



Hans-Liudger Diemel, Antoine Vergne, Kerstin Franzl, Raban D. Fuhrmann, Hans J. Lietzmann (Hrsg.)

Die Qualität von Bürgerbeteiligungsverfahren

Evaluation und Sicherung von Standards am Beispiel von Planungszellen und Bürgergutachten

978-3-86581-247-6

472 Seiten, 17 x 24 cm, 34,90 Euro

oekom verlag, München 2014

© oekom verlag 2014

www.oekom.de

Editorial: Qualität und Qualitätssicherung der Bürgerbeteiligung

Die Bürgerbeteiligung boomt. Doch ihre Professionalität lässt noch zu wünschen übrig. Es gibt keine dezidierte Ausbildung, keine anerkannten Standards und erst seit kurzem mit dem Netzwerk Bürgerbeteiligung eine etablierte Fachgemeinschaft. Für die sogenannte formelle Bürgerbeteiligung, die im Rahmen der Bauleitplanung in den 1970er Jahren gesetzlich verankert wurde, ist dies weniger ein Problem als für die informelle Öffentlichkeitsbeteiligung. Gelingt es nicht, die derzeitige Hochkonjunktur für die frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung für eine Diskussion über Mindeststandards und ihre Implementierung zu nutzen, könnte das Interesse kollabieren und in Frustration umschlagen. Hier setzen die Beiträge des Sammelbandes an und formulieren Qualitätskriterien und Standards und schaffen damit Grundlagen für die geforderte Professionalisierung und Institutionalisierung der bisher informellen Bürgerbeteiligungsverfahren.

Unter den informellen Beteiligungsverfahren sind die Planungszelle und das Bürgergutachten vergleichsweise hochstandardisiert und daher als Fallstudie für die Professionalisierung, Qualitätssicherung, Standardisierung und Institutionalisierung der frühzeitigen, gestaltenden Bürgerbeteiligung besonders geeignet. Sie bilden den Schwerpunkt dieses Sammelbandes, der ergänzt wird durch Beiträge, die vergleichend auf weitere alte und neue Beteiligungsverfahren, blicken.

1 Gute Beteiligung durch gute Verfahren?

Dies ist ein Buch über Qualität und Qualitätssicherung in der Bürgerbeteiligung. Ja, gibt es denn auch schlechte Bürgerbeteiligung? Kann das Fragen und Einbeziehen von Betroffenen jemals schlecht sein? Handelt es sich nicht um ein Grundrecht des mündigen Menschen und um die beste Weise, politische Anliegen nachhaltig zu lösen? Beteiligung als solche wird in der Regel gut gemeint sein, doch deren Umsetzung und Durchführung kann alles andere als zweckdien-

lich und angemessen verlaufen. Die Intention von Beteiligung und deren faktische Realisierung sind, wie bei allem Ethischen, zwei unterschiedliche Stränge: Gut gemeint ist eben noch nicht gut vollbracht.

Reflektierende Praktiker und praktizierende Theoretiker, der Kreis der Autoren/innen dieses Buches, wollen dazu beitragen, die reale Qualität der Bürgerbeteiligung zu verbessern. Deshalb erörtern sie in den Beiträgen dieses Bandes dieses breite Anliegen an einem konkreten Beispiel, und zwar nicht an irgendeinem, sondern an dem Klassiker unter den elaborierten und etablierten Beteiligungsverfahren, der über 40 Jahre alten Planungszelle und ihren Bürgergutachten sowie den verwandten Verfahren der Citizen Juries in den angelsächsischen Ländern, der Jury Citoyen und Atelier Citoyen in den frankophonen Ländern, dem Shimi Kogi Tai in Japan und den Nucléos de Intervención participativa im spanischsprachigen Raum.

Qualität und Qualitätssicherung werden in diesem Band verstanden als die Etablierung von Mindeststandards, sowohl in der Theorie wie in der praktischen Durchführung. Dabei geht es um neutrale Evaluation, angemessene finanzielle Ausstattung guter Bürgerbeteiligung, die notwendige Ausbildung und Kompetenz der neutralen Durchführungsträger, die Auswahl und Aufbereitung der Problemstellungen und schließlich um die Verbindlichkeit der Empfehlungen. Qualität und Qualitätssicherung sind die Basis professionellen Handelns und damit die Grundvoraussetzung für eine erfolgreiche Institutionalisierung der Verfahren frühzeitiger, gestaltender Bürgerbeteiligung, die derzeit diskutiert und teilweise auch schon realisiert wird.

