
Melanie Mbah

**Partizipation und Deliberation als Schlüsselkonzepte
im Konflikt um die Endlagerung radioaktiver Abfälle?**

Herausforderungen für die repräsentative Demokratie

ITAS-ENTRIA-Arbeitsbericht 2017-01



Kontakt

Dr. Melanie Mbah
Institut für Technikfolgenabschätzung und Systemanalyse (ITAS)
Karlsruher Institut für Technologie (KIT)
Karlstr. 11
76133 Karlsruhe
+49-721-6082-4615
Melanie.mbah@kit.edu
www.itas.kit.edu

ITAS erforscht im Rahmen von ENTRIA Fragen der Technikfolgenabschätzung im Themenfeld der Entsorgung radioaktiver Reststoffe unter dem Stichwort „Governance zwischen Wissenschaft und öffentlichem Protest“. ENTRIA ist ein in Deutschland neuartiges Verbundprojekt von Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern aus unterschiedlichen Disziplinen, die disziplinär und interdisziplinär Bewertungsgrundlagen für drei verschiedene Entsorgungsoptionen erarbeiten. Um Zwischenergebnisse sichtbar zu machen und Einblicke in die Forschungspraxis am ITAS zu gewähren, wurde diese Berichtsreihe ins Leben gerufen. Die Beiträge geben die Meinung der Autorin oder des Autors wieder.

ITAS wird im Rahmen von ENTRIA vom BMBF unter dem Kennzeichen 15S9082D gefördert (Zeitraum 2013-2017).

Zitierweise

Mbah, Melanie (2017): Partizipation und Deliberation als Schlüsselkonzepte im Konflikt um die Endlagerung radioaktiver Abfälle? Herausforderungen für die repräsentative Demokratie. Karlsruhe: ITAS-ENTRIA-Arbeitsbericht 2017-01.

Inhaltsverzeichnis

1. Einleitung.....	4
2. Partizipation – eine Begriffsbestimmung	5
3. Partizipation im Kontext der Endlagerung radioaktiver Abfälle	10
4. Partizipation und demokratische Entscheidungsprozesse – Widerspruch oder Zugewinn?.....	13
4.1 Proteste – Forderung nach mehr Partizipation?	13
4.2 Auf dem Weg zu einer Postdemokratie?	15
4.3 Normative Positionen und Funktionen von Partizipation in verschiedenen Demokratiekonzepten und Kriterien für Partizipationsprozesse.....	19
4.4 Demokratiemodelle und deren partizipative Ausrichtung.....	25
4.4.1 Das deliberative Demokratiemodell.....	25
4.4.2 Das repräsentative Demokratiemodell	31
4.4.3 Das direkte Demokratiemodell	35
5. Fazit.....	40
Literatur	44

1. Einleitung

Partizipation ist nicht nur ein aktuelles Schlagwort in Politik, Wissenschaft und Gesellschaft. Es erfreut sich sogar immer größerer Beliebtheit und enthält gleichzeitig das Versprechen, zur Lösung komplexer Probleme beizutragen. Befürworter von Partizipation und direkter Demokratie sehen darin Chancen, demokratische Entscheidungsprozesse zu verbessern und einen besseren Umgang oder gar die Vermeidung von Konflikten im Zuge von großen Infrastrukturprojekten zu erreichen. Insbesondere in immer komplexer werdenden Entscheidungszusammenhängen¹ in Bezug auf verschiedene mögliche Zukünfte², die nicht vorhersehbar und damit unsicher sind (Grunwald 2014, 2013), werden neue Wege der Entscheidungsfindung in Ergänzung zur repräsentativen Demokratie³ gesucht. Partizipation gilt in der Politik und in der Infrastrukturplanung einerseits als Möglichkeit komplexe Fragestellungen zu bearbeiten und soziale Lernprozesse zu ermöglichen (Feindt 2005, 11f), andererseits wird Partizipation vielfach auch instrumentell zur Legitimierung von Entscheidungen eingesetzt (Bryson & Quick 2012). Gängige Planungsverfahren werden dafür kritisiert, dass sie zu wenige Beteiligungsmöglichkeiten bieten und diese auch zu einem zu späten Zeitpunkt überhaupt erst ermöglichen, sodass zumeist nur noch Einfluss darauf genommen werden könne, wie ein konkretes Vorhaben umgesetzt wird (Roßnagel et al. 2014, 330f). Auch fehle es an Nachvollziehbarkeit der Verfahren aufgrund des Abstraktionsgrades der Argumente⁴. Kritiker von Partizipation befürchten hingegen eine Erosion der Staatlichkeit und sehen partizipative Elemente als nicht legitimiert für die Entscheidungsfindung an (Thaa 2012, 126ff; Bull 2015, 593ff; Schaal 2014, 109ff; Schaal & Ritzi 2012, 131ff). Hier werden Machtdifferenzen und zu geringe Gemeinwohlorientierung sowie eine Untergrabung der repräsentativen Demokratie als Argumente ins Feld geführt (Geißel 2009, 401ff; Sigglow 2012, 188f).

Folglich stellt sich die Frage, wie Partizipation zur Lösung komplexer Probleme beitragen kann. Welche Herausforderungen stellen sich repräsentativen Demokratien durch Partizipation hinsichtlich der Entscheidungsfindung? Dieser Artikel hat zum Ziel, systematisierend darzustellen, welche Bedeutung Partizipation in der aktuellen einschlägigen Forschungsliteratur hinsichtlich der Lösung komplexer Probleme beigemessen wird. Der thematische Fokus liegt auf Partizipation im

¹ Komplexer werden Entscheidungsfindungsprozesse sowohl in Bezug auf die beteiligten Akteure und die Ebenen von Entscheidungen (nicht mehr nur lokal, regional und national, sondern auch über nationale Grenzen hinweg, z.B. innerhalb der EU oder in internationalen Bündnissen und Organisationen, die Einfluss nehmen auf Entscheidungen innerhalb der Mitgliedsstaaten) als auch auf die Fragestellungen und Problemlagen, denen sich politische Entscheidungsträger ausgesetzt sehen; z.B. in Bezug auf die Klima- und Umweltpolitik, die Einwanderungs- und Entwicklungspolitik oder bei Fragen der Wirtschaftspolitik (engere Verwobenheit, größere globale Schadensausmaße Stichwort Banken- und Finanzkrise) oder auch im Entsorgungskontext.

² Grunwald (2014, 282f) beschreibt mögliche gesellschaftliche Zukünfte in Bezug auf Technologien und den wissenschaftlich-technischen Fortschritt wie folgt: „Techno-futures are images of the future development of society in which technology and scientific-technical progress play a perceptible role. They can include elements from concrete areas of technology such as future mobility, energy supply, water management, or the regulation of complex technical, social, or virtual systems, such as with regard to the transformation of the energy system. They can also extend to more general issues such as the future of the nature of humans, the impact of technology's becoming increasingly autonomous, or developments in the relations between humanity, technology, and nature.“

³ Eine repräsentative Demokratie ist, wie im Falle Deutschlands, eine Form der Demokratie, in der das Parlament mit seinen vom Volk gewählten Repräsentanten der Ort legitimer Entscheidungsfindung sein soll, selbst wenn es in der Verfassungswirklichkeit Abweichungen zur eigentlichen Modellvorstellung gibt.

⁴ Roßnagel et al. (2014, 331f) führen an dieser Stelle das Beispiel von Prognosen und algorithmischen Berechnungen zu Lärmpegeln an, die für Bürgerinnen und Bürger nicht vorstellbar seien, da zu realitätsfern.

Kontext der Entsorgung radioaktiver Abfälle. Die Entsorgung radioaktiver Abfälle gilt als komplexes Problem, bei dem Partizipation als vermeintliche „Heilsbringerin“ gesehen wird. Die Einführung partizipativer Elemente muss jedoch immer im Rahmen der Möglichkeiten innerhalb eines repräsentativen Demokratiemodells betrachtet werden. Hierbei werden Herausforderungen erkennbar, für die es keine einfachen Lösungen gibt. Die Schlüsse und Erkenntnisse dieses Artikels beruhen auf einer Auswertung der dafür relevanten Forschungsliteratur, vornehmlich jüngerer Datums. Deutlich wird, dass der Begriff der Partizipation inflationär gebraucht wird und damit an Bedeutungskraft verliert. Auslegungen und Verständnisse von Partizipation sind verschieden und weisen auf unterschiedliche Wirkungen hin, je nach der Ausgestaltung der partizipativen Elemente in Entscheidungsprozessen. Daher wird in diesem Artikel Partizipation hinsichtlich zweier Fragestellungen untersucht:

1. Welche Bedeutung hat Partizipation im Kontext der Endlagerung?
2. Welche Herausforderungen ergeben sich durch das Implementieren partizipativer Elemente für die repräsentative Demokratie?

In diesem Artikel werde ich zuerst auf das Definitionsproblem eingehen und einen Arbeitsbegriff von Partizipation entwickeln. Nachfolgend wird Partizipation als ein Faktor zur Lösung komplexer Probleme, hier am Beispiel der Entsorgung radioaktiver Abfälle, beleuchtet. Im vierten Kapitel wird der Gebrauch partizipativer Verfahren in der Entscheidungsfindung als Herausforderung repräsentativer Demokratien diskutiert und auf die Funktionen und Kriterien von Partizipation je nach demokratietheoretischer Konzeption eingegangen; ebenso werden verschiedene Demokratiemodelle vorgestellt. An dieser Stelle werden erste Schlussfolgerungen in Bezug auf Partizipation in repräsentativen Demokratien gezogen, die dann im Schlusskapitel hinsichtlich der daraus entstehenden Herausforderungen und Möglichkeiten von Partizipation zur Lösung komplexer Probleme diskutiert werden.

2. Partizipation – eine Begriffsbestimmung

Die Partizipationsforschung weist eine enorme Bedeutungsvielfalt von Definitionen und untermauernden Argumenten auf. Auf dieser Grundlage wird ein eigener Arbeitsbegriff von Partizipation entwickelt, der dann bei der Einschätzung von Partizipation als ein Element zur Lösung komplexer Probleme, hier am Beispiel der Entsorgung radioaktiver Abfälle, helfen soll. In diesem Zusammenhang wird auch auf verschiedene Formen von und Gründe für sowie die möglichen Ziele von Partizipation eingegangen.

Davon ausgehend, dass bei komplexen soziotechnischen Problemkonstellationen repräsentative Entscheidungsverfahren an ihre Grenzen stoßen, soll in diesem Artikel Partizipation als eine Form der Beteiligung verstanden werden, die über eine reine Information der Öffentlichkeit hinaus geht und Mitwirkungsrechte einschließt. Dem liegt die Annahme zugrunde, dass Partizipation erstens die Akzeptanz von Entscheidungen fördert und zweitens, dass durch Partizipation die Qualität von Entscheidungen gesteigert wird (Schweizer & Renn 2013, 44). Was heißt aber Mitwirkungsrechte? Wie weit gehen diese? Und was bedeutet Beteiligung allgemein und wann und wo findet diese statt?

Partizipation wird in diesem Beitrag im Kontext demokratischer Entscheidungsprozesse betrachtet. Je nach Demokratiemodell gibt es verschiedene Grade und Formen der Ausgestaltung von Partizipation (siehe Kapitel 4). Der Fokus liegt hier auf Partizipation in einem repräsentativen

demokratischen System wie dem der Bundesrepublik Deutschland. In der nachfolgenden Diskussion wird sich zeigen, dass nicht eindeutig festzuhalten ist, welche Formen von Partizipation einerseits erwünscht und andererseits möglich sind und welche Bedeutung diesen verschiedenen Formen von partizipativen Elementen in einem repräsentativen Demokratiemodell zukommen soll.

Der Begriff Partizipation meint einerseits die konkrete Ausgestaltung von Beteiligung in politischen Entscheidungsprozessen (Arnstein 1969; Dalton 2014)⁵, folglich die Form der Beteiligung ausgehend von einem geringen bis hin zu einem hohen Beteiligungs- und Mitbestimmungsgrad. Andererseits wird auf den Zweck und den Kontext von Partizipation verwiesen, also ob es darum geht, politisch Einfluss zu nehmen, Akzeptanz für eine Sache zu erlangen oder aber sich in sozialen und kulturellen Vereinen zu engagieren (Steinbrecher 2009; van Deth 2009). Arnstein stellt somit die Art und Weise, wie Beteiligung erfolgt und welchen Einfluss Beteiligung auf konkrete Entscheidungsergebnisse hat, in den Fokus. Das Erkenntnisinteresse liegt auf einer strukturellen Ebene, eine Unterscheidung nach Form und Legitimation von Partizipation, und zwar zwischen formalisierter direkter, formalisierter indirekter und informeller Beteiligung (Friedrich 1960, 281f), im Sinne von eingeladener⁶ und uneingeladener Partizipation (Bogner 2012). Gleichfalls ist fraglich, wer beteiligt werden soll und aktiv in welchem Maß und zu welchem Zeitpunkt an Entscheidungsprozessen partizipieren soll/darf. Steinbrecher und van Deth stellen den Zweck und den Kontext in dem Beteiligung stattfindet in den Fokus und definiert politische Partizipation als „alle Aktivitäten von Bürgern mit dem Ziel politische Entscheidungen zu beeinflussen“ (van Deth 2009, 141). Hingegen umschreibt soziale Partizipation alle Aktivitäten in Gemeinschaften, Vereinen und ähnlichen Vereinigungen, die das Ziel der Integration und Unterstützung haben und eben nicht Einfluss auf politische Entscheidungen nehmen wollen (Steinbrecher 2009, 28f). Soziale Partizipation beinhaltet demnach das soziale Engagement in Sport- und Kulturvereinen oder ähnlichen freiwilligen Aktivitäten, die keinen politischen Zweck verfolgen, sondern ausschließlich soziale Interessen bedienen. Gleichfalls ist zu bedenken, dass Partizipation in politischen Entscheidungsfindungsprozessen nur bestimmte Arten von Aktivitäten meint und nicht jedwedes Handeln von Akteuren. Zeitung lesen oder das Ansehen von politischen Fernsehsendungen (wie beispielsweise Dokumentationen oder Diskussionsrunden) sind keine Formen der Beteiligung, sondern gehören der Kategorie der Information an. Partizipation ist somit mehr als ein „sich informieren“ und beschränkt

⁵ Arnstein (1969, 217ff) unterscheidet in ihrer „ladder of citizen participation“ verschiedene Typen von Partizipation – von „manipulation“ bis hin zu „citizen control“, die in drei Überkategorien eingeordnet werden können: „citizen power“, „tokenism“ und „non-participation“ (Arnstein 1969, 217ff). Die Stufe der „citizen power“ bezeichnet Partizipationsformen die eine Mitbestimmung der Bürger ermöglicht bis hin zu einer Art Bürger-Macht. Die Formen der Partizipation die der Stufe des „tokenism“, also der Schein-Beteiligung zuzuordnen sind, dienen mehr der Information der und der Beratung durch Bürger. Die letztgenannte Stufe, die der „non-participation“, umfasst all diejenigen Formen, die nicht als Beteiligung gewertet werden können. Hierzu zählt die gezielte Manipulation oder Ideologisierung (Arnstein 1969, 217ff). Hingegen unterscheidet Dalton (2014, 38ff) zwischen sechs verschiedenen Formen von Partizipation in repräsentativen Demokratien: erstens Wahlen, zweitens Wahlkampfaktivitäten und Parteimitgliedschaft, drittens direkte Kontaktaufnahme mit politischen Repräsentanten, viertens kommunale Aktivitäten wie beispielsweise Bürgerinitiativen, fünftens Protest und sechstens Online-Aktivismus beispielsweise über soziale Medien im Internet. Partizipationsberechtigt sind jeweils diejenigen, die formal-rechtlich Zugang zu den jeweiligen Partizipationsformen haben.

⁶ Unter eingeladener Partizipation wird verstanden, dass diese Form der Partizipation von außen initiiert wird, also nicht von betroffenen Bürgern selbst, sondern von beispielsweise staatlichen oder wissenschaftlichen Institutionen. Mit uneingeladener Partizipation sind hingegen Protest und Demonstrationen gemeint; auch hier gibt es unterschiedliche Formen der Partizipation, die darauf basieren, dass betroffene Bürger diese selbst initiieren oder aber sich auf reale Konflikte beziehen, z.B. Proteste der Anti-AKW-Bewegung (Bogner 2012, 507ff).

sich nicht auf klassische formelle Formate der Beteiligung, wie Wahlen und Abstimmungen, wie diese in einer repräsentativen Demokratie gesetzlich verankert sind. Hinzu kommen weitere formelle und informelle politische Aktivitäten wie Parteizugehörigkeit, Demonstrationen, Unterschriftensammlungen oder auch kritischer Konsum (van Deth 2009, 141ff).

Nun wurde oben in den Definitionen von Steinbrecher (2009) und van Deth (2009) schon erwähnt, dass es bei politischer Partizipation um die Einflussnahme auf den politischen Entscheidungsprozess geht. Es handelt sich also um interessengeleitetes, soziales Handeln in Form von Teilnahme an Entscheidungsprozessen (Kißler et al. 2011, 40f). Partizipation als eine Beteiligung von allen potenziell Betroffenen am Entscheidungsprozess (Johnson 2009, 90f; Schaal & Ritzi 2012, 140) weist auf einen erweiterten Partizipationsbegriff hin, da hier die Betroffenheit in den Fokus gerückt wird und die Forderung nach der Beteiligung aller gestellt wird. Wer sind Betroffene und was ist mit Beteiligung aller gemeint? Schließt diese Forderung der Beteiligung aller ein, dass es einen Zwang zur Beteiligung geben könnte? Nein, in der Literatur wird betont, dass Partizipation grundsätzlich auf Freiwilligkeit beruht. Eine Beteiligung sollte daher auch immer bewusst stattfinden, d.h. Individuen müssen sich darüber im Klaren sein, dass sie sich mit ihrem Handeln an einer politischen Entscheidungsfindung beteiligen (Johnson 2009, 90f; Schaal & Ritzi 2012, 140). Weiterhin sollen alle an einem Entscheidungsprozess beteiligten Akteure die gleichen Chancen haben, gehört zu werden. Freiwilligkeit ist beispielweise ein wichtiger Gegenstand von Diskussionen im Kontext der Endlagerung radioaktiver Abfälle. Hier haben sich Bürgerinitiativen ausdrücklich gegen eine Beteiligung in der Kommission zur Lagerung radioaktiver Abfälle (kurz: Endlager-Kommission) entschieden und damit gegen die so gestaltete Neuauflage des Endlagerstandortsuchprozesses ausgesprochen und dennoch an Tagungen mit dem Themenschwerpunkt der Endlagerung teilgenommen. Jedoch mit der Sorge, dass ihr Auftreten als Impulsgeber fälschlicherweise als Beteiligung ausgelegt werden könne⁷. Nach Steinbrecher (2009, 28f) und Schaal und Ritzi (2012, 140) bedeutet Freiwilligkeit außerdem, dass Akteure Beteiligung nicht in ihrer beruflichen Rolle ausüben sollen. Könnte das dahingehend interpretiert werden, dass bestimmte Personen(-gruppen) gezielt von Beteiligungsprozessen ausgeschlossen werden sollen? Eine solche Interpretation wäre problematisch, da dann Stakeholderbeteiligung grundsätzlich nicht als Partizipation gelten könnte. Aufgrund der Tatsache, dass Partizipation oben als interessengeleitetes, soziales Handeln beschrieben wurde, kann gefolgert werden, dass auch aufgrund der beruflichen Rolle bestimmte Interessen partizipativ vertreten werden können. Kurz, das Prinzip der Freiwilligkeit schließt nicht aus, dass Partizipation in einer beruflichen Rolle wahrgenommen wird, beispielsweise in der Rolle eines Stakeholders, der die Interessen eines Unternehmens, einer Vereinigung oder einer Behörde vertritt. Freiwilligkeit zielt nur darauf ab, dass kein Zwang zur Beteiligung bestehen darf. Dies ist in demokratietheoretischer Hinsicht eine interessante Diskussion, insbesondere wenn es um die Forderung geht, die Beteiligung bestimmter Bevölkerungsgruppen zu erreichen bzw. zu erhöhen, um die Legitimität von partizipativen Prozessen zu stärken. In diesem Kontext werden in der Forschungsliteratur durchaus Vorschläge gemacht, die in Richtung Beteiligungspflicht gehen (Merkel & Petring 2012; Schäfer 2015 und siehe auch Kapitel 4). Das Recht auf Nichtbeteiligung darf jedoch nicht außer Acht gelassen werden, weshalb in diesem Artikel entsprechende Vorschläge als nicht zielführend betrachtet werden.

⁷ So geschehen auf einer Tagung zum Thema „Endlagersuche – Zusammenarbeit von Endlager-Kommission und Öffentlichkeit“ in Loccum (17.10. bis 19.10.2014). Hier haben verschiedene Mitglieder von Bürgerinitiativen die Befürchtung geäußert, dass ihre Teilnahme an der Tagung fälschlicherweise als Beteiligung interpretiert werden könnte und damit ihre Forderung nach einer echten Beteiligung auf Augenhöhe untergrabe.

Des Weiteren ist die Reichweite von Partizipation zu bestimmen, wie mit der „ladder of participation“ von Arnstein (1969) deutlich wird. Ab wann gilt Beteiligung als Beteiligung? Partizipation meint eben mehr als nur Information, sie schließt Mitwirkungsrechte ein (Renn 2013, 80). Wie weit reichen aber diese Mitwirkungsrechte? Bedeutet Mitwirkung nur, dass beispielsweise ein Planungsentwurf in einer Anhörung zur Diskussion gestellt wird und die interessierte Öffentlichkeit dazu Stellung beziehen darf, mit der Vorgabe, dass deren Argumente in der Entscheidungsfindung berücksichtigt werden sollen, jedoch ohne eine abschließende Verbindlichkeit? Oder geht Mitwirkung gar so weit, dass damit Mitbestimmung im Sinne einer konkreten, verbindlichen Ausgestaltung der Inhalte des Sachverhalts und einer anschließenden Abstimmung gemeint ist? Wer trifft letztlich die Entscheidung? An dieser Stelle ist zu beachten, dass Mitwirkungsrechte in einem parlamentarischen System an ihre Grenzen stoßen, und zwar in der Weise, dass Beteiligung nicht in Konkurrenz zur parlamentarischen Entscheidungsfindung stehen soll. In Kapitel 4 wird diese Problematik vertieft betrachtet.

Unter Berücksichtigung der oben stehenden Argumente wird Partizipation in diesem Artikel folglich definiert als Beteiligung derer, die zu den direkt Betroffenen zählen, aber auch derjenigen die als potenziell Betroffene wahrgenommen werden, sowie derjenigen, die am Thema interessiert sind. Beteiligung meint, dass deren Interessen und Argumente mittels partizipativer Elemente Gehör verschafft wird, um so in Entscheidungsprozesse einfließen zu können. Hierbei geht Beteiligung über die reine Information von Betroffenen und Interessierten hinaus, hin zu Mitwirkung und Mitentscheidung.

Aus der Literatur heraus wird nicht deutlich, in welchem Verhältnis zueinander wissenschaftliche Experten und die Öffentlichkeit stehen. Einzig Klinke (2014, 255) reißt in seinem Artikel das Problem der sozialpolitischen Ambiguität durch das Einbeziehen verschiedener Akteure (Experten und Laien) an, die zu einer interpretativen und normativen Mehrdeutigkeit führen. In der Literatur nicht diskutiert wird beispielsweise, wie wissenschaftliche Gutachten oder die Beteiligung von Experten, im Sinne von etablierten Stakeholdern, in einen Beteiligungsprozess einfließen und welche Wirkungen diese jeweils auf die Entscheidungsfindung haben. Dieses Papier vermag keine abschließende Klärung dessen zu geben, wie Partizipation ausgestaltet sein könnte, damit die Beratungsergebnisse angemessen in die Entscheidungsfindung einfließen können.

Werden abschließend noch die Gründe und Ziele von Partizipation in den Blick genommen, so können nach Renn (2013, 78f) fünf Gründe für Partizipation aufgeführt werden:

- 1) Die Erweiterung der Wissensbasis durch Erfahrungswissen,
- 2) zur Information über die Verteilung der Präferenzen und Werte (Wünschbarkeit und Wahrnehmung),
- 3) als Instrument zu einem fairen Aushandeln von Prozessen,
- 4) zur Erreichung des Ziels kollektiver Entscheidungen auf der Basis von Begründungen und
- 5) zur Gestaltung der eigenen Lebenswelt.

Dem liegen Annahmen möglicher Vorteile von Partizipation zugrunde. Als Vorteile von Partizipation gelten allgemein a) eine höhere Legitimation der Ergebnisse (Output-Legitimität), b) bessere Entscheidungen aufgrund einer breiteren Wissensbasis und c) die Sicherung demokratischer Werte (Bergmans et al. 2015, 349). Für das Erreichen dieser Vorteile hinderlich könnte sein, dass ein gewisser Informations- und Wissensstand notwendig ist sowie finanzielle und zeitliche Ressourcen vorhanden sein müssen (Strauss 2010, 221). Außerdem gilt, dass verschiedene Wissensressourcen nur gewinnbringend sein können, wenn diese entsprechend berücksichtigt werden. „Wird das systematische Wissen der Experten nicht adäquat einbezogen, dann sind

Enttäuschungen über die sich einstellenden Konsequenzen der eigenen Inkompetenz in Sachfragen vorprogrammiert.“ (Renn 2013, 88). Anhand lokaler, regionaler oder themenbezogener Expertise kann die Qualität des Expertenwissens gemessen werden. Andererseits kann die Qualität von Entscheidungen negativ durch den Einfluss von ökonomischen oder sozialen Interessen beeinflusst werden (Drazkiewicz et al. 2015, 220f). Partizipation muss folglich nicht per se bessere Entscheidungen⁸, in Bezug auf den Output⁹, hervorbringen. Partizipation kann jedoch den eigentlichen Entscheidungsprozess beispielsweise dahingehend verbessern, dass der Input verbessert wird: Verschiedene Wissensbestände und Interessen werden berücksichtigt und die Beteiligung von Laien führt außerdem zu Lernprozessen unter den Teilnehmern, wodurch die Legitimität von Entscheidungen allgemein erhöht werde (Feindt 2005, 11f; Neunecker 2016, 45f). Gleichzeitig wird die Rolle der Legitimität von Entscheidungen, die mittels partizipativer Verfahren gefällt werden, in der Literatur kontrovers diskutiert und ist auch in diesem Artikel in den nachfolgenden Kapiteln ein wichtiges Thema. Gerade im Kontext der Entsorgung radioaktiver Abfälle wird immer wieder die Frage aufgeworfen, wie ein Entscheidungsprozess aussehen muss, um eine hohe Legitimität und darauf aufbauend Akzeptabilität zu erreichen. Ähnliches gilt für die Sicherung demokratischer Werte durch Partizipation, denn nur wenn Entscheidungsprozesse in einem repräsentativen demokratischen System als legitim betrachtet werden, können diese Akzeptabilität hervorrufen, weshalb auch dies ein Gegenstand der folgenden Kapitel ist.

Auf Basis der oben genannten Vorteile können aus der Literatur heraus verschiedene Ziele von Partizipation identifiziert werden, die nur teilweise mit dem in diesem Artikel verwendeten Partizipationsbegriff übereinstimmen: erstens die reine Informationsvermittlung, die dazu dienen soll, Unterstützung und Akzeptanz von der (betroffenen) Bevölkerung für ein Infrastrukturprojekt zu gewinnen; zweitens, um in einen Diskurs mit der Öffentlichkeit zu treten und deren Wünsche, Sorgen und Erwartungen in Erfahrung zu bringen. Drittens kann Partizipation das Ziel haben, gemeinsam eine robuste Entscheidung zu treffen, die möglichst alle Interessen berücksichtigt. Den genannten drei Zielen liegen unterschiedliche Verständnisse von Partizipation zugrunde, weshalb die Eingrenzung des Begriffs, wie oben erfolgt, eine große Bedeutung hat. In diesem Beitrag steht das dritte Ziel von Partizipation im Fokus – eine robuste Entscheidung zu treffen –, das Mitbestimmung einschließt. Partizipation, im weiteren Sinne verstanden als Mitbestimmung, soll in politischen Entscheidungszusammenhängen räumlicher Planung einen Beitrag dazu leisten, auch in komplexen Problemlagen bzw. bei kontroversen Infrastrukturprojekten eine robuste Entscheidung herbeizuführen. In Kapitel 4 wird jedoch dargelegt, dass der Grad von Partizipation in Entscheidungsfindungen sehr vom jeweiligen Demokratiemodell abhängt. Im Entsorgungskontext gibt es einen über Jahrzehnte hinweg bestehenden Konflikt mit verhärteten Positionen, der Partizipation dringend erforderlich macht, um eine Lösung des Problems in Aussicht zu stellen. Gleichzeitig muss die Implementierung von partizipativen Elementen aber immer innerhalb der Möglichkeiten eines repräsentativen Demokratiemodells gedacht werden, um eine Demontage zu vermeiden. Im nachfolgenden Kapitel wird Partizipation im Entsorgungskontext und deren potenzieller Beitrag zur Lösung komplexer Probleme diskutiert.

⁸ Positive Effekte durch partizipative Elemente auf demokratische Entscheidungen werden von Michels (2011, 275ff) mit dem Ergebnis untersucht, dass fallspezifisches Wissen erhöht, Bürgerkompetenzen erworben und bürgerschaftliches Engagement gestärkt wird sowie aus solchen Prozessen resultierende Entscheidungen eher von Teilnehmern unterstützt werden. Je nach Partizipationsinstrument unterscheiden sich die positiven Effekte und bleiben in der Regel auf die Teilnehmer von Partizipationsprozessen begrenzt.

⁹ Die Begriffe Input, Throughput und Output werden in Bezug auf Legitimität von Partizipation in Entscheidungsprozessen in Kapitel 4.2 erläutert.

3. Partizipation im Kontext der Endlagerung radioaktiver Abfälle

Die räumliche Planung großer Infrastrukturanlagen wird aufgrund ihrer Komplexität häufig als ein ‚wicked problem‘ bezeichnet, da für diese keine Lösung zu finden ist, die von allen als zufriedenstellend bewertet wird. In besonders schwierigen und komplexen Problemlagen kann es dazu führen, dass keine Lösung gefunden wird (Brunnengräber 2016). Bei solchen komplexen Problemlagen sind die Lasten¹⁰ gemeinhin ungleichmäßig verteilt. Entsprechend stoßen herkömmliche Entscheidungsverfahren repräsentativer Demokratien an ihre Grenzen der Leistungsfähigkeit. Hornig und Bauer (2016) stellten in ihrer Untersuchung der Infrastrukturproteste und Demokratieunterstützung fest, dass es sich bei den Protesten um den Ausbau des Frankfurter Flughafens keineswegs um ein reines NIMBY-Verhalten¹¹ handelt, sondern dass auch ein deutliches Misstrauen gegenüber den politischen Akteuren und der aktuellen demokratischen Praxis zu erkennen ist. Hier ermöglichen partizipative Verfahren, die Verhandlungen mit allen potenziell Betroffenen einbeziehen, einen Weg aus der Entscheidungsblockade zu finden und zu einer fairen Entscheidung zu kommen (Feindt & Newig 2005, 21).

Die Entsorgung radioaktiver Abfälle stellt ein solch komplexes Problem der Infrastrukturplanung dar. Seit Jahrzehnten wird eine Entsorgungslösung für die radioaktiven Abfälle gesucht; in Deutschland führte das zu einem lang anhaltenden Konflikt zwischen der föderalen und der nationalen politischen Entscheidungsebene, begleitet von massiven Protesten von Teilen der Bevölkerung, die sich in Bürgerinitiativen und Umweltbewegungen organisierten (Hocke & Kallenbach-Herbert 2015, 182ff). Dadurch wurden Entscheidungen verzögert, boykottiert und wieder aufgehoben. Externe Schocks wie die schweren Reaktorunfälle von Tschernobyl und Fukushima erforderten ein Umdenken in der deutschen Energiepolitik, die auch Wirkungen auf die Entsorgungspolitik von radioaktiven Abfällen hat (ebd.). Die lange Zeit dominierende Herangehensweise in der Entsorgungspolitik, Risiken zu quantifizieren und statistische Schadenswahrscheinlichkeiten zu berechnen, erwiesen sich als inadäquat im Umgang mit radioaktiven Abfällen und Standortentscheidungen für Endlager. Das außer Acht lassen von soziokulturellen Gegebenheiten führte dazu, dass wichtige Faktoren im Entscheidungsprozess (z.B. Überzeugungen und Einstellungen) nicht bedacht wurden, Betroffene sich übergangen fühlten und hatte letztlich eine Blockadehaltung von umweltpolitisch interessierten gesellschaftlichen Akteuren zur Folge. Bergmans et al. (2015, 347ff) stellen fest, dass technische Vorfestlegungen, beispielsweise hinsichtlich der Endlagerung in Bergwerken¹², in verschiedenen Ländern vielfach dazu führten, dass Beteiligungsvorhaben nur noch in einem sehr begrenzten Ausmaß auf die soziotechnische Ausgestaltung Einfluss nehmen konnten, mit der Folge, dass sich innerhalb der Bevölkerung Kontroversen und Konflikte entwickelten (Bergmans et al. 2015, 360). Technische und soziale Aspekte sind jedoch eng miteinander verwoben und können bei der Entscheidungsfindung nicht getrennt, sondern müssen beide gleichermaßen berücksichtigt werden, um zu einer robusten Entscheidung zu gelangen (Flüeler 2006, 131). Risikoabwägungen basieren heute nicht mehr allein auf statistisch-technischen Wahrscheinlichkeiten, sondern es werden breitere Kontexte wie individuelle Überzeugungen und Einstellungen sowie kulturelle, soziale und ethische Aspekte berücksichtigt (Cotton 2009, 604ff). Die Endlagersuche, als soziotechnisches System, beinhaltet ein Ineinandergreifen von technischen und naturwissenschaftlichen mit sozialen Aspekten der

¹⁰ Mit Lasten sind mögliche nachteilige Wirkungen wie Umweltbelastungen, Verkehrsaufkommen, Lärm, Imageschäden etc. gemeint.

¹¹ NIMBY: Abkürzung für „Not In My Backyard“ (Lee 1993, 44).

¹² Siehe für eine genauere Ausführung Mbah (2016).

Entsorgung (Hocke 2016). So wird für die Endlagerung radioaktiver Abfälle zumeist die Verbringung in tiefegeologische Formationen bevorzugt. Auf technischer Seite stehen das Einschließen des Abfalls in Behälter, die Schaffung von Hohlräumen (Bergwerke) und die Verbringung der Abfälle in diese Bergwerke sowie deren Verschluss. Aus sozialer Perspektive sind die sozialen Belange der Betroffenen von Bedeutung, beispielsweise Umwelteinwirkungen, ökonomische und soziale Auswirkungen wie beispielsweise Imageschäden, also insbesondere nicht-intendierte Folgen der Entsorgung radioaktiver Abfälle im Kontext von Nichtwissen und Unsicherheit (Hocke 2016, 84ff; Mbah 2016).

Darüber hinaus besteht die Notwendigkeit, Entscheidungsprozesse dahingehend zu verändern, dass auch bei komplexen Infrastrukturprojekten eine Flexibilität erhalten wird, die die Möglichkeit offen hält, auf veränderte Rahmenbedingungen zu reagieren. Strömer und Trufer (2009, 73f) vertreten die These, dass Infrastrukturen, die auf eine lange Lebensdauer ausgerichtet sind, stabile und behäbige Institutionen bedingen und somit dominante soziotechnische Regime reproduziert werden. Sobald eine Entscheidung getroffen ist, sind die Konfigurationen eines Systems über einen langen Zeitraum hinweg festgeschrieben. Es reagiert nur träge auf Veränderungen und lässt keinen Raum für Entwicklung und Anpassung, d.h. solche Systeme befinden sich in einem sog. „lock-in“¹³ (ebd.). Genau solch eine Handlungs- und damit Anpassungsunfähigkeit gilt es im Entsorgungskontext zu vermeiden. Die zu erzielenden Entscheidungsergebnisse sind demnach Lösungen, „die den vielfältigen Kriterien verschiedener Zukunftswege gerecht werden müssen, um robust für die Lebensdauer der soziotechnischen Entitäten zu sein“ (van Wezemaal & Zaugg Stern 2009, 71).

Die Beteiligung der Öffentlichkeit¹⁴ wird folglich als eine Option gesehen, mit solchen komplexen Herausforderungen adäquat umzugehen und so die Akzeptanz der Bevölkerung für Infrastrukturmaßnahmen zu steigern (Edelenbos et al. 2010, 75f; Schweizer & Renn 2013, 42). Im Fokus steht dann vor allem der Entscheidungsprozess, der durch den Einbezug partizipativer Elemente zu robusten Entscheidungen führen soll, die dann wiederum von großen Teilen der Bevölkerung akzeptiert werden können. Visschers und Siegrist (2012, 292ff) machen den Begriff der Fairness¹⁵ in ihrer Argumentation für Akzeptanz in energiepolitischen Entscheidungen stark. Hierbei stellen sie fest, dass bisher noch nicht abschließend geklärt ist, ob prozedurale Fairness oder aber Fairness im Ergebnis eine wichtigere Rolle zukomme. In ihrer eigenen Studie kommen sie jedoch zu dem Schluss, dass Fairness im Ergebnis wichtiger sei als im Prozess, um die Akzeptanz in energiepolitischen Entscheidungslagen zu steigern. Aus diesem Grund sei es wichtig, näher zu

¹³ Mit dem Begriff des „lock-in“ ist gemeint, dass ein Wechsel des bzw. eine Anpassung eines Systems nur mit außerordentlich hohem Aufwand und hohen Kosten (bezogen auf alle notwendigen Ressourcen) zu erreichen ist. Der Begriff stammt ursprünglich aus den Wirtschaftswissenschaften, ist aber auch in der Geographie ein gängiger Begriff, um das Verpassen von rechtzeitigen Anpassungen und damit die Behäbigkeit und Abhängigkeit von Unternehmen, hier für Institutionen allgemein, zu beschreiben.

¹⁴ Der Begriff der Öffentlichkeit wird in diesem Artikel nicht weiter ausdifferenziert, sondern allgemein, im Sinne eines an einer politischen Entscheidungsfindung zu beteiligende Publikums verwendet. Einen guten Überblick verschiedener Ansätze und empirischer Studien zu Öffentlichkeit, öffentlicher Meinung und sozialen Bewegungen bietet das Sonderheft von Neidhardt (1994). Grundlegend ist die Abhandlung von Habermas (1990) mit dem Titel „Strukturwandel der Öffentlichkeit“, in der er postuliert, dass Öffentlichkeit bis in private Bereiche vordringt. Bisher diene der Begriff der Öffentlichkeit v.a. der Unterscheidung zwischen öffentlich-politischen und privaten Sphären. Habermas sieht jedoch ein Spannungsfeld zwischen kritischer und manipulativer Öffentlichkeit (durch kommunikative Prozesse in einem kommerziellen und machtbehafteten Umfeld entstehend), das Auswirkung auf das demokratische System hat (Habermas 1990).

¹⁵ Visschers und Siegrist (2012, 293) definieren Fairness als den Grad, zu dem eine Person sich gerecht behandelt fühlt bzw. zu dem mit einem Sachverhalt akzeptabel verfahren wird.

untersuchen, welche Ergebnisse in energiepolitischen Fragen als fair bezeichnet werden können. Als wichtige Faktoren, die die Akzeptanz beeinflussen, nennen Visschers und Siegrist (2012, 299) die generelle Einstellung gegenüber Nuklearenergie sowie die erwarteten ökonomischen Vorteile. Krütli et al. (2012, 79ff) sehen hingegen insbesondere die prozedurale Gerechtigkeit als maßgeblich für die Akzeptanz einer Standortentscheidung eines Endlagers an. Hierzu zählen dann neben einer umfangreichen Bürgerbeteiligung beispielsweise ein stufenweiser Entscheidungsprozess, Transparenz sowie Flexibilität. Jedoch stellen auch Krütli et al. (2012, 95f) fest, dass die spezifischen Ergebnisse von solchen Entscheidungen nicht außer Acht zu lassen und neben Prozess- und Verteilungsgerechtigkeit bedeutsam sind. In ihren empirischen Studien stellte sich aber heraus, dass Entscheidungssituationen mit fairen Prozessen und gerechten Verteilungsprinzipien besser bewertet werden (Krütli et al. 2012, 95). Dies entspricht dem von Grunwald (2005, 54f) aufgezeigten Wandel im Umgang mit neuen Technikentwicklungen und deren Einführung, ausgehend von dem Versuch einer prospektiven Akzeptanzmessung – also welche Technik voraussichtlich mit welchen Risiken akzeptiert werden könnte – hin zu einem Einbeziehen von Betroffenen in die Entscheidungsprozesse. An dieser Stelle wird der Begriff der Akzeptabilität eingeführt, ein Begriff der auf demokratisch legitimierten Entscheidungen beruht. Mit dem Begriff Akzeptabilität hebt Grunwald (2005, 58f) darauf ab, dass „demokratisch legitime Entscheidungen“ eben nicht auf „vollständige Akzeptanz in dem Sinne stoßen muss, dass sie verträglich mit den Präferenzen und Interessen aller Betroffenen sein soll“. Wichtig ist vielmehr, dass das Verfahren korrekt durchgeführt wird und die aus diesem Verfahrensprozess resultierende Entscheidung von den Betroffenen akzeptiert wird. Wenn herkömmliche Verfahren an ihre Grenzen stoßen, d.h. wenn Entscheidungen von Betroffenen nicht mehr akzeptiert werden und so keine Lösung gefunden werden kann, dann gilt es, neue, den Bedürfnissen angepasste Verfahren zu entwickeln, die wiederum in der Lage sind, akzeptierte Entscheidungen hervorzubringen, auf Basis von neuen demokratisch legitimierten Entscheidungsprozessen (Grunwald 2005, 58ff).

Der Konflikt um die Entsorgung radioaktiver Abfälle ist nach Grunwald gleichzeitig ein komplexes Problem der Entscheidungsfindung in der Infrastrukturplanung, für das die aktuellen demokratisch legitimierten Entscheidungsverfahren keine akzeptierten Entscheidungen mehr hervorbringen können und daher neue Verfahrensweisen gesucht werden müssen (Grunwald in Hocke & Arens 2010, 73ff). Die Integration partizipativer Elemente in demokratische Entscheidungsverfahren gilt hier als ein Schlüssel, um Entscheidungen auf eine neue demokratisch legitimierte Basis zu stellen. Partizipative Elemente in Entscheidungsverfahren der repräsentativen Demokratie zu integrieren, die die Betroffenen zufriedenstellend in den Prozess einbeziehen, gleichzeitig die Legitimität von Entscheidungen erfüllen und andererseits nicht in Konkurrenz zur repräsentativen Demokratie stehen, ist die Herausforderung, die bewältigt werden muss. Es stellt sich die Frage danach, wie sehr das bestehende Demokratiemodell verändert werden kann und muss und welche Form in Bezug auf den Umgang mit radioaktiven Abfällen gewollt ist. Das Standortauswahlgesetz (im Folgenden in der Abkürzung StandAG) nimmt dazu in Teil 2 Beteiligungsverfahren ausführlich Stellung und geht für Deutschland einen durchaus neuen Weg hinsichtlich Beteiligung, wenngleich diese nicht so umfassend und konkret ausfällt, wie in der Partizipationsliteratur gefordert wird, um tatsächlich als Mitentscheidungen zu gelten (siehe auch Hocke & Smeddinck 2017) und ist auf der Arnstein'schen Leiter auf Stufe 3 (Information) oder allerhöchstens 4 (Konsultation) einzuordnen (siehe auch Di Nucci et al. 2017). Davon ausgehend werden im folgenden Kapitel die Herausforderungen, die sich durch die Integration von partizipativen Elementen für eine repräsentative Demokratie ergeben, diskutiert.

4. Partizipation und demokratische Entscheidungsprozesse – Widerspruch oder Zugewinn?

Ausgehend von der Feststellung, dass für die Lösung komplexer Probleme eine Anpassung der Prozesse demokratischer Entscheidungsfindung notwendig ist, wird im Folgenden zunächst ein Überblick gegeben über die aktuelle Diskussion der Entscheidungsfindung in repräsentativen Demokratien. Anschließend wird nach der Begründung für diese Anpassung der repräsentativen Entscheidungsprozesse um partizipative Elemente gefragt. Bevor auf die Herausforderungen für die repräsentative Demokratie eingegangen wird, werden die Funktionen von Partizipation in verschiedenen Demokratiekonzeptionen und Mindeststandards für Partizipationsprozesse dargelegt.

4.1 Proteste – Forderung nach mehr Partizipation?

Demokratie und Beteiligung sind eng miteinander verknüpft, einerseits über die im Grundgesetz verankerten Grundsätze zu Wahlen und Abstimmungen durch das Volk (Artikel 20, GG) sowie in der Bauleitplanung (§ 3, BauGB), andererseits durch die Konzeptualisierung von Demokratie, in der Partizipation als ein wesentliches Kernelement beschrieben wird (van Deth 2009, 142f). Neu hinzugekommen ist nun auch ein etwas umfassenderes Beteiligungsverfahren im StandAG (Teil 2), welches das BfE zu umfassender Information der Öffentlichkeit verpflichtet und neben Stellungnahmen und Erörterungsterminen (§ 7) die Einrichtung eines Nationalen Begleitgremiums (§ 8), Fachkonferenzen und Regionalkonferenzen (§ 9-11) vorsieht. Beteiligung ist der Demokratie immanent und schließt auch alle möglichen freiwilligen politischen Beteiligungsaktivitäten ein (van Deth 2009, 141ff). Demokratien sind darauf angewiesen, dass sich die Bürgerinnen und Bürgerinnen und Bürger¹⁶ beteiligen. Wie ist folglich eine veränderte Partizipationslandschaft – sinkende Beteiligung an allgemeinen Wahlen bei gleichzeitig steigenden alternativen Beteiligungsformen – hinsichtlich der Qualität von Demokratie zu beurteilen? Und inwiefern steht das in Zusammenhang mit komplexen Problemen der Entscheidungsfindung in der Infrastrukturplanung, wie beispielsweise der Endlagerstandortsuche?

In der jüngeren Forschungsliteratur wird kontrovers diskutiert, ob die repräsentative Demokratie noch fähig ist, den komplexen gesellschaftlichen Problemstellungen der Gegenwart und der Zukunft adäquat zu begegnen und Lösungen zu finden. Als Ausdruck dieser Forderung nach einem Wandel der repräsentativen Demokratie wird die wachsende Zahl an Bürgerinitiativen, Protesten und sozialen Bewegungen gesehen, die mehr Transparenz, Mitbestimmung und Demokratisierung fordern (Geißel et al. 2014, 13f; Dalton 2014, 37f). Protest kann als Ausdruck des Wunsches nach Beteiligung interpretiert werden und mit Unzufriedenheit in Zusammenhang gebracht werden. Geißel (2011, 48) konstatiert jedoch, dass Protest auch als Kritikbereitschaft gewertet werden kann und nicht mit Zufriedenheit oder Unzufriedenheit¹⁷ in Beziehung steht. Kritikbereite Bürger sehen es vielmehr als ihre Pflicht an, die Politik und die Politiker zu beobachten und äußern somit mittels Protesten den Willen, Entscheidungen und Prozesse mitzugestalten (Alcantara et al. 2016, 32f; Roth 2011a, 98ff, 2011b, 46ff). Dies wäre dann eine positive Umkehr der Erklärung, warum alternative Formen politischer Partizipation zunehmen, dahingehend, dass sich politisches Selbstvertrauen entwickelt, Politik mitgestalten zu können (van Deth 2009, 153ff).

¹⁶ Nachfolgend wird zur besseren Lesbarkeit nur noch die maskuline Form verwendet. Selbstverständlich sind hierbei immer alle Geschlechter gemeint.

¹⁷ Unzufriedenheit kann einerseits durch ein politisches Anspruchsdenken und durch den (gefühlten) Verlust oder den Mangel an ökonomischen Mitteln entstehen. Die Kritikbereitschaft ist davon jedoch unabhängig und wird nicht von der ökonomischen Situation und von soziodemographischen Merkmalen beeinflusst (Geißel 2011, 95f).

Bei der Suche nach Protestursachen können vielerlei Gründe angeführt werden. Ursächlich für Protest kann nach Sinemus (2013, 76f) beispielsweise der Souveränitätsverlust staatlicher Politik in Zeiten der Globalisierung sein, die sich vor allem in der zunehmenden Bedeutung multilateraler Institutionen äußert. Dies wiederum hat zur Folge, dass staatliche Haushalte stärker belastet werden und Entscheidungen nicht nur von der lokalen auf die nationale, sondern vielmehr auf die internationale Ebene verschoben werden (ebd.). Dieser Souveränitätsverlust staatlicher Politik beruht auch auf der zunehmenden Komplexität gesellschaftlicher und technologischer Fragestellungen, mit denen nicht nur eine Zunahme wissenschaftlicher Unsicherheiten, sondern vor allem eine Zunahme des Gewährwerdens wissenschaftlicher Unsicherheiten einhergeht, die sich vor allem in kontroversen Studien und Expertendissens äußern (Klinke 2014, 253ff). Entscheidungen werden immer häufiger in informellen Gremien vorbereitet, oder gar auf anderer Ebene (z.B. EU) gefällt, die dann nur noch auf der nationalen Ebene übernommen werden. Als eine weitere Ursache für die zunehmende Unzufriedenheit und das Gefühl der Unterrepräsentation von spezifischen Interessen durch die Repräsentanten des repräsentativen Demokratiemodells kann die von Jörke (2013, 486ff) und anderen Autoren (siehe u.a. Geißel 2012b; Merkel 2015; Schaal & Ritzi 2012) identifizierte zunehmende Ungleichheit der Partizipation an politischen Entscheidungsprozessen aufgrund struktureller Hemmnisse sozial benachteiligter Gruppen, sich an solchen Prozessen zu beteiligen, angeführt werden. Denn trotz des insgesamt gestiegenen Bildungsniveaus und den Möglichkeiten, sich zu informieren und politisch zu beteiligen, nimmt die Teilnahme an Wahlen und das Engagement in Parteien ab. Auch neue Partizipationsformen werden vornehmlich von höher gebildeten und einkommensstärkeren Bevölkerungsgruppen wahrgenommen. Als ein Grund hierfür werden soziale Kontakte angeführt, womit einerseits das Sozialkapital¹⁸ eines Individuums gemeint ist und andererseits politische Mobilisierung über soziale Kontakte wie beispielsweise in Vereinen.

Die Verschiebung von klassischen Beteiligungsformen wie Wahlen und Abstimmungen hin zu eher alternativen Formen der Beteiligung kann als Ausdruck eines Wandels der repräsentativen Demokratie gewertet werden. Mit dieser Feststellung geht jedoch noch keine Wertung einher hinsichtlich der Wirkungen auf die repräsentative Demokratie. Proteste können ein Ausdruck von Unzufriedenheit sein und gleichzeitig kann eine höhere Beteiligungsrate an alternativen Beteiligungsformen auch dafür sprechen, dass in diesen Formaten eine Möglichkeit gesehen wird, auf politische Entscheidungen Einfluss zu nehmen und Politik mitzugestalten. Sensibel bleibt jedoch die Frage nach der Ungleichheit der Beteiligung in Bezug auf verschiedene Bevölkerungsgruppen, insbesondere durch die Ausbreitung partizipativer Verfahren (Neunecker 2016, 53). Der Realisierung von Gleichheit in Entscheidungsprozessen kommt nach Hoppe (2010, 228f) insbesondere bei der Lösung komplexer (wicked) Probleme eine große Bedeutung zu. Nur die Sicherstellung von größtmöglicher Gleichheit zwischen Bürgern in Partizipationsprozessen kann zu Perspektivenpluralität führen und damit gemeinsame Lernprozesse ermöglichen. Die Einführung partizipativer Elemente verbessert jedoch nicht per se die Beziehungsgleichheit (Linden 2016, 173ff). Hier gilt es, Partizipation im Rahmen der Möglichkeiten innerhalb eines parlamentarisch-repräsentativen Demokratiesystems zu betrachten. Im folgenden Kapitel wird daher darauf eingegangen, welche Bedeutung Legitimität in Bezug auf politische Entscheidungsverfahren im Allgemeinen und hinsichtlich der Implementierung partizipativer Elemente im Besonderen hat sowie welche Rolle dem

¹⁸ Das Sozialkapital eines Individuums umfasst alle möglichen Ressourcen, die aufgrund eines Beziehungsnetzes, aus schwächeren und stärkeren Verbindungen bestehend, vorhanden sind (siehe Bourdieu 1983; Granovetter 1973; Lüdicke & Diewald 2007; Roßteutscher 2009).

Argument der Ungleichheit zukommt und wie die aktuelle Entwicklung von Partizipation in der repräsentativen Demokratie allgemein in der Literatur diskutiert wird.

4.2 Auf dem Weg zu einer Postdemokratie?

Die Skepsis in Bezug auf die Funktionsfähigkeit der repräsentativen Demokratie äußert sich beispielsweise darin, dass politische Entscheidungen bei räumlichen Planungsprozessen in den vergangenen Jahrzehnten weniger von den Bürgern akzeptiert werden und häufiger in die Kritik geraten, mit der Folge, dass Entscheidungen zurückgenommen werden müssen, nicht getroffen werden oder aber entgegen starkem Protest durchgesetzt werden. Alle drei genannten Optionen des Umgangs mit Entscheidungen sind unbefriedigend, da sie das eigentliche Problem nicht angehen, und zwar politische Entscheidungsprozesse wieder auf eine legitime Basis zu stellen. Die Legitimität von Entscheidungen wird von Bürgern somit in Frage gestellt. Legitimität bezeichnet hier die Akzeptanz bzw. die Unterstützung politischer Entscheidungen durch die Bürger (Geißel 2009, 403f), folglich den Geltungsanspruch, den politische Entscheidungsprozesse haben (Alcantara et al. 2016, 25). In einer repräsentativen Demokratie ist die Sicherstellung der Legitimität prioritär, denn nur wenn eine Entscheidung nachvollziehbar und transparent ist, und unter Berücksichtigung verschiedener Argumente, basierend auf der repräsentativen Auswahl der Entscheidungsträger erfolgt ist, kann auch eine „individuelle Unterordnung unter die aufgestellten Normen (Gesetze) erwartet werden“ (Alcantara et al. 2016, 25). Mittels Beteiligungsverfahren soll nicht nur ein demokratisches Ideal erfüllt, sondern insbesondere die Legitimität politischer Entscheidungen erhöht werden (Dryzek 2010, 21). Hierbei wird in drei Formen der Legitimität unterschieden: der Input-, der Throughput- und der Output-Legitimität. Die Input-Legitimität stellt die Sicherung besserer Zugangs- und Mitbestimmungsmöglichkeiten dar. Die Throughput-Legitimität stellt auf die Verfahren selbst ab, die besser sein sollen und Bürgerinnen und Bürger an Gesetzesformulierungen beteiligen sollen und die Output-Legitimität bezieht sich auf die Ergebnisse, d.h. Erfüllung im Sinne des Gemeinwohls (Alcantara et al. 2016, 26; Braun & Schmitt 2009, 59ff; Geißel 2012a, 167ff; Schaal 2014, 119). Die Legitimität von politischen Entscheidungen steht in Deutschland vor allem bei Planungsvorhaben großer Infrastrukturanlagen in Frage. Hier drücken Bürgerinnen und Bürger immer häufiger ihren Unmut mittels Protest aus und sind nicht bereit, parlamentarische Entscheidungen zu akzeptieren, wie dies beispielsweise bei Stuttgart 21, oder beim Ausbaurvorhaben des Frankfurter Flughafens zum Ausdruck kam (Bebnowski et al. 2010; Brettschneider & Schuster 2013; Ramid et al. 2012; Schuster 2013; Thaa 2013; Wulfhorst 2011; Hornig & Bauer 2016; Geis 2010).

Der aufgezeigte Wandel in der Art und Weise, wie Partizipation ausgeübt wird, nimmt Einfluss auf die Ausgestaltung der repräsentativen Demokratie. In einer repräsentativen Demokratie soll es nach Badiou und Rancière (2010) darum gehen, „die gemeinschaftliche Produktion des Reichtums und die Möglichkeit eines jeden, darin ‚seinen‘ Teil zu ergreifen, zu optimieren“ (Badiou & Rancière 2010, 154). Um diese Optimierung zu erreichen, geben die einzelnen Mitglieder der Gesellschaft ihre Einmischung in das Politische auf und Konsens dient dann dazu, den Frieden sicherzustellen (Badiou & Rancière 2010, 154ff). Konsens wird hergestellt, indem die Macht an wenige Personen delegiert wird, die für fähig gehalten werden, die Volksinteressen umzusetzen. Eine Herausforderung für das in Deutschland derzeit bestehende repräsentative demokratische System ist der Wandel der Gesellschaft hin zu flexiblen Subjekten, die sich zu normativen demokratischen Strukturen bekennen, gleichzeitig aber große Ansprüche an Freiheit, Selbstverwirklichung und Selbstbestimmung hegen. Die Politik und die Entscheidungsträger, deren politische Handlungsspielräume immer stärker durch internationale Abkommen und durch die Macht von

Wirtschaftsunternehmen eingeschränkt werden, können dem steigenden Druck nach Partizipation, Repräsentation und Legitimation kaum gerecht werden. Gleichzeitig steht die Forderung nach Effizienz und Effektivität im Raum (Blühdorn 2012, 84ff). Lietzmann (2016, 53) postuliert, dass „Repräsentanz und Akzeptanz [...] in dieser risikohaften Welt nur durch ausdrückliche und umfassende Entscheidungsbeteiligung der Betroffenen [erzeugt werden kann]. Nur durch Mitentscheidung entstehen auch Verantwortungsteilung und Akzeptanz für plötzlich eintretende Misserfolge“. Argumentativ unterlegt werden diese Aussagen damit, dass in modernen Gesellschaften mit hohem Bildungsstand, hoher Individualisierung und einer gewachsenen Orientierungsfähigkeit Individuen sich mehr als Unternehmer ihres Selbst begreifen und daher als Partner in politischen Entscheidungen wahrgenommen werden wollen (Lietzmann 2016, 51ff). Entscheidungen, die das Gemeinwohl betreffen, werden nicht mehr dem „Vater Staat“ alleine überlassen (Lietzmann 2016, 52), im Sinne einer Vormundschaft, sondern es geht um Mitsprache und Mitbestimmung. Dies geht jedoch nur, wenn bisherige Defizite angegangen werden, wie die der mangelnden Legitimation von Ergebnissen aus partizipativen Verfahren. Das Einbeziehen der Ergebnisse dieser Verfahren soll folglich auf eine legitime Basis gestellt werden, d.h. innerhalb institutionalisierter Verfahren stattfinden. Die Herausforderung, der sich eine deliberative Partizipation (siehe Kapitel 4.4.1) stellen muss, ist die, dass die Legitimität nur eingeschränkt gegeben ist, da nicht alle Betroffenen die gleiche Chance haben, sich zu beteiligen und gehört zu werden. Hierbei spielt insbesondere die soziale Selektivität eine bedeutende Rolle, da z.B. ein höherer Bildungsstand, ein höheres Einkommen, ein höherer sozialer Status und eine größere Eingebundenheit in soziale Netzwerke dazu führen, dass diese Personen sich nicht nur mehr beteiligen, sondern deren Argumente auch eher aufgenommen werden (Schaal & Ritzi 2012, 140ff). Nach Roth (2016, 67f) lässt sich politische Gleichheit in deliberativen und partizipativen Verfahren durchaus verbessern, beispielsweise indem dezentrale Formen oder alltagsnahe Themen gewählt werden sowie partizipative Elemente repräsentativ ausgestaltet werden.

Der oben aufgezeigte Wandel der repräsentativen Demokratie, der in den nachfolgenden Abschnitten vertieft wird, zeigt nicht nur, dass alternative Formen der Bürgerbeteiligung an Zuspruch gewinnen, sondern auch, dass Demokratien Veränderungen ausgesetzt sind, indem beispielsweise in politischen Entscheidungsprozessen immer häufiger Expertenkommissionen eingesetzt werden (Jörke 2013, 486f). Dies führt zu einer Entparlamentarisierung und beeinflusst die Qualität politischer Entscheidungen negativ. Eine ungleiche Beteiligung sozialer Milieus an Wahlen, aber auch alternative Formen der Beteiligung stellen erstens Entscheidungsprozesse hinsichtlich ihrer Legitimität in Frage (ebd.), und zweitens bleibt durch die Beschleunigung parlamentarischer Prozesse weniger Zeit für Deliberation (Schaal 2014, 111ff). Diese Entwicklungen werden von einigen Autoren als demokratiegefährdend eingestuft. „Wachsende Partizipationsansprüche der Bevölkerung sind zunehmend gekoppelt mit Zweifeln, ob die politischen Eliten im Interesse der Bürger agieren. [...] Auf der politischen Bühne werde zwar noch Demokratie gespielt, aber relevante Entscheidungen, so die These, werden längst nach anderen Regeln und unter Ausschluss der Öffentlichkeit getroffen“ (Geißel et al. 2014, 14). Dies gilt als eine Ursache für die zunehmende Politikverdrossenheit der Bevölkerung (Renn 2013, 77f), auch bezeichnet als „post democracy“ (Crouch 2004) oder „audience democracy“ (Biegelbauer & Loeber 2010, 3f; Biegelbauer & Hansen 2011). In einer Postdemokratie nimmt die Öffentlichkeit nur noch eine passive Rolle ein, agiert zuhörend und zuschauend oder bleibt gar apathisch. Typische Kennzeichen sind eine abnehmende Wahlbeteiligung, Mitgliederschwund der Parteien sowie eine allgemeine Politikverdrossenheit (Jörke 2013, 486; Dalton 2014, 37ff; Roth 2011a, 83ff). Die Demokratie wird als gefährdet oder in einer Krise befindlich eingestuft, wenn die politische Beteiligung immer weiter sinkt und die Unzufriedenheit und das Misstrauen gegenüber

politischen Repräsentanten und Institutionen steigen. Dalton (2014, 274) bringt diese Demokratieerosion auf den Punkt: „In short, political support is part of the social contract that enables democracies to act without coercion and with the voluntary compliance of the citizenry. Decreasing support erodes this part of the social contract“. Swyngedouw (2011, 371f) postuliert, dass in einer Postdemokratie Politik gemacht wird, ohne wirklich Entscheidungen zu treffen. Forderungen, die nicht in den Prozess einbezogen, sondern aus dem Entscheidungsfindungsprozess herausgehalten werden, führen dazu, dass für unzufriedene Akteure nur noch die Möglichkeit agonistischen Verhaltens bleibt. Nach Badiou und Rancière (2010, 119ff) bezeichnet Postdemokratie eine typische Form des Verfalls westlicher Demokratien weg von einer volksnahen Form der Demokratie, deren augenscheinlichstes Merkmal der „Streithandel“ ist (Badiou & Rancière 2010, 129), hin zu einer expertengesteuerten Form der Demokratie, die von Kommissionen geprägt ist, echte Partizipation der Öffentlichkeit jedoch nicht wünscht, sondern diese eher als lästig begreift.

Andere Autoren (z.B. Nolte 2012; Jörke 2013; Dalton 2014) hingegen sehen in den oben genannten Charakteristika von Postdemokratie vielmehr einen positiven Wandel der repräsentativen Demokratie hin zu größerer Ausdifferenzierung und einem Bedeutungsgewinn von alternativen Beteiligungsmöglichkeiten – wie Referenden, Bürgerinitiativen und Demonstrationen. Auch Roth (2011b, 45f) und Dräger und Roth (2011, 13ff) begreifen Demokratie als eine Herrschaftsform, deren Stärke es ist zu lernen und sich somit permanent den gesellschaftlichen Veränderungen anzupassen. Czada (2014, 12ff) kommt ebenfalls zu dem Urteil, dass Teile der als postdemokratisch charakterisierten Eigenschaften (z.B. die Auslagerung von Entscheidungen in Arenen informeller Vorabstimmungen) als typisch für die deutsche Verhandlungsdemokratie betrachtet werden müssen und daher nicht per se einen Verfall der Demokratie oder ein Auswuchs von Lobbyismus darstellen. „Politische Entscheidungen entstehen [in Deutschland] aus parallel und seriell verknüpften Verhandlungen zwischen einer Vielzahl von politischen Akteuren, die auf je unterschiedliche Weise mit unterschiedlichen Machtressourcen beteiligt sind“ (Czada 2014, 18). Allerdings habe die Anzahl der Akteure, die für politische Entscheidungen relevant sind, sowie die Bedeutung von informellen Netzwerken zugenommen (Czada 2014, 25f). Herausforderungen, mit denen Demokratien konfrontiert sind, müssen demnach nicht notwendigerweise zu Krisen führen, sondern vielmehr in Abhängigkeit von deren Handlungs- und Wandlungsfähigkeit betrachtet werden (Merkel 2014, 25ff). Folglich ist ein Wandel der Demokratie zu erkennen, jedoch muss dieser nicht als negativ und die Demokratie gefährdend eingestuft, sondern kann in einem positiven Sinne betrachtet werden. Letzteres wirft die Frage nach dem Umgang bzw. der Reaktion auf den dargestellten Wandel auf.

Abnehmende Partizipation an Wahlen bei gleichzeitiger Zunahme von alternativen Beteiligungsformen muss eine Anpassung demokratischer Entscheidungsprozesse nach sich ziehen. In der Literatur finden sich Institutionalisierungsvorschläge, die sich vornehmlich auf neue partizipative Elemente beziehen. So fordert Lietzmann (2016, 44), dass sich „der Wandel der gesellschaftlichen Vorstellungen legitimer Herrschaft [...] in den gewandelten Formen der Repräsentation niederschlagen“ müsse. Dalton (2014) rekurriert ebenfalls auf die notwendige Anpassung politischer Institutionen aufgrund veränderter Partizipationsformen. „The changes in the style of citizen participation require that governments adapt to these new patterns of action if citizen input is to be maximized and used more effectively. This means that governments should undertake institutional reform“ (Dalton 2014, 60). Dalton führt jedoch nicht aus, wie solche Reformen konkret aussehen könnten. Vordergründig ist somit die Institutionalisierung der Interessenlagen¹⁹, so dass die

¹⁹ Mit der Institutionalisierung von Interessenlagen ist gemeint, dass die Vertreter einer bestimmten Institution (z.B. Ministerium oder Unternehmen) konkrete Vorgaben haben, welche Themen und Ziele sie vertreten. Sind

agierenden Akteure eine gewisse Berechenbarkeit und Austauschbarkeit, aber auch politische Legitimation aufweisen (Czada 2014, 19). Dies ist aus dem Grund wichtig, weil Verhandlungsarenen vor allem von staatlichen Institutionen geöffnet und gelenkt werden, um Kontrolle über Interessenlagen zu erlangen²⁰. Hierbei kommen Zugeständnisse und Kompromisse zustande, die, so die Argumentation von Czada (2014, 28ff), von Lobbyisten nicht eingegangen werden würden. Hinsichtlich der Problematik der ungleichen Beteiligung in Verfahren, die partizipative Elemente integrieren, postuliert Jörke (2013, 490), dass diese neuen Beteiligungsverfahren ebenfalls als Partizipation der Oligarchie betrachtet werden können, denn wie an anderer Stelle schon erwähnt wurde, beteiligen sich hier auch vorrangig Personen mit einem höheren Bildungsgrad sowie entsprechenden finanziellen und zeitlichen Ressourcen (Geißel 2009, 405ff; Merkel 2015, 42ff und 115ff; Schaal & Ritzi 2012, 140ff). Es kann eben nicht von einer gleichen Beteiligung aller gesprochen werden. Daher argumentiert Dalton (2014, 60), dass neue Methoden der politischen Interessenaggregation gefunden werden müssen. Er stellt im Wesentlichen auf die Vorteile von Partizipation ab, insbesondere des „Empowerment“ der Bürger und der Aussicht auf bessere Politikresultate, um sich den demokratischen Idealen wieder mehr anzunähern (Dalton 2014, 80f und 275). Partizipation wird als ein Mittel verstanden, das die repräsentative Demokratie zu verbessern und die demokratische Qualität zu stärken vermag (Geißel 2009, 401).

Zusammenfassend ist zwar eine Veränderung der Beteiligungsformen und damit der repräsentativen Demokratie zu erkennen, wird hier nach Durchsicht der Literatur jedoch nicht als eine Krise der repräsentativen Demokratie verstanden. Vielmehr sind solch pessimistische Beiträge als eine Warnung zu verstehen, die nicht überbewertet werden sollten. Autoren wie Czada (2014), Merkel (2014, 2015) oder Roth (2011b) können an dieser Stelle mit ihrer Interpretation und argumentativen Darlegung überzeugen, dass solch ein Wandel als eine Herausforderung anerkannt wird, nicht aber zu einer Krise der repräsentativen Demokratie führen muss. Gleichzeitig verdeutlichen sie, dass die Integration von partizipativen Elementen in die demokratischen Entscheidungsfindungsverfahren dringend geboten ist und dass in einem repräsentativen Demokratiemodell, wie dem in Deutschland, eine gewisse Problematik in der Umsetzung vorhanden ist (Roth 2016; Merkel 2015; Merkel & Petring 2012). Aus diesem Grund wird eine Institutionalisierung von Partizipation gefordert. Die Forderung nach Institutionalisierung neuer partizipativer Elemente erscheint naheliegend, um die politische Entscheidungsfindung wieder auf eine legitime Basis zu stellen. Insbesondere für Infrastrukturprojekte, die extrem lange Zeithorizonte betrachten müssen, wie das beispielsweise bei der Endlagerung radioaktiver Abfälle der Fall ist, sind robuste Entscheidungsprozeduren unerlässlich. Hierzu gehört eine gewisse Planbarkeit und Verlässlichkeit, die nur mittels Institutionalisierung gewährleistet werden kann. Ein erster Schritt in diese Richtung ist das neue StandAG. Jedoch liegt auch hier der Fokus mehr auf der formellen Korrektheit des Verfahrens und Partizipation ist nur in einem eng begrenzten Rahmen möglich. Die Praxis wird zeigen, wie viel Partizipation tatsächlich gewährt bzw. wie diese ausgestaltet sein wird und ob deren Ergebnisse tatsächlich in die Entscheidung einfließen werden (Hocke & Smeddinck 2017, 126ff). Die Fragen nach der Gleichheit, Repräsentativität und damit der Legitimität sind damit nicht beantwortet. Gleichwohl ist der Aspekt der Gleichheit für die repräsentative Demokratie zentral. Möglichkeiten der Sicherstellung politischer Gleichheit müssen daher ausgelotet und

Interessenlagen institutionalisiert, so erlangen sie die „notwendige Autorität, Deutungsmuster, Verhaltensregeln, Satus und soziale Beziehungen“, die ein „zweckgerichtetes politische[s] Handeln und Verhandeln“ (Czada 2014, 19) erfordern.

²⁰ Zumeist ist es die Regierung, die zu Gipfelrunden einlädt und bestimmt, welche Akteure eingeladen und wie Verhandlungen und Entscheidungsprozeduren ausgestaltet sind (Czada 2014, 29).

integriert werden. Je nach Demokratiemodell werden unterschiedliche Gewichtungen auf einzelne Aspekte von Demokratie (z.B. Repräsentativität, Gleichheit, Information, Interessenabbild, Verantwortlichkeit, Offenheit (siehe hierzu Biegelbauer & Hansen 2011 und auch nachfolgende Kapitel 4.3 und 4.4)) gelegt, die dann eine national-spezifische politische Kultur bedingen. Wie partizipative und deliberative Elemente in verschiedenen Demokratiemodellen umgesetzt werden bzw. welche Schwierigkeiten es hierbei gibt, ist Diskussionsgegenstand des Kapitels 4.4. Zunächst werden in Kapitel 4.3 zum besseren Verständnis verschiedene normative Positionen von Partizipation sowie deren unterschiedliche Funktionen, je nach demokratischer Konzeptionierung, beleuchtet, die den daran anschließenden drei Demokratiemodellen (deliberativ, repräsentativ und direkt) zugrunde liegen.

4.3 Normative Positionen und Funktionen von Partizipation in verschiedenen Demokratiekonzepten und Kriterien für Partizipationsprozesse

Die Einsicht, dass komplexe Probleme phasenweise kollektive Entscheidungen benötigen (Flüeler 2006, 103), setzt zunächst voraus, dass die Funktion von Partizipation in Entscheidungsprozessen geklärt wird. Funktionen von Partizipation werden sehr unterschiedlich definiert. Hierbei können zwei verschiedene Herangehensweisen unterschieden werden: erstens eine Unterscheidung nach der Zielsetzung von Partizipation, die dann je nach Perspektive – auf den Prozess, auf die Akteure oder auf das Ergebnis – verschieden sein kann, und zweitens eine Unterscheidung der Funktionen von Partizipation nach Demokratieverständnis im Sinne einer normativen Positionierung. Die Literatur konzentriert sich im Wesentlichen auf den erstgenannten Ansatz, die Funktionen von Partizipation nach deren Zielsetzung zu unterscheiden. So nennen Nanz und Fritsche (2012, 31ff) drei verschiedene Ziele von Beteiligungsprozessen: erstens die Stärkung bürgerschaftlichen Engagements, zweitens Interessenvielfalt abbilden sowie Ideen- und Lösungsfindung und drittens die gemeinsame Ausgestaltung eines Sachverhalts, die von Beratung bis hin zu Mitentscheidung reichen kann. Je nach Ausrichtung sollte dann zwischen verschiedenen Partizipationsverfahren jeweils dasjenige gewählt werden, das am besten zur Erfüllung der gewünschten Funktion in einem bestimmten Kontext als geeignet erscheint. Diese erste Dreiteilung unterteilen Nanz und Fritsche (2012, 121ff) in einem weiteren Schritt in vier konkrete Funktionen von Partizipationsverfahren, die jedoch nicht klar voneinander getrennt werden können, sondern sich teilweise überschneiden. Hierzu zählen erstens der individuelle Nutzen bzw. die Qualifizierung persönlicher Kompetenzen, zweitens die Einflussnahme auf Öffentlichkeit und Gesellschaft, drittens die Beratung von Entscheidungsträgern und viertens die unmittelbare Entscheidung. Hiermit orientieren sich Nanz und Fritsche an der Arnstein'sche Beteiligungsleiter und nehmen eine Zuordnung der verschiedenen Partizipationsformen zu den vier genannten Funktionen vor (Nanz & Fritsche 2012, 121)²¹. Schweizer (2015) und Schweizer und Renn (2013) postulieren zwar ebenfalls eine Reihe von verschiedenen Funktionen von Partizipation wie „Akzeptanzbeschaffung“²², „Befriedung sozialen Protests“ und „kontinuierliche Legitimation der demokratischen Entscheidung“²³ sowie die „Steigerung von Kompetenz, Effektivität,

²¹ Nanz und Fritsche (2012, 121) stellen diese Verknüpfung zwischen Funktionen von Partizipation und konkreten Beteiligungsformaten grafisch dar.

²² Akzeptanzbeschaffung meint hier, dass die aktive Teilnahme eine persönliche Betroffenheit erzeugen soll, basierend auf Transparenz und Fairness, die dann zur Akzeptanz politischer Entscheidungen führen soll und damit sozialem Protest entgegen wirkt (Schweizer 2015, 26).

²³ Legitimation ist folglich dann erreicht, wenn eine Entscheidung als gerechtfertigt angesehen wird (Schweizer & Renn 2013, 43).

Effizienz²⁴, Transparenz²⁵ und Fairness“ (Schweizer 2015, 26), verknüpfen diese jedoch nicht mit konkreten Partizipationsverfahren. Lethonen (2010, 179ff) vereint und abstrahiert diese unterschiedlichen Zielsetzungen je nach Perspektiveebene, indem sie zwischen der normativen, der instrumentellen und der materiell-rechtlichen (engl. substantive) Funktion (siehe Tab.1) unterscheidet. Die normative Funktion hebt auf prozessrelevante Kriterien von Partizipation ab, die die Legitimität von deliberativen Prozessen sicherstellen sollen. Die instrumentelle Funktion stellt die Zielsetzungen der verschiedenen Interessenlagen in den Vordergrund und fragt so nach den Motivationen der jeweiligen Akteure, sich an deliberativen Prozessen zu beteiligen. Die materiell-rechtliche Funktion von Partizipation fokussiert auf das Ergebnis und nicht den Prozess von Deliberation, d.h. enge Sichtweisen sollen aufgebrochen werden, um neue Perspektiven einzubringen und bessere Lösungen zu erzielen (Lehtonen 2010, 180f).

Tab. 1: Die drei Funktionen von Partizipation nach Lehtonen

Normative	Instrumental	Substantive
Resources Openness Equal representation Accessibility Impartial facilitation of the process Transparency Accountability “Policy uptake” and empowerment	Dialogue as a means to predetermined sectional objectives Building legitimacy and trust in government, authorities and public decisions	Integration of a wide range of values, knowledge and discourses Opening up of perspectives

Quelle: leicht verändert nach Lehtonen 2010, 180.

Diese Aufschlüsselung der Funktionen von Partizipation nach deren Perspektiveebene ist auch im Kontext der Endlagerung attraktiv, da hier neuere Studien (Barth et al. 2007; Bergmans et al. 2015; Lehtonen 2010) die Bedeutung von Partizipation im Prozess der Entscheidungsfindung besonders hervorheben, d.h. die normative Funktion von Partizipation ist besonders wichtig. Jedoch wird in der Literatur zu Partizipation im Kontext der Endlagerung noch immer teilweise die Erwartung geäußert, dass eine umfassende Information der Öffentlichkeit zu mehr Akzeptanz der Entscheidung führen wird. Partizipation wird im Kontext der Endlagerung bisher noch zu oft instrumentell im Sinne Lethonens verstanden und angewendet, d.h. die einzige Motivation partizipative Elemente einzuführen ist das Ziel, Legitimität und Vertrauen zu gewinnen. Auf diese Weise kann jedoch weder Legitimität noch Vertrauen hergestellt werden. Beides muss „verdient“ werden. Auch das neue StandAG muss sich in der Praxis erst noch beweisen. Ein anderer Blickwinkel auf die Funktionen von Partizipation zugunsten der normativen und materiell-rechtlichen Funktionen könnte ein erster Schritt sein, diesen instrumentellen Charakter von Partizipation zu verringern.

²⁴ Effektivität und Effizienz zielen hingegen auf die Wirksamkeit und Kosten-Nutzen-Relation von Entscheidungen. Effektivität soll vor allem dadurch gewährleistet werden, dass verschiedene Formen des Wissens (Experten- und Laienwissen verschiedener Akteursgruppen) in die Entscheidungsfindung einfließen, d. h. Partizipation tatsächlich eine Wirksamkeit entfaltet (Schweizer 2015, 26; Schweizer & Renn 2013, 43). „Effizienz beschreibt den Umgang mit den zur Verfügung stehenden – meist monetären – Ressourcen“ (Schweizer & Renn 2013, 43).

²⁵ „Transparenz bezieht sich auf die Nachvollziehbarkeit der Entscheidungsfindung und darauf, ob die Art und Weise der Entscheidungsfindung offen kommuniziert wurde“ (Schweizer & Renn 2013, 43).

Die zweite Herangehensweise ist die nach Demokratieverständnissen sowohl im Sinne einer normativen Positionierung als auch bezogen auf konkrete demokratietheoretische Konzepte. Einige Autoren (Alcantara et al. 2016; Hebestreit 2013; Renn & Schweizer 2009; Schweizer 2015) unterscheiden explizit zwischen verschiedenen normativen Positionen in unterschiedlichen Demokratiekonzepten in Bezug auf Partizipation. Hier geht es somit weniger um Formen der Entscheidungsfindung, sondern im Sinne einer qualitativen Bewertung vielmehr um deren Inhalte und Ziele. Alcantara et al. (2016, 74ff) unterscheiden zwischen drei Dimensionen: „Inklusion, Transparenz und Empowerment“ (Alcantara et al. 2016, 74). Inklusion meint die Repräsentativität der Teilnehmerinnen und Teilnehmer in Beteiligungsverfahren. Transparenz stellt auf die Nachvollziehbarkeit getroffener Entscheidungen und deren Prozesse ab. Empowerment ist die Befähigung von Teilnehmerinnen und Teilnehmern, an einem Beteiligungsprozess teilzuhaben und eigene Interessen artikulieren zu können (Alcantara et al. 2016, 44ff). Diese von Alcantara et al. getroffene Unterscheidung dreier Dimensionen legt den Fokus auf die Akteursebene. Die drei eingeführten Dimensionen – Inklusion, Transparenz und Empowerment – stellen eine Grundlage zur Auswertung von unterschiedlichen Demokratiekonzepten hinsichtlich des Geltungsanspruchs von Partizipation dar. Im Folgenden wird eine Zusammenschau der demokratietheoretischen Konzepte und deren Bezug zu Partizipation gegeben. Beteiligung wird je nach Demokratiekonzept verschieden definiert und unterscheidet sich auch in dessen Funktion und Ausprägung.

Schweizer (2015, 27ff) und Renn und Schweizer (2009, 180f) erörtern die Funktion von Partizipation in sechs demokratietheoretischen Konzepten: dem funktionalistischen, dem neoliberalen, dem deliberativen, dem anthropologischen, dem emanzipatorischen und dem postmodernen Konzept. Partizipation hat dann jeweils eine andere Funktion (nach Schweizer 2015, 27f; Renn & Schweizer 2009, 180). Alcantara et al. (2016) nehmen nur vier Demokratiekonzepte in den Blick, das anthropologische und das postmoderne Konzept spielen hier keine Rolle. Hebestreit (2013, 63ff) bezieht sich auf die Ausprägung von Partizipation in drei konkreten Modellen: dem liberalen, dem partizipativen und dem deliberativen demokratietheoretischen Konzept. Alle sieben Demokratiekonzepte und deren Positionierung zu Partizipation werden an dieser Stelle kurz erläutert:

- Im funktionalistischen²⁶ Konzept: Partizipation dient der „Adaption“, der „Zielerreichung“, der „Integration“ und der „Aufrechterhaltung von Wertemustern“ (Schweizer 2015, 27). Es geht hier um die Einbindung von Expertise, um alle für eine bestmögliche Entscheidung notwendigen Wissensstränge einzubeziehen. Im Fokus liegt somit die Beteiligung von Stakeholdern, Transparenz hat aus dieser Perspektive keine herausragende Stellung für die Legitimität einer auf dieser Basis getroffenen Entscheidung (Alcantara et al. 2016, 77).
- Im neoliberalen Konzept: Partizipation soll vor allem Effizienz und Effektivität herbeiführen (Renn & Schweizer 2009, 177f). Für die Legitimität von Ergebnissen ist die Zusammensetzung der Teilnehmenden in Form einer statistisch repräsentativen Auswahl bedeutsam. In der Praxis gibt es jedoch erhebliche Abweichungen von diesem Ideal, die vor allem auf die Freiwilligkeit der Teilnahme zurückgeführt wird, so dass trotz Zufallsauswahl „Männer höheren Alters ohne Migrationshintergrund in der Regel überproportional vertreten sind“ (Alcantara et al. 2016, 76; Benighaus et al. 2016, 74). Partizipation fußt somit auf der spezifischen Auswahl des politischen Personals, der Verteilung von Macht und der

²⁶ Funktionalistisch bedeutet hier, dass jegliches soziale Handeln eine Funktion innerhalb der Gesellschaft hat. Das funktionalistische Konzept geht auf Malinowski und Radcliffe-Brown zurück (Renn & Schweizer 2009, 180).

Artikulation von Interessen, die dann als Gesamtes zur Konfliktlösung bzw. zur Entscheidungsfindung beitragen sollen (Hebestreit 2013, 73ff). Eine hohe Transparenz soll zur Akzeptanz von Entscheidungen führen. Alcantara et al. (2016, 76) sehen hier jedoch die Gefahr von „strategischem Lügen“ oder „Verschweigen“, da es vornehmlich um die Offenlegung der Argumente für eine Entscheidung gehe – also das tatsächlich Gesagte in öffentlichen Verhandlungen –, nicht aber um den Prozess wie diese Entscheidungen herbeigeführt werden – d.h. dass die eigentlichen Entscheidungen in nichtöffentlichen Runden gefällt werden. Typische Formen von Partizipation neben Wahlen sind das Engagement in Parteien und Interessengruppen sowie die Teilnahme an verschiedenen partizipativen Verfahren (Hebestreit 2013, 74).

- Im deliberativen Konzept: Partizipation soll Legitimation, Transparenz, Nachvollziehbarkeit und Fairness gewährleisten (Renn & Schweizer 2009, 178). Dies bedeutet, dass alle denkbaren Positionen zu einem spezifischen Thema in der Entscheidungsfindung gehört werden „und formal die gleiche Chance haben, im Diskurs berücksichtigt zu werden“ (Alcantara et al. 2016, 78). Transparenz hat hier eine zentrale Stellung inne und bezieht sich auf alle Ebenen des Prozesses, mit Ausnahme des Aushandelns. Hier wird Vertraulichkeit und das Aushandeln in „geschützten“ Räumen an vorderste Stelle gestellt, damit die Teilnehmenden mehr Möglichkeiten für sich sehen, von Positionen abzuweichen und Kompromisse zu schließen, ohne einen Gesichtverlust zu riskieren (Alcantara et al. 2016, 78f). Ein Empowerment wird nicht für notwendig erachtet, da von einem „herrschaftsfreien Diskurs“ (Alcantara et al. 2016, 79) ausgegangen wird, der einen gleichberechtigten Austausch zwischen allen ermöglicht. Die Deliberation steht somit im Mittelpunkt, um besser legitimierte Entscheidungen zu treffen (Hebestreit 2013, 74). In der Realität ist dieses Ideal eines Diskurses ohne Machtdifferenzen und Gleichheit aller Beteiligten jedoch nicht zu erreichen (Alcantara et al. 2016, 79).
- Im partizipativen Konzept: Partizipation ist hier ein Medium, Gemeinschaft herzustellen, die Transformation privater Interessen in öffentliche Güter zu ermöglichen und die Handlungsspielräume von Bürgern zu erweitern, insbesondere durch Selbstbestimmung und Selbstgesetzgebung. Hierbei erfolgt keine Festlegung auf bestimmte Formen der Partizipation, vielmehr ist ein Formenmix denkbar, um breite soziale und politische Beteiligung zu ermöglichen (Hebestreit 2013, 73ff).
- Im anthropologischen²⁷ Konzept: Partizipation soll Kompetenz und Effektivität sichern, indem diese immer anhand deren Auswirkungen für die Mitwelt überprüft wird. Ziel von partizipativen Entscheidungsfindungen ist demnach, sog. Modellbürger zu involvieren und eine unabhängige Jury einzusetzen, die aus nichtinteressierten Laien besteht, die fähig sind ihren gesunden Menschenverstand einzusetzen, um zwischen kontroversen Interessen zu entscheiden (Renn & Schweizer 2009, 178f).
- Im emanzipatorischen Konzept: Partizipation als Instrument des Empowerments dient der Legitimation und Fairness (Renn & Schweizer 2009, 179). Dieses Konzept zielt vor allem darauf ab, Defizite des deliberativen Konzeptes in Bezug auf Empowerment auszugleichen und setzt daher vor allem auf Inklusion eher benachteiligter Gruppen in Entscheidungsprozesse (Alcantara et al. 2016, 79). Auch hier wird Transparenz

²⁷ Das anthropologische Konzept geht davon aus, dass Alltagsverstand am besten konkurrierende Wissensbestände einschätzen kann, weshalb neue Ideen an deren Folgen für die soziale Welt gemessen werden sollen (Renn & Schweizer 2009, 178f).

unterschiedlich bewertet, da geschützte Räume insbesondere für Randgruppen, die wenig bis keine Erfahrung mit Aushandlungen in solchen Entscheidungsprozessen haben, eine gewichtigere Bedeutung einnehmen (Alcantara et al. 2016, 80).

- Im postmodernen Konzept: Dieses Konzept basiert auf Foucaults Diskurstheorie, in der Macht und Wissen die zentralen Kategorien sind, die sich gegenseitig bedingen. Entscheidungsverfahren, die partizipative Elemente integrieren, versuchen abweichende Meinungen und soziale Minoritäten zu integrieren. Dadurch soll die Diversität von Fakten, Meinungen und Werten aufgezeigt werden. Partizipation als Analyseinstrument zur Aufdeckung verborgener Machtstrukturen bedient somit die Kriterien der Transparenz und Nachvollziehbarkeit (Renn & Schweizer 2009, 179f).

Damit wird deutlich, dass Partizipation aus unterschiedlichen normativen Positionen heraus betrachtet werden kann und je nach Demokratiekonzept wird Partizipation anders ausgestaltet und nimmt daher eine jeweils andere Stellung in der Entscheidungsfindung ein. Die oben genannten Demokratiekonzeptionen tragen somit vor allem zu einem besseren Verständnis bei, wenn es darum geht zu erklären, warum Beteiligungsverfahren so unterschiedlich bewertet werden und in so vielen Varianten auftreten (Alcantara et al. 2016, 81). Für den Fall der Endlagerstandortsuche für radioaktive Abfälle bedeutet dies, dass Positionen gegenüber Partizipation demokratietheoretisch eingeordnet werden können. Dies hat den Vorteil, dass Erwartungen und Vorstellungen besser eingeschätzt werden können. Im nachfolgenden Kapitel 4.4 werden drei Demokratie Modelle (repräsentativ, deliberativ und direkt) vorgestellt, in denen jeweils die oben genannten verschiedenen demokratietheoretischen Funktionen von Partizipation auf Akteursebene auftreten können, jedoch institutionell eine unterschiedliche Gewichtung in politischen Entscheidungsprozessen erfahren.

Anschließend an die Diskussion verschiedener Funktionen von Partizipation stellen sich folgende Fragen: Welche Kriterien werden an einen gelungenen Partizipationsprozess gestellt? Können diese Kriterien mit den oben genannten Funktionen verknüpft werden? Webler (1995, 41f) wie auch Adloff (2005, 82) stellen hier vier Kriterien auf Basis der „idealen Sprechsituation“ nach Habermas auf, die in Abwandlung von anderen Autoren ebenfalls benannt werden (siehe Beetham 2012, 59; Sinemus 2013, 78; Kohler-Koch 2011, 248): Erstens müssen alle potenziell von Entscheidungen betroffenen Bürger die gleiche Möglichkeit haben, sich an dem Prozess zur Entscheidungsfindung zu beteiligen (Einbezug möglichst aller potenziell Betroffenen, Inklusivität vs. Repräsentativität). Zweitens muss jeder Teilnehmer die gleiche Möglichkeit haben, Nachvollziehbarkeit, Wahrheit, normative Korrektheit und Offenheit einzufordern (Transparenz und Gleichheit). Darauf aufbauend muss drittens jeder Teilnehmer die gleiche Chance haben, von anderen Teilnehmern dargebotene Statements hinsichtlich der in zweitens genannten Kriterien in Frage zu stellen (Machtbalance – keine Hierarchien, Respekt). Abschließend muss viertens jeder Teilnehmer die gleiche Möglichkeit haben, auf die Wahl der Entscheidungskriterien Einfluss zu nehmen, beispielsweise auch wie Entscheidungen getroffen werden, wenn es keinen Konsens gibt (Offenheit). Das Ziel ist hier, mit dem geführten Diskurs eine Macht zu erzeugen, die Einfluss auf das politische System/die Entscheidungsfindung nehmen kann (Adloff 2005, 82). Diese Kriterien-sammlung verdeutlicht, dass eine Einbindung der Bürger vor Entscheidungen, also im Prozess, erfolgen soll und auf eine Entscheidung im Sinne einer Lösung ausgerichtet ist. Nicht inbegriffen in diesen Kriterien sind Effektivität und Effizienz. Hierbei geht es einerseits um eine effektive Prozessgestaltung und andererseits darum, dass die Ergebnisse aus Beteiligungsprozessen auch Eingang in die politische Entscheidungsfindung finden (Kohler-Koch 2011, 248; Sinemus 2013, 78;

Renn 2013, 80; Kißler et al. 2011, 41). Die meisten partizipativen Verfahren vermögen nicht alle diese genannten Kriterien (ausreichend) zu berücksichtigen. Renn (2013, 80) identifiziert daher vier Mindeststandards für ein gelungenes Beteiligungsverfahren in Infrastrukturprojekten:

- 1) Fairness (gleiche Rechte und Pflichten)
- 2) Kompetenz (Zugänglichkeit von Information und Wissen)
- 3) Legitimation (Regeln der Gesprächsführung, Handlungsspielräume der Beteiligten)
- 4) Effizienz (Anschlussfähigkeit an den politischen Entscheidungsprozess)

Renn (2013) lässt bei diesen vier Mindestanforderungen offen, wer beteiligt wird bzw. wie eine Auswahl der Teilnehmer zu erfolgen hat. Damit umgeht er die Frage nach der Gleichheit, die vielfach in der Literatur diskutiert wird. Wie kann gewährleistet werden, dass alle potenziell Betroffenen bzw. alle Interessen in einem Beteiligungsverfahren berücksichtigt sind und gleichzeitig die demokratische Legitimität von demokratischen Entscheidungen, basierend auf dem Gleichheitsgrundsatz, erfüllt wird? In der Literatur finden sich darauf bezugnehmend Vorschläge für eine Auswahl nach dem Zufallsprinzip, um Repräsentativität zu gewährleisten, beispielsweise bei Ackerman und Fishkin (2002) und Nanz und Leggewie (2016). Solche Verfahren sind in der Regel zeitaufwändig und kostenintensiv. Trotzdem sollte ihre Anwendbarkeit je nach Sachgegenstand geprüft werden. Im Falle der Entsorgung radioaktiver Abfälle scheint sich ein solches Zufallsprinzip in der Auswahl der Teilnehmer anzubieten. Kosten und Zeit dürften hier keine Ausschlusskriterien sein. Allerdings gilt auch hier, dass eine Repräsentativität nicht gewährleistet werden kann, da wie oben dargelegt überproportional häufig Männer höheren Alters an Partizipationsverfahren teilnehmen. Des Weiteren sollte ein entsprechendes Entscheidungsverfahren in mehreren Stufen sowie als verstetigter Prozess erfolgen, wie in der Literatur schon mehrfach gefordert (Sinemus 2013; Kommission Lagerung hoch radioaktiver Abfallstoffe 2016; AkEnd 2002; DAEF – Deutsche Arbeitsgemeinschaft Endlagerforschung 2016), vor allem um die Möglichkeit von Fehlerkorrekturen im gesamten Prozess zu gewährleisten. Das vierte Mindestkriterium für ein gelungenes Beteiligungsverfahren nach Renn (2013), das der Effizienz, ist in der deutschen repräsentativen Demokratie problematisch, da es hier eine gesetzliche Regelung nur auf Länderebene (nicht alle Länder, nur einzelne) gibt, nicht aber auf Bundesebene. Eine deliberative Entscheidungsvorbereitung könnte hier ein Weg sein, Ergebnisse aus partizipativen Prozessen in die Entscheidungsfindung einzubinden, ohne die gesetzliche Regelung auszuhebeln. Das ist jedoch ein schwächeres Instrument, da daraus weder eine Verpflichtung noch eine Überprüfbarkeit der Effizienz entsteht. Insgesamt stellt sich die Frage nach der tatsächlichen Planung, Durchführung und Evaluation von Beteiligungsverfahren. Viele Beteiligungsverfahren können in der Praxis diese Kriterien nicht erfüllen, sei es aufgrund von ungenügender Planung und Vorbereitung, schlechter Umsetzung und Durchführung (vielfache Gründe möglich), Kosten- und Zeitdruck oder mangelndem Interesse an dem Format und unzureichendem Wissen um Qualitätskriterien bzw. wenig geschultes oder unerfahrenes Personal. Auch stehen spezifische Forderungen wie beispielsweise die nach mehr Transparenz in der Kritik, da befürchtet wird, dass durch mehr Transparenz das Handeln der Akteure derart eingeschränkt wird, dass dies einen negativen Einfluss auf das Gesamtergebnis haben könnte. Damit werde das Risiko in Kauf genommen, so Craig (2014, 36), Partizipation nur als eine weitere Ebene im System der Technokratie einzuführen, denn die eigentlichen Entscheidungen werden wiederum in kleinen Runden von Experten getroffen, die kaum sichtbar sind. Grunwald (2016, 117f) hingegen kommt aufgrund seiner Erfahrungen in der Kommission zur Endlagerung radioaktiver Abfälle zu dem

Schluss, dass institutionell gegebene Macht mittels Verpflichtungen zur Transparenz, zu öffentlichen Debatten und zur Dokumentation ausgesetzt werden kann. Durch das Setting einer beobachtenden Öffentlichkeit können die institutionell bestehenden Positionen und Machtverhältnisse nicht mehr ausgeübt werden, da entsprechende Interessenvertretungen demaskiert werden könnten.

Erfolgt nun ein Versuch, die Funktionen von Partizipation mit den Kriterien zu verknüpfen, so zeigt sich insbesondere für die zweite Herangehensweise – der Funktionsidentifizierung von Partizipation nach demokratietheoretischen Konzepten –, dass die Kriterien sich nicht einer einzigen Demokratiekonzeption und damit nicht einer einzelnen Funktion zuordnen lassen, sondern grundsätzlich eine Mischung aus mehreren darstellen. Es gilt folglich, eigene Schwerpunkte zu setzen. Bei der Analyse von Beteiligungsprozessen können jedoch im Nachgang Rückschlüsse auf die Funktionen und das zugrundeliegende demokratietheoretische Konzept gezogen werden. Außerdem zeigen die demokratietheoretisch aufgeschlüsselten Sichtweisen von Partizipation auf, welche Rolle Partizipation im jeweiligen Demokratiemodell einnimmt. Darauf wird im nachfolgenden Kapitel eingegangen, um Herausforderungen und Möglichkeiten von Partizipation aufzuzeigen.

4.4 *Demokratiemodelle und deren partizipative Ausrichtung*

Zunächst stellt sich folglich die Frage, mit welchen unterschiedlichen Demokratieformen wir es hier zu tun haben und welche Rolle Partizipation in einer repräsentativen Demokratie, wie in Deutschland, einnehmen kann. Es ist nicht Gegenstand dieses Artikels, die Vielzahl an Demokratietheorien darzustellen, vielmehr sollen ausgewählte Demokratiemodelle beleuchtet werden. Merckels' (2014, 26ff) Kategorisierung in drei übergeordnete Demokratietheorien (minimalistisch, mittlere und maximalistisch²⁸) ist zwar hilfreich, um einen generellen Überblick zu erhalten und eine grobe Einordnung der Vielzahl an Demokratietheorien vorzunehmen. In diesem Fall erscheint diese Kategorisierung als ungeeignet, da Partizipation unterbeleuchtet bleibt. Merckels' eher breiter Einteilung von Demokratietheorien steht eine engere Unterscheidung zwischen drei spezifischen Demokratiemodellen gegenüber (deliberative, repräsentative und direkte Demokratie). Im Folgenden werden diese drei Demokratiemodelle in Bezug auf Partizipation diskutiert.

4.4.1 *Das deliberative Demokratiemodell*

Da es eine Bandbreite an deliberativen Demokratieverständnissen gibt, werden an dieser Stelle zunächst verschiedene Konzepte deliberativer Theorien vorgestellt und Unterschiede herausgearbeitet. Anschließend wird eine Definition von Deliberation vorgestellt und deren Ziele diskutiert sowie welche Kriterien besonders wichtig sind und inwiefern Deliberation in der Praxis umgesetzt wird. Außerdem wird auf die Qualität von deliberativen Verfahren abgehoben und Kritik an ebendiesen deliberativen Verfahren geäußert. Schließlich wird der Bezug zur Entsorgung radioaktiver Abfälle hergestellt, d.h. welche Bedeutung deliberative Verfahren in der Entsorgungspolitik einnehmen können.

Grob lassen sich drei Konzepte deliberativer Demokratietheorien eingrenzen (siehe auch Jörke 2012, 147ff): Erstens die Einteilung nach Lehtonen (2010) in Mikro- und Makrotheorien der Deliberation, zweitens Habermas' (1990, 1998, 2006) Verständnis von Deliberation und drittens das

²⁸ Die minimalistischen Demokratietheorien definieren Demokratie als das Vorhandensein von freien, gleichen und geheimen Wahlen. Maximalistische Theorien legen ihren Fokus auf die Output- und Outcome-Dimension, also die Politikentscheidungen und deren Ergebnisse. Mittlere Demokratietheorien setzen Wahlen voraus und fügen Rechtsstaatlichkeit und Gewaltenteilung hinzu. Dieser Demokratietyp wird von Merkel als „embedded democracy“ („eingebettete Demokratie“) bezeichnet (Merkel 2014, 28f).

Konzept der partizipativen Deliberation nach Fishkin (2011; Ackerman & Fishkin 2002). Eine Einteilung deliberativer Theorien in Mikro- und Makrotheorien (Lehtonen 2010, 177ff), also nach deren Formatvorgabe und deren Reichweite, hat den Vorteil, dass nicht eine spezifische Form der Deliberation im Mittelpunkt steht, sondern alle verschiedenen Strömungen sich darunter subsumieren lassen. Mikrotheorien fokussieren auf Deliberation in eher kleinen Gruppen und Formaten, beispielsweise Expertengremien, und zielen auf eine Steigerung der Qualität von Deliberation. Hingegen geht es bei Makrotheorien um Meinungsbildung in der Gesellschaft allgemein, also wie öffentliche Diskurse politische Institutionen beeinflussen (Lehtonen 2010, 177f). Beide theoretischen Ansätze von Deliberation haben Vor- und Nachteile. Während Mikrotheorien gerne die Vorteile von Deliberation überschätzen, da größere strukturelle Bedingungen von Demokratien außer Acht gelassen werden und Deliberation in kleinen Gruppen exklusiv und elitär ist, laufen Makrotheorien die Gefahr, dass die Öffentlichkeit in gegnerische Lager zerfällt und damit der Kommunikationsprozess im Gegensatz zu deliberativen Idealen steht (Lehtonen 2010, 178). Auf der einen Seite kann somit die Qualität von Deliberation in kleinen Gruppen in Mikrotheorien gestärkt werden, andererseits werden in Makrotheorien eine Bandbreite an Akteuren und Interessen eingebunden und sorgen somit für mehr Ausgeglichenheit in der Interessenartikulation.

Das Deliberationskonzept nach Habermas (1990, 1998, 2006) stellt die diskursiven Prozesse, die in institutionalisierten Räumen stattfinden, gepaart mit „medienvermittelten Öffentlichkeiten“ (Jörke 2012, 147) in den Vordergrund. Deliberation ist demnach eine spezifische Form der Kommunikation, entstehend aus alltäglichen Routinen kommunikativer Akte in Form von Nachfragen und argumentativem Erklären (Habermas 2006, 413). Es können verschiedene deliberative Arenen und Akteure identifiziert werden, deren Ergebnisse in Form von Gesetzen, politischen Programmen und Verwaltungsakten auf unterschiedliche Formen deliberativer Modelle und Verhandlungsprozesse zurückführen. In den Medien über Nachrichten, Zeitungen, Kommentare, Politikgespräche, Debatten, Bilder und ähnlichem werden Meinungsbilder veröffentlicht, die von verschiedenen Akteuren stammen und durch die Medien ausgewählt und geformt werden (Habermas 2006, 415f). „Willensbildungs- und Entscheidungsprozesse finden idealerweise durch inklusiven, öffentlichen Austausch von Argumenten zwischen allen Betroffenen und Interessierten als gleichberechtigten Akteuren statt“ (Geißel 2011, 102). Politische Entscheidungen sollen folglich Wünsche, Präferenzen und Argumente aus öffentlichen Deliberationen berücksichtigen (Schaal & Ritzi 2012, 135). Deliberation dient somit der Orientierung der Entscheidungsträger in parlamentarischen Gesetzgebungsprozessen. Ziel ist die Komplexitätsreduktion von Entscheidungslagen, indem Experten eine Vorauswahl der möglichen Entscheidungsoptionen treffen und darauf folgend eine rationale Diskussion verschiedener Akteure mit dem Ziel des Konsenses geführt wird (Schweizer & Renn 2013, 45).

Das Deliberationsmodell nach Fishkin (2011) geht mehr in Richtung partizipative Demokratie, d.h. Fishkin kombiniert partizipative und deliberative Elemente miteinander. Als Partizipation bezeichnet Fishkin (2011, 245) jegliche konkrete Handlung von Akteuren, um Einfluss auf politische Entscheidungen zu nehmen. Hingegen versteht er unter Deliberation das Abwägen von Argumenten unter guten Bedingungen (qualitativ hochwertige Information und ausgeglichene Diskussion) in gemeinsamen Diskussionsarenen (Fishkin 2011, 245 und 251f, 2009, 33ff). Diese Unterscheidung ist zunächst nicht sehr trennscharf und stellt mehr eine Kombination beider Aspekte dar. Jedoch meint Fishkin mit Partizipation eigentlich grundsätzlich die Partizipation vieler und nicht einiger weniger, wie das in deliberativen Formaten üblich ist. Daher stehen bei Fishkin (2009, 45ff) partizipative Elemente in deliberativen Arenen im Mittelpunkt, die eine möglichst große Anzahl von Personen beteiligt (z.B. ‚deliberative opinion polls‘ oder den von Ackermann und Fishkin (2002)

vorgeschlagenen Deliberation Day). Das Ziel ist die Ergänzung der repräsentativen Demokratie durch partizipative Elemente, deren Resultate in den politischen Entscheidungsprozess in Form von Empfehlungen oder aber verbindlichen Vorgaben eingebracht werden sollen (Jörke 2012, 147). Politische Entscheidungen werden nicht allein durch die gewählten Volksvertreter getroffen, sondern zusätzlich werden beratende Gremien eingesetzt, in denen Vertreter von Stakeholdern (aus Wirtschaft, Wissenschaft und Zivilgesellschaft) ihre Interessen vertreten. Politische Entscheidungen sind demnach das Produkt „kollektive[r] Einigungen über [eine] ethisch gerechtfertigte und wünschenswerte Zukunft“ (Renn 2013, 75). Es geht keineswegs nur um Beratung oder Diskussion, sondern darum, eine kollektive Entscheidung zu treffen (Lehtonen 2010, 176).

Der Unterschied zwischen einer deliberativen und einer eher partizipativen Ausprägung besteht hauptsächlich darin, dass deliberative Modelle auf Beratung fokussieren und Regeln der Kommunikation in den Mittelpunkt stellen. Hingegen geht es bei eher partizipativ ausgerichteten Entscheidungsverfahren darum, Entscheidungen mittels einzelner Prozesse aktiv zu beeinflussen und hierbei alle relevanten Stakeholder zu berücksichtigen.

Aufgrund dieser Vielzahl an Ansätzen zu Deliberation gibt es auch eine große Anzahl unterschiedlicher Definitionen. Eine etwas umfassendere Definition, der hier im Wesentlichen gefolgt wird, gibt Rucht (2012, 123):

„Deliberation is a process in which actors consider each other as equals and rely on reasonable arguments to identify legitimate claims and make decisions. Ideally, deliberation results in a consensus, i.e. a decision or proposition of which every participant is fully convinced. In its radical version, deliberation neutralizes all other factors that might restrict the power of arguments. In other words, in deliberation, views or opinions diverge but a solution (finding common ground, the truth, developing a proposal etc.) is sought by non-coercive and non-manipulative means.“

Diese Idealvorstellung von Deliberation wird in ihrer praktischen Umsetzung häufig abgewandelt, gibt aber einen groben Rahmen vor und beinhaltet wichtige Kriterien, wie beispielsweise diese nach dem Gehörtwerden aller Argumente und dem Konsens, basierend auf sachlichen Argumenten unter der Abwesenheit von Zwang und Manipulation. Demnach hat Deliberation zum Ziel, einen Konsens herbeizuführen unter den Bedingungen gegenseitiger Anerkennung und gegenseitigen Verständnisses, d.h. auch mit der Bereitschaft, die eigene Perspektive, das Verhalten und die eigenen Einstellungen zu ändern und alle Fakten, Erfahrungen und Argumente offen darzulegen (Rucht 2012, 113f). Nach Habermas (2006, 416) ist der Kern von Deliberation, relevante Themen und Informationen zu mobilisieren, zu bewahren und zu interpretieren. Anschließend folgt die Verarbeitung solcher Beiträge in Form von Argumenten, die dann zustimmendes oder ablehnendes Verhalten erzeugen und somit prozedural richtige Entscheidungen hervorbringen sollen. Ausgehend von einem breiten Verständnis von Deliberation, können verschiedenste Formen von Kommunikation als deliberativ angesehen werden, solange die Grundprinzipien eingehalten werden – die Abwesenheit von Zwang, Reflexion, Interessenaggregation und das Bemühen um eine akzeptable Kommunikationsweise (Dryzek & Hendriks 2012, 33f).

Hierzu passt auch das von Mansbridge (2015, 2ff) vorgebrachte Postulat, dass Verhandlungen nicht per se im Gegensatz zu Deliberation stehen, wie es die klassische deliberative Demokratietheorie annimmt, sondern dass es Formen von Verhandlungen gibt, die als deliberativ angesehen werden können, da sie auf „gegenseitigem Begründen und Respekt sowie der Suche nach gerechten Bedingungen und Ergebnissen“ beruhen (Mansbridge 2015, 35). Wichtigste Kriterien deliberativer Verhandlungen sind: Offenheit, Fairness, Respekt, allgemein nachvollziehbare

Argumente und wenig Zwang. Auf Grundlage dieser fünf Kriterien identifiziert Mansbridge (2015, 3ff) vier Formen von Verhandeln, die nicht im Gegensatz zu Deliberation stehen, sondern vielmehr im politischen Alltag mit der klassischen Deliberation kombiniert werden, und zwar: Konvergenz, unvollständig theorisierte Einigungen, integrative Verhandlungen und vollständig kooperative Verhandlungen²⁹. Solche Verhandlungen führen in Demokratien sogar zu „mehr Selbsterkenntnis und gegenseitigem Verständnis als Prozesse der klassischen Deliberation, die auf einen Konsens bezüglich des Allgemeinwohls abzielt“ (Mansbridge 2015, 30), da für letztere eine hohe Moral und Wohlwollen erforderlich sind, die in der Praxis meist nicht gegeben seien. Das Erreichen eines Konsenses gilt als eine Idealvorstellung, die nicht erfüllt werden kann. Vielmehr sollte von einem Deliberationsverständnis ausgegangen werden, das die Bildung einer Einigung zum Ziel hat, d.h. es kann verschiedene Gründe dafür geben, warum Akteure sich einigen, beispielsweise dass eine Nichteinigung für die Akteure eine nachteiligere Wirkung hätte (Dryzek & Hendriks 2012, 35f). Eine Studie von Setälä et al. (2010) zeigt, dass Deliberation, die zum Ziel hat eine Empfehlung für die Politik auszuarbeiten, ohne Formen des Zwangs auskommen und gut den Argumentationsprozess dokumentieren kann und daher einer Abstimmung als Ergebnis vorzuziehen ist. Setälä et al. (2010) konnten keine Form des Gruppendrucks feststellen, der dazu hätte führen können, dass Argumente nicht genannt werden bzw. sich Beteiligte nicht äußern oder sich einfach der Mehrheitsmeinung unterwerfen. Kompromisse werden dann akzeptiert, wenn eine gemeinsame Anerkennung von normativen Gründen erfolgt, die zu einem politischen Verfahren führen. Dies kann als Rechtfertigung der Unparteilichkeit des Verfahrens selbst dienen und damit zu fair erzeugten Ergebnissen, die dann als faire Kompromisse gehandelt werden können (Habermas 1998, 355ff).

In den deliberativen Demokratietheorien geht es demnach weniger um die Reichweite und die Mechanismen der Institutionalisierung von Partizipation, denn vielmehr um die Qualität politischer Debatten, also der kommunikativen Akte (Gerber et al. 2014; Baccaro et al. 2014). Die Qualität deliberativer Verfahren bemisst sich an: dem Zugang zu relevanten Informationen, der inhaltlichen Ausgewogenheit der Argumente, der Diversität der Positionen der Teilnehmer, der gewissenhaften Abwägung der vorgebrachten Argumente und der gleichen Chance auf Berücksichtigung der Argumente im Prozess (Fishkin 2011, 251f). Dryzek und Hendriks (2012, 37ff) identifizieren acht Einflussfaktoren für die Qualität und die Ausgestaltung von Deliberation. Hierzu gehören ausreichend Zeit, eine Rahmung die nicht zu offen, aber auch nicht zu strikt ist, Regeln die bestenfalls von den Beteiligten selbst gesetzt werden, eine Prozessbegleitung, die die Chancengleichheit des Gehörtwerdens der Teilnehmer ermöglicht, sowie eine konkrete Aufgabenstellung, beispielsweise die Erstellung einer Politikempfehlung. Außerdem ist einerseits Öffentlichkeit zu schaffen, andererseits sind aber auch geheime Deliberationsforen zu ermöglichen. Auch die Einbettung in den strukturellen Kontext hat einen Einfluss, an dieser Stelle gibt es jedoch noch erheblichen Forschungsbedarf zur Wirkungsweise. Zuletzt ist die Wirkung der Gruppengröße zu nennen, hier gilt eine maximale Personenanzahl von zwanzig als ideal. Eine Aufteilung in mehrere Kleingruppen ist bei großen Deliberationen ebenfalls möglich, allerdings mit der Herausforderung, dass dann zwischen den einzelnen Gruppen ein Austausch hergestellt werden muss (Dryzek & Hendriks 2012, 40ff).

In der Literatur wird die Legitimität von Entscheidungen häufig kontrovers diskutiert, die auf Grundlage von deliberativen Verhandlungen oder partizipativen Elementen zustande gekommen sind (Jörke 2012, 2013; Schaal & Ritzi 2012; van Wezemael & Zaugg Stern 2009). Einerseits wird die

²⁹ Die Ausgestaltung der einzelnen Verhandlungsformen ist nicht Gegenstand dieses Artikels und wird daher nicht genauer expliziert (siehe Mansbridge 2015, 2ff).

Befürchtung geäußert, dass es Entscheidungen, die vor allem durch partizipative Elemente oder auch mittels Deliberation erlangt werden, an Legitimität mangeln könnten wegen nicht ausreichender Repräsentanz (Schaal & Ritzi 2012, 135ff; Jörke 2013, 490). Diese fehlende Repräsentanz kommt dadurch zustande, dass aufgrund unterschiedlicher Macht- und Ressourcenausstattung, aber auch infolge von Selbstexklusion (z.B. selbstgewählte Nichtteilnahme) oder proaktiver Exklusion infolgedessen, dass der Fokus auf spezifische Zielgruppen bei der Auswahl von Teilnehmern gelegt wird³⁰, Bevölkerungsgruppen ausgeschlossen werden und damit Entscheidungen in einer repräsentativen Demokratie immer auf Basis der Teilhabenden und der Ausgeschlossenen³¹ getroffen werden (Sigglow 2012, 188f). Auch Habermas (2006, 416) betont, dass vermittelte politische Kommunikation – über Medien – immer von einer Elite getragen ist. Andererseits wird Deliberation und die Inklusion partizipativer Elemente in Entscheidungsprozessen als Zugewinn von Legitimität verstanden, da Entscheidungen, die auf Basis von deliberativen und partizipativen Elementen zustande gekommen sind, auf eine höhere Bereitschaft der Betroffenen, diese zu akzeptieren, stoßen (Dryzek 2010, 21; Steinbrecher 2009, 37).

Somin (2010, 253ff) und Fishkin (2011, 242ff) postulieren, dass das Ideal der deliberativen Demokratie nie realisierbar sein wird. Ersterer sieht den Grund in der politischen Ignoranz der Bürger bzw. der individuellen Akteure und deren „rationale Irrationalität“³² (Somin 2010, 262ff), die verhindern würde, dass diese sich das notwendige Wissen für deliberative Prozesse aneignen. Das Postulat basiert auf einem breiten Verständnis deliberativer Demokratie, d.h. hier werden nicht nur Stakeholder eingebunden, die in kleinen deliberativen Arenen Entscheidungen vorbereiten und beeinflussen, sondern es geht um die Deliberation aller bzw. von Laien, die sehr heterogen hinsichtlich der vorhandenen Ressourcen (Zeit und Kapital), Bildung und Information und Interessen sind. Letzterer hebt darauf ab, dass die Erfüllung der drei demokratischen Prinzipien – politische Gleichheit, Partizipation und Deliberation – nicht zur gleichen Zeit möglich sei. Immer werden nur zwei Prinzipien zu Ungunsten des dritten Prinzips erfüllt. In der deliberativen Demokratie sind dies die Deliberation und die Gleichheit, nicht jedoch die Partizipation. Ein möglicher Ausweg aus dem Dilemma wäre eine statistische Zufallsauswahl der Teilnehmer an Deliberation. Jedoch führt auch dies nicht zu einer vollständigen Erfüllung der drei Prinzipien. Eine weitere Möglichkeit ist eine stufenweise Vorgehensweise, in der die drei Phasen – „convention“, „deliberative polling“ und „referendum“ (Fishkin 2011, 253ff) – durchlaufen werden. Hier erweisen sich nur zwei Möglichkeiten (hinsichtlich der Reihenfolge) als plausibel, da das Referendum in jedem Fall am Ende des Prozesses stehen muss. Auch dann kann keine zufriedenstellende Erfüllung aller drei Prinzipien erreicht werden. Daher schlagen Ackermann und Fishkin (2002) die Einführung eines Deliberation Days vor,

³⁰ An dieser Stelle gibt es Forschungsbedarf, da in der mir bekannten einschlägigen Literatur nicht explizit dazu Aussagen gemacht werden.

³¹ Sigglow begründet ihre Argumentation damit, dass an jedem Ort Machtverhältnisse wirken und damit auch in vermeintlich herrschaftsfreie Situationen, die in einen Konsens oder einen Kompromiss münden. „Politische Bewegungen, Protestgruppen und partizipatorische Initiativen müssen stets als Ort von Machtverhältnissen und inhärenten Ausschlüssen gedacht werden. [...] Damit wohnt jedem vermeintlich herrschaftsfrei zustande gekommenen Konsens und Kompromiss ein konstitutiver Ausschluss inne. Normative Demokratietheorien, die deliberative Verfahren als Orte von Partizipation fokussieren, müssen anerkennen, dass demokratischen Willensbildungsprozessen und konsensual angelegten Verfahren die Spaltung zwischen den teilhabenden und den ausgeschlossenen Bürgern einer Demokratie zugrunde liegt“ (Sigglow 2012, 188f).

³² Mit rationaler Irrationalität ist gemeint, dass politische Ignoranz mit politischer Irrationalität kombiniert dazu führt, dass die Aneignung politischen Wissens nicht nur durch Zeit und Willen eingeschränkt sind, sondern dass Akteure ihr politisches Wissen zusätzlich dadurch eingrenzen, dass sie bestimmen, wie rational sie mit den vorhandenen Informationen umgehen (Somin 2010, 262ff).

d.h. ein Tag an dem jedem Bürger die Möglichkeit geboten wird, an Beratungen teilzunehmen. Dies ist mit sehr hohen Kosten und hohem organisatorischen Aufwand verbunden. Darauf folgen müsste ein nationales Referendum, das aber in vielen Staaten gar nicht in der Verfassung vorgesehen ist, so auch nicht in Deutschland (Fishkin 2011, 242ff).

Die Zufallsauswahl stellt somit eine Möglichkeit dar, der Kritik der mangelnden Legitimität entgegen zu treten. In Deutschland gibt es bisher jedoch noch kein gesetzlich festgelegtes Verfahren für eine derartige Vorgehensweise. Die Forderung, einen ebensolchen Entscheidungsprozess zu institutionalisieren, wird jedoch lauter. Gegen eine Institutionalisierung von deliberativen Verfahren spricht sich Schaal (2014, 109ff) aus, denn Entscheidungsverfahren müssten effektiver und effizienter gestaltet werden, um in Zeiten der Globalisierung handlungsfähig bleiben zu können. Wenn man dem neoliberalen Ideal folgen wolle, so Schaal (2014, 121), müsse die Demokratie beschleunigt werden, d.h. dass Entscheidungsverfahren effizienter und effektiver gestaltet werden müssten und damit würden deliberative Elemente keinen Platz haben, da diese per se Entscheidungsverfahren verlangsamen. Dieses Postulat stützt sich auf die Annahme, dass die Demokratie nicht fähig ist, die Ökonomie einzuhegen und daher die Beschleunigung politischer Entscheidungen zwingend notwendig wird. Mansbridge (2015, 35) kommt zu einem gegenteiligen Ergebnis, und zwar dass deliberative Verhandlungen sowohl die Legitimität verbessern als auch effizient seien, da solche Verhandlungen für die Beteiligten meist Vorteile schaffen würden. Auch Merkel sieht (2015, 56ff) durch die Integration deliberativer Elemente positive Entwicklungsmöglichkeiten für repräsentative Demokratien. Voraussetzung sei jedoch, dass ein politisches System weniger majoritär und mehr konsensorientiert ausgerichtet ist, da parlamentarische Mandatsträger in der Regel einer Partei angehören und somit bestimmte Positionen vertreten, denen sie widersprechen würden, wenn sie aufgrund von Deliberation sich vom besseren Argument überzeugen ließen und dieses entgegen der Programmatik der eigenen Partei steht (Merkel 2015, 57f). Folglich kann Deliberation bzw. können deliberative Elemente eine sinnvolle Ergänzung repräsentativer Demokratien sein. Allerdings sind für eine gelungene Umsetzung eine Anpassung gesetzlicher Vorgaben und eine Institutionalisierung notwendig. Dienel (2014, 67ff) argumentiert, dass eine stärker ausgeprägte Standardisierung und Qualitätssicherung der Verfahren (in seinem Beitrag am Beispiel der Planungszelle erläutert) deren Institutionalisierung vorantreiben würde. Als eine Möglichkeit von mehr demokratischer Legitimität sieht Klinke (2014, 273f) den Umbau vorhandener Institutionen an. Eine zweite Option sieht er in der Etablierung neuer, innovativer Institutionen. Zu dem Ergebnis der Notwendigkeit eines institutionellen Umbaus kommen auch Kuppler und Hocke (2015), indem sie konstatieren, dass ein langfristiges technisches Monitoring eines Endlagers für radioaktive Abfälle nur dann gewährleistet werden kann, wenn eine unabhängige, über sehr lange Zeiträume hinweg überdauernde Institution vorhanden ist, die über das notwendige Know-how und über ein legitimes Entscheidungsverfahren verfügt und somit handlungsfähig ist.

Eine deliberative Form der Demokratie gilt als Chance, ethisch vertretbare sowie bindende Entscheidungen in Hochrisikoplanungen, mit hohem Konfliktpotenzial und großen Unsicherheiten, herbeizuführen, wie z.B. bei der Entsorgung radioaktiver Abfälle (Johnson 2009, 91, 104). Der Grundgedanke von deliberativer Demokratie liegt somit darin, Demokratie als ein Prozess zu verstehen, in dem alle Beteiligten die gleichen Chancen zur Hervorbringung von Argumenten haben und der zum Ziel hat, eine möglichst breite Zustimmung zu erreichen (Nolte 2012, 395). Die beteiligten Akteure stehen jedoch vor der Herausforderung, grundsätzlich nur über unvollständige Information und unsicheres Wissen zu verfügen. Grund dafür sind im Fall von radioaktiven Abfällen unter anderem die langen Zeitspannen, die die Entsorgung radioaktiver Abfälle bedarf, bis die Abfälle als ungefährlich eingestuft werden können (erst nach 100.000 Jahren und mehr) (Flüeler 2006, 19).

Unter diesen Voraussetzungen werden auch Möglichkeiten des Wissenserhalts, des Monitorings und der Weitergabe von Wissen diskutiert (siehe Kuppler und Hocke 2015). Dies verdeutlicht die Dringlichkeit, einen Entscheidungsprozess zu institutionalisieren, der Haltepunkte kennt, an denen das vorhandene, ggf. neue Wissen mit den bisherigen Vorgaben und Entscheidungen abgeglichen wird und entsprechend Anpassungen im Verfahren bzw. der Entsorgungsoption zulässt, d.h. auch die Möglichkeit von Rückschritten nicht außer Acht lässt.

4.4.2 Das repräsentative Demokratiemodell

Im repräsentativen Demokratiemodell wird die Prämisse der Gleichheit aller verfolgt, d.h. dass den Interessen aller Bürger in Entscheidungsprozessen das gleiche Gewicht beigemessen werden soll, unabhängig von deren beruflichen Rolle oder sozialen Stellung. Um dies gewährleisten zu können, wird der Repräsentativität der Volksvertreter eine besondere Bedeutsamkeit zugesprochen. Diejenigen, die Entscheidungen fällen, sollen ein repräsentatives Abbild der Gesellschaft sein. Entscheidungsprozesse sollten nicht von Minderheiten bestimmt werden (Biegelbauer & Hansen 2011, 591f; Saward 2016, 2ff). Des Weiteren wird davon ausgegangen, dass es innerhalb der Gesellschaft relativ stabile, vordefinierte Interessen gibt. Verschiedene Akteursgruppen versuchen ihre Interessen innerhalb der politischen Arena zu platzieren, damit diese wahrgenommen werden. Entscheidungsprozesse sollen dann vor allem auf Transparenz und Verantwortlichkeit beruhen. Diese Aufgabe sollen Repräsentanten der Öffentlichkeit übernehmen. Von zentraler Bedeutung sind die politische Informiertheit der Bürger und deren Teilnahme an Wahlen, d.h. die Auswahl der Eliten und die Konzeption politischer Institutionen. Die Bürger sollen die Möglichkeit erhalten, auf Basis umfassender Informationen Entscheidungen³³ zu treffen. Daher ist es notwendig, eine objektive, neutrale Informationsbasis bereitzustellen (Biegelbauer & Hansen 2011, 591f).

Die Kritik an der repräsentativen Demokratie ist, dass Repräsentanten ihrer Aufgabe nur ungenügend nachkommen und letztlich Partikularinteressen die politischen Prozesse steuern (Biegelbauer & Hansen 2011, 591f). Informationen seien teilweise unvollständig oder von Akteuren beeinflusst/verzerrt dargestellt, um Eigeninteressen zu verfolgen. Problematisch sei weiterhin, wenn die Basis, auf der Entscheidungen getroffen werden, nicht bekannt oder transparent sei und Verantwortlichkeiten nicht klar definiert seien (Biegelbauer & Hansen 2011, 592; Geißel 2011, 99f).

Biegelbauer und Hansen (2011, 590f) sehen die repräsentative Demokratie als eine Zusammenfassung elitärer und pluralistischer Demokratietypen. Elitär meint hier, dass Partizipation nur durch regelmäßige Wahlen stattfindet und stellt damit eine idealtypische Form eines repräsentativen Demokratiemodells dar. Eine pluralistische Demokratie umfasst neben Wahlen weitere Partizipationsformen, die dazu dienen, an politischen Entscheidungen partizipieren zu können, beispielsweise durch die Mitgliedschaft und Mitarbeit in Interessenverbänden. Entscheidungsprozesse werden folglich von einer Gruppen- und Interessenvielfalt getragen (Biegelbauer & Hansen 2011, 590f; Biegelbauer & Loeber 2010, 6f). Ein repräsentatives Demokratiemodell stellt somit eine Mischung aus dem elitären und dem pluralistischen Typus dar. Dieser Typ wird auch als ein partizipatives Demokratiemodell bzw. als „participatory governance“ (Vester 2013) bezeichnet. Hier wird, in Ergänzung zur repräsentativen Demokratie, die Teilhabe der Bürger an Willensbildungs- und Entscheidungsprozessen über demokratische Wahlen hinaus

³³ Hiermit sind sowohl Wahlentscheidungen als auch Entscheidungen in partizipativen Prozessen beispielsweise auf Länderebene gemeint.

ermöglicht. Folgt man der Argumentation von Eversole (2011, 67f), so ist partizipative Governance³⁴ nicht als ein singulärer Prozess zu betrachten, sondern als eine Reihung verschiedener Formen des Regierens, da beispielsweise auf lokaler Ebene diverse Gemeinden innerhalb und über ihre Grenzen hinaus Handlungen vollziehen. Widersprüche, die sich hieraus ergeben können, folgen dann als logische Konsequenz dieser Interaktionen unterschiedlicher Governance-Formen. Partizipation ersetzt somit nicht das repräsentative Demokratiemodell und dessen Entscheidungsmechanismen, sondern ist als Element von einer partizipativen Governance Teil eines repräsentativen Demokratiemodells. Eine partizipative Demokratie zeichnet sich demnach dadurch aus, dass sie ein Prozess darstellt und somit kontinuierlich Praxis beinhaltet und weniger die institutionelle Struktur im Vordergrund steht (Vester 2013, 52). Unterschiedliche Formen des Entscheidens werden kombiniert und sollen nicht in Konkurrenz zueinander stehen, sondern als Ergänzung gedacht werden. Wichtigste Charakteristika sind die (frühzeitige) Teilhabe von Stakeholdern in „deliberativen Foren“, d.h. politische Entscheidungen sollen nicht allein durch die gewählten Volksvertreter getroffen werden, sondern durch zusätzliche beratende Gremien (mit Vertretern aus Wirtschaft, Wissenschaft und Zivilgesellschaft). Willensbildungs- und Entscheidungsprozesse finden idealerweise durch inklusiven, öffentlichen Austausch von Argumenten zwischen allen Betroffenen und Interessierten als gleichberechtigten Akteuren statt (Geißel 2011). Solche deliberative Foren können demnach von Beratungsgremien über partizipative Formen wie Bürgerdialoge bis hin zu E-Partizipation reichen.

Als Vorteile einer um Partizipation erweiterten repräsentativen Demokratie gelten erstens die Steigerung der Qualität politischer Entscheidungen, zweitens die vereinfachte Implementierung von Entscheidungen und drittens die politische Bildung der Bürger (Geißel 2011, 100f). Eine partizipative Demokratie, die auf Debatten und Gesprächen beruht und eine gleiche Gewichtung der Stimmen beinhaltet, kann auch als Gegensatz zur autokratischen (gelenkten) Demokratie gesehen werden (Vester 2013, 55f). Eine ähnliche Bezeichnung ist die der „interactive governance“ (Edelenbos et al. 2010, 75f), die auf die frühzeitige Teilhabe aller Stakeholder bei der Entwicklung und Umsetzung öffentlicher Entscheidungen setzt. In solchen interaktiven Entscheidungsprozessen werden Experten nur als eine mögliche Wissensquelle gesehen. Wissensproduktion ist demnach ein Prozess sozialer Konstruktion, in welchem verschiedene Wissensanbieter sich beteiligen und Einfluss nehmen (Edelenbos et al. 2010, 78). Feindt und Newig (2005, 19ff) kommen zu dem Schluss, dass „Kollektivprobleme [nur] durch Partizipation [...] gelöst werden [können], wenn die Beteiligten ein gemeinsames Interesse an der Lösung des Problems haben, sie die Problemlösung getrennt von den Verteilungsfragen behandeln, wenn die Transaktionskosten zu bewältigen sind und alle Veto-Spieler von einer Lösung profitieren oder kompensiert werden können“ (Feindt & Newig 2005, 20).

Problematisch ist, dass von Machtpositionen in partizipativen Verfahren stärker als in repräsentativen Gebrauch gemacht werden kann, die Ermittlung der Präferenzen der Beteiligten schwierig ist, aufgrund hoher Informationskosten nicht alle Betroffenen informiert und beteiligt werden, das politische/gesellschaftliche Engagement vom Grad der Betroffenheit abhängt und Eigeninteressen dominieren (Feindt & Newig 2005, 21f). Außerdem können die Komplexität eines Themas und die zugrundeliegenden Kontroversen zu einer Überforderung von Laien führen, die sich innerhalb kurzer Zeit in ein ihnen fremdes Thema einarbeiten müssen und eine Beurteilung dazu abgeben sollen (Craig 2014, 35f; Swyngedouw 2011, 372). Wenn hierfür nicht entsprechende

³⁴ Mit Governance wird ausgedrückt, dass nicht nur der Staat, sondern auch Privatwirtschaft und Öffentlichkeit an der Steuerung und Regelung einer Gesellschaft beteiligt sind, im Gegensatz zum traditionellen Modus des „top-down“-Regierens (auch bezeichnet als Government).

Voraussetzungen geschaffen werden, führt dies zu Selektionsprozessen, die wiederum die Legitimität von partizipativen Verfahren infrage stellen. Auch Thaa (2012, 126ff) und Geißel et al. (2014, 26) konstatieren, dass die Gefahr der sozialen Selektivität an Beteiligungsverfahren groß sei, das Prinzip der politischen Gleichheit aber nicht entwertet werden dürfe. Es handelt sich hierbei jedoch eher um neuere Tendenzen hin zu mehr Bürgerbeteiligung, die in einem repräsentativen Demokratiemodell so nicht vorgesehen ist. In einer repräsentativen Demokratie ist eine Beteiligung der Öffentlichkeit nur in dem Maße möglich und legitim, wie sie die demokratisch legitimierten Staatsorgane nicht überflüssig macht bzw. verdrängt (Bull 2015, 596).

Aus diesem Grund stellt sich bei dem Wandel repräsentativer Demokratiemodelle die Frage, inwiefern die Legitimität gewährleistet werden kann und welche deliberativen und partizipativen Elemente nicht in Konkurrenz zur repräsentativen Entscheidungsfindung stehen. Deliberative Elemente können dann mit einer repräsentativen Demokratie kompatibel sein, wenn demokratische Legitimität hergestellt wird, beispielsweise indem politische Entscheidungen weiterhin den Parlamenten überlassen bleiben, d.h. nur Empfehlungen ausgesprochen werden, die jedoch nicht bindend in eine Beschlussfassung münden müssen (Merkel 2015, 58ff). Genau diese Vorgehensweise wird von Kißler et al. (2011, 27f) kritisiert, indem sie postulieren, dass Partizipation im repräsentativen Demokratiemodell zumeist nur darin besteht, dass die Teilnehmer in Partizipationsverfahren mitreden dürfen, ohne jedoch Entscheidungen tatsächlich beeinflussen zu können und dies daher keine echte Partizipation darstellt. Partizipation sei demnach entweder eine Methode der Entscheidungsfindung oder ein Instrument, das eingesetzt wird, um unerwünschte (Neben-)Folgen von Entscheidungen abzumildern. Craig (2014, 32f) sieht an dieser Stelle eine Tendenz weg von der repräsentativen Demokratie hin zu einer Technokratie, die er damit begründet, dass die Wissenschaft eine immer größere Autorität beansprucht und die Verwissenschaftlichung der Politik die Apathie und Depolitisierung großer Bevölkerungsteile fördert. Gleichzeitig postuliert er, dass kontroverse Studien und wissenschaftlicher Streit im Sinne von „dueling experts“ (Craig 2014, 32f), der bis hin zu dem Vorwurf der Pseudo-Wissenschaftlichkeit geht, anzeigen, dass die Wissenschaft selbst politisiert wird, d.h. ausgewählte wissenschaftliche Ergebnisse zum Vorantreiben spezifischer Politiken genutzt werden. Neunecker unterscheidet zwischen der Kompatibilität und der Komplementarität partizipativer und repräsentativer Demokratie. Ersteres meint ein eher unverbundenes Nebeneinander von partizipativen Elementen und repräsentativer Demokratie. Letzteres hingegen ist als eine wechselseitig Ergänzung zu sehen. Hier resultieren aus Bürgerkonsultationen und formalen Entscheidungen Synergien, d.h. auf der einen Seite kann von den Bürgern ein wichtiger Beitrag zu Entscheidungsprozessen geleistet werden und auf der anderen Seite werden solche partizipativen Elementen in ihren Defiziten gemindert, beispielsweise in Bezug auf die Teilnehmenden und mögliche Ungleichheiten (Neunecker 2016, 49f).

Aus den oben genannten Entwicklungen entspringt die Forderung nach „mehr Demokratie“ (siehe z.B. Ziekow 2011) durch die Einführung von direktdemokratischen Verfahren. Schäfer und Schoen (2013) analysieren die Bemühungen und Forderungen, die repräsentative Demokratie „demokratischer“ zu gestalten, indem mehr Elemente der Beteiligung eingeführt werden, z.B. das Kumulieren und Panaschieren in den meisten Bundesländern bei Kommunalwahlen und teilweise auch bei Landtagswahlen, sowie Volks- und Bürgerentscheide zu Sachfragen auf Kommunal- und Landesebene. Direktdemokratische Verfahren sind bisher nur auf Länderebene eingeführt, und zwar in Form der Volksgesetzgebung, d.h. Bürger können selbst Gesetzesinitiativen einbringen. Allerdings wird dieses eher starke Element direktdemokratischer Verfahren dadurch eingeschränkt, dass spezifische Themen ausgeschlossen und Quoren in verschiedenen Stadien des Verfahrens zu erfüllen sind. Des Weiteren sind Fristen einzuhalten und es bestehen Regeln zur Kostenübernahme und zur

Terminierung der Volksentscheide (Decker 2014, 24ff). Zwischen den einzelnen Bundesländern der Bundesrepublik Deutschland bestehen große Unterschiede, die sich in der Häufigkeit und der Erfolgswahrscheinlichkeit der Volksentscheide verdeutlichen. Schäfer und Schoen (2013) kommen ebenfalls zu dem Schluss, dass durch die Einführung von direktdemokratischen Verfahren die Prämisse der Gleichheit aller Interessen in Gefahr ist. Am Beispiel der Wahlen zur Hamburger und Bremer Bürgerschaft und der Hamburger Schulreform sowie dem Volksentscheid zum Nichtraucherschutz in Bayern legen sie dar, dass die Beteiligung an direktdemokratischen Verfahren noch ungleicher verteilt ist als an allgemeinen Wahlen. Insbesondere einkommensschwache und bildungsferne Stadtteile sowie Stadtteile mit geringerer Wohnqualität beteiligen sich weniger bzw. weisen mehr ungültige Stimmen auf (Schäfer & Schoen 2013, 104ff). Hingegen sind einkommensstarke Stadtteile und Bildungseliten überproportional vertreten. Alternative Beteiligungsmöglichkeiten, wie beispielsweise Demonstrationen, Unterschriftensammlung, Parteimitarbeit, Bürgerinitiativen, politische Diskussionen werden zur Messung der politischen Aktivität herangezogen. Hierbei wird deutlich, dass „je mehr alternative Beteiligungsformen jemand nutzt, desto wahrscheinlicher ist dessen Teilnahme bei Wahlen“ (Schäfer & Schoen 2013, 103). Darin sehen Schäfer und Schoen (2013, 103) eine Vergrößerung der partizipativen Kluft zwischen den einkommensschwachen und eher bildungsfernen und den einkommensstarken und eher bildungsaffinen Schichten. Denn politisch aktiv sind vor allem einkommensstarke und bildungsaffine Bevölkerungsschichten, die sich gleichzeitig auch eher an Wahlen beteiligen (Schäfer & Schoen 2013, 103ff). Die Beteiligung ist jedoch auch abhängig von anderen Faktoren: Je kleiner eine Gemeinde ist, desto höher ist die Beteiligung (Schäfer & Schoen 2013, 108) und je höher die Wohnqualität, desto wahrscheinlicher ist die Beteiligung an Wahlen. Dies trifft insbesondere auf Geringgebildete zu (Schäfer & Schoen 2013, 110f). Direktdemokratische Reformen der repräsentativen Demokratie können demnach dazu führen, dass die Beteiligung der weniger an Politik interessierten Bevölkerungsgruppen sinkt und damit die „Einflusschancen weiter zugunsten der ohnehin aktiven und durchsetzungsfähigen Gruppen verschoben werden“ (Schäfer & Schoen 2013, 115). Decker (2014, 30ff) schlussfolgert, dass die Volksgesetzgebung auf Bundesebene nicht mit dem parlamentarischen System kompatibel ist, da die Funktion des Bundesrates ausgehebelt würde. Aus diesem Grund erachtet er nur die Einführung einer Vetoinitiative auf Bundesebene als sinnvoll, rät aber gleichzeitig dazu, zunächst schwächere direktdemokratische Verfahren einzuführen, die nicht im Gegensatz zur parlamentarischen Demokratie stehen, wie beispielsweise die konsultative Volksbefragung, das einfache Referendum³⁵ und das obligatorische Verfassungsreferendum (Decker 2014, 36). Auch Linden (2016, 191ff) warnt vor voreiliger Institutionalisierung partizipativer Elemente, da diese der Erfüllung des Prinzips der Gleichheit sogar entgegen wirken können. Er schlägt vor, auf Bundesebene ein fakultatives, aufschiebendes Negativreferendum einzuführen, um so die parlamentarische Debatte wieder zu stärken. Außerdem sollten die schon vorhandenen Beteiligungsmöglichkeiten ausgebaut werden (Linden 2016, 192f).

Im Kontext der Endlagerung radioaktiver Abfälle erscheint eine Institutionalisierung partizipativer Elemente in den Entscheidungsfindungsprozess, wie oben schon erwähnt, als unabdingbar, insbesondere vor dem Hintergrund der extrem langen Zeiträume und hinsichtlich ethischer Aspekte, wie der der Generationengerechtigkeit. Es ist nicht mehr ausreichend, die derzeit bestehende repräsentative Demokratie als eine Form der partizipativen Governance zu sehen und nur auf die Prozesse zu fokussieren, ohne die dahinterliegenden institutionellen Strukturen zu betrachten. Um Partizipation für alle Beteiligten zufriedenstellend auszugestalten und gleichzeitig

³⁵ Siehe hierzu Decker 2014, 35.

nicht in Konkurrenz zum repräsentativen demokratischen System treten zu lassen, braucht es nicht unbedingt eine Einführung mehr direktdemokratischer Elemente wie Volksabstimmungen, sondern eine Sicherstellung, dass erstens bisher bestehende partizipative Möglichkeiten voll umfänglich ausgeschöpft werden und zweitens auch die Ergebnisse partizipativer Prozesse Berücksichtigung in Entscheidungsprozessen finden. Genau an dieser Stelle stellt sich die Frage nach möglichen Institutionalisierungswegen, um das Einbeziehen der Ergebnisse aus partizipativen Prozessen in die demokratische Entscheidungsfindung zu ermöglichen. Gleichzeitig ist der Aspekt der Gleichheit nicht außer Acht zu lassen, weshalb die Notwendigkeit besteht, hier adäquate Möglichkeiten zu finden, Bürgerinnen und Bürger in gleicher Weise einzubeziehen sowohl hinsichtlich der sozialen Herkunft und der damit verbundenen Interessen als auch auf der Ebene hierarchischer Beziehungen, die möglichst wenig zum Tragen kommen dürfen, damit tatsächlich ein Gehörtwerden aller stattfinden kann und die Repräsentativität und damit die Legitimität der daraus resultierenden Entscheidungen gewährleistet werden können. Das neue StandAG ist in dieser Hinsicht als ein erster Versuch zu werten, zumindest formal ein robustes Verfahren aufzustellen (Hocke & Smeddinck 2017, 127) und damit eine Institutionalisierung von Partizipation in der Entsorgungspolitik voranzutreiben. Allerdings bleibt das Gesetz bisher noch weit hinter ambitionierteren Partizipationsvorstellungen zurück. Auch in puncto Legitimität der politischen Entscheidung kommt es auf die tatsächliche Ausgestaltung der Partizipation an und offen bleibt, ob diese tatsächlich verbessert werden kann. Bezüglich Entscheidungsverfahren zu komplexen Infrastrukturproblemen wie dem der Endlagerung ist es notwendig, Haltepunkte und Rückschritte im Entscheidungsprozess zu ermöglichen. Die Diskussion oben, insbesondere die geäußerten Befürchtungen und Probleme von Schäfer (2015), Schäfer & Schoen (2013) und Decker (2014) zeigen auf, dass eine Implementierung von mehr partizipativen Elementen, insbesondere auf Bundesebene, im parlamentarisch-repräsentativen Demokratiemodell problematisch ist.

4.4.3 Das direkte Demokratiemodell

In direkten Demokratiemodellen umfasst Partizipation alle Aspekte des öffentlichen Lebens, d.h. hier gilt die Prämisse, dass Entscheidungen nicht-technokratischen Eliten bzw. repräsentativen Vertretern überlassen werden können (Biegelbauer & Hansen 2011, 590f). Idealerweise sollen alle Betroffenen an Entscheidungsverfahren teilhaben und diese beeinflussen. Doch selbst wenn es gelingt, alle potenziell Betroffenen einzubinden, können auch hier Interessen und Präferenzen durch Beratung und Verhandlungen beeinflusst sein, insbesondere da Informationen und Wissen nicht kontextfrei vermittelt werden können. An dieser Stelle ist die Offenheit der Entscheidungsträger gegenüber Argumenten in deliberativen Prozessen entscheidend. Bedeutsam ist somit, wie Entscheidungen zustande kommen – infolge von Deliberation oder aber aufgrund von Verhandlungen und Kompromissen –, und aufzuzeigen, in welchem Rahmen diese Entscheidungen getroffen werden – in einem eher engen technokratischen Rahmen oder aber in einem breiten, offenen Prozess, der alle Betroffenen inkludiert (Biegelbauer & Hansen 2011, 591f). Der Fokus liegt daher auf der Selbststeuerung durch die Bürger, und das zentrale Kriterium für Beteiligung ist hier, ob alle legitimen Interessen artikuliert werden können. Entscheidungsprozesse sollen keinerlei Interessen ausschließen. Daher muss sichergestellt sein, dass die Beteiligten eigene Fragen und Themen in Abhängigkeit ihres eigenen Problemverständnisses einbringen können. Inhaltliche Offenheit ist demnach eine wichtige Prämisse. Kritik gilt einem Entscheidungsprozess dann, wenn Debatten sehr eng geführt werden und keinen Raum für Fragen und weitere Themen der Beteiligten zulassen und

damit eher innerhalb eines technokratischen Rahmens stattfinden, ohne auf breitere soziale Betroffenheiten einzugehen (Biegelbauer & Hansen 2011, 591f).

Diesem Modell am nächsten kommt in der politischen Praxis die Schweiz, die jedoch als eine halbdirekte Demokratie bezeichnet wird, da Entscheidungen in parlamentarischen Verhandlungen vorbereitet werden. Das Schweizer halbdemokratische Demokratiemodell ist folglich eine Kombination aus direktem und repräsentativem Demokratiemodell. In der Schweiz, dem Land mit den am stärksten ausgebauten Partizipationsmöglichkeiten des Volkes, obliegt bei Verfassungsfragen die endgültige Entscheidung grundsätzlich dem Volk und parlamentarische Entscheide können Nachentscheidungen des Volkes unterzogen werden. Die Opposition setzt in der Schweiz zunehmend auf direktdemokratische Instrumente, das heißt jedoch nicht, dass die durch Volksentscheid angenommenen Verfassungsinitiativen auch in derselben Form umgesetzt werden (Vatter 2014, 414ff). Vielmehr kann es in dem darauf folgenden Umsetzungsprozess zu einer stark reduzierten Umsetzung der vormaligen Initiativziele oder gar zu überhaupt keiner Umsetzung kommen, da der Umsetzungsprozess von einer Regierungs- und Parlamentsmehrheit bestimmt wird, die i.d.R. den Initiatoren eher kritisch gegenüber steht (Vatter 2014, 414ff). Zwischen der gesetzlichen Partizipationsmöglichkeit und der tatsächlich gelebten Partizipation klafft auch in der Schweiz eine Kluft, die auf die Selektivität von direktdemokratischen Verfahren hinweist. Auch hier nehmen im Schnitt weniger als die Hälfte der stimmberechtigten Bürger ihr Stimmrecht wahr und davon gehören große Teile sozio-ökonomisch stärkeren Bevölkerungsgruppen (hoher Bildungsstand und höhere Einkommen) an. Außerdem weisen Studien darauf hin, dass Minderheiten durch direktdemokratische Verfahren tendenziell eher benachteiligt werden, indem Abstimmungen zu einem großen Anteil nachteilige Wirkungen auf Minderheiten haben (Vatter 2014, 427ff). Daraus folgt, dass auch in direkten Demokratien spezifische Gruppen ausgeschlossen sein können, beispielsweise spezifische Interessen von Minoritäten, die Schwierigkeiten haben, ihre Gruppe kollektiv zu mobilisieren und daher nicht gehört werden (Biegelbauer & Hansen 2011, 591f). Andererseits wirkt direkte Demokratie positiv auf das zivilgesellschaftliche Engagement der Bürger und deren soziale Netzwerke. Auch begünstigen direktdemokratische Elemente die Kommunikation und Deliberation zwischen Bürgern, woraus eine Transformation von Präferenzen und ein Wissensgewinn resultieren können (Vatter 2014, 430f).

Geißel (2012a, 171ff) postuliert, dass die Qualität der deliberativen Diskurse in direkten Demokratien als eher gering einzustufen ist, da die Bürgerinnen und Bürger ihre Entscheidungen zumeist auf heuristischen Annahmen basieren und Argumente eine eher untergeordnete Funktion haben. Vatter und Heidelberger (2014, 9ff) weisen in ihrer Studie zu Abstimmungsverhalten und NIMBY-Effekt darauf hin, dass NIMBY-Effekten durchaus eine hohe Bedeutung bei Volksentscheiden zukommt, allerdings sehr verschieden je nach Infrastrukturprojekt. Autobahnprojekte erhalten eher eine breite Zustimmung im näheren Umfeld, wohingegen Bahnprojekte genau umgekehrt eine höhere Zustimmung von nicht direkt Betroffenen erfahren und eine eher ablehnende Haltung von direkt betroffenen Bürgern. Ersteres trifft auch auf AKW-Standorte zu. Hier gibt es mehr Befürworter im Umkreis von null bis fünfzehn Kilometern um ein bestehendes Kernkraftwerk, als in weiterer Ferne zum AKW-Standort (Vatter & Heidelberger 2014, 34ff). Dies steht jedoch diametral dem Abstimmungsverhalten zu potenziellen AKW-Standorten gegenüber, denn hier sind es vor allem die potenziell direkt betroffenen Standorte die ablehnend gegenüberstehen (ebd.). Hierin zeigt sich, dass der potenzielle bzw. der erlebte Nutzen einer Infrastruktur starