

Deliberative Beteiligung unter dem Maßstab »nachhaltigen Gemeinwohls«

Lena Siepker

Deliberative (auch dialogorientierte) Beteiligung liegt im Trend. Die Zahl deliberativer Beteiligungsverfahren hat in den vergangenen Jahren sowohl auf nationaler als auch auf kommunaler Ebene deutlich zugenommen. Untersuchungen des Forschungsprojekts »ENGAGE« deuten aber nicht nur auf eine quantitative Bedeutungszunahme, sondern vielmehr auch auf eine qualitative Weiterentwicklung hin. Für Beteiligungsverfahren in Kommunen Nordrhein-Westfalens etwa konnte im Zeitverlauf eine steigende Dialogintensität beobachtet werden, sodass Verfahren in zunehmendem Maße nicht mehr nur einen informierenden, sondern auch konsultativen und mitgestaltenden Charakter haben (vgl. ENGAGE 2021). Die demokratischen Entscheidungskompetenzen liegen jedoch nach wie vor bei den gewählten Mandatsträger/innen, sodass deliberative Verfahren dem Zweck der Beratung und Entscheidungsvorbereitung dienen, Beteiligte aber nicht selbst (a priori) mit Entscheidungskompetenzen ausgestattet sind.

Potenziale und Herausforderungen deliberativer Beteiligung

Mit der so verstandenen Ausrichtung deliberativer Beteiligung in Abgrenzung von direktdemokratischen Instrumenten und repräsentativen demokratischen Strukturen gehen sowohl ein besonderer Mehrwert also auch Herausforderungen für die demokratische Gestaltung des Zusammenlebens einher. Deliberative Beteiligung eröffnet Diskursräume, durch die gesellschaftliche Gruppen miteinander ins Gespräch kommen können, die über soziale oder milieu-spezifische Differenzen hinweg ansonsten kaum miteinander in Kontakt stehen. Gelingende Beteiligungsverfahren können zudem gerade das Selbstwirksamkeitsgefühl der Bürgerinnen und Bürger stärken, deren Vertrauen in politische Systeme eher gering ist. Nicht zuletzt kann deliberative Beteiligung zu besseren politischen Lösungen beitragen, insofern vielfältige Interessen und Lebensrealitäten in den Prozess der Entscheidungsvorbereitung einbezogen werden können. Ein besonderes Potenzial legt sich angesichts dieser möglichen Mehrwerte v.a. für die Bewältigung politischer Problemlagen nahe, die einen breiten Rückhalt in der Gesellschaft erfordern sowie die Berücksichtigung auch langfristiger Interessen und der Interessen vulnerabler Gruppen. Kurzum: Deliberative Beteiligung birgt ein besonderes Potenzial für die Förderung von Nachhaltigkeit und Gemeinwohl.

Die beschriebenen Potenziale auszuschöpfen ist gleichzeitig voraussetzungsreich und herausfordernd. Das gilt nicht nur, insofern entsprechendes Wissen, Kompetenzen und Ressourcen zur Planung und Durchführung von Beteiligungsverfahren zur Verfügung stehen müssen. Auch gesellschaftliche Rahmenbedingungen wie die (ungleich verteilten) Beteiligungsmöglichkeiten und -bereitschaft von Bürgerinnen und Bürgern oder die Komplexität von Beteiligungsthemen und politischen Entscheidungsprozessen können Hürden gelingender Beteiligung darstellen. Hinsichtlich der Einbindung deliberativer Beteiligung in politische Prozesse zeigen sich in der Beteiligungspraxis überdies grundlegende Handlungsbedarfe. Gelingt kein guter Umgang mit diesen Herausforderungen, bleiben im Zweifel nicht nur die genannten Mehrwerte deliberativer Beteiligung unausgeschöpft, vielmehr

können das Vertrauen in demokratische Strukturen (weiter) zerstört und bestehende Machtungleichgewichte im demokratischen System verschärft werden.