Diese Einführung will erste argumentative Brücken dazu bieten. Dies geschieht zum einen durch eine Verortung des Bedarfs von mehr partizipativen Verfahren aus Sicht der Politikwissenschaft, zum anderen in einer Skizzierung von Ansatz und Anspruch einer politischen Verfahrenstheorie. Deren Kernbereiche sind gerade die geforderte und notwendige Taxonomie und Praxeologie, sprich die (Be-)Gründung einer dezidiert praxisorientierten Werkzeug- und Anwendungskunde partizipativer Politik- und Führungsverfahren. Drittens werden eine Definition allgemein gültiger Qualitätskriterien skizziert und eine Übersicht über die Beiträge dieses Sammelbandes gegeben. Bevor wir uns in diesem Editorial der Frage widmen, wie die Diskussion über allgemeine Qualitätsstandards für Beteiligungsverfahren derzeit überhaupt geführt werden kann, versuchen wir, die Notwendigkeit guter Bürgerbeteiligung theoretisch zu begründen.

2 Gute Praxis durch gute Theorie: Versuch einer Verfahrenstheorie für gute Beteiligung

Wir erleben einen veritablen Boom an Beteiligungsverfahren. Es handelt sich – prozedural gesprochen – um eine Innovationswelle an politischen Techniken zur Verknüpfung von deliberativer Meinungsbildung mit demokratischer Gesetzgebung. Der Ruf nach Bürgerbeteiligung war selten so laut wie in den letzten Jahren, und er wird immer lauter. Dennoch hat diese Welle bisher weder die Foren und Zirkel der institutionalisierten Macht, noch der etablierten Wissenschaft wirklich erreicht. Zwar ist das Fordern und Beforschen von mehr Beteiligung in Mode und damit im Munde vieler Amts- und Mandatsträger, doch die Praxis sieht anders aus. Noch fehlt in den Politik- und Verwaltungswissenschaften eine anerkannte Forschung und Lehre, wie Beteiligungsprozesse besser gelingen, noch ist es in der Praxis unüblich, gerade in heiklen Gesetzgebungsvorhaben Bürger offen und effektiv einzubinden. Kurz, die Professionalität von Bürgerbeteiligung lässt viel zu wünschen übrig. Keine zertifizierte Ausbildung, keine gesicherten Standards und keine etablierte Fachgemeinschaft, die sich dem widmet. Zusammen mit der Konjunktur der Bürgerbeteiligung wächst hier, wie gesagt, ein bedrohliches Frustpotential, das den Markt für Bürgerbeteiligung kollabieren lassen kann, wenn Qualität und Qualitätssicherung nicht nachwachsen.

Doch seit kurzem tut sich hier Einiges: Es scheint geradezu ein Wettrennen gestartet zu sein, wer welche Qualitätskriterien zuerst herausarbeiten und in Curricula und Richtlinien festlegen kann¹. Doch worauf kann und sollte solch eine Qualitäts- und Professionalisierungsinitiative aufbauen? Welche wissenschaftlichen Diskurse bieten gute Anknüpfungspunkte? Und welches theoretische Fundament kann helfen, nicht nur differenziert über Beteiligungsverfahren zu reden (Taxonomie), sondern dann auch für den konkreten Fall das Passende richtig anzuwenden (Praxeologie)?

2.1 Der Bedarf nach mehr Beteiligung aus politikwissenschaftlicher Sicht

Seit den 70er Jahren ist zunehmend von einer Krise herkömmlicher, moderner Politik die Rede: Politik gelingt nicht mehr so, wie sie soll. Eine Ursache für die Unzufriedenheit insbesondere mit den Instrumenten nationalstaatlicher Politik liegt in der rapide angestiegenen Problemkomplexität: Die Kluft vergrößert sich zwischen den Ansprüchen der Menschen und den Möglichkeiten wohlfahrtsstaatlicher Politik, diese zu befriedigen. Durch die zunehmende Individualisierung

1 An aktuellen Beispielen für Qualitätsnetzwerke sei genannt: *Procedere*, Netzwerk Bürgerbeteiligung, Qualitätsnetz Bürgergutachten.

steigen die Erwartungen und Empfindlichkeiten. Demgegenüber sind die Fähigkeiten der Komplexitätsbearbeitung bisheriger Politik- und Verwaltungsstrukturen stark unterentwickelt. Auf drei Ebenen offenbart sich dabei diese Politikkrise:

1. Steuerungskrise: Staatliche Politik, im Sinne von Steuerung, stößt an ihre Grenzen.
2. Nachhaltigkeitskrise: Politik mit ihrer Kurz- oder bestenfalls Mittelfrist-Perspektive genügt nicht mehr den Erwartungen an Generationengerechtigkeit und Zukunftsfähigkeit.
3. Selbstbestimmungskrise: Politik gelingt es nicht (mehr), sich als akzeptabler Weg zu mehr Selbstbestimmung und Ausdruck aktiver Teilhabe von Bürgerinnen und Bürgern zu positionieren.

Dahinter verbergen sich drei Erwartungen an Politik und damit politikwissenschaftliche Diskursstränge:

Funktionales Versagen: Steuerungs- und Governance-Debatte

Im Zentrum dieses Politikverständnisses steht die Funktion der Struktur-erhaltung, sprich die Aufrechterhaltung der bestehenden Ordnung: Hauptsache es wird regiert. Ziel ist dabei das Treffen und Umsetzen von kollektiv verbindlichen Entscheidungen. Da dies durch herkömmliche staatliche Verfahren immer schlechter gelingt, wird aus struktur-funktionalen Gründen nach ergänzenden Verfahren der multi-stakeholder/-level sowie cross-sektoralen/-medialen Zusammenarbeit gesucht, die ein effektiveres Regieren ermöglichen. Nicht aus Überzeugung, sondern aus Not öffnet man sich für mehr Partizipation und Inklusion, aber misstrauend und reserviert.

Normatives Scheitern: Nachhaltigkeits- und Gerechtigkeitsdiskurs

Dieser Reformdiskurs geht über solch eine technisch-instrumentelle Politiksicht hinaus, denn er ist geprägt von normativ-substantiellen Gerechtigkeitsanforderungen an Politik: Wie kommt das Gute, insbesondere Gerechtigkeit gegenüber nachfolgenden Generationen, in die Politik? Denn selbst wenn Politik im Sinne von Steuerung gelänge, so ist damit noch nicht garantiert, dass die Ergebnisse auch umfassend nachhaltig sind (zumindest dreidimensional: ökologisch, sozial und ökonomisch). Partizipation wird dabei als wesentliche Voraussetzung gesehen, damit politische Entscheidungen intra- aber auch inter-generational verantwortlicher werden. Insbesondere das Einbeziehen der Betroffenen in große und kritische Entscheidungs- und Planungsprozesse wird gefordert.

Emphatisches Defizit: Bürgergesellschaft

Der Begriff der Bürgergesellschaft räumt dem Bürger umfassende Kompetenzen ein. Ihm wird das Vermögen zugesprochen, auch komplexe Sachverhalte verstehen und beurteilen zu können sowie über ausgeprägte Organisationsfähigkeiten zu verfügen. Zudem legt der Begriff einen starken Fokus auf das Grundrecht des Bürgers auf Mitbestimmung der Politik. Hier setzt die Kritik an der zeitgenössischen Politikpraxis an: Das Wählen von Repräsentanten wird als eine nicht ausreichende Realisierung des Menschenbilds vom Zoon Politikon angesehen, das gutes Leben nur in und durch Politik gewährt sieht und Partizipation als Bedingung für gutes Leben fordert. In diesem Diskurs muss sich Partizipation nicht rechtfertigen – weder funktional noch normativ. Partizipation ist im Sinne von individueller Selbstbestimmung in und durch den öffentlichen Raum ethischer Selbstzweck, sprich unveräußerliches Grundrecht eines Jeden. Das Fordern von mehr Partizipation wird damit unabhängig davon selbstverständlich, ob dadurch eine effektivere und nachhaltigere Politik gelänge. Partizipation ist gut – ohne Wenn und Aber – da jedem Menschen eigen. Es liegt also ein emphatisch-kategorisches Argument diesem klassisch-westlichen Menschen- und Politikverständnis zugrunde. Damit sind partizipative Verfahren an sich schon gut, und Legitimation wird nur durch demokratische Prozeduren erlangt. Insbesondere durch den Bürgergesellschaftsaufbruch nach den friedlichen Revolutionen von 1989 hat dieser mehr (deliberative, kollaborative, diskursive, direkte ...) Demokratie fordernde Diskurs Konjunktur erhalten.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass diese drei systematisch zwar unterschiedlich hergeleiteten politikwissenschaftlichen Diskurse darin übereinkommen, dass eine effektive, nachhaltige und/oder legitime Politik nur noch unzureichend top-down, zentralistisch, bürokratisch und nationalstaatlich gelingt. Dies erfordert vielmehr einen partizipativen, subsidiären und dezentralen Politikstil, in welchem nichtstaatliche, selbst organisierende Akteure wichtiger werden (müssen).

Den unterschiedlichen Erwartungslogiken, die sich an Politik richten, lassen sich idealtypisch folgende Argumentationsstränge zuordnen:

Tabelle 1: Argumentationsstränge der politikwissenschaftlichen Begründungen.

	Steuerung / Governance	Nachhaltige Entwicklung / Gerechtigkeit	Demokratie / Bürgergesellschaft
Normativitätsgrad der Politik-erwartungen	funktionabel, pragmatisch: Hauptsache es wird regiert	substantiell, normativ: bestimmte Werte-erwartungen müssen erfüllt werden	kategorisch, emphatisch: emanzipatorisches Menschenbild – Selbstbestimmung als Bürgerrecht
Recht auf ...	Stabilität und Berechenbarkeit, Recht und Ordnung	Nachhaltigkeit (ökologisch, ökonomisch, sozial) und Gerechtigkeit	Selbstverwirklichung und Anerkennung
Steigerungstreppe des Anspruchs	negatives Staatsbild: Staat soll Chaos und Bedrohungen abwehren	positives Staatsbild: Staat soll Werte verwirklichen, zur Geltung verhelfen	emphatisches Staatsbild: Staat soll Raum zum Verwirklichen sichern
Partizipationslogik	nolens-volens: weil es anders nicht mehr geht	bedingt begründet: weil es so besser geht	unbedingt begründet: weil es ein Selbstwert ist
Legitimation durch...	Effektivität (Effizienz erst zweitrangig)	Gerechtigkeit	Freiheit

Quelle: Eigene Darstellung.

2.2 Der Bedarf an mehr Beteiligung aus praktischer Sicht

Doch nicht nur akademische Gründe lassen sich für die Notwendigkeit der Entwicklung einer politischen Verfahrenstheorie partizipativer Politik anführen, auch aus der Praxis heraus ergibt sich der Bedarf, eine angewandte Theorie der Praxis von Verfahren zu entwickeln: Denn gerade weil es so viele Verfahren und unterschiedliche Entstehungs- und Anwendungsschulen gibt, stellt sich die Frage, wie diese geordnet und zugänglich gemacht werden können.

So ist insbesondere seit den Ökologie- und Anti-Atomkraftbewegung der 1970er- und 1980er-Jahre das Repertoire an Partizipationsverfahren sprunghaft angestiegen. Kein Themenfeld blieb und bleibt seitdem unberührt von Mitbestimmungsbegehren, kein Personenkreis der Gesellschaft untangiert und keine Randgruppe zu abseits, um sie nicht stärker einbinden zu wollen. Und kein Verfahren zu abwegig und politikfremd, um es nicht doch mal im Politischen zu testen.

Insbesondere die alternativen Bürgerbewegungen waren darin sehr innovativ und einfallreich: Von Formen des offenen Protestes (Sitzblockaden, Lichterketten, Ostermärsche, Die-in, Sleep-in) über Projektformen (Hausbesetzung, Friedenslager), bis zu festen Institutionen (Jugendzentren, Frauenläden) reicht das Spektrum. Dies alles zeigt bereits einen spielerischen Umgang mit Formaten und Formen. Der Einsatz ist dabei erfindungsreich und variabel betrieben worden. Doch er hat die Nischen der Alternativpolitik, d.h. der Außenseiter und Protestler, nicht wirklich verlassen können. Dieses prozedural aufgeweckte Denken hat sich in die Strukturen und Köpfe des eigentlichen politisch-administrativen Systems, dem inner circle der Macht, noch nicht ausbreiten können.

Die große Herausforderung, vor der wir darum heute stehen, ist die des Mainstreamings: Wie kann aus etwas, was bisher noch Ausnahme und nicht Regel war, aus Not und nur selten aus Überzeugung geboren, reaktiv und selten proaktiv angegangen, halbherzig und nur selten konsequent durchgeführt, eine alltägliche und professionell gekonnte Praxis werden? Denn mehr Demokratie wagen – wie dies Willy Brandt vor 40 Jahren forderte – muss nur, wer dies noch nicht wirklich kann: Wir sollten heute Demokratie können und tun! Die Planungszelle, die aus dem Geist dieses demokratischen Aufbruchs der nach-68-Zeit geboren ist, hat sich als vielleicht erstes Verfahren nicht einfach nur als Antwort, sondern auch als Theorie verstanden.

2.3 Verfahrensboom, aber keine Verfahrenswissenschaft

Je mehr Verfahren es gibt, um so mehr stellen sich Fragen wie: Wie diese Fülle unterscheiden/gruppieren? Wann welches Verfahren wie anwenden? Und wo kommen diese her? Denn Verfahren fallen nicht fertig vom Himmel: Insbesondere die neuen partizipativen Verfahren tauchten nicht plötzlich aufgrund von inventiver Genialität auf, sondern entstammen bestimmten zeit- und ideengeschichtlichen Kontexten und weltanschaulichen Schulen. Welches sind also die Milieus und Strömungen, aus denen diese prozeduralen Innovationen entsprungen sind und laufend weiter sprießen und sich verzweigen?²

Achtet man auf die „Geburtsjahre“ der Mehrzahl dieser kooperativen, komplexitätsaffirmativen Verfahren, dann fällt auf, dass die meisten noch keine 20 Jahre alt sind.³ Es handelt sich somit um ein auffallend neues Phänomen.

2 Eine Flut von Handbüchern zur Bürgerbeteiligung gibt inzwischen gute Überblicke. Ein umfassendes über die verschiedenen Verfahren (z.B.: Nanz, Patrizia / Fritsche, Miriam (2012): Handbuch Bürgerbeteiligung. Verfahren und Akteure, Chancen und Grenzen. Bonn: Bundeszentrale für Politische Bildung. Es entstehen Zentren für Demokratieforschung und Partizipation. Doch der Aspekt der „Verfahrenswissenschaft“ bleibt dabei merkwürdig ausgeblendet, auch weil die Zunft in verfahrensungeübte Theoretiker und theorieferne Praktiker zerfällt.

3 Man vergleiche nur die Geburtsdaten der Sammlung im Change-Handbook: Peggy Holman / Tom Devane 2002: Change-Handbook. Zukunftsorientierte Großgruppen-Methoden. Heidelberg. Dies

Erforscht man zudem, ab wann und wie umfassend sie angewandt werden, so ist die Neuartigkeit noch ausgeprägter:⁴ Meist sind sie nur recht kleinen, segregierten und spezialisierten Zirkeln von Beratern, Moderatoren, Trainern und Coaches vertraut. Entscheidungsträgern in Politik, Wirtschaft und Gesellschaft, aber auch den meisten Forschern und akademischen Lehrenden sind diese sozial-technischen Entwicklungen und Erfindungen noch weitgehend unbekannt. Nur im freien Schulungs- und Beratungsmarkt ist seit Ende der 1990er Jahre ein zunehmender Boom zu verzeichnen.⁵

Zudem stehen diese Entstehungsmilieus bisher wenig im Austausch. Jedes Jahr kommen – um nur zwei Netzwerke zu beschreiben – in der evangelischen Akademie in Loccum (Bürgerbeteiligung) und der Reformhausakademie in Oberursel (Organisationsentwicklung) jeweils 100-200 Berater, Trainer und Forscher zusammen, um sich über die neusten Verfahren und deren Anwendung und Einbettung auszutauschen, doch unter diesen zwei Milieus findet fast keine Querkommunikation und kein personeller oder sachlicher Austausch statt.⁶ Wie getrennte Binnenseen ohne befahrbare Verbindung, pflegen sie ihr eigenes Biotope an Themen, Akteuren (Kunden und Beratern/Trainern) und Verfahrensspezialitäten, anstatt das verbindende Ökosystem und die gemeinsame Grundphysik zu erkennen und anzunehmen.

ist die wohl umfassendste Sammlung von insbesondere für ganzheitliches Chance-Management gedachten Großgruppeninterventionsverfahren.

- 4 Die im deutschsprachigen umfassendste Forschung zu Großgruppenverfahren stammt von Susanne Weber (Weber, Susanne (2005): „Rituale der Transformation. Großgruppenverfahren als pädagogisches Wissen am Markt. Habilitationsschrift“, Wiesbaden: Springer VS.). Im Jahr 1999 und dann nochmals zwischen 2000 und 2002 hat sie Trenduntersuchungen zum Einsatz von Großgruppenverfahren vorgenommen, indem sie über Mailinglisten, die insbesondere von Organisationsentwicklern und Change-Management-Beratern frequentiert wird, diese Kollegen gebeten hat, ihre durchgeführten Verfahren zu melden. Von den insgesamt 164 Beratern, die ihr antworteten, wurden ihr für die drei Jahre zwischen 2000 und 2002 1062 Veranstaltungen gemeldet (Weber 2005, 177ff.). Dabei ist ein deutlicher Anstieg zwischen 1999 und 2002 zu verzeichnen, sowohl was die Berater betrifft, die sich beteiligt haben, als auch was die Anzahl, Vielfalt und Größe der Veranstaltungen anbelangt (Weber 2005, 179ff.). Eine umfassendere, auch andere Verfahrensmilieus umfassende Forschung, aktuellere und langfristige Untersuchung ist mir nicht bekannt.
- 5 Veranstaltungen und Trainingsangebote dazu wie das Forum: „Schneller Wandel in großen Gruppen“ in Oberursel und die Loccumer Tagung zu Bürgerbeteiligung.
- 6 Die Zahl an Netzwerken mit Fokus auf Verfahrensfertigkeiten ist viel größer, z.B. Netzwerke um spezielle Verfahren und Ansätze wie: Zukunftswerkstatt, Open-Space, Mediation, Coaching, Aufstellung, aber auch Kreise mit einem primär anwendungsfeldbezogenen bzw. weltanschaulichen Aufhängern und prozeduralem Bewusstsein wie Forum Humanum, Gemeinsinn, Schul- und Gemeindeentwicklung. Ein Überblick ist unmöglich, die Vielfalt zu groß, bunt und dynamisch. Die Querverbindungen und damit der Bekanntheitsgrad untereinander sind darum in der Regel gering. Ausnahmen von einigen wenigen Grenzgängern bestätigen hier die Regel. Einen Überblick und Profilierung der einzelnen Zirkel und Netzwerke wäre eine eigene Forschung wert, um zum einen die vorhandenen methodischen Ansätze und Verfahrensvarianten zu erfassen und zudem diese Kreise mit dem allem zugrundeliegenden prozeduralen Grundrüstzeug, der Verfahrenstheorie, vertraut zu machen.

Zwar breitet sich z.B. in Deutschland seit ca. zehn Jahren die Fülle und Anwendung stetig aus, doch diese Verbreitung ist noch sektoral, weltanschaulich und methodisch partikulär. Es ist vermutlich eine sinnvolle und natürliche Anfangsentwicklung, zuerst in kleinen, überschaubaren und konkreten Nischen Fuß zu fassen, doch der Zeitpunkt und Bedarf, die gemeinsamen Metathemen anzugehen, scheint gekommen und wird teilweise schon realisiert, etwa im Forschungs- und Entwicklungsverbund *Procedere*.⁷

Neben der Fülle an analogen, auf face-to-face Kommunikation basierenden Verfahren kommen zudem noch die Perspektiven der virtuellen, medial vermittelten Verfahren. Zwar handelt es sich meist noch um mehr Fiktion und Hoffnung als eingelöste, tatsächlich anwendbaren Möglichkeiten der von Zeit und Raum abgekoppelten Interaktion, doch besonders in Form von Hybriden, also kombinierten Formen, werden sie immer wichtiger, insbesondere zur Unterstützung von Kommunikations-, Projekt- und Wissensmanagement. Unter dem Begriff des Web 2.0 finden zudem in Wikis, Blogs und Bild-/Film-/Tonaustauschbörsen eine zunehmende Verbreitung und Vereinfachung statt. Noch operieren die Welten der analogen und digitalen Verfahren meist getrennt, doch auch hier zeichnen sich größere Synergien und Überschneidungen ab, die durch eine verbindende Sprache und Systematik in Form einer Verfahrenstheorie erleichtert würde.⁸ Die Kommunikation im Netz verändert auch die Nachfrageseite – Bürgerinnen und Bürger erwarten heute ein wesentlich höheres Niveau an tagesaktueller Information und Transparenz als im Vor-Internet-Zeitalter.

Die Kraft, aus der sich dieser Verfahrensboom speist, ist nicht unwesentlich normativ und weltanschaulich gespeist. Die im Folgenden kurz umgrenzten Entstehungsmilieus waren und sind z.T. immer noch geprägt von einer tiefen emanzipatorischen und humanitären Intention. Die Hoffnung, durch Verfahren, die den einzelnen Betroffenen in seiner einzigartigen Individualität in den Mittelpunkt stellen, ihn nicht als Mittel, sondern als Selbstzweck einzubinden, durchdringt die Gründungsmilieus. Ja, noch weitergehend: Aus einer verinnerlichten Grundüberzeugung der Wertschätzung wird es eigentlich als selbstverständlich gesehen, keinen Prozess über die Köpfe der Betroffenen hinweg zu gestalten. Steuerungs- und wertfunktionale Argumente spielen natürlich auch eine

7 Vor diesem Hintergrund und basierend auf einem Forschungsprojekt am Zentrum für interdisziplinäre Forschung ist 2001/02 der Anstoß zur Gründung eines F+E Verbundes für prozedurale Praxis in Politik, Wirtschaft und Gesellschaft (www.procedere.org) gekommen.

8 Vom Prozeduralen, also einer zwecktechnischen Betrachtung, spielt die Unterscheidung des verwandten Interaktionsmediums keine entscheidende Rolle: Entscheidend ist die Frage, bei welcher Art und Profil von Anliegen sie hilfreich sind. Reale und virtuelle Verfahren können dabei komplementär und konkurrierend gesehen werden. Eine Projektbesprechung kann z.B. physisch als Treffen, oder medial als Telefonkonferenz oder noch virtueller als Chat, also abgekoppelt von gleichzeitiger Vorortverfügbarkeit, in einem inter-/intranet-Forum ablaufen. Umsetzungstechnisch unterscheiden sich diese Verfahren natürlich sehr, doch was deren zwecktechnische Funktion anbelangt, also deren Leistungsprofil, sind sie funktional analog.

wichtige Rolle, aber weniger im Sinne der antreibenden Grundüberzeugung, denn in der kommunikativen Strategie: Die Entstehung und der missionarische Verbreitungsimpetus kommen wesentlich aus humanozentrierten Weltverbesserungshoffnungen.

Auch wenn das Spektrum an Entstehungsmilieus größer ist und die Abgrenzungen zwischen diesen fließend und unscharf sind, so lassen sich ideengeschichtlich und strukturell doch drei dominierende Durchbruchmilieus⁹ hervorheben:

- **Wirtschaft – Organisationsentwicklung:**
Hauptanwendungsfeld Unternehmen und Behörden,
- **Politik – Bürgerbeteiligung:**
Hauptanwendungsfeld Kommunen und NGOs,
- **Bildung – Gestaltpädagogik:**
Hauptanwendungsfeld Erwachsenenbildung und Gruppendynamik

Es lassen sich darüber hinaus auch noch andere Entstehungs- und Anwendungsmilieus von kooperativen Verfahren unterscheiden, insbesondere in der Sozial- und Integrationsarbeit, der Kirchen- und Gemeindeentwicklung, dem Rechts- und Mediationsfeld, dem Kinder- und Jugendengagement, der Entwicklungszusammenarbeit und besonders in der Familien- und Gruppentherapie.

Insbesondere in den drei erstgenannten Milieus hat in den vergangenen Jahren eine Modernisierungs- und auch Professionalisierungswelle von partizipativen Verfahren stattgefunden.

9 Eine Problematisierung und Verortung des Milieubegriffs ist nicht weitergehend notwendig, da es in diesem Kontext nicht darum geht, eine sozial-kulturelle Geschlossenheit der charakteristischen Umfelder, in und aus denen bestimmte Verfahren geboren werden, zu postulieren, sondern lediglich darauf hinzuweisen, dass innerhalb dieser Milieus zwar ein intensiver Austausch und Werteverbundenheit bestehen, nicht aber zu – prozedural gesehen - verwandten Nachbarnetzwerken.

Die Verwendung hier knüpft somit sowohl an das Verständnis von sozialen Milieus – als Netzwerk von Menschen mit typischen, gemeinsamen Einstellungen und Lebensorientierungen – an, doch geht es über die z.B. eher allgemeine, mehr durch Wertehorizont und Konsummuster als durch gemeinsame Kommunikationsforen verbundenen Sinus Milieus hinaus (mehr zu den in der Marktforschung zur Zeit sehr modischen Sinus-Milieus: <http://www.sinus-sociovision.de> (zuletzt besucht am 05.08.2014)). Das Verbindende an den folgenden Milieus ist neben der beruflichen Ausrichtung und einem bestimmten, berufsständischem Selbstverständnis auch eine gemeinsame Genealogie der Grundlehren und Ansätze und die realen Kontaktmöglichkeiten über bestimmte Verlage und Zeitschriften, Newsletter und Netzwerke sowie besonders Jahrestreffen und Ausbildungsgänge. Doch die Ränder sind sehr faserig und miteinander verwoben.

Wer sich am Begriff des Milieus stören sollte, der kann auch den der Szene wählen. Denn durch die interne Vernetzung und das Selbstverständnis als in-group und Avantgarde haben diese Kreise zugleich auch etwas Szenenhaftes.

2.4 Durch Verfahrenstheorie zu besserer Verfahrenspraxis

Professionalisierung, zu der auch die Qualitätssicherung gehört, ist eine Grundvoraussetzung für die Durchsetzbarkeit von Verfahren. Aber nur durch eine Verfahrenstheorie kann Beteiligung nachhaltig anschlussfähig an politikbestimmende Kreise werden. Der Abstand zwischen der theoretischen Fundierung repräsentativ-demokratischer Verfahren und der erst in Ansätzen vorhandenen theoretischen Durchdringung der Verfahren partizipativer Demokratie ist ohnehin gewaltig. Mit der Ausweitung der realen Partizipationsgelegenheiten und Partizipationsinstrumente hält die wissenschaftliche Reflexion jedenfalls nicht Schritt. Insofern ist nicht nur aus praktischen Erwägungen (das richtige Verfahren für die passende Fragestellung effektiv durchzuführen), sondern vor allem zur dauerhaften Verankerung der „zweiten Säule“ der Demokratie eine verstärkte wissenschaftliche Diskussion über prozedurale Politik erforderlich. Eine systematische Wissenschaft des Beteiligens fehlt noch – eine Wissenschaft sowohl der Verfahren und Instrumente, als auch der Kompetenzen und Bedingungen, die erforderlich sind, damit diese Fülle an Möglichkeiten und der gestiegene Bedarf professionell ausgefüllt werden.

Mögliche Forschungsfragen, um dieses Feld zu erschließen, könnten die folgenden sein:

- Welche Verfahrensinnovationen gibt es überhaupt? Notwendig wäre eine Taxonomie der Verfahren, wie in der Biologie der erste Schritt zur weiter reichenden Analyse. Dieser Band zeigt, dass es weit mehr Verfahren gibt, insbesondere im internationalen Vergleich, als bekannt und erforscht sind. Wir stehen zudem erst am Anfang eines Innovationsbooms an politischen Techniken, der stetig wächst, um die Fülle an Herausforderungen und Erwartungen meistern zu können.
- Taugen diese Verfahrensinnovationen, und woran lässt sich das feststellen? Fast alle Verfahren sind bisher noch zu wenig erprobt, geschweige denn evaluiert, um dies umfassend sagen zu können. Zwar liegen vielerlei Erfahrungsberichte vor, doch sind diese meist von Moderatoren und anderen direkt Betroffenen verfasst. Was fehlt, sind umfassende evidenzbasierte Studien von neutralen Akteuren, die nicht einfach nur den Verlauf, sondern auch den nachhaltigen Impact messen. Doch dazu muss man das Wesen und die „Physik“ von Verfahren durchdrungen haben – eine Expertise, die aufgrund des Fehlens einer allgemeinen Verfahrenstheorie bisher noch nicht vorhanden ist.
- Sind die Verfahren ausreichend verbreitet, und wie lässt sich das bestimmen? In bestimmten Milieus sind bestimmte (Mode-)Verfahren weit bekannt, aber dies bezieht sich immer nur auf einen relativ

kleinen Ausschnitt von Akteuren und Verfahren. Von einer breiten, den kritischen Tipping Point bereits überschrittenen Verbreitung, gar Vertrautheit, kann man in den meisten Bereichen mitnichten sprechen. Von einer flächendeckenden Institutionalisierung sind sie weit entfernt.

- Gibt es eine gesicherte Wissensbasis zu Verfahrenstechniken, und ist sie allgemein zugänglich? Bislang scheint sie eher personengebunden zu sein, insbesondere im Berater- und Moderatorenfeld. Die entsprechenden Qualifikationen müssen durch sehr teure Zusatzausbildungen und viel Erfahrung erworben werden, da sie in den Curricula der Universitäten und Hochschulen nicht vermittelt werden. Daher handelt es sich nur um einen sehr kleinen und auch nur langsam wachsenden Kreis an Verfahrensexperten. Da diese Form von Meisterschaft zudem nicht einfach gelehrt werden, sondern nur im Einsatz erlangt und ausgeformt werden kann, ist ein prozedurale Metawissen nur schwer zugänglich.
- Wodurch wird die Nachfrage nach Verfahrenstechniken bestimmt, und wie kann sie beeinflusst werden? Bisher kommen die Forderungen und Vorschläge zu mehr Partizipation überwiegend von außen und unten. In den Entscheidungs- und Führungskreisen werden diese Vorstöße eher als Störungen, bis hin zu Bedrohungen wahrgenommen. Die Steigerung der Einsatzbereitschaft muss darum systemisch anschlussfähiger, am besten aus den eigenen Kreisen heraus erfolgen. In bestimmten Bereichen, z.B. im Bereich Corporate Social Responsibility, ist dies – befördert durch Führungskräfte Netzwerke und Unternehmerstiftungen – bereits der Fall. Auch unter Oberbürgermeistern und in Verwaltungsspitzen sprechen sich die Vorzüge gezielter Bürgerbeteiligung langsam herum, aber im Verhältnis zu den möglichen Anwendungsfeldern ist dies immer noch marginal, weit entfernt vom selbstverständlichen Mainstream kommunaler Politikgestaltung. Noch kritischer fällt die Einschätzung des Bereitschaftsgrades im Wissenschaftssystem aus, sich der Erforschung der prozeduralen Dimension und der Entwicklung einer transdisziplinären Verfahrenstheorie dezidiert zu widmen. Das Beschäftigten mit der Verfahrensdimension an sich verschafft noch zu wenig akademische Reputation, als dass es berufungs- und damit karriererelevant wäre. Verfahrensforschung findet noch am Rande und in Nischen der Disziplinen und Drittmittelförderungen statt.

Insofern sind die meisten Fragen offen, und der vorliegende Band ist nicht mehr als ein erster Schritt hinein in das Zukunftsfeld der Verfahrenstheorie, das weit und weitgehend leer vor uns liegt.