Die Entstehung und Gestaltung von Instrumenten zur Bürgerbeteiligung

Lektionen aus einer Innovationsgeschichte

Nina Amelung und Louisa Grabner[1]

Verfahren der Bürgerbeteiligung sind seit geraumer Zeit in verschiedenen Politikfeldern en vogue. Allein im Bereich der Technikfolgenabschätzung hat sich ein umfangreiches Verfahrensrepertoire etabliert. Der Frage indes nach der Genese und Verbreitung von Beteiligungsinstrumenten als kontingenter Prozess, der von den Akteuren ‚hinter den Instrumenten' gestaltet wird und durch spezifische Eigendynamiken geprägt ist, die sich aus der Delegation von Aufgaben an Instrumente ergeben, wurde bisher nur wenig Aufmerksamkeit geschenkt.

Die Entstehung und Verbreitung bestehender Beteiligungsinstrumente kann als Innovationsprozess aufgefasst werden, der die Herstellung eines Verfahrens und somit die beteiligten Akteure (Designer, Organisatoren, Moderatoren, Evaluatoren, etc.), ihre Interessen und Aushandlungsprozesse sowie die Etablierung und Durchsetzung von vielversprechenden Designs in den Blick nimmt.

Seit Mitte des 20. Jahrhunderts lässt sich die Etablierung ähnlicher Prozessdesigns für partizipative Bürgerbeteiligung beobachten, die wir zusammenfassen als Familie der ‚citizen panels'. Häufig werden dazu Verfahren wie Citizens' Juries, Konsensuskonferenzen, Planungszellen und Deliberative Pollings assoziiert.

Trotz gemeinsamer Charakteristika wie die (klein)gruppenbasierte Laiendeliberation zu einem öffentlichkeitsrelevantem Thema für kurze Zeitperioden, die Evaluation von externer Expertise und die Entwicklung von abschließenden Beurteilungen als Prozessresultat, unterscheiden sich die einzelnen Instrumente in einzelnen Designeigenschaften und in ihren Einsatzbestimmungen. Dennoch teilen sie auch bestimmte Entwicklungsverläufe in ihrem Innovationsprozess. Aus variierenden sehr spezifischen Entstehungskontexten (öffentliche Planung, politisch-demokratische Erziehung von Bürgern, Technikfolgenabschätzung) haben sie sich nach einzelnen Berührungspunkten in der Designentwicklung in jeweils verschiedenen Politikfeldern und geographischen Regionen durchgesetzt. Sie haben Eingang in die „Toolbox" von Politikinstrumenten gefunden und stehen zu jederzeitigem Einsatz bereit. Gegenwärtig behaupten sie sich in kooperativer und kompetitiver Ko-Existenz zueinander. Diese Entwicklung geht Hand in Hand mit einer zunehmenden Ausdifferenzierung und Professionalisierung der an der Instrumentenentwicklung beteiligten Partizipationsbranche. Aspekte dieses Phänomens sind einerseits die ‚Vermarktlichung' und Kommerzialisierung ihrer Nutzung und Verbreitung, und die Herstellung von Glaubwürdigkeit und Legitimität durch wissenschaftliche Evidenzbelege andererseits.

[1] Kontakt: Nina Amelung (amelung@ztg.tu-berlin.de), Louisa Grabner (grabner@ztg.tu-berlin.de), Innovation in Governance Research Group, Technische Universität Berlin.

Wir behandeln dieses Phänomen in drei Teilen. Die Wirkungsmacht von Bürgerbeteiligungsverfahren aus ihrem Entstehungs- bzw. Gestaltungsprozess heraus zu verstehen, bildet unsere theoretische Perspektive, die wir in einem ersten Teil vorstellen. Diese Perspektive wenden wir im zweiten Teil exemplarisch auf einzelne Designs aus der Familie der ‚Citizen Panels' (Planungszelle, Konsensuskonferenz, Citizens' Jury und Deliberative Polling) an. Abschließend diskutieren wir im dritten Teil die zentralen Dynamiken und Mechanismen der Instrumentenentwicklung, sowie die Ambivalenzen, die sich aus dem Zusammenspiel vermeintlich ‚neutraler' Instrumente und ihrer Macher und Nutzer ergeben. Wir plädieren schließlich für eine Selbstreflexion der beteiligten Akteure über die eigene Rolle im Prozess der Instrumentengestaltung.