



Dorothee Keppler, Birgit Böhm,
Hans-Liudger Dienel (Hrsg.)

Die Bürgerausstellung

Die Perspektive von Bürgern und Bürgerinnen
als Gegenstand qualitativer Sozialforschung
und praktischer Beteiligung

Zentrum Technik und Gesellschaft der TU Berlin
nexus Institut für Kooperationsmanagement und interdisziplinäre Forschung

 Franz Steiner Verlag

 oekom
verlag

Dorothee Keppler, Birgit Böhm, Hans-Liudger Dienel (Hrsg.)

Die Bürgerausstellung

Die Perspektive von Bürgern und Bürgerinnen als Gegenstand qualitativer Sozialforschung
und praktischer Beteiligung

978-3-86581-234-6

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

oekom verlag, München 2013

©oekom verlag 2013

www.oekom.de

Die Bürgerausstellung als Partizipationsverfahren

1. Einführung

In den letzten Jahren hat sich die aufblühende Partizipationsforschung verstärkt der Entwicklung, Einteilung und Bewertung von konkreten Beteiligungsverfahren zugewandt. Nicht mehr die Forderung nach mehr Beteiligung an sich steht im Mittelpunkt der Diskussion, sondern völlig zu Recht die *prozedurale Qualität* einzelner Beteiligungsverfahren im Hinblick auf konkrete und ganz unterschiedliche Anforderungen an Beteiligung.² Dabei wird deutlich, dass viele Beteiligungsverfahren und -prozesse Qualitätsprobleme und oft ganz praktische Defizite aufweisen. Sie klingen schön, aber funktionieren nicht beziehungsweise schlecht oder passen nicht zu den an sie gestellten Anforderungen. Vor diesem Hintergrund ist ein Teil der Partizipationsforschung – glücklicherweise – zu einer sozialwissenschaftlichen Verfahrenswissenschaft mutiert, die mit wachsenden praktischen Kompetenzen in der Verfahrensentwicklung und -durchführung sowie mit methodischen und theoretischen Kompetenzen in der Verfahrenseinteilung und -bewertung aufwarten kann (vgl. etwa Levine & Gastil 2005; Baumann et al. 2004).

Die Bürgerausstellung ist ein seit Ende der 1990er Jahre in der Praxis durchgeführtes und bewährtes und in einzelnen wissenschaftlichen Beiträgen beschriebenes Bürgerbeteiligungsverfahren, das aus einer Kombination von Methoden der qualitativen Sozialforschung, der transdisziplinären Aktionsforschung, der Ausstellungspraxis und der Partizipationsforschung entstanden ist.

Der folgende Beitrag stellt die Bürgerausstellung in den Kontext der gegenwärtigen Diskussion zur Entwicklung von Qualitätskriterien für

² Indikator dieser Verschiebung sind neben einer ganzen Reihe verfahrensorientierter und verfahrensvergleichender Publikationen auch die Gründung des Netzwerks *Procedere* (www.procedere.org) und des Bundesnetzwerks Bürgerbeteiligung (www.netzwerk-buergerbeteiligung.de).

die Einteilung und Bewertung partizipativer Verfahren. Er ordnet die Bürgerausstellung vor allem den explorativen Beteiligungsverfahren zu, die sich von den konsultativen beziehungsweise entscheidungsorientierten Verfahren abgrenzen. Die Weiterentwicklung der Demokratie braucht, so meine These, neue entscheidungsorientierte, aber eben auch explorative Beteiligungsverfahren, die eine problemaufreißende, kommunikative, katalytische und damit *lösungsvorbereitende* Funktion haben. Das kommunikative, visuelle, web-basierte 21. Jahrhundert stellt zudem neue Anforderungen an demokratische Prozesse und verlangt nach personalisierten und bildlichen Botschaften für die Kommunikation und Verbreitung wichtiger Themen. Hier hat die Bürgerausstellung aus unserer Sicht besondere Stärken.

Anhand einiger wichtiger Qualitätskriterien werden wir die besonderen Stärken des Verfahrens, aber auch die möglichen Gefahren für die Wirkung und den Gebrauch der Bürgerausstellung herausarbeiten. Abschließend werden Vorschläge für die Weiterentwicklung des Verfahrens und dessen Einbau in längerfristige Partizipationsprozesse gemacht.

2. Genese des Beteiligungsverfahrens Bürgerausstellung aus der qualitativen Sozialforschung

Die praktische Durchführung qualitativer Befragungen „im Feld“ gehörte viele Jahre zum Grundrepertoire der Ausbildung am gemeindepsychologischen Lehrstuhl von Heiner Legewie an der Technischen Universität Berlin. Im Jahr 1997 befragte er mit seinen Studierenden „Baustellenmenschen auf dem Potsdamer Platz“, verzichtete in Absprache mit den Befragten auf die sonst übliche Anonymisierung (für qualitative Sozialforscher ein großer Schritt), integrierte erstmals auch professionelle Fotografien in die Befragung und zeigte diese kombiniert mit Interviewausschnitten in einer Ausstellung, die 1997/98 in der „Infobox“ auf dem Potsdamer Platz in der Mitte Berlins tausende von Menschen in ihren Bann schlug. Die Botschaft der Ausstellung, nämlich die fast durchweg enthusiastische Sicht der „Baustellenmenschen“, an dieser Großbaustelle mitzuwirken, zündete. In Gesprächen zwischen Heiner Legewie, Malte Schophaus, Birgit Böhm und mir über die Ausstellung entstand anschließend die Konzeption, die Befragten von vornherein um eine Perspektive, Bewertung und Botschaft zu bitten und damit die Rolle der Befragten zu verändern, sie zu Mitwirkenden

an einem partizipativen Prozess zu machen, dem wir konsequenterweise den Namen „Bürgerausstellung“ gaben.

Im Jahre 2003 haben wir dem Verfahren seinen Namen gegeben und die Kernelemente erstmals beschrieben (Schophaus & Dienel 2002, S. 90–96). Noch im gleichen Jahr hat die Stiftung Mitarbeit das Verfahren aufgegriffen, um eine Beschreibung in ihrem Methodenhandbuch zur Bürgerbeteiligung gebeten und das Verfahren mit Beispielprojekten in den Online-Methodenwerkzeugkasten „Wegweiser Bürgergesellschaft“ aufgenommen (ebenda 2003, S. 83–93). Seither sind rund 25 Bürgerausstellungen durchgeführt worden. Die bisher ausführlichste Beschreibung der einzelnen Elemente, Schritte und Wirkungen des Verfahrens ist der Beitrag (in Deutsch und Englisch) zur Bürgerausstellung im Forum Qualitative Sozialforschung FQS (Böhm et al. 2008). Mit dieser Publikation wollten wir nicht zuletzt die Verfahrensgenese aus der qualitativen Aktionsforschung unterstreichen. Der hier vorliegende Sammelband geht über diesen Artikel weit hinaus und legt erstmals eine breite auch empirisch gesättigte Bewertung des Verfahrens vor.

Das Verfahren der Bürgerausstellung hat sich also aus der qualitativen Sozialforschung heraus entwickelt.³ Es kombiniert Methoden der *qualitativen Sozialforschung* und der *Aktionsforschung* mit aktivierenden Methoden, angereichert durch preiswerte Ausstellungstechniken.

In der von Kurt Lewin bereits Ende der 1940er Jahre begründeten praxisorientierten *Aktionsforschung* ging es explizit darum, gesellschaftliche Problemlagen aufzugreifen und gemeinsam mit den Betroffenen konkrete Lösungsszenarien zu entwickeln und zu testen. Lewin grenzte sich damit von einer praxisfernen Sozialforschung und Sozialpsychologie im Labor ab. Er forderte eine hypothesengestützte Planung, konkrete gesellschaftliche Intervention und anschließende ausführliche Reflexion zur Optimierung der eigenen Ansätze. Am Ende steht also eine praxistaugliche Verbesserung einer theoretischen Reflexion, wobei Lewin davon überzeugt war, nichts sei praktischer als eine gute Theorie (Zuber-Skerritt 1996). Aus dieser Tradition hat sich seit den späten 1980er Jahren die transdisziplinäre Forschung weiterentwickelt, die Praxispartner in den Forschungsprozess einbezieht (vgl. Moser 2003).

³ Die Nähe zur qualitativen Sozialforschung gilt auch für andere Verfahren, zum Beispiel citizen juries (vgl. etwa Wakeford 2000).

In der *qualitativen Sozialforschung* blieben die Befragten oder Beobachteten lange ein Objekt der Forschung, auch wenn sie in Interviews und Fokusgruppengesprächen den Forschungsprozess beeinflussen konnten und in manchen transdisziplinären Projekten zu Partnern im Forschungsprozess aufstiegen. Das Ergebnis qualitativer Sozialforschung ist für gewöhnlich ein wissenschaftlicher Aufsatz oder Artikel, ein Buch oder ein Projektbericht.

Die Bürgerausstellung ist dem gegenüber nicht oder nicht in erster Linie ein Forschungsinstrument, sondern ein Beteiligungsbaustein. Sie hat Stärken der qualitativen Forschung für ein neues Bürgerbeteiligungsverfahren genutzt und fruchtbar gemacht. Durch die Ausstellungsorientierung und die Ausstellung selbst wirkt die Bürgerausstellung in die Öffentlichkeit. Die Befragten werden auf den Plakaten zu Akteuren und Botschaftern mit einer eigenständigen Perspektive.

3. Kriterien für die Einordnung und Bewertung der Bürgerausstellung als Beteiligungsverfahren

Wie lässt sich die Bürgerausstellung in das Kaleidoskop der Beteiligungsverfahren einordnen? Dafür blicken wir zunächst auf die gängigen Einteilungen.

Die Partizipationsforschung unterscheidet zunächst einmal formelle und informelle Beteiligungsverfahren. Das wesentliche Unterscheidungskriterium ist hier die formelle Verankerung eines Verfahrens im Planungsrecht. Die etwa im Rahmen der Bauleitplanung gesetzlich geregelte Bürgerbeteiligung gehört zu den formellen Verfahren. Die deliberativen Beteiligungsverfahren gehören bisher zu den informellen Verfahren. Doch diese Unterscheidung ist problematisch, da sie das Verfahren selbst inhaltlich nicht charakterisiert. Ein informelles Verfahren kann durch Änderung der Rechtslage zu einem formellen Verfahren werden. So unternehmen mehrere Bundesländer seit einigen Jahren Anstrengungen, einzelne, bisher informelle Verfahren rechtlich bindend in die Gemeindeordnungen, Kommunalverfassungen und die Bauleitplanung einzubauen.⁴

Eine weitere Einteilung von Beteiligungsverfahren unterscheidet entlang des Kreises der Beteiligungsberechtigten. Die in den 1970er Jahren formalisierten Beteiligungsverfahren kodifizierten insbesondere

⁴ Etwa in Schleswig-Holstein (Kommunalverfassung §47) oder Sachsen-Anhalt (Gemeindeordnung §28b).

die individuellen Informations-, Einsichts- sowie Widerspruchsrechte gegenüber Planungen, von denen Bürgerinnen und Bürger etwa als Anlieger persönlich betroffen waren. Diese Betroffenenbeteiligung hat sich, etwa durch das Recht zur Verbandsklage, weiterentwickelt, ist im Kern aber eine Widerspruchs- und damit negative „Neinsager“-Beteiligung geblieben.

Von der Betroffenenbeteiligung kann man die breitere Bürgerbeteiligung, bei welcher der einzelne Bürger nicht als Betroffener, sondern als Souverän und Veranstalter des Staates angesprochen wird, unterscheiden. Gegenüber der Diskussion in den 1970er Jahren ist heute in der Wissenschaft Konsens, dass eine Bürgerbeteiligung möglichst frühzeitig einsetzen soll, zu einem Zeitpunkt, in dem gestaltende Vorschläge und nicht nur Widersprüche gegenüber im Kern fertigen Planungen möglich sind. Aus dieser Erkenntnis speist sich die Entwicklung informeller, deliberativer Verfahren, die überwiegend gestaltende und damit frühzeitige Bürgerbeteiligung sind. Zu diesen Verfahren gehört auch die Bürgerausstellung.

Ein drittes, breit eingeführtes Kriterium für die Unterscheidung von Beteiligungsverfahren ist der Grad der Verbindlichkeit des Bürgervotums im Beteiligungsprozess, der von einer reinen Informationsveranstaltung der BürgerInnen, über eine Befragung, Erarbeitung von Empfehlungen bis hin zur rechtlichen Entscheidung durch die BürgerInnen, etwa bei einem Bürgerentscheid, reicht (vgl. hierzu auch Abbildung 1 im Beitrag von Keppler). Implizit enthält diese Unterscheidung und Auflistung auf einer linearen Achse eine Bewertung: Je bindender das Votum der Beteiligten, desto größer die tatsächliche Möglichkeit der Beteiligten, auf die politischen Entscheidungen einzuwirken stärker und damit gleichsam besser die Bürgerbeteiligung. Bürger- und Volksentscheid stehen am oberen Ende dieser Skala.⁵ Die Bürgerausstellung ist auf dieser Achse deutlich mehr als eine Informationsveranstaltung, aber, da meist ohne konkrete Empfehlung, weit entfernt von der rechtlich bindenden Entscheidung.

Die Unterscheidung nach dem Grad der Verbindlichkeit des Votums als zentrales Kriterium für die Bewertung partizipativer Verfahren wird allerdings deren unterschiedlichen Aufgaben nicht gerecht. Auf diesen Aspekt zielt vielmehr die vierte Unterscheidungsmöglichkeit

⁵ Die große Attraktivität des Volksentscheids als Verfahren in Politik und Gesellschaft ergibt sich aus dieser impliziten Bewertung und dem Überdruß an einer Bürgerbeteiligung, die oft wenig mehr als eine Informationsveranstaltung ist.

zwischen explorativen Verfahren einerseits und konsultativen dezisionistischen Verfahren andererseits. Denn nicht immer geht es um verbindliche Entscheidungen. Viele Beteiligungsaufgaben erfordern vielmehr neue Ideen und Kreativität. Es geht (noch) nicht um ein Votum oder gar eine Entscheidung zwischen zwei oder mehreren Lösungen, sondern noch liegen gar keine alternativen, fertigen Lösungen auf dem Tisch. Sie müssen im Beteiligungsprozess erst erarbeitet werden. Für diese Aufgabe werden Verfahren benötigt, die explorativ sind, die Kreativität anregen oder unterschiedliche Perspektiven zu Gehör bringen. Dazu gehören etwa Zukunftswerkstatt, Open Space, World Café – und eben auch die Bürgerausstellung. Die explorativen Verfahren stehen insgesamt eher am Anfang eines Beteiligungsprozesses, wecken Interesse, präsentieren die Vielfalt der Perspektiven und schaffen Vertrauen für weitere, entscheidungsorientiertere Bausteine. Ihr Erfolg bemisst sich vor allem an der Erarbeitung und/oder Kommunikation von neuen Ideen und Perspektiven sowie ihrer aufbereitenden, aktivierenden Funktion für die Mitwirkung an neuen Aufgaben (Owen 1997). Von den explorativen Verfahren kann man die konsultativen beziehungsweise dezisionistischen Verfahren unterscheiden (vgl. Abels & Mölders 2007, S. 381–391; Goldschmidt et al. 2008).⁶ Diese zielen darauf, zwischen vorliegenden Alternativen zu entscheiden, Konflikte zu lösen und Voten zu erarbeiten, die durch den transparenten, partizipativen Empfehlungs- oder Entscheidungsprozess breit akzeptiert und damit kollektiv bindend werden können. Zu diesen Verfahren gehören etwa Bürgerpanel, Mediation, Salon, Konsensus Konferenz und Planungszelle⁷ sowie der Volksentscheid. Natürlich ist nicht ausgeschlossen, dass in diesen Verfahren auch ganz neue, vorher nicht bekannte Lösungen erarbeitet werden, aber der Schwerpunkt liegt doch auf der Bewertung und Priorisierung von Alternativen.

Die Charakterisierung der Bürgerausstellung als exploratives Verfahren erlaubt es meines Erachtens am besten, deren Eigenschaften und Wirkungsmöglichkeiten herauszuarbeiten. In der Praxis kann sie leicht mit konsultativen Verfahren kombiniert werden. So folgte in

⁶ Schon Peter Dienel hat 1978 in dem Buch „Die Planungszelle“ die damals vorhandenen Beteiligungsverfahren im Hinblick auf Anforderungen an Bürgerbeteiligung bewertet. Zuletzt wurde die Passungsfähigkeit von Beteiligungsverfahren im Hinblick auf geforderte Aufgaben in zwei Dissertationen untersucht, die Kriterien und Verfahren für die Auswahl und Komposition von Beteiligungsprozessen anbieten (Dienel 1978).

⁷ Zu den Stärken und Schwächen der Mediation konfliktuöser Probleme zuletzt Dienel (2011). Zum Verfahren Planungszelle zuletzt Dienel (2010).

manchen Projekten auf eine Bürgerausstellung zum Thema im nächsten Schritt ein Salon oder eine Planungszelle (Gohl 2011; Fuhrmann 2009).

Neben den inhaltlichen Aufgaben und Wirkungen des Beteiligungsprozesses zwischen Exploration und Entscheidung gibt es weitere Kriterien für die Systematisierung und Bewertung von Beteiligungsverfahren. Dazu gehören vor allem die Art und Weise der Selektion der Teilnehmer (also die Offenheit des Verfahrens), die Dauer und die Kosten beziehungsweise der Aufwand des Verfahrens, die Vermehrfachbarkeit ohne negative Begleiteffekte und die Initiierung (durch die Verwaltung oder durch Bürger beziehungsweise „von oben“ oder „von unten“). Von zentraler Bedeutung sind weiterhin das Zustandekommen der Ergebnisse, der Grad der erzielbaren Aktivierung und Involvierung, die Autonomie der Beteiligten in ihrer partizipativen Arbeit, die Authentizität des Ergebnisses, die (auch emotionale) Wirkung des Verfahrens und seiner Ergebnisse, die langfristige Nachhaltigkeit der Wirkung und die Durchführbarkeit beziehungsweise die zu erwartenden Widerstände bei der Durchführung. Widerstände gibt es nicht nur auf Seiten von Politik und Verwaltung. Ist das Verfahren in der Lage, Beschwerden und Kritik auch bei den Beteiligten konstruktiv aufzugreifen? Ortwin Renn teilt diese Kriterien grob in vier Bereiche: Fairness, Kompetenz, Effizienz und Legitimation des Verfahrens (Goldschmidt et al., im Erscheinen)

Wir wollen die genannten Kriterien nun nutzen, um die Bürgerausstellung im Detail zu bewerten, Stärken und Schwächen zu identifizieren und besonders geeignete Einsatzgebiete zu finden.

Beginnen wir mit der Durchführbarkeit und den Kosten. Die Kosten sind überschaubar. Mit 10.000,- Euro lässt sich bereits eine gute Bürgerausstellung vorbereiten und eröffnen. Eine Planungszelle mit vier Gruppen kostet das Fünffache. Das Verfahren ist relativ leicht durchführ- und zudem ohne Probleme vermehrfachbar. Das gilt für viele Verfahren nicht. Ihre Vermehrfachung führt leicht zu Frust, etwa wenn zwei Bürgerinitiativen für und drei gegen ein Bauprojekt kämpfen. Auch die Zahl der Volksbegehren lässt sich nur in engen Grenzen steigern und kann zu Abstimmungsmüdigkeit führen.

Initiierung von oben und unten: Das Verfahren kann sowohl von Politik und Verwaltung, als auch von zivilgesellschaftlichen Organisationen initiiert werden. Bisher werden Bürgerausstellungen in der Regel nicht von den Befragten oder zivilgesellschaftlichen Organisationen,

sondern ganz überwiegend von lokalen Gebietskörperschaften, von Stadtverwaltungen, BürgermeisterInnen oder Institutionen der Stadt- und Regionalentwicklung initiiert oder in Auftrag gegeben oder im Rahmen von Forschungsprojekten durchgeführt und von professionellen Prozessbegleitern moderiert und umgesetzt, um von vorneherein die Aufnahmebereitschaft gegenüber den Ergebnissen bei Politik und Verwaltung sicherzustellen. Es handelt sich damit um ein Verfahren, das von außen an eine gesellschaftliche Problemstellung, etwa die Situation von Familien in strukturschwachen ländlichen Räumen, herangetragen wurde. Das ist Stärke, kann aber auch ein Problem werden, wenn der Initiator mit einer Bürgerausstellung seiner Beteiligungspflicht genügen will.

Definiertes Ende: Das Verfahren hat ein klares Ende, die Ausstellungszeit, aber eine darüber hinausgehende mittelfristige Wirkung. Die Ausstellung kann, wie es teilweise bereits der Fall ist, als Wanderausstellung an verschiedenen Orten gezeigt werden (zum Beispiel die Ausstellung „Brandenburg – Das bist Du uns wert!“, siehe Beitrag dazu in diesem Band); ein Katalog oder eine Onlinefassung der Ausstellung kann die Ergebnisse noch nach Jahren kommunizieren⁸.

Leichte Durchführbarkeit: Das Verfahren ist niedrighschwellig durchführbar. Die bekannten und starken Widerstände aus Politik und Verwaltung gegenüber partizipativen Prozessen sind bei der Bürgerausstellung besonders gering. Das Verfahren wirkt unverbindlich, weil keine klaren Empfehlungen zu erwarten sind. Das ist ein Vorteil, auch wenn die Gefahr droht, dass das Verfahren rein plakativ genutzt werden kann und damit im Sinne einer ernst zu nehmenden Bürgerbeteiligung missbraucht würde. Die bisherigen Erfahrungen scheinen allerdings das Gegenteil zu zeigen: das Interesse und die Bereitschaft zu mehr Bürgerbeteiligung steigt nach einer Bürgerausstellung in der Regel an.

Gestaltung und Kontrolle durch die beteiligten BürgerInnen: Die Kontroll- und Gestaltungsmöglichkeiten der beteiligten Bürger in den Verfahrensprozess sind bei der Bürgerausstellung auf den ersten Blick relativ klein. Sie werden in der Regel befragt und fotografiert. Bei der Eröffnung ergeben sich weitere Spielräume für die Mitwirkung, etwa durch Beiträge, Kommentare und Diskussionen.

Authentische Botschaften: Dafür sind die Botschaften der Bürgerausstellung authentisch, weil biografisch und im Originalton fassbar.

⁸ Beispielsweise <http://www.mobikult.de/downloads/buergerausstellung.pdf>.

Sie haben eine emotionale Wirkung. Sie machen Lust auf mehr Bürgerbeteiligung. Damit ist das Verfahren besonders gut als Einstiegsverfahren in längerfristige partizipative Prozesse geeignet. Als begleitendes Verfahren schafft es zudem einen öffentlichen Resonanzboden und Diskussionsraum für die Lösung eines konkreten Problems oder die Entwicklung einer neuen Vision.

4. Die Ausstellungsmacher als Prozessbegleiter

Die AusstellungsmacherInnen sind Prozessverantwortliche einer Bürgerausstellung. Sie fotografieren, befragen und stellen die Ausstellungstafeln zusammen. Ihre Bedeutung sollte allerdings im Laufe des Verfahrens stark zurückgehen. In der Ausstellung selbst sollten sie völlig in den Hintergrund treten. Hier sprechen BürgerInnen, die in großformatigen Bildern direkt in die Augen der BetrachterInnen blicken können, von ihrem Leben, ihren Befürchtungen, Ideen, Planungen und Visionen für ein gegebenes Thema. Sie sind die Hauptakteure in der Eröffnungsveranstaltung. Ihnen vor allem wird gedankt. Es gibt Bürgerausstellungen, in denen die Befragten im Anschluss an eine Bürgerausstellung weitergehende Initiativen auf den Weg brachten, etwa in Baccoli (Italien) oder in Nicaragua (vgl. Artikel von Hinze & Lisy in diesem Band). Ohne Frage hat eine Bürgerausstellung also ein großes Aktivierungspotential, das mit einem schleichendem Rollenwechsel während des Erstellungsprozesses der Bürgerausstellung einhergeht. In einzelnen Bürgerausstellungen fand dieser Rollenwechsel schon während der Vorbereitung statt, hin zu einer aktiven Rolle beim Fotografieren, bei der die Befragten gebeten wurden, selbst Bilder zum Thema zu machen und auszuwählen. Bei dieser Variante kann vielleicht die ästhetische Gesamtwirkung der komponierten Ausstellung sinken, dafür aber die Authentizität und damit die personale Wirkung der Ausstellung steigen. Bei den Ausstellungsmachern und Befragten handelt es sich also unter dem Strich um Rollen mit einer gewissen Wandlungsdynamik. Wichtig ist aber in jedem Fall, dass die Ausstellungsmacher die Grenzen ihrer Funktion und Rolle respektieren und ihre Professionalität darin entwickeln, die Ideen und Vorstellungen der Befragten zum Leuchten zu bringen.

5. Evaluation und Qualitätssicherung der Bürgerausstellung als Beteiligungsverfahren

Mit dem Aufstieg der partizipativen Verfahren steigt erfreulicherweise auch die Zahl der kritischen Reflexionen und zugleich der Evaluationsbedarf. Viele Beteiligungsverfahren haben nämlich Qualitätssicherungsprobleme. Die Standardisierung des Verfahrens, die Beschreibung von Mindeststandards und die Transparenz des Prozesses von der Auswahl der Beteiligten bis zur Vorlage und Rezeption der Ergebnisse sind notwendige Schritte auf dem Wege zur weiteren Institutionalisierung und breiteren Nutzung der Beteiligungsverfahren (Renn et al. 1995; Saretzki 2003). Das vorliegende Buch ist in diesem Sinne ein Schritt auf dem Weg der detaillierten Beschreibung und damit Sicherung der Kriterien der Bürgerausstellung als Beteiligungsverfahren.

Die derzeitig teilweise deutlich zunehmende Kritik an Beteiligungsverfahren möchte ich an einem Beispiel deutlich machen. Gabriele Abels hat die „Meeting-of-Minds“ und „European Citizen Consultations“ der Europäischen Kommission kritisch beforstet. Im Zufall ausgewählte BürgerInnen haben hier in mehreren und im zweiten Durchlauf in allen EU-Mitgliedsländern kontroverse Fragen zur Zukunft der Hirnforschung und später zur Zukunft der Europäischen Union diskutiert⁹. Abels stellt kritisch fest, dass bei einem der Prozesse fast gleiche Abschlussresolutionen in den nationalen Foren per Akklamation verabschiedet wurden und vermutet eine zu große Einflussnahme der Moderatoren auf die Textgestaltung. Die zweite Phase des Prozesses, in der jeweils ein Repräsentant aus jedem Land zur Erarbeitung einer Abschlussresolution nach Brüssel reiste, wurde von Abels – nicht zuletzt angesichts der Sprachprobleme – als Scheinpartizipation gewertet, auch wenn die Beteiligten selbst sich in der begleitenden Evaluation überwiegend positiv äußerten (Abels & Mölders 2007, S. 381–391; Goldschmidt et al. 2008). Ähnlich kritische Äußerungen gibt es inzwischen für viele Beteiligungsverfahren (Dunkerley & Glasner 2008, S. 181–192), wenn auch noch sehr selten für die Bürgerausstellung. Allerdings mehren sich kritische Stimmen zur geringen Empfehlungs- und Entscheidungsorientierung der Bürgerausstellung (vgl. etwa den Beitrag von Hinze in diesem Band), denen unter anderem durch eine klare Beschreibung und Evaluation der Kriterien und Grenzen des Verfahrens begegnet werden kann. Helmut Klages kritisiert

⁹ www.meetingmindseurope.org, <http://ecc.european-citizen-consultation.eu/49.0.html>

grundsätzlich an allen deliberativen Prozessen, dass gesprächs- und diskussionsbasierte Formate bildungsferne Schichten ausschließen (Klages 2006). Die empirischen Erfahrungen bei Planungszellen können allerdings sowohl bei der (im Zufall ausgewählten) Teilnehmerstruktur als auch bei den Redezeiten das Gegenteil nachweisen.

Die Qualitätssicherung des Beteiligungsprozesses wird in der Zukunft eine entscheidende Rolle für die weitere Etablierung deliberativer Verfahren spielen. Die explorativen Verfahren stehen hier unter besonderem Nachweisdruck. Wichtig sind Transparenz des Verfahrens, Autonomie der BürgerInnen in ihrem Meinungsbildungsprozess, Ergebnisorientierung, Ergebnisvermittlung und -rezeption durch Entscheidungsträger. Die weitere Verbreitung der Bürgerausstellung benötigt mehr Evaluationen und Diskussionen über Mindeststandards von der Anregung beziehungsweise Beauftragung einer Bürgerausstellung bis zur Nachnutzung der Ergebnisse.

6. Explorative Verfahren als Bürgerbeteiligung „light“

Ein ganz pragmatischer Grund für die Existenzberechtigung – ja Notwendigkeit – der explorativen Verfahren wie der Bürgerausstellung, ist ihre höhere Akzeptanz bei den etablierten und eingefahrenen Systemen der Entscheidungsfindung, etwa den Verwaltungsspitzen und (Stadt)Parlamenten. Sie wirken weniger gefährlich und usurpatorisch als die empfehlungs- und entscheidungsorientierten Verfahren. Ihre Ergebnisse haben breiten Anregungscharakter. Sie können damit durchaus als eine Bürgerbeteiligung „light“ bezeichnet werden. Allerdings können wir von der lokalen bis zur internationalen Ebene beobachten, dass weiche Verfahren im frühen Stadium eines politischen Entscheidungsprozesses oft besonders wirkungsvoll sein können, weil die Verhältnisse noch offen und nicht verhärtet sind. Hier liegt ein Grund für die Konjunktur von weicheren Governancemethoden statt klarer Government-Regulierung.

Ein schönes Beispiel – allerdings auf internationaler Ebene – für den Erfolg weicher Verfahren der Informationspflicht statt harter Regulierung ist die offene Methode der Koordinierung (OMC) in der Europäischen Union. Wenn eine Regulierung politisch im Ministerrat nicht durchsetzbar ist, nutzt die Kommission seit 2003 oft OMC, bei der die Mitgliedsländer nur verpflichtet werden, zu einem bestimmten Thema, etwa der Einsetzung von Fahrgastbeiräten bei öffentlichen