigen Verhältnis von Theorie und Empirie. Wiesbaden, VS-Verlag. 7–44
- Merkel, Wolfgang/ Weiffen, Brigitte 2012: Does Heterogeneity Hinder Democracy? In: *Comparative Sociology* 11 387–421
- Milbrath, Lester/ Goel, Madan 1977: *Political Participation. How and Why Do People Get Involved in Politics*. Chicago: Rand McNally.
- Mouffe, Chantal 2010: *Über das Politische. Wider die kosmopolitische Illusion*. Bonn, Bundeszentrale für politische Bildung
- Münker, Stefan/ Roesler, Alexander 2000: *Poststrukturalismus*. Stuttgart/Weimar, Metzler.
- Nanz, Patrizia/ Fritsche, Miriam 2012: *Handbuch Bürgerbeteiligung. Verfahren und Akteure, Chancen und Grenzen*. Bonn, Bundeszentrale für politische Bildung.
- Nida-Rümelin, Julian 1994: Reduktionismus und Holismus: In: Maier, Wolfgang/ Zoglauer, Thomas (Hg.): *Technomorphe Organismuskonzepte. Modellübertragungen zwischen Biologie und Technik*. Stuttgart, Frommann 25–46
- Nolte, Paul 2011: Von der repräsentativen zur multiplen Demokratie. In: *Aus Politik und Zeitgeschichte* 1–2, 5–12
- Nolte, Paul 2012: *Was ist Demokratie? Geschichte und Gegenwart*. Nördlingen, Beck.
- O'Faircheallaigh, Ciaran 2009: Public Participation and Environmental Impact Assessment: Purposes, Implications, and Lessons for Public Policy Making. In: *Environmental Impact Assessment Review* 30 19–27

- Offe, Claus 2003: *Demokratisierung und Demokratie. Diagnosen und Reformvorschläge*. Frankfurt
- Olson, Mancur 1998: *Die Logik des kollektiven Handelns. Kollektivgüter und die Theorie der Gruppen*. Tübingen, Mohr Siebeck.
- Parsons, Talcott 1966 (1937): *The Structure of Social Action. A Study in Social Theory with Special Reference to a Group of Recent European Writers*. New York, The Free Press.
- Parsons, Talcott 2002 (1964) *Sozialstruktur und Persönlichkeit*. Eschborn, Dietmar Klotz
- Parsons, Talcott/ Shils Edward 1962: *Values Motives, and Systems of Action*. In: Parsons, Talcott/ Shils, Edward (Hg.) *Toward a General Theory of Action*. Cambridge, University Press. 45–275
- Redlawsk, David/ Lau, Richard 2012: Chapter 3: Behavioral Decision Making. To appear in the *Oxford Handbook of Political Psychology*. Manuskript. Im Internet: <https://biometeorology.org/c21/pdfs/events/redlawsk.pdf> (Zugriff am 04.07.2017)
- Reed, Mark 2008: *Stakeholder Participation for Environmental Management. A Literature Review*. In: *Biological Conversation* 2008. Im Internet: <http://sustainable-learning.org/wp-content/uploads/2012/01/Stakeholder-participation-for-environmental-management-a-literature-review.pdf>. (Zugriff am 04.12.2012)
- Reiche, Danyel 2008: *Einführung: Die Energiepolitik. Die fossilen Energien sprengen die Wachstumsgrenzen*. Bundeszentrale für politische Bildung. Im Internet: <http://www.bpb.de/themen/A4NZJT.html>. (Zugriff am 28.02.2012)
- Renn, Ortwin 1991: *Risikokommunikation: Bedingungen und Probleme eines rationalen Diskurses über die Akzeptabilität von Risiken*. In: Schneider, Jörg (Hg.) *Risiko und Sicherheit technischer Systeme*. Basel: Birkhäuser. 193–209
- Renn, Ortwin 1996: *Ökologisch denken – sozial handeln: Die Realisierbarkeit einer nachhaltigen Entwicklung und die Rolle der Kultur- und Sozialwissenschaften*. In: Kastenholz, Hans/ Erdmann, Karl-Heinz/ Wolff, Manfred (Hg.): *Nachhaltige Entwicklung. Zukunftschancen für Mensch und Umwelt*. Berlin et al.. Springer 79–111
- Renn, Ortwin 2008: *Risk Governance. Coping with Uncertainty in a Complex World*. London/Sterling: Earthscan.

- Renn, Ortwin 2011: Wissen und Moral – Stadien der Risikowahrnehmung. In: *Aus Politik und Zeitgeschichte: Ende des Atomzeitalters*. Jg. 61, 46–47, November 3–7
- Renn, Ortwin 2013: Bürgerbeteiligung bei öffentlichen Vorhaben: Aktueller Forschungsstand und Folgerungen für die praktische Umsetzung. In: *One Stop Europe – Angewandte Bürgerbeteiligung. Dokumentation der Internationalen Hochschulkonferenz 18. und 19. April 2013, Ludwigsburg* 6–19
- Renn, Ortwin/ Schweizer, Pia-Johanna 2009: Inclusive Risk Governance: Concepts and Application to Environmental Policy Making. In: *Environmental Policy and Governance*, Vol 19, 174–185
- Renn, Ortwin/ Schweizer, Pia-Johanna/ Dreyer, Marion/ Klinke, Andreas 2007: *Risiko. Über den gesellschaftlichen Umgang mit Unsicherheit*. München, Oekom
- Renn, Ortwin/ Webler, Thomas 1998: Der kooperative Diskurs – Theoretische Grundlagen, Anforderungen, Möglichkeiten. In: Renn, O. Kastenholz, H./ Schild, P./ Wilhelm, U. (Hg.): *Abfallpolitik im kooperativen Diskurs. Bürgerbeteiligung bei der Standortsuche für eine Deponie im Kanton Aargau*. Zürich: Hochschulverlag AG an der ETH Zürich.
- Renn, Ortwin/ Webler, Thomas/ Wiedemann, Peter 1995: A Need for Discourse on Citizen Partizipation. Objectives of the Book. In: Renn, Ortwin/ Webler, Thomas/ Wiedemann, Peter (Hg.): *Fairness and Competence in Citizen Participation. Evaluating Models for Environmental Discourse*. 1–15
- Renn, Ortwin/ Zwick, Michael 1997: *Risiko- und Technikakzeptanz*. Berlin et al.: Springer
- Rhomberg, Markus 2009: *Politische Kommunikation. Eine Einführung für Politikwissenschaftler*. Schöningh, Paderborn. 139–260
- Roberts, Nancy 2004: Public Deliberation in an Age of Direct Citizen Participation. In *The American Review of Public Administration* 34 315–353
- Rose, Arnold 1973: Systematische Zusammenfassung der Theorie der symbolischen Interaktion. In: Hartmann, H. (Hg.): *Moderne amerikanische Soziologie. Neuere Beiträge zur soziologischen Theorie*. Stuttgart: Enke Verlag, 266–282
- Rowe, Gene/ Frewer, Lynn 2004: Evaluating Public-Participation Exercises: A Research Agenda. In *Science Technology Human Values* 29 No 4. 512–556

- Rowe, Gene/ Frewer, Lynn 2005: A Typology of Public Engagement Mechanisms. In Science Technology and Human Values 5 No 30, 251–290
- Rowe, Gene/ Frewer, Lynn: 2000. Public Participation Methods: A Framework for Evaluation. In Science, Technology & Human Values, 25, No. 1, 3–29
- Rowe, Gene/ Horlick-Jones, Tom/ Walls, John/ Poortinga, Wouter/ Pidgeon, Nick 2008: Analysis of a Normative Framework for Evaluating Public Engagement Exercises: Reliability, Validity and Limitations. In: Public Understanding of Science 17, 419–441
- Rucht, Dieter 1994: Modernisierung und neue soziale Bewegungen. Frankfurt/ New York, Campus
- RWE 2013: Akzeptanz für Grossprojekte. Eine Standortbestimmung über Chancen und Grenzen der Bürgerbeteiligung in Deutschland. Im Internet: <http://www.rwe.com/web/cms/mediablob/de/1716208/data/1701408/4/rwe/verantwortung/akzeptanzstudie/Akzeptanzstudie-als-PDF-herunterladen.pdf>. (Zugriff am 03.03.2014)
- Sartori, Giovanni 2006: Demokratietheorie (3. Auflage). Darmstadt, WBG
- Schlager, Alexander 2010: Die Proteste gegen „Stuttgart 21“. In: Sozial. Geschichte Online, 4 . 113–137
- Schmitz, Matthias 1983: Politische Beteiligung in der Demokratie – Begriff, Strukturen und Bedingungen. In: Gabriel, Oscar (Hg.) Bürgerbeteiligung und kommunale Demokratie. München, Minerva. 8–56
- Schnädelbach, Herbert, o. J. Probleme der Wissenschaftstheorie. Eine Philosophische Einführung. Hagen, Fernuniversität Hagen. Kursbuch: Kurseinheit 1. Grundfragen philosophischer Wissenschaftstheorie
- Schneider, Wolfgang 2005a: Grundlagen der soziologischen Theorie. Band 1: Weber– Parsons – Mead – Schütz (2.Auflage). Wiesbaden, VS-Verlag.
- Schneider, Wolfgang 2005b: Grundlagen der soziologischen Theorie. Band 2: Garfinkel – RC – Habermas – Luhmann (2. Auflage). Wiesbaden, VS-Verlag.
- Schnell, Rainer/ Hill, Paul/ Esser, Elke 2005: Methoden der empirischen Sozialforschung. (7. Auflage). Wien/ München: Oldenbourg

- Schroeter, Regina 2016: Quo Vadis – Citizen Participation in Germany. In DEMESCI – International Journal of Deliberative Mechanisms in Science Vol. 4 No. 1 July 65–81
- Schroeter, Regina/ Scheel, Oliver/ Renn, Ortwin/ Schweizer, Pia 2016: Testing the Value of Public Participation in Germany: Theory, Operationalization and Case Study on the Evaluation of Participation. In Energy Research & Social Science 13, 116–125
- Schröter, Regina 2009: (Systemische) Risiken ein Fall für die Theorie sozialer Systeme? Über die Einführung eines Risikobegriffes in die Systemtheorie unter Abgrenzung zu Niklas Luhmann. Magisterarbeit. Universität Stuttgart, Manuskript.
- Schröter, Regina 2015: Großprojekte im Spannungsfeld zwischen Pluralismus und Schließung. Welchen Beitrag können Öffentlichkeitsbeteiligungsverfahren im Umgang mit Protesten – auch gegen Projekte der Energiewende – leisten? Im Internet: http://www.netzwerk-buergerbe-teiligung.de/fileadmin/Inhalte/PDF-Dokumente/newsletter_beaetraege/nbb_beaetrag_schroeter_150709.pdf. (Zugriff am 14.08.2015)
- Schröter, Regina 2016: Proteste gegen Groß- und Infrastrukturprojekte – ein Vergleich. In Forschungsjournal Soziale Bewegungen Jg. 29, No. 1, 119–122
- Schumpeter, Joseph 2005 (1946): Kapitalismus, Sozialismus und Demokratie (8. Auflage). Tübingen/Basel, UTB Franke
- Schütz, Alfred/ Luckmann, Thomas 2003: Strukturen der Lebenswelt. Konstanz, UVK.
- Spencer-Brown, George 1997 (1969): Laws of Form. Gesetze der Form. Lübeck, Bohmeier.
- SpiegelONLINE 2013: Protest gegen Stuttgart 21 nimmt wieder Fahrt auf. Im Internet: <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/demo-protest-gegen-stuttgart-21-nimmt-wieder-fahrt-auf-a-885194.html>. (Zugriff am 18.08.2015)
- Stadt Heidelberg 2015: Leitlinien für mitgestaltende Bürgerbeteiligung in der Stadt Heidelberg. Im Internet: http://www.heidelberg.de/site/Heidelberg_ROOT/get/documents_E-883021685/heidelberg/Objektdatenbank/12/PDF/12_pdf_Buergerbeteiligung_Leitlinien_Komplettfassung.pdf. (Zugriff am 04.01.2016)

- Stirling, Andrew 2006: Analysis, Participation and Power: Justification and Closure in Participatory Multi-Criteria Analysis. In: Land Use Policy 23 95–107
- Strecker, Marius 2014: Bürgerdialog und Bürgerbeteiligung bei Infrastrukturprojekten. In: Schleissing, Stephan/ Widmann, Bernhard (Hg.): Energiewende. Ein Bürgerprojekt auf dem Prüfstand. München, TTN Edition 3, 43–51
- Südwestpresse (ohne Autor) 2015: NABU gegen Windkraft auf Ehinger Alb. Artikel vom 26.02.2015. Im Internet: <http://www.swp.de/ehingen/lokales/ehingen/Print-Ent-ruestung-Windkraft-Ortsverband-Ablehnung-Windrad-Naturschutzbund-Osterholz-Gruene-Nabu-gegen-Windkraft-auf-der-Ehinger-Alb;art4295,3070841>. (Zugriff am 14.04.2015)
- Teorell, Jan/ Torcal, Mariano/ Motero, José 2006: Political Participation. Mapping the Terrain. In: Montero José/ Westholm, Anders/ Deth, Jan van (Hg.): Citizenship and Involvement in European Democracies. London/ New York: Routledge. 334–414
- Tversky, Amos/ Kahneman, Daniel 1981: The Framing of Decisions and the Psychology of Choice. In Science Vol. 211, 453–457
- VDI 7000 2013: Frühe Öffentlichkeitsbeteiligung bei Industrie- und Infrastrukturprojekten. Entwurf.
- Verba, Sidney/ Nie, Norman 1972: Participation in America. New York, Harper and Row.
- Vetter, Angelika 2008: Lokale Bürgerbeteiligung: Ein wichtiges Thema mit offenen Fragen. In Vetter, Angelika (Hg.): Erfolgsbedingungen lokaler Bürgerbeteiligung. Wiesbaden, VS-Verlag. 9–27
- Vetter, Angelika/ Klages, Helmut/ Ulmer, Frank 2013: Bürgerbeteiligung braucht Verstetigung und Verlässlichkeit; Gestaltungselemente einer dauerhaften und systematischen Bürgerbeteiligung in Städten und Gemeinden. In: Der Moderne Staat; Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management Vol.6, No 1 253–271
- Vorländer, Hans 2014: Grundzüge der athenischen Demokratie. Im Internet: <http://www.bpb.de/175892/grundzuege-der-athenischen-demokratie?p=all>. (Zugriff am 03.07.2017)
- Walter, Franz 2013: Bürgerlichkeit und Protest in der Misstrauensgesellschaft. Konklusion und Ausblick. In :Marg, Stine/ Geiges Lars/ Butzlaff Felix/ Walter, Franz (Hg.) Die

- neue Macht der Bürger. Was motiviert Protestbewegungen. Bonn, Bundeszentrale für politische Bildung. 299–341
- Weber, Max o.J (1922): *Wirtschaft und Gesellschaft*. Paderborn, Voltmedia
- Webler, Thomas 1999: *The Craft and Theory of Public Participation: A Dialectical Process*. In: *Risk Research*, 2, No. 1, 55–71
- Webler, Thomas/ Renn, Ortwin 1995: *A Brief Primer on Participation: Philosophy and Practice*. In: Renn, Ortwin/ Webler, Thomas/ Wiedemann, Peter (Hg.): *Fairness and Competence in Citizen Participation. Evaluating Models for Environmental Discourse*. Dordrecht et al.. Kluwer 17–33
- Webler, Thomas/ Tuler, Seth 2002: *Unlocking the Puzzle of Public Participation*. In: *Bulletin of Science, Technology and Society* Vol 22. No 3, June 179–189
- Webler, Thomas/ Danielson, Stentor/ Tuler, Seth 2009: *Using Q-Method to reveal Social Perspectives*. In *Environmental Research*. Greefield MA, Social nad Environmental Research Institute.
- Webler, Thomas/ Tuler, Seth/ Rosa, Eugene 2011: *Technical Appendix: Principles for Appropriate and Effective Public and Stakeholder Engagement*. Prepared for the Blue Ribbon Commission on America's Nuclear Future. Manuskript
- Wesselink, Anna/ Jouni, Paavola/ Fritsch, Oliver/ Renn, Ortwin 2011: *Rationales for Public Participation in Environmental Policy and Governance: Practitioners' Perspectives*. In: *Environment and Planning A*, Volume 43 2688–2704
- Willke, Helmut 2005: *Welche Expertise braucht die Politik?* In: Bogern, Alexander/ Torgeresen, Helge (Hg.) *Wozu Experten? Ambivalenzen der Beziehung von Wissenschaft und Politik*. Wiesbaden, VS-Verlag. 39–57
- Wilson, Thomas 1973: *Theorien der Interaktion und Modelle soziologischer Erklärung*. In: *Arbeitsgruppe Bielefelder Soziologien (Hg.) Alltagswissen, Interaktion und gesellschaftliche Wirklichkeit. Band 1 Symbolischer Interaktionismus und Ethnomethodologie*. Reinbek bei Hamburg, Rowohlt. 54–79
- Zahariadis, Nikolaos 2014: *Ambiguity and Mutiple Streams*. In: Sabatier, Paul/ Weible, Christopher (Hg.): *Theories of the Policy Process*. Boulder, Westviewpress 25–58

Zima, Peter 2014: Moderne/Postmoderne. Gesellschaft, Philosophie, Literatur. (3.Auflage).
Tübingen, Francke

Anhänge

Anhang i) Proteste gegen Groß- und Infrastrukturprojekte – eine Interpretation

Zur Thematik der Merkmale gegenwärtiger Proteste gegen Groß- und Infrastrukturprojekte und dem Beitrag, den Bürgerbeteiligungserfahren dazu leisten können, wurden bereits, basierend auf der Literatur, den Inhalten von Kapitel 3 und diesem Anhang drei Artikel veröffentlicht. Die Artikel sind an einigen Stellen aus Gründen der Transparenz zitiert, bzw. basieren die Artikel z. T. wörtlich auf dem untenstehenden Text. Da auch in Kapitel 3 an einigen Stellen stark auf das Material zurückgegriffen wurde, sind einige Textstellen auch mit den in Kapitel 3 bereits als veröffentlicht gekennzeichneten Teilen identisch.

- 1) *Schröter, Regina 2015: Großprojekte im Spannungsfeld zwischen Pluralismus und Schließung. Welchen Beitrag können Öffentlichkeitsbeteiligungsverfahren im Umgang mit Protesten – auch gegen Projekte der Energiewende – leisten? In Internet: http://www.netzwerk-buergerbeteiligung.de/fileadmin/Inhalte/PDF-Dokumente/newsletter_beitraege/nbb_beitrag_schroeter_150709.pdf. (Zugriff am 14.08.2015)*
- 2) *Schröter, Regina 2016: Proteste gegen Groß- und Infrastrukturprojekte – ein Vergleich. In *Forschungsjournal Soziale Bewegungen* Jg. 29, No. 1 2016. 119–122*
- 3) *Schroeter, Regina 2016: Quo Vadis – Citizen Participation in Germany. In *DEMESCI – International Journal of Deliberative Mechanisms in Science* Vol. 4 No. 1 July 2016. 65–81*

Im Text wird der Begriff „GI-Proteste“ gebraucht. Der Begriff bezieht sich auf Proteste gegen Groß- und Infrastrukturprojekte, die seit 2000 stattfinden, und wird zur besseren Lesbarkeit im Text anstelle von „Proteste gegen Groß- und Infrastrukturprojekte“ verwendet

Spätestens seit den über Wochen andauernden Demonstrationen gegen das Bahnprojekt „Stuttgart 21“ werden Proteste gegen Groß- und Infrastrukturprojekte („GI-Proteste“) öffentlich rezipiert und diskutiert. Die Debatte ist geprägt von Begriffen wie „Wutbürgertum“, „Politikverdrossenheit“ und anderen. Neben der Suche nach den Ursachen dieser Proteste wird diskutiert, inwiefern die parlamentarische Demokratie Deutschlands reformiert werden sollte, um Derartiges zukünftig zu vermeiden (vgl. Geißel/Kersting 2014: 13f.; Hutter/Teune 2012: 9; Schröter 2016: 119; Schroeter 2016: 67, 72).

Diese Tatsache erscheint erstaunlich, denn das demokratische System Deutschlands besteht seit mehr als 60 Jahren. In dieser Zeit wurden viele Großprojekte beschlossen, die teilweise

massive Proteste mit mehr als 100 000 Teilnehmern hervorriefen. Auch der stärkere Einbezug der Bürger wurde von vielen Demonstrierenden bereits seit den 1960er Jahren gefordert (vgl. Nolte 2012: 366; Rucht 1994: 263, Schröter 2016: 119; Schroeter 2016: 67). Doch erst seit wenigen Jahren scheint es einen gesellschaftlichen Konsens darüber zugeben, dass die Bürger stärker partizipativ in Entscheidungsprozesse einbezogen werden sollen. Das folgende Kapitel untersucht, inwiefern der Zusammenhang gerechtfertigt erscheint zwischen der Diagnose von Protesten gegen Groß- und Infrastrukturprojekte als Symptome aktueller Problemstellungen „der Demokratie“ und dem Einsatz partizipativer Verfahren als geeigneter Lösung (Schroeter 2016: 67).

Die Argumentation in diesem Rahmen entfaltet sich schrittweise. Zunächst beschäftigt sie sich mit der Frage, inwiefern die gegenwärtigen Proteste gegen „GI-Projekte“ sich von den Protesten in den 1980er Jahren unterscheiden (2.1). Die identifizierten Merkmale der „GI-Proteste“ zeigen einen Wandel in der Haltung der Protestierenden. In Abschnitt 2.2 wird unter Rückgriff auf modernisierungstheoretische Argumente diskutiert, inwiefern die Merkmale auf einen gesellschaftlichen Wandel hinweisen, der über die Gruppe der Protestierenden hinausreicht. Dahinter steht die Überlegung, dass die Veränderung des institutionellen Gefüges einer Demokratie nicht gerechtfertigt erscheint, aufgrund einer im Vergleich zur Gesamtbevölkerung relativ geringen Anzahl Protestierender. Außerdem werden die Überlegungen dazu führen, die Merkmale der gegenwärtigen Proteste gegen Groß- und Infrastrukturen zu plausibilisieren. In Abschnitt 2.3 werden die Überlegungen genutzt, um Reformvorschläge zu untersuchen, die die Inklusion der Bürger in politische Entscheidungsprozesse forcieren. Die Interpretationen dieses Kapitels zeigen, dass die Proteste auf soziale Verdrängungsprozesse bezogen werden können, die als Problem für die Entscheidungsfindung in modernen Demokratien in Erscheinung treten. Bürgerbeteiligung reagiert mit ihren Vorzügen auf diese Problemstellungen. Allerdings vermag sie die identifizierten Probleme nicht vollständig zu lösen. Anschließend an diese Feststellung werden einige Grenzen und Probleme des Vorschlags diskutiert, die derzeit nur begrenzt in die Debatte einfließen.

Diese drei Schritte entfalten eine Interpretation, die das zugrunde gelegte Verständnis des Ausgangsproblems dieser Arbeit darstellt. Dabei ist zu beachten, dass die Interpretation viele verschiedene Forschungsfelder der Sozial- und Politikwissenschaften, teilweise auch der Philosophie berührt. Eine vollständige, tiefgreifende Reflexion der Diskurse ist mit Rück-

sicht auf die Fragestellung dieser Arbeit nicht möglich. Der Text stellt eine Verdichtung vielfältigsten Materials dar. Die Interpretationen sind eine mögliche, jedoch nicht notwendige Sichtweise auf das Ausgangsproblem.

Die neuen sozialen Bewegungen und die „GI- Proteste“

Die neuen sozialen Bewegungen sollen durch die Betrachtung dreier Kernpunkte von den „GI-Protesten“ abgegrenzt werden. Diese sind 1. ihre sozialstrukturellen Merkmale, 2. ihre Organisation, sowie 3. ihre normative Grundhaltung (vgl. Rucht 1994: 154).

Beispielhaft für die neuen sozialen Bewegungen wird dabei hauptsächlich die Ökologiebewegung betrachtet. Sie ist eine der großen sozialen Bewegungen, die es in Deutschland gab, und eng verbunden mit der Thematik der Proteste gegen Groß- und Infrastrukturprojekte. Um die Merkmale der „GI-Proteste“ herauszuarbeiten, wurde Material aus verschiedenen empirischen Studien gesammelt, das meist im Rahmen von Demonstrationen erhoben wurde, aber auch Material, das aus anderen Quellen stammt¹.

Sozialstrukturelle Merkmale

Geschlecht: Ob in Bezug auf die Proteste der Neuen Sozialen Bewegungen der 1980er Jahre oder in Bezug auf aktuelle politische Proteste – hinsichtlich des Geschlechts der Protestierenden kann davon ausgegangen werden, dass Frauen sich tendenziell weniger politisch beteiligen. Entsprechend wird von den meisten Autoren unabhängig von den konkreten Protestereignissen hervorgehoben, dass sich mehr Männer als Frauen unter den Protestierenden befinden. Wie stark das Ungleichgewicht zwischen den Geschlechtern dabei ist, hängt vom Thema und der konkreten Gruppierung ab (vgl. Bebnowski et al.. 2010: 6; Becké et al.. 2011: 6; Rucht 1994: 251 ; Schröter 2016: 119; Walter 2013: 313).

Obwohl keine systematischen Daten für die Ökologiebewegung vorliegen, können sowohl themenabhängige Schwankungen als auch die Unterrepräsentation von Frauen über verschiedene Ereignisse hinweg angenommen werden. Rucht geht auf Basis mehrerer Eurobarometerumfragen im Zeitraum zwischen 1982–1989 sowie auf Basis der Daten des World-Value-Survey 1981/82 von einem Anteil von knapp 50 % Frauen unter Aktivisten aus (vgl. Rucht 1994: 251; Schröter 2016: 119)

Auch aktuelle Proteste z. B. im Zusammenhang mit Themen wie Energie und Stadtentwicklung weisen diese Tendenzen auf. In Bezug auf die Proteste gegen Groß- und Infrastrukturprojekte gaben in der Studie zu „Stuttgart 21“ des Göttinger Instituts für Demokratieforschung etwas mehr als 40 % der Befragten an, weiblich zu sein. In der Studie zu Protesten gegen den BBI desselben Instituts waren es 35 % (vgl. Bebnowski et al.. 2010: 6; Becké et al.. 2011: 6).

Einkommen: Bei der Frage des Einkommens erweist sich die Datenlage als schwierig. In vielen der vorliegenden Studien, deren Datenbasis die Befragung von Demonstrationsteilnehmenden ist, wird das Einkommen nicht direkt abgefragt. Die Autoren dieser Studien verzichten auf diese Frage, da sie häufig nicht oder falsch beantwortet wird (vgl. Franzen 2014: 668). Die Daten, die in diesem Rahmen erhoben wurden, weisen jedoch alle in eine ähnliche Richtung:

Für die Neuen Sozialen Bewegungen kann auf Grundlage einer repräsentativen Bevölkerungsumfrage geschlossen werden, dass es sich tendenziell um Menschen mit eher höherem Einkommen handelt (vgl. Hutter/Teune 2012: 13).

Im Rahmen von Protesten gegen Groß- und Infrastrukturprojekte lässt sich dies ebenfalls feststellen. Daten vom BBI-Protest 2011 zeigen ein überdurchschnittlich hohes Einkommen der Protestierenden (vgl. Becké et al.. 2011: 5). Baumgarten und Rucht gehen in einer Analyse zu den Protesten gegen „Stuttgart 21“ aufgrund der beruflichen Einbindung der Befragten von einem ähnlichen Befund aus (vgl. Baumgarten/Rucht 2013: 103f.). Sie fassen in ihrer Untersuchung zusammen, dass die Teilnahme von eher wohlhabenden, männlichen Personen an Protesten nicht ungewöhnlich im Vergleich zu anderen Protestereignissen ist. Sie kann durch das erhöhte politische Interesse dieser Gruppe erklärt werden (vgl. Baumgarten/Rucht 2013: 103f.).

Bildung: Weniger umstritten ist die überdurchschnittlich hohe formale Bildung der Protestierenden. Diese kann für die Ökologiebewegung auf Basis von Eurobarometerdaten im Zeitraum von 1982–1989 angenommen werden. Je gebildeter eine Person ist, desto wahrscheinlicher unterstützt diese Person die ökologische Bewegung. Diese Unterstützung ist dabei im

Vergleich zum Anteil der besser Gebildeten in der Grundgesamtheit überproportional. Umgekehrt lässt sich beobachten, dass sich die Gegner der Ökologiebewegung überproportional aus den weniger gebildeten Personen zusammensetzen, im Vergleich zur Gesamtbevölkerung (vgl. Rucht 1994: 252; Schröter 2016: 119).

Auch [während der Proteste gegen Groß- und Infrastrukturprojekte z. B. in Stuttgart konnte festgestellt werden, dass über 70 % der Befragten über Abitur, 40 % über eine abgeschlossene Hochschulausbildung verfügten (vgl. Bebnowski et al.. 2010: 5)] (Schröter 2016: 119). Die Überrepräsentation sehr gut ausgebildeter Demonstrierender lässt sich auf andere Protestereignisse, z. B. im Rahmen der Energiewende oder Proteste in München und Berlin, übertragen (vgl. Becké et al.. 2011: 5; Butzlaff et al.. 2013: 74; Marg et al.. 2013: 96; Schröter 2015: 2).

Entsprechend ihrer Bildungsabschlüsse sind die Demonstrierenden informiert oder informieren sich. In einer Studie zu Protestereignissen im Rahmen der Energiewende finden die Autoren einen starken fachlichen Bezugspunkt der Beteiligten, im Sinne ihrer beruflichen Orientierung. Viele der Befragten sind oder waren in Berufen mit naturwissenschaftlichem oder technischem Hintergrund tätig. Aus ihren Berufen ist dieser Personenkreis es gewohnt, sich neues Wissen anzueignen. Die Projektgegner verfügen über profundes Wissen, nicht unbedingt aufgrund ihrer beruflichen Ausbildung, sondern aufgrund ihrer grundsätzlichen Fähigkeit, sich Wissen anzueignen (vgl. Marg et al.. 2013: 97).

Bei den Protesten gegen „Stuttgart 21“ können einige Parallelen abgeleitet werden. Hier wird erwähnt, dass die Proteste auffallend oft begleitet wurden durch Veranstaltungen neben und während den Demonstrationen. Diese erhoben sowohl kulturelle, künstlerische aber auch intellektuelle Ansprüche. Die Künstler der Stadt trugen zur Inszenierung der Proteste bei. Zwei bekannte Persönlichkeiten – Volker Lösch (Theaterregisseur) und Walter Sittler (Schauspieler) – bekannten sich öffentlich gegen „Stuttgart 21“ und wurden im Verlauf der Proteste gewissermaßen zu Galionsfiguren des Protests (vgl. Schlager 2010: 121). Während der Proteste spielte Kunst und Kultur eine Rolle: Beispielsweise fanden im Zuge der Demonstrationen musikalische Darbietungen statt. Dabei wurde unter anderem klassische Musik durch professionelle Musiker zu Gehör gebracht (vgl. Butzlaff et al.. 2013: 68). Daneben fanden Fachvorträge zu ökologischen, architektonischen und geologischen Fragestellungen

statt (vgl. Schlager 2010: 121). „Der Protest ähnelt manchmal einer Volksuni unter freiem Himmel“ (Schlager 2010: 121).

Entsprechend argumentieren die Protestierenden auf hohem Niveau: Dabei ist zu beobachten, dass sie zum Teil ein Projekt mithilfe sachlicher Argumente völlig in Frage stellen, indem sie z. B. den Gesamtnutzen für die Gesellschaft bezweifeln, oder sachliche Argumente nutzen, um einzelne Aspekte des Projektes, z. B. dessen Kosten, zu kritisieren (vgl. Brettschneider 2012: 55; Renn 2013: 7; Strecker 2014: 45). Sehr häufig liegen im Rahmen solcher Argumentationen mehrere widersprüchliche Gutachten zur Beurteilung eines Projektes vor. Diese werden teilweise von den Protestgruppen in Auftrag gegeben (vgl. Renn 2013: 7).

Alter: In der Altersstruktur unterscheiden sich die Protestereignisse im Rahmen der Ökologiebewegung von den Protesten gegen Groß- und Infrastrukturprojekte: Im Rahmen der Proteste gegen Groß- und Infrastrukturprojekte wird der Altersdurchschnitt der Protestierenden von den meisten Autoren als ungewöhnlich hoch beschrieben. Für die urbanen Protestbewegungen in Hamburg, deren Fokus das Zusammenleben in und der Protest gegen die Gentrifizierung einzelner Stadtviertel war, [in München und Berlin während der Proteste gegen die Erweiterung/Neubau der städtischen Flughäfen und während Protesten gegen Bauprojekte im Zuge der Energiewende wird diese Diagnose gestellt (vgl. Becké et al.. 2011: 5f.; Butzlaff et al.. 2013: 53, 59; Marg et al.. 2013: 97; Rucht 1994: 254)] (Schröter 2016: 119). Auch im Rahmen von „Stuttgart 21“ wurde festgestellt, dass 75 % der Befragten über 35 Jahre, 20 % der Befragten über 55 Jahre alt waren (vgl. Bebnowski et al.. 2010: 5; Marg et al.. 2013: 96).

Baumgarten und Rucht erarbeiten in ihrer Studie zu „Stuttgart 21“ ähnliche empirische Zahlen: Ein Vergleich zeigt, dass die über 64-jährigen 14 % der Demonstrierenden stellen und in der Gesamtbevölkerung zu 18 % vertreten sind. Die Autoren konkludieren, dass die typischen Demonstranten gegen „Stuttgart 21“ entgegen dem massenmedial gezeichneten Bild nicht überwiegend der älteren Generation angehören. Sie waren zwar im Vergleich zu anderen Demonstrationen bei den Protesten gegen „Stuttgart 21“ stark vertreten, dass aber die Proteste vorwiegend eine Sache der Älteren gewesen sei, ist nicht richtig (vgl. Baumgarten/Rucht 2013: 103, 122).

Organisation

Die Organisation der Neuen Sozialen Bewegungen mit den „neuen Protesten“ zu vergleichen ist etwas schwierig, da die „neuen Proteste“, etwa gegen Großprojekte im Rahmen der Energiewende, im Vergleich zu der langen Entwicklungsgeschichte der Ökologiebewegung quasi noch in den Kinderschuhen stecken. Dennoch können einige Parallelen und Unterschiede differenziert werden.

Für die Ökologiebewegung können drei Grundmuster der Organisation nachgezeichnet werden. Zunächst lässt sich feststellen, dass die Bewegung in ihrer ersten Phase von vielen lokalen Gruppierungen getragen wurde. Diese Gruppierungen fanden sich am Ende der 1970er Jahre in fast allen größeren Städten nicht nur zum Thema Ökologie. [Strukturell ähnelten diese Gruppen Bürgerinitiativen. Ihr Fokus schwankte zwischen einer lokalen Ausrichtung und der Initiation von Großdemonstrationen mit bis zu 100.000 Teilnehmenden. Besonders um letztere zu organisieren, waren die Protestgruppen in losen Netzwerken organisiert. Für diese entwickelten sich meist unter dem Bezug zu einem konkreten politischen Thema regionale und nationale Koordinationsstellen. Die erhoben häufig keinen Anspruch die einzelnen unter ihnen organisierten Gruppen zu repräsentieren. Die Organisation blieb damit eher dezentral und wenig hierarchisch (vgl. Nolte 2012: 366; Rucht 1994: 263)] (Schröter 2016: 120).

[Neben diesen Protestgruppen wurde ein Teil der Ökologiebewegung auch von Umwelt- und Naturschutzverbänden getragen.] (Schröter 2016: 120) Naturschutzverbände haben in Deutschland eine lange Tradition, die weit über die Neuen Sozialen Bewegungen hinausreicht. Mit den Neuen Sozialen Bewegungen veränderte sich allerdings häufig das Profil dieser traditionellen Verbände: Sie vertraten zunehmend offensivere Positionen im Bereich Umweltschutz. [Im Bereich der politischen Ökologie wurde als eine der wichtigsten Verbände 1975 der BUND (Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland) gegründet. Darüber hinaus erweiterte sich das Spektrum der Naturschutzverbände unter anderen um Umweltschutzorganisationen wie Greenpeace Deutschland oder eine deutschen Sektion des WWF (vgl. Rucht 1994: 264; Schroeter 2016, 69).

Als drittes Grundmuster kann die 1980 erfolgte Gründung der Grünen als Bundespartei interpretiert werden.] (Schröter 2016: 120) Seit etwa 1978 hatten verschiedene grüne bzw.

alternative Wahllisten bestanden, die in dieser neuen Partei zusammengefasst wurden. Innerhalb von ca. 10 Jahren zählten die Grünen knapp 40.000 Mitglieder. 1998 erreichte die Mitgliederzahl mit etwas mehr als 50.000 ihren bislang höchsten Stand und war bis 2008 wieder leicht rückläufig (vgl. Rucht 1994: 265f.; Alemann 2010: 171).

Bei den Protesten im Rahmen der Energiewende spielen auf lokaler Ebene ebenfalls Bürgerinitiativen eine wichtige Rolle. Diese lokalen Protestgruppen umfassen jedoch nur einen „harten Kern“ von einigen wenigen Aktivisten. Dies ist meist dem Umstand geschuldet, dass auch die absolute Zahl der Protestierenden z. B. gegen Windkraftanlagen aufgrund der geringen Siedlungsdichte auf dem Land eher klein ist. Die lokalen Protestgruppen organisieren zwar auch Demonstrationen, können aber nur selten mehr als einige hundert Menschen aktivieren. Die Gruppe der Aktiven in den „neuen Protesten“ überschneidet sich nur zu einem kleinen Teil mit den Aktivisten während der Neuen Sozialen Bewegungen. Meistens werden Aktivisten zum ersten Mal zivilgesellschaftlich aktiv, z. B. als Sprecher einer Bürgerinitiative. Etwa 15 % der Aktivisten lassen sich der Ökologiebewegung zuordnen, da sie Kontakte zu Umweltschutzorganisationen wie z. B. dem BUND unterhalten (vgl. Marg et al. 2013: 94–99).

Einige der Protestgruppen sind mithilfe von Protestplattformen im Internet vernetzt. Diese Plattformen sind hauptsächlich Seiten, die zu einem bestimmten Thema, z. B. Windkraft, lokale Protestgruppen auflistet und die Homepages der jeweiligen Gruppen verlinkt, zum Teil aber auch inhaltlich sich mit den Themen auseinandersetzt (z. B. unter <http://www.windkraftgegner.de> oder <http://www.epaw.org>)

Neben den lokalen Protestgruppen müssen Proteste gegen Großprojekte in urbanen Gebieten unterschieden werden: So umfassten die Demonstrationen gegen „Stuttgart 21“ teilweise mehrere tausend Personen (vgl. SpiegelONLINE 2013: o. S.). Die betrachteten Studien zu Protesten gegen GI-Projekte zeigen, dass die Teilnehmenden an den Protesten bereits Vorerfahrungen mit zivilgesellschaftlichem Engagement oder Protesten haben. Nur ein kleiner Teil der Befragten gab an, zum ersten Mal aktiv zu werden. Beim BBI-Protest gaben 14 % der Befragten an, noch nie an Aktivitäten des politischen Protests teilgenommen zu haben (vgl. Becké et al. 2011: 6). Beim Protest gegen „Stuttgart 21“ zeichnet sich ein ähnliches Bild ab, auch hier hatten knapp 16 % keinerlei Vorerfahrungen mit politischen Protesten (vgl. Bebnowski et al. 2010: 7).

Die Vorerfahrung der Protestierenden ist aus mindestens zwei Gründen wichtig: Erstens können diese Erfahrungen die Argumentationsstrategien der Protestierenden beeinflussen. Darunter fällt z. B. der Effekt, dass Einwände gegen ein Projekt vorgebracht werden, obwohl die Gegenargumente andere sind. Häufig werden derartige Argumente vorgebracht, weil die Protestierenden glauben, dass es sich um überzeugendere Argumente handelt. Mit dem Verschweigen der eigentlichen Einwände sollen die Chancen erhöht werden, auf das Projekt erfolgreich Einfluss zu nehmen (vgl. Brettschneider 2012: 55; Strecker 2014: 46).

Zweitens unterhalten erfahrene Akteure der Protestbewegungen häufig Netzwerke, z. B. zu den Massenmedien. Sie wissen, wie Proteste wirksam inszeniert werden können. Besonders deutlich wird diese Art der Professionalisierung am Beispiel der Bewegungsstiftung. Sie wurde 2002 gegründet und fördert BewegungsförderInnen in Vollzeit. Diese haben eine beratende und unterstützende Funktion für Bewegungen, beispielsweise, wenn große Aktionen geplant und organisiert werden müssen, oder in Zeiten der Flaute (vgl. Walter 2013: 309)

Normative Grundhaltung

Generell wurde der Protest von Anhänger der Neuen Sozialen Bewegungen als Protest für übergeordnete Ziele verstanden, etwa in dem Sinne, dass der unbelebten Umwelt eine politische Stimme verliehen wurde (Vgl. Schröter 2016: 120). [Entsprechend lässt sich die Ökologiebewegung mit postmaterialistischen Werthaltungen in Verbindung bringen.] (Schröter 2016:120) Diese Werthaltung, war zunächst sowohl im politisch linken als auch rechten Spektrum anschlussfähig. Allerdings zeigte sich, dass die Ökologiebewegung nach einer Phase der Etablierung stark mit der politischen Linken assoziiert war. Entsprechend weisen empirische Daten aus den Jahren 1982–1989 des Eurobarometers auf eine überwiegende Selbsteinschätzung der Anhänger der Ökologiebewegung hin. [Als „links“ ordneten sich 52,2 % der Befragten mit Werten von vier oder niedriger auf der links-rechts-Skala von 1 „ganz links“ bis 10 „ganz rechts“ ein (vgl. Rucht 1994: 246, 250).] (Schroeter 2016: 120)

Proteste für individuelle Ziele, etwa höhere Löhne oder kürzere Arbeitszeiten, gehörten nicht in das Repertoire der Neuen Sozialen Bewegungen. [Neben ökologischen Themen, allgemeiner Kritik an Profitgier und Kapitalismus sowie der Forderung nach mehr bürgerschaftlicher Teilhabe standen durchaus pragmatische Ziele auf der Agenda. Beispielsweise die Verhinderung von infrastrukturellen Großprojekten. Dabei wurden neben den übergeordneten

ökologischen Zielen auch lokal verwurzelte Ängste adressiert. Diese resultierten aus einer empfundenen Bedrohung der eigenen Lebenswelt (vgl. Nolte 2012: 366f.).

Insgesamt kann für die Ökologiebewegung festgestellt werden, dass sie sich zunächst ideologisch stark von den konservativen Parteien in Deutschland abgrenzte. Deren Ziel belief sich auf „Ökonomie“, im Sinne industriellen Wachstums. Einzig die Forderungen nach der Erweiterung der bürgerschaftlichen Partizipation führte nicht von Beginn an zu einer Frontstellung zwischen beiden Lagern: Während die SPD und FDP hier eine relativ offene Haltung einnahmen, wurde diese Forderung von der CDU/CSU abgelehnt. Über den Verlauf der 70er und 80er Jahre wichen diese konfrontativen Haltungen pragmatischeren. Dies liegt zum einen daran, dass grüne Parteien in die Parlamente einziehen konnten. Zum anderen liegt es daran, dass ökologische Ziele nach und nach auch von anderen Parteien in die politischen Programme aufgenommen wurden (vgl. Rucht 1994: 249; Schroeter 2016: 69.) (Schröter 2016:120)

Die Wertehaltungen der Demonstrierenden im Rahmen von „GI-Protesten“ wurde hinsichtlich der Dimension Materialismus–Postmaterialismus in den hier interpretierten Daten nicht erhoben. Jedoch schätzen die Demonstrierenden sich selbst als überwiegend politisch linksorientiert ein. [Bei der Demonstration gegen den Bau des Flughafens Berlin-Brandenburg International (BBI) stuften sich selbst 45 % der Befragten auf einer Skala von 1 „ganz links“ bis 10 „ganz rechts“ auf den Werten 4 oder darunter ein. 20 % der Befragten ordneten sich in der Mitte ein (vgl. Becké et al.. 2011: 19; Schröter 2015: 2; Schroeter 2016: 70).] (Schroeter 2016: 120). Während der Demonstration zu „Stuttgart 21“ konnte ein ähnliches Bild gefunden werden. 68 % der Befragten ordneten sich auf einem Wert von 4 oder darunter ein (vgl. Bebnowski et al.. 2010: 23). Entsprechend stark ist die Präferenz der Befragten, in der nächsten Landtags- oder Bundestagswahl Bündnis 90/die Grünen zu wählen. Bei der Demonstration in Stuttgart gaben 59 % der Befragten an, in der nächsten Landtagswahl „Grün“ wählen zu wollen, in Berlin gaben 46 % dies auf die Frage nach der nächsten Bundestagswahl an (vgl. Bebnowski et al.. 2010: 31; Becké et al.. 2011: 20).

[Gegner von Projekten der Energiewende verwenden z. B. häufig Argumente, die auf den Wunsch, die Umwelt zu schützen schließen lassen. Diese Tatsache ist angesichts weiterer Argumente der Protestierenden auffällig: Ungewöhnlich dabei ist nicht das Argument an sich, sondern dessen spezifische Verknüpfung mit anderen Motiven. Denn der Schutz der

Umwelt wird häufig auf einen bestimmten Lebensraum bezogen: die Region in der die Protestierenden wohnen und mit der sie sich stark identifizieren. Mit anderen Worten beziehen sich die Protestierenden auf Heimat. Nehmen sie diese als ohnehin schon stark durch Veränderungen belastet wahr, steigt die Wahrscheinlichkeit, weitere Veränderungen abzulehnen.] (Schröter 2016: 120f) Dabei müssen sie dort nicht notwendigerweise geboren und aufgewachsen sein. Heimat ist für sie an einem bewusst gewählten (Wohn-)Ort, den sie z. B. in Bezug auf ästhetische Aspekte ausgewählt haben. [Insofern geht es bei dieser Argumentation nicht um Umwelt im Sinne der ökologischen Bewegungen der 70er Jahre, sondern um Natur (vgl. Marg et al.. 2013: 106f; Schroeter 2016: 70).] (Schröter 2016: 121] „Diejenigen, die sich gegen eine »Verspargelung« der Landschaft durch Windkraftanlagen wehren, sind eher konservativ und wollen nicht die Flora, Fauna und Landschaft als solche bewahren, sondern die von ihnen gemachten Erfahrungen mit der Natur konservieren“ (Marg et al.. 2013: 107). [Mit anderen Worten lassen diese Argumenten auch den Rückschluss auf konservative Werte zu (vgl. Schroeter 2016: 70).

Die Durchmischung von alternativen und konservativen Vorstellungen bei Beteiligungsverfahren oder öffentlichen Diskussionen kann als eine Annäherung zwischen politischen Positionen interpretiert werden, die zunächst gegenläufig erscheinen. Aber auch das umgekehrte Phänomen kann beobachtet werden: So können Auseinandersetzungen zwischen vermeidlich naheliegenden politischen Positionen beobachtet werden, z. B. beim Bau neuer Windanlagen. Hier streiten sich Umweltschützer bzw. Grüne über den Nutzen bzw. die möglichen Schäden, die mit solchen Anlagen für die Umwelt verbunden sind. Während die einen auf die Möglichkeit von Vogel- und Fledermausunfällen hinweisen, sehen die anderen in den Windrädern einen Beitrag zum Klimaschutz. Eine derartige Auseinandersetzung konnte z. B. bei der Ausweisung einer Vorrangfläche in Ehingen auf der Schwäbischen Alb beobachtet werden. Dabei lehnte der NABU die Vorstöße von BUND und Grünen ab (vgl. Schröter 2015: 3; Schröter 2016: 121; Schroeter 2016: 70; Südwestpresse 2015: o. S.)] (Schröter 2016: 121)

Neben dieser Argumentation kann noch eine andere Beobachtung gemacht werden. Diese führt immer wieder zur Ablehnung von Projekten: Die direkt von einer Entscheidung Betroffenen wollen verhindern, dass ein Projekt in ihrer unmittelbaren Umgebung realisiert wird. Obwohl die Betroffenen generell häufig keine Einwände gegen das Projekt z. B. den Einsatz von erneuerbaren Energien haben, befürchten sie, individuell Nachteile in ihrem

Umfeld zu erleiden, beispielsweise Lärm oder der Wertverlust ihrer Immobilien. Sie wollen deshalb die Veränderungen in ihrem Umfeld verhindern (vgl. Brettschneider 2012: 55; Streck 2014: 45f.). Dieser Effekt wird als „Sankt-Florians-Prinzip“ oder „NIMBY-Effekt“ⁱ bezeichnet. Mit ihm kommt eine Problematik in den Blick: Häufig entfällt bei Groß- und Infrastrukturprojekten der Nutzen aus der Realisierung der Projekte nicht in gleichem Maße auf die Standortbevölkerung, wie dies bei den Nachteilen der Fall ist. Dies führt zu einer Verletzung des Fairness-Prinzips und fördert die Bereitschaft zum Protest (vgl. Renn 2013: 7).

[Auch wenn die meisten Protestierenden schon Vorerfahrungen mit politischen Aktionen wie Demonstrationen haben, gibt die überwiegende Mehrheit an, nur gelegentlich bis selten an Aktionen im Rahmen anderer thematischer Kontexte beteiligt zu haben. Bei den Demonstrationen gegen Stuttgart 21 gaben 64 % der Befragten an, gelegentlich oder selten anderweitig aktiv zu werden, in Berlin waren es 67 %. Nur ca. 15-20 % der Befragten gab an, häufig oder sehr häufig an anderen politischen Aktionen wie Protesten und Unterschriftenaktionen teilzunehmen (vgl. Bebnowski et al. 2010: 8). Der Protest kann insofern als projektspezifischer Protest verstanden werden. Zwar spielen übergreifende Werthaltungen eine wichtige Rolle in der Argumentation der Demonstrierenden, doch diese werden auf einen konkreten Fall bezogen und weniger als politisches Ziel an sich verfolgt (vgl. Schröter 2015: 2).

Die Demonstrierenden weisen hinsichtlich ihrer normativen Grundhaltung eine hohe Identifikation mit demokratischen Werten auf. In Bezug auf die Aussage „Ich identifiziere mich mit demokratischen Werten (z. B.: Versammlungs- Meinungs- und Pressefreiheit)“ (Bebnowski et al. 2010: 13) stimmten im Rahmen der Stuttgart 21-Demonstration 86 % der Befragten vollständig zu. Ein ähnliches Bild zeigt sich in Berlin, hier stimmten 71 % diesem Item voll und ganz zu (vgl. Bebnowski et al. 2010: 13; Becké 2011: 12; Schröter 2015: 2).

Allerdings sind die Befragten gleichzeitig mit dem Zustand des demokratischen Systems in Deutschland unzufrieden. Über 60 % der Befragten in Berlin lehnten die Aussage, dass sie mit dem Funktionieren der Demokratie in Deutschland zufrieden sind, eher oder ganz ab. In Stuttgart waren es über 50 % der Befragten (vgl. Bebnowski et al. 2010: 13; Becké et al. 2011: 13). Die Protestierenden fühlen sich nicht ausreichend genug in die Planung der Großprojekte mit ihren Interessen und Argumenten einbezogen und ernstgenommen.] (Schröter 2016: 121). Im Zuge der Demonstration in Stuttgart gaben 83 % der Befragten an, nicht ausreichend am Verhandlungsprozess zu „Stuttgart 21“ beteiligt worden zu sein (vgl.

Bebnowski et al.. 2010: 11). [Sie werfen den politischen Entscheidungsträgern vor, wirtschaftliche Interessen gegen ihren Willen durchzusetzen und glauben, dass die Politik der Wirtschaft unnötiger Weise einen Teil ihrer Macht abgetreten hat. Insofern misstrauen sie „der Politik“ und der „Wirtschaft“. Den Parteien trauen die Protestierenden nur in begrenztem Maße zu, Probleme angemessen bzw. effizient lösen zu können (vgl. Becké et al.. 2011: 16; Bebnowski 2010: 16)] (Schröter 2016: 121). Die Frage, wie eine bestimmte Entscheidung zustande gekommen ist, spielt vor diesem Hintergrund eine wichtige Frage. Sie kann ein wesentliches Kriterium sein, weshalb für die einzelnen eine Demonstrationsteilnahme infrage kommt (vgl. Brettschneider 2012: 55; Butzlaff et al.. 2013: 59; Renn 2013: 7; Strecker 2014: 46).

Die Demonstrierenden sind vor dem Hintergrund ihrer Unzufriedenheit mit der aktuellen demokratischen Situation davon überzeugt, dass ihr Verhalten ein taugliches Mittel ist, um politischen Einfluss auf Entscheidungen im Rahmen der Projekte auszuüben. Im Zuge des Protestes gegen „Stuttgart 21“ stimmten 78 % der Befragten auf einer 10er Skala mit Werten von 7 oder mehr Punkten der Aussage zu, dass sich die Proteste als geeignetes Mittel erwiesen hätten, um auf den demokratischen Ablauf Einfluss zu nehmen zu (vgl. Becké et al.. 2011: 8; Bebnowski et al.. 2010: 11).

Resümee

Auf sozialstruktureller Ebene lässt sich beobachten, dass die Demonstrierenden sowohl der Neuen Sozialen Bewegungen als auch der „GI-Proteste“ ressourcenstark sind. Auch die Tatsache, dass bei fast allen Protestanlässen weniger Frauen als Männer teilnehmen, scheint über die Jahre stabil geblieben zu sein. Sie verfügen über ein überdurchschnittliches Einkommen und überdurchschnittlich gute Bildung.

[Im Vergleich zu Demonstrationen in den 70er Jahren nehmen mehr ältere Menschen an den Demonstrationen teil] (Schröter 2016: 121). Sie sind inhaltlich, nicht zuletzt aufgrund ihrer hohen formalen Bildung, aber auch aufgrund ihres (ehemaligen) beruflichen Kontextes in der Lage, sich in neue Themen einzulesen und auf sehr hohem sachlichen Niveau zu argumentieren. Entsprechend professionell sind die Proteste gestaltet (vgl. Schröter 2015: 4).

In Bezug auf ihre *Organisation* kann festgehalten werden, dass sich sowohl bei den Neuen Sozialen Bewegungen als auch bei den „GI-Protesten“ auf lokaler Ebene Protestgruppen und Bürgerinitiativen bilde(te)n. Während dies bei den Neuen Sozialen Bewegungen in vielen Städten unabhängig von einem konkreten Anlass der Fall war, bilden sich bei den „GI-Protesten“ diese Gruppen vor allem in Gebieten, in welchen Menschen leben, die sich persönlich betroffen fühlen. Zwar sind im Rahmen der Demonstrationen auch Umwelt- und Naturschutzverbände aktiv, die quasi als Erbe der Neuen Sozialen Bewegungen weiterhin eine Rolle spielen, dennoch werden viele der Protestierenden derzeit häufig projektspezifisch aktiv. Darüber hinaus scheint die Vernetzung durch neue soziale Medien, welche das Internet bereitstellt, beim Protest eine Rolle zu spielen. Insgesamt kann die Reichweite der neuen sozialen Medien die grundsätzliche Ausrichtung der „GI-Proteste“ auf stärker individuelle und projektbezogene Ziele, im Hinblick auf die Größe der Demonstrationen, nicht kompensieren. Großdemonstrationen, wie sie in den 1980er Jahren der Fall waren, lassen sich derzeit nicht beobachten.

Während im Rahmen der Neuen Sozialen Bewegungen durch die Gründung und den politischen Erfolg der Grünen eine neue politische Konfliktlinie im Parteiensystem institutionalisiert werden konnte, zeichnet sich ein derartiger Trend derzeit nicht ab. Die Demonstrierenden derzeit trauen im Gegenteil den politischen Parteien nur wenige Problemlösungskompetenzen zu. Ihre Kritik bezieht sich außerdem auf das Zustandekommen von Entscheidungen. Dabei fühlen sich die Demonstrierenden als Bürger übergangen und vermuten hinter politischen Entscheidungen andere Interessen. Besonders stark kritisieren sie dabei die geringen Partizipationschancen über politische Wahlen hinaus. Um ihre Interessen gegenüber dem politischen System zu vertreten und auf die demokratischen Abläufe Einfluss zu nehmen, sehen sie Demonstrationen als ein geeignetes Mittel.

Hinsichtlich ihrer *normativen Grundhaltung* kann festgehalten werden, dass sowohl die Neuen Sozialen Bewegungen als auch die „GI-Proteste“ stark durch das politisch linke Spektrum beeinflusst werden. In den 1980er Jahren standen dabei allerdings postmaterialistische und alternative Gedanken und Werte im Zentrum. Diese äußerten sich häufig in allgemeineren Forderungen, z. B. nach dem Schutz der Umwelt, aber auch in der Forderung nach mehr demokratischer Teilhabe. Diese Forderungen standen zunächst in einem fast un-

überbrückbaren Gegensatz zu konservativem Gedankengut. Die Neuen Sozialen Bewegungen waren in Bezug auf ihre Grundhaltung auf ein längerfristiges Engagement ausgelegt, bei der es um die Erreichung allgemeiner politischer Ziele ging.

Im Gegensatz dazu scheinen die „GI-Proteste“ stärker fokussiert auf spezielle Projekte und individuelle, auf die eigene Lebenswelt bezogene Berührungspunkte. Sie verfolgen keine durchgängige normative Grundposition. So kann insgesamt in den aktuelleren Debatten zu Groß- und Infrastrukturprojekten eine starke Heterogenisierung politischer Positionen festgestellt werden, bei der einerseits alternative und konservative Argumente durchmischt werden, andererseits sich im Hinblick auf naheliegende Positionen Kontroversen ergeben. Die Demonstrierenden fordern ähnlich wie in den 1980er Jahren, stärker in politische Entscheidungen miteinbezogen zu werden.

Insgesamt können die meisten Argumente der Protestierenden hauptsächlich drei Kategorien zugeordnet werden. Die erste Kategorie bezieht sich auf direkt mit dem Projekt in Verbindung stehende Sachargumente, wie etwa dessen Kosten, dessen Gesamtnutzen oder dessen konkrete Umsetzung. Die zweite Kategorie bezieht sich auf individuelle Interessen, wie bspw. die Vermeidung von Lärm oder finanzielle Nachteile, die dritte auf Normen und Werte, die sich auf schützenswerte Güter, wie beispielsweise Gesundheit, Heimat oder Umwelt/Natur beziehen. Insgesamt ist zu beobachten, dass die Demonstrierenden professionell auftreten. Sie sind gut informiert und wissen, wie Proteste inszeniert und umgesetzt werden.

Insgesamt können für die „GI-Proteste“ drei grundsätzliche Merkmale festgehalten werden, die sie wesentlich von den Neuen Sozialen Bewegungen unterscheiden:

- Wesentlich mehr ältere Menschen scheinen an den „GI-Protesten“ teilzunehmen als dies noch in den 1980er Jahren der Fall war. Diese Menschen treten oft professionell auf und argumentieren inhaltlich sehr genau aufgrund ihrer hohen Bildung bzw. aufgrund ihres (ehemaligen) professionellen Hintergrunds.
- Sie zeichnen sich durch das Fehlen eines Kerns aus. Die Protestierenden folgen vielmehr individuelle Gründen und handeln in Bezug auf ein konkretes Projekt. Dieses führt dazu, dass die Argumente für bzw. gegen Projekte einer Form von Heterogenität unterliegen, die nicht mehr vollständig durch die herkömmlichen politischen Positionen abdeckt wird.

- Die Demonstrierenden fordern mehr Partizipationschancen in Bezug auf eine konkrete Entscheidung, die für sie vor dem Hintergrund des geringen Vertrauens in die Problemlösungsfähigkeiten und Effizienz der politischen Parteien an Wichtigkeit gewinnt.

Tabelle : Gemeinsamkeiten und Unterschiede der Protestbewegungen

Protestbewegung/ Merkmale	Neue Soziale Bewegungen (Ökologiebewegung)	„GI-Proteste“
sozialstrukturelle Merkmale		
	überwiegend männlich geprägt	überwiegend männlich geprägt
	überdurchschnittlich hohes Einkommen und Bildung	überdurchschnittlich hohes Einkommen und Bildung
	überdurchschnittlich viele jüngere Personen	deutlich mehr ältere Personen
Organisation		
	lokale Gruppen (Bürgerinitiativen)	lokale Gruppen (Bürgerinitiativen)
	Gründung von Interessensgruppen im non-profit-Bereich	einzelne Neugründungen, Interessensgruppen sind aktiv
	Parteiengründungen „die Grünen“, „Bündnis '90“	Parteien sind z.T. aktiv
	Vernetzung durch überregionale Gruppierungen	Vernetzungsplattformen v. a. im Internet
normative Grundhaltung		
	alternative, postmaterielle Werte	Durchmischung alternativer, postmaterieller und konservativer, materieller Werte
	„normativer Kern“ z. B. Schutz der Umwelt	projektspezifischer Bezug
	Forderung, Ausbau von Bürgerbeteiligung und direkterer politischer Teilhabe	Forderung, Ausbau von Bürgerbeteiligung und direkterer politischer Teilhabe
	Konfrontation mit den etablierten politischen Kräften (APO)	Misstrauen gegenüber politischen Parteien generell

Quelle: eigene Darstellung

Anhang ii) Grundsätzliches über das Feld

Der Bestand an Literatur im Bereich Beteiligungsverfahren ist groß und vielfältig. Eine schnelle Orientierung ist für einen Leser, welcher zum ersten Mal damit konfrontiert wird, nur sehr schwer möglich. Fasst man die Kennzeichen des Feldes etwas detaillierter zusammen, lassen sich mindestens fünf grundlegende Aspekte unterscheiden:

1. *Aspekt der Uneinheitlichkeit von Begriffen:* Der erste Aspekt bezieht sich auf die Uneinheitlichkeit der Definitionen bzw. Begriffen, die sich im Bereich der Forschung zum Thema Beteiligung finden. Ein wesentlicher Grund dafür mag darin liegen, dass das Forschungsfeld von Forschern unterschiedlicher disziplinärer Herkunft bearbeitet wird. Diese arbeiten gleichzeitig aus unterschiedlichen Perspektiven mit Phänomenen, die in den meisten Fällen diskret sind (vgl. Abelson et al. 2007: 2116; Webler 1999: 56f., Webler/Tuler 2002: 180). Bereits auf die Frage, was als „Verfahren“ der Beteiligung gilt, lassen sich beispielsweise mindestens drei Antworten formulieren: Die erste umfasst mehrstufige Verfahren, d. h. Verfahren, in welchen in einer bestimmten Abfolge Beteiligungsformate aneinandergereiht werden. Die zweite mögliche Antwort beläuft sich auf eines dieser angesprochenen Formate (dies entspricht auch dem Sinne der Verwendung in dieser Arbeit). Eine letzte mögliche Antwort bezieht sich schließlich auf ein bestimmtes Werkzeug oder eine bestimmte Technik, die innerhalb eines Formates angewendet werden kann (z. B. eine bestimmte Fragetechnik). Synonym zum Begriff des Verfahrens werden die Begriffe (Partizipations-)Modell, Technik und Ansatz verwendet (vgl. Rowe/Frewer 2005: 256; Webler 1999: 57).
2. *Aspekt der Vielfalt:* Der zweite Aspekt bezieht sich auf die große Vielfalt unterschiedlicher Formattypen, die zur konkreten Gestaltung von Bürgerbeteiligung eingesetzt werden. Alleine für den englischen Sprachraum wurden in einer Studie mehr als 100 verschiedene Formattypen festgestellt (vgl. Rowe/Frewer 2005: 256, 258; Rowe/Frewer 2004: 547f). Dabei erhöht sich diese Zahl stetig, da sich sowohl national als auch international Forschungsgruppen für die Weiterentwicklung dieses Portfolios engagieren, mit dem Ziel, die Verfahren zu verbessern in Bezug auf zuvor definierte Ziele (vgl. Rowe/Frewer 2004: 515; Wesselink 2011: 2689). Dieser zweite

Problemaspekt ist jedoch nicht unabhängig vom ersten: Auch hier gilt die uneinheitliche Anwendung von Begriffen, z. B. in Bezug auf die Benennung der Verfahren, denn die Fortentwicklung der Verfahren beläuft sich zum Teil auf Variationen einzelner Bestandteile oder Elemente. Außerdem gibt es Fälle, in welchen identische Verfahren von verschiedenen Autoren unterschiedlich benannt werden. Es ist auf den ersten Blick keineswegs klar, ob sich hinter zwei unterschiedlichen Bezeichnungen auch tatsächlich unterschiedliche Verfahren verbergen; auch, wie groß dieser Unterschied ist, lässt sich nur schlecht abschätzen (vgl. Rowe/Frewer 2004: 547f.; Rowe/Frewer 2005: 256, 258).

3. *Aspekt der fallbezogenen Forschungsmethodik*: Der dritte Aspekt bezieht sich auf die Evaluation der Wirkungsweise der unterschiedenen Verfahren. Auch hier gilt, dass keine Einheitlichkeit innerhalb des Feldes existiert. Häufig handelt es sich bei diesen Untersuchungen um Fallstudien, wobei weder die Definitionen noch die verwendeten Methoden oder Kriterien einheitlich angewandt werden. Einheitliche Kriterien für die Messung des Erfolges eines Beteiligungsverfahrens sind auch wegen der Vielzahl von teilnehmenden Gruppen mit unterschiedlichen Zielen und Bedürfnissen schwierig, die in die Evaluation mit einfließen. Je nach Blickwinkel kann das Beteiligungsverfahren und dessen Ergebnisse als mehr oder weniger erfolgreich betrachtet werden. Der Vergleich der Forschungsergebnisse ist aus diesen Gründen nur eingeschränkt möglich (vgl. Rowe/Frewer 2004: 550, Rowe/Frewer 2005: 252, Webler/Tuler 2002: 179 f.).
4. *Aspekt des Kontextes*: Ein weiterer Umstand, welcher sich als problematisch erweist, ist, dass die Kontexte im Hinblick z. B. auf kulturelle, ökonomische, politische oder ökologische Konstellationen, in welche Bürgerbeteiligung eingebettet ist, bei vielen Einzelfallstudien nicht erhoben werden. Der Sachverhalt mag dem Umstand geschuldet sein, dass es zwar Aussagen darüber gibt, welche Kriterien erhoben werden sollten, diese aber aufgrund ihrer Normativität umstritten sind. In der Literatur liegen sie zudem nicht systematisiert vor. Trotz der Tatsache, dass der Kontext häufig eine untergeordnete Rolle spielt, existiert die Annahme, dass gerade dieser das Ergebnis eines Bürgerbeteiligungsverfahrens beeinflussen kann. Um ein gutes Ergebnis sicherstellen zu können, sollte die Auswahl des Verfahrens an diesem Kontext orientiert sein (vgl. Chess/Purcell 1999: 2690; Rowe/Frewer 2004: 549).

5. *Aspekt des Mangels an grundlegenden Konzepten:* Der fünfte und letzte Aspekt ergibt sich nahezu zwangsläufig aus den vorangegangenen Aspekten. Er lässt sich als ein Mangel an grundlegenden Konzepten bzw. an theoretischen Grundlagen über die Anwendung von Beteiligungsverfahren beschreiben. Vorschläge bzw. Forderungen an weitergehende Forschung, die sich mit dieser Problemstellung beschäftigen, erstrecken sich von der typologischen Einordnung diverser Entscheidungsprobleme über eine genauere Betrachtung der Konfliktgeschichte bis hin zu einer Systematisierung der in ein bestimmtes Entscheidungsproblem involvierten Personen oder der Konstellation der beteiligten Interessensgruppen (vgl. Webler 1999: 61; Webler/Tuler 2002: 182). Im Grunde laufen derartige Überlegungen darauf hinaus, Anfangsbedingungen für Bürgerbeteiligung angeben zu können, sowie die Prozessbedingungen, unter welchen sie stattfindet. Mit diesen Überlegungen ist die Hoffnung verbunden, einerseits Praktikern und Anwendern von Beteiligungsverfahren Handlungsanleitungen bereitstellen zu können und andererseits die Performanz der Verfahren selbst zu verbessern (vgl. Webler/Tuler 2002:180).

Obwohl derzeit noch keine Theorie oder ein einheitlicher Ansatz, mithilfe dessen Beteiligungsverfahren erklärt werden könnten, existiert, muss für den Bereich der grundlegenden Konzepte vermerkt werden, dass sich viele Beteiligungsformate in idealtypischer Weise nach Max Weber zu philosophischen Traditionen zuordnen lassen. Folgt man der Argumentation von Renn/Schweizer 2009, handelt es sich hierbei um sechs verschiedene Konzepte, den Funktionalismus, den Neoliberalismus, das deliberative Konzept, das anthropologische Konzept, das emanzipatorische Konzept, sowie den Postmodernismus (vgl. Renn/Schweizer 2009: 177ff.)

Anhang iii) Postmodernismus nach M. Foucault

Aus dem Postmodernismus, wie ihn Michel Foucault formuliert, ergibt sich in Bezug auf Beteiligungsverfahren ebenfalls eine interessante Perspektive. In dieser Theorie sind die Konzepte Wissen, Macht und Ethik eng miteinander verschränkt. Entgegen der alltäglichen Vorstellung, dass Wissen Macht sei, betont Foucault eine umgekehrte Beziehung. Er geht vielmehr davon aus, dass Macht Wissen erzeugt (vgl. Foucault 1977: 39; Munker/Roesler 2000: 97; Renn/Schweizer 2009: 179). Um diese Aussage zu verstehen, ist es vor allem notwendig, den Begriff der Macht, welchen Foucault verwendet, etwas genauer zu betrachten.

Im Gegensatz zum herkömmlichen Verständnis vieler sozialwissenschaftlichen Autoren ist Macht nichts, was eine Person oder Institution besitzen kann. Macht ist vielmehr eine Größe, die sich netzförmig zwischen einzelnen Individuen ausbreitet, wobei jeder zu jeder Zeit in einer Position ist, Macht auszuüben und zu erfahren (vgl. Munker/Roesler 2000: 97). „Die Macht ist nicht so sehr etwas, was jemand besitzt, sondern vielmehr etwas, was sich entfaltet; nicht so sehr das erworbene oder bewahrte »Privileg« der herrschenden Klasse, sondern vielmehr die Gesamtwirkung ihrer strategischen Positionen (...)“ (Foucault 1977: 38).

Ein anschauliches Beispiel, wie diese Gedanken gemeint sind, findet sich der Studie „Überwachen und Strafen“ (vgl. Foucault 1977). Diese sozial-historische Untersuchung fokussiert die Geschichte des Strafens, v. a. deren Entwicklung vom Mittelalter ausgehend bis zum Beginn der Neuzeit. Stand im Mittelalter die körperliche Qual einer Strafe im Vordergrund, verschwindet diese Praxis innerhalb weniger Jahrzehnte bis zum Ende des 18. bzw. Anfang des 19. Jahrhunderts (vgl. Foucault 1977: 18). Während im Mittelalter körperliche Qual und ihre öffentliche Zurschaustellung vor Verbrechen abschrecken sollte, wird dies nun neu interpretiert. Die öffentliche Zurschaustellung und Hinrichtung von Personen wird als Widerspruch in sich selbst interpretiert, der dazu führen kann, dass sich „(...) die dem Hingerichteten angetane Schande in Mitleid oder Ruhm verkehren, wie auch die gesetzmäßige Gewalt des Vollstreckers in Schändlichkeit (...)“ (Foucault 1977: 17) verwandelt werden kann. Die neuen Strafformen richten sich entsprechend dieser Aussage weniger auf den Körper als auf die Seele, sie sind darauf ausgerichtet, zu heilen (rehabilitieren) anstatt zu bestrafen (vgl. Foucault 1977: 17). Ferner finden Strafen nun vermehrt diskret, im Sinnes des Ausschlusses der Öffentlichkeit, statt. Foucaults These ist, dass diese Veränderungen als eine

Reaktion im Spiel der Macht zu lesen sind, die vor allem auf gesellschaftliche Veränderungen im Zusammenhang mit der französischen Revolution und weiteren Unruhen in anderen europäischen Staaten bis zum Jahr 1848 stehen.

Im Gegensatz zu anderen Autoren ist das Besondere dieser Analyse, dass weniger die Unterscheidung zwischen Macht und Ohnmacht auf verschiedene Gruppen bezogen wird. Vielmehr werden die Akteure als in ein Netzwerk eingebettet verstanden, in welchem unterschiedliche Strategien in einem Spiel um unterschiedliche Ziele zu finden sind. Macht beschränkt sich in diesem Verständnis nicht auf die Einflussmöglichkeiten, welche Akteuren z. B. im Zusammenhang mit strategischem Handeln im Sinne Habermas' zuerkannt werden. Vielmehr wirkt sie weit subtiler und beeinflusst Wertvorstellungen und Überzeugen (z. B. im Sinne der „Humanisierung von Strafen“) (vgl. Foucault 1977: 37, 352; Renn/Schweizer 2009: 179).

Beteiligungsverfahren im Zusammenhang mit diesem Gesellschaftsbild erfüllen im Sinne der Theorie nicht die Funktion, Konflikte zu lösen, sondern sie dienen dazu, unterschiedliche Perspektiven auf ein Thema oder einen Entscheidungsgegenstand sowie die damit verbundenen Kräftekonstellationen und Strategien einzelner Akteure oder Gruppen aufzudecken. Sie helfen dabei, unterschiedliche Deutungen und Geltungsansprüche zu diskutieren, und können insofern zu einem Reframing in Bezug auf bestimmte Aspekte beitragen. Ferner kann – insbesondere durch den Einbezug von benachteiligten Gruppen in Beteiligungsprozesse – auch ein Beitrag zur Legitimierung späterer Entscheidungen geleistet werden (vgl. Renn/Schweizer 2009: 179).

Auf die Fragestellung der Schließung bezogen lässt sich aus der Perspektive dieser Theorie die Antwort formulieren, dass die gesellschaftlichen Macht- und Wissensverhältnisse sehr eng miteinander verknüpft sind. Die Veränderung der Überzeugungen anderer Akteure in größerem Maße ist damit im Vergleich zum deliberativen Konzept wenn überhaupt, dann nur durch längerfristige gesellschaftliche Diskurse möglich. Wie im Zusammenhang mit dem Umstand des Strafens gezeigt, werden sie eher als sozialer Wandel gedacht. Aus individualistischer Perspektive ließe sich formulieren, dass sich diese Veränderungen v. a. auf Werte- und Deutungskonzepte beziehen, die qua Definition vergleichsweise stabil sind. Selbst gravierende Ereignisse (z. B. ein Terroranschlag) können hier keine vollständigen

Veränderungen kurzfristig hervorbringen. Der Ansicht, dass mithilfe von Beteiligungsverfahren bestenfalls bestimmte Aspekte einer Entscheidung neu betrachtet werden, weil neue Informationen evtl. zu einem Reframing der Perspektive auf einen Entscheidungsgegenstand beitragen, kann insofern zugestimmt werden.

Erklärung

Hiermit erkläre ich, die von mir eingereichte Dissertationsarbeit selbstständig und ohne unzulässige fremde Hilfe verfasst haben. Alle Stellen, die dem Wortlaut oder dem Sinn nach anderen Werken entnommen sind, sind durch Angabe der Quelle der Entlehnung kenntlich gemacht. Zufällige Übereinstimmungen werden dabei nicht ausgeschlossen.

Ferner möchte ich in diesem Zusammenhang nochmals ausdrücklich darauf hinweisen, dass v.a. in Bezug zu politischem Protest bereits Material, das in dieser Arbeit verwendet wurde, von mir veröffentlicht ist. Entsprechende Stellen sind nach bestem Wissen und Gewissen entweder als indirekte Zitate oder direkte Zitate gekennzeichnet.

Ich erkläre ferner, dass ich mich bisher keiner weiteren Doktorprüfung unterzogen habe. Ich habe die Dissertation in der gegenwärtigen oder einer anderen Fassung an keiner anderen Fakultät eingereicht.

Tamm, 04.07.2017

Regina Schröter

Quelle: Sowi-Standards

(vgl. <http://www.uni-stuttgart.de/soz/institut/studierende/sowi-standards.pdf> (Zugriff am 03.03.2009))