Kriterien »guter Beteiligung«

Deliberative Beteiligung will also sorgsam gestaltet sein. Als Maßstab schlägt das Forschungsprojekt »ENGAGE« dabei die Ausrichtung am Ziel »nachhaltigen Gemeinwohls« vor, d.h. am Wohlergehen der Gemeinschaft und ihrer Mitglieder bzw. auch der zukünftigen Gemeinschaftsmitglieder und außerhalb der Gemeinschaft lebender Menschen, die von den Wirkungen unserer Handlungen beeinflusst werden. Um die Ausrichtung deliberativer Beteiligungsverfahren an diesem Maßstab zu ermöglichen bzw. um zu konkretisieren, wie eine solche Ausrichtung gelingen kann, hat das ENGAGE-Forschungsteam zehn Kriterien entwickelt:

- *Inklusivität*
 1. Zugang zu Beteiligungsverfahren
 2. Beteiligungschancen im Verfahren
- *Förderung demokratischer Kompetenzen*
 3. Förderung politischer Urteilsbildung
 4. Förderung von Konflikt- und Kritikkompetenz
- *Prozessgestaltung und politische Einbettung*
 5. Möglichkeiten der Einflussnahme: Einbindung in politische Prozesse
 6. Ergebnisoffenheit
 7. Transparenz
 8. Dialogintensität und Kooperation
- *Soziale und ökologische Leitplanken*
 9. Berücksichtigung sozialer Leitplanken
 10. Berücksichtigung ökologischer Leitplanken

Den Kriterien zugrunde liegt das im ENGAGE-Projekt entwickelte Konzept nachhaltigen Gemeinwohls (vgl. dazu ausführlich ENGAGE 2020 und weitere Beiträge im eNewsletter) sowie die Forschungsergebnisse vier vergleichender Fallstudien, die im ENGAGE-Projekt zur Untersuchung der Bedingungen für die Förderung nachhaltigen Gemeinwohls im Bereich politischer Beteiligung durchgeführt wurden. (Weitere Fallstudien wurden auch zu verschiedenen Engagement-Formen durchgeführt, die in einem weiteren Beitrag im eNewsletter thematisiert werden.)

Die genannten Fallstudien untersuchen Beteiligungsprozesse auf nationaler Ebene – das vom Auswärtigen Amt durchgeführte Nationale Bürgerforum zur Zukunft Europas (2022) und das vom Bundesumweltministerium initiierte Mobilitätslabor (2020-2022) – sowie auf kommunaler Ebene – einen in Zusammenarbeit mit dem Amt für Grünflächen, Umwelt und Nachhaltigkeit der Stadt Münster selbst entwickeltes und 2021 durchgeführtes Beteiligungsformat, genauer einen dreitägigen Bürgerdialog mit 29 Teilnehmerinnen und Teilnehmern zur



Abbildung: Bürgerdialog in Münster © ENGAGE

Frage der nachhaltigeren Gestaltung des Ernährungssystems in Münster. Die Fallstudienenergebnisse (beruhend auf Befragungen, Beobachtungen und Auswertungen der Beteiligungsergebnisse) untermauern die Bedeutung der entwickelten Kriterien, illustrieren aber auch, dass ihre Umsetzung nicht banal ist. Die folgenden Abschnitte sind der Versuch, einige zentrale Einsichten aus der Fallstudienarbeit zu bündeln.

Inklusivität

Soll durch ein Beteiligungsverfahren erarbeitet werden, wie eine gemeinwohlförderliche Lösung eines politischen Problems gestaltet sein kann oder müsste, bedarf es eines inklusiven Prozesses im Sinne gleichberechtigter Zugangs- und Einflussmöglichkeiten. Prinzipiell sollten alle von einem Beteiligungsthema betroffenen Gruppen auch einbezogen werden. Besonders zu fokussieren ist dabei aber darauf, die Rekrutierung von Teilnehmerinnen und Teilnehmern so anzulegen, dass sie Mustern der Ungleichverteilung politischer Beteiligung in der Bevölkerung möglichst entgegenwirkt und Teilnahmhürden insbesondere für benachteiligte bzw. tendenziell unterrepräsentierte Gruppen so weit wie möglich gesenkt werden. Unterstützend können u.a. zielgruppengerechte Wege der Ansprache oder die Ansprache über Multiplikator/innen, aufsuchende Beteiligung sowie die methodische Gestaltung der Beteiligung über Fokusgruppen sein (mithilfe derer zunächst ein geschützter Rahmen etwa für marginalisierte Gruppen bereitgestellt werden kann). Auch im Beteiligungsprozess selbst sind gerechte Einflussmöglichkeiten der Beteiligten sicherzustellen. Dies ist umso herausfordernder, je heterogener die Teilnehmerschaft ist. Auch hier ist ein besonderes Augenmerk darauf zu legen, dass tendenziell benachteiligte bzw. unterrepräsentierte Gruppen Gehör finden. Positionen, die nicht personell im Beteiligungsverfahren abgebildet werden können – insbesondere Positionen vulnerabler, vom Beteiligungsthema betroffener Gruppen (etwa zukünftiger Generationen) sind über andere Wege, z. B. Formen der Stellvertretung, zu integrieren.

Die skizzierten Anforderungen an die Inklusivität gemeinwohlförderlicher Beteiligungsverfahren sind v.a. hinsichtlich der erforderlichen personellen und finanziellen Ressourcen sehr hoch. Insofern neben Beteiligungshürden wie mangelnden zeitlichen Kapazitäten aber Selbstwirksamkeitserfahrungen eine entscheidende Rolle für die Beteiligungsbereitschaft spielen, sind »exklusive« Beteiligungsverfahren, die das Bild vermitteln, dass bestimmte gesellschaftliche Gruppen weniger einbezogen werden oder ausgeschlossen sind, unbedingt zu vermeiden.

Förderung demokratischer Kompetenzen

In eine ähnliche Kerbe schlagen die Kriterien der Förderung der politischen Urteilsbildung und der Konflikt- und Kritikkompetenz. Um Selbstwirksamkeitserfahrungen sowie das Vertrauen in Beteiligungsprozesse zu stärken und faire Prozesse demokratischer Willensbildung zu unterstützen, ist nicht nur bedeutsam, wer welche Einflussmöglichkeiten im Verfahren erhält, sondern auch wie die Einflussnahme ausgeübt wird. Dazu gehört, dass die Beteiligten über ein grundlegendes Wissen über demokratische Prozesse und das politische System verfügen, dass sie Gründe anführen für ihre vertretenen Positionen und dass sie bereit sind, Verantwortung für ihre Möglichkeiten der Einflussnahme zu übernehmen. Besonders bedeutsam im Sinne der Gemeinwohlförderung

ist darüber hinaus, dass Beteiligungsverfahren ermöglichen, Perspektivwechsel einzuüben, d.h. durch die Auseinandersetzung mit anderen ein besseres Verständnis der jeweils anderen Sichtweise zu entwickeln und dabei auch im Blick zu halten, welche Sichtweisen in der Debatte möglicherweise bedeutsam, aber ausgeschlossen sind (vgl. dazu auch Westphal 2020). Beteiligungsverfahren sind damit nicht nur als Mittel zum Zweck der Begleitung und Vorbereitung konkreter politischer Entscheidungen, sondern auch als Lernorte demokratischer Auseinandersetzung zu verstehen und gestalten.

Prozessgestaltung und politische Einbettung

Beteiligungsverfahren können nur eine gemeinwohlförderliche Wirkung entfalten, wenn sie auch tatsächlich eingebunden sind in politische Prozesse. Die Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern ist nur sinnvoll, wenn noch Handlungs- bzw. Entscheidungsspielräume bestehen und im Rahmen dieser Spielräume mögliche Beteiligungsergebnisse nicht schon vorab eingeschränkt werden. Nur so können Beteiligungsverfahren ein innovatives Potenzial, auch im Sinne der nachhaltigen (Um-)Gestaltung der Gesellschaft, entfalten. Was genau noch oder schon nicht mehr verhandelbar ist, ist von Beginn an transparent zu machen. Diese Anforderungen mögen auf den ersten Blick trivial erscheinen. In der Beteiligungspraxis lassen sich jedoch noch immer zahlreiche Beispiele finden, in denen deliberative Verfahren vorrangig zur Akzeptanzbeschaffung für schon getroffene politische Entscheidungen genutzt werden oder falsche Erwartungen auf Seiten von Beteiligten bestehen, insofern nicht (ausreichend) transparent ist, welche Entscheidungsspielräume noch bestehen und worüber nicht mehr verhandelt werden kann. Sind Entscheidungsspielräume für alle Beteiligten klar, ermöglicht dies auch die Ausrichtung der Deliberation auf ein gemeinsames Ziel und damit einen konstruktiven Dialogprozess.

Soziale und ökologische Leitplanken

Gemeinwohlorientierte Beteiligung lebt davon, dass eine demokratische Auseinandersetzung ermöglicht wird, die über die reine Aggregation von Einzelinteressen hinausgeht und vielmehr das Wohl der Gemeinschaft als solcher, einschließlich der Bedürfnisse und Verletzlichkeiten künftiger Generationen und andernorts lebender Menschen, im Blick hat. Prozedural wird dies abgesichert bzw. unterstützt durch die beschriebenen Anforderungen hinsichtlich der Inklusivität, der Förderung demokratischer Kompetenzen und der Prozessgestaltung bzw. politischen Einbettung. Inhaltlich müssen sich die Aushandlungsprozesse der Beteiligten vor dem Hintergrund nachhaltigen Gemeinwohls zudem an sozialen und ökologischen Minimalanforderungen messen lassen. Beteiligungsergebnisse, die ökologische Schutzgüter gefährden und grundlegende Gerechtigkeitsansprüche missachten, können dem Verständnis des ENGAGE-Projekts zufolge nicht als gemeinwohlförderlich im Sinne nachhaltigen Gemeinwohls verstanden werden (vgl. dazu auch Beitrag 1 des Newsletters und ENGAGE 2020). Welche ökologischen Güter und Gerechtigkeitsansprüche genau im Rahmen eines Beteiligungsverfahrens mitzudenken sind, kann nicht pauschal und unabhängig vom jeweiligen Beteiligungsthema bestimmt werden. Dass das Forschungsteam des ENGAGE-Projekts dem Kriterium der sozialen und ökologischen Leitplanken ein starkes Nachhaltigkeitsverständnis zugrunde legt, das nicht allein auf eine nachhaltige Entwicklung durch Effizienzsteigerungen vertraut, sondern die Bedeutung planetarer Grenzen und die gerechte Organisation menschlichen Zusammenlebens innerhalb dieser Grenzen in den Fokus rückt, führt allerdings zu einem (im Vergleich zu bisherigen politischen Nachhaltigkeitsbemühungen) recht umfassenden Anspruch an Beteiligungsergebnisse, die dem Maßstab nachhaltigen Gemeinwohls gerecht werden. Mit Blick auf die weitreichenden Auswirkungen der Klimakrise auf das menschliche Zusammenleben und damit auch auf das Gemeinwohl, ist ein solches Verständnis aus unserer Sicht gleichwohl legitim und notwendig.

Informationen zum ENGAGE-Projekt

Das Forschungsprojekt »ENGAGE – Engagement für nachhaltiges Gemeinwohl« wurde unter der Leitung von Prof'in Doris Fuchs, Ph.D., Dr'in Corinna Fischer und Dr. Florian Kern am Zentrum für Interdisziplinäre Nachhaltigkeitsforschung der Universität Münster, dem Öko-Institut e.V. und dem Institut für ökologische Wirtschaftsforschung über eine Laufzeit von 3 Jahren (November 2019-Oktober 2022) im Rahmen der BMBF-Förderlinie »Teilhabe und Gemeinwohl« durchgeführt (Förderkennzeichen: 01UG1911). Nähere Informationen zum Projekt und bereits veröffentlichte Forschungsergebnisse finden Sie unter <https://www.uni-muenster.de/Nachhaltigkeit/engage/index.html>.

Hinweis

Informationen zur Durchführung der Fallstudien im Rahmen des ENGAGE-Projekts:

Die im Rahmen des ENGAGE-Projekts zu deliberativer Beteiligung auf nationaler Ebene durchgeführte Fallstudie (Untersuchung des vom Auswärtigen Amt durchgeführten Nationalen Bürgerforums zur Zukunft Europas [2022] und des vom Bundesumweltministerium initiierten Mobilitätslabors [2020-2022] wurde am Öko-Institut e.V. von Franziska Wolff und Cara-Sophie Scherf verantwortet.

Im Rahmen der Fallstudie zu deliberativer Beteiligung auf kommunaler Ebene wurde unter der Leitung von Prof'in Doris Fuchs, Ph.D. (Zentrum für Interdisziplinäre Nachhaltigkeitsforschung, Universität Münster) und Jutta Höper (Leiterin der Fachstelle Nachhaltigkeit, Stadt Münster) sowie Mitarbeit von Lena Siepker (ZIN, Universität Münster) und Julia Ebert (Öffentlichkeitsarbeit Nachhaltigkeitsstrategie, Stadt Münster) ein dreitägiger Bürgerdialog geplant durchgeführt, bei dem vom 23.-25.09.2021 29 zufällig ausgewählte Bürgerinnen und Bürger aus Münster Ideen für ein nachhaltigeres Ernährungssystem in Münster entwickelt haben. Die wissenschaftliche Begleitung und Auswertung des Bürgerdialogs erfolgte am ZIN (Universität Münster). Weitere Informationen zum Bürgerdialog finden Sie unter <https://www.uni-muenster.de/Nachhaltigkeit/engage/fallstudien.html>.

Literatur

ENGAGE (2020): Engagement für Nachhaltiges Gemeinwohl – Begriffstheoretische Einordnung und Grundlagen einer Operationalisierung. Arbeitspapier 1 des Forschungsprojekts »ENGAGE – Engagement für nachhaltiges Gemeinwohl«, unter https://www.uni-muenster.de/imperia/md/content/nachhaltigkeit/website_engage_01ug1911_ap1_arbeitspapier.pdf online abrufbar.

ENGAGE (2021): Trendanalyse – Engagement und Beteiligung in Deutschland. Arbeitspapier 2 des Forschungsprojekts »ENGAGE – Engagement für nachhaltiges Gemeinwohl«, unter https://www.uni-muenster.de/imperia/md/content/nachhaltigkeit/2021-04-01_engage_ap2_trendanalyse_arbeitspapier_mit_executive_summary_02.pdf online abrufbar.

Westphal Manon (2020): Kritik- und Konfliktkompetenz als Auftrag politischer Bildung. Journal für politische Bildung 4: 28–33.

Autorin

Lena Siepker ist wissenschaftliche Mitarbeiterin und Doktorandin am Institut für Politikwissenschaft und am Zentrum für Interdisziplinäre Nachhaltigkeitsforschung der Universität Münster. Neben der Arbeit im ENGAGE-Projekt setzt sich Lena Siepker in ihrer Forschungsarbeit schwerpunktmäßig mit Fragen der Demokratieentwicklung und ihren Auswirkungen auf die Umweltpolitik auseinander. Dabei befasst sie sich insbesondere mit Ansätzen deliberativer und agonaler Demokratie sowie mit Herausforderungen ungleicher politischer Beteiligung im Hinblick auf das politische Ziel einer Nachhaltigkeitstransformation.

Redaktion

Stiftung Mitarbeit

Redaktion eNewsletter Wegweiser Bürgergesellschaft

Björn Götz-Lappe, Ulrich Rüttgers

Am Kurpark 6

53177 Bonn

E-Mail: newsletter@wegweiser-buergergesellschaft.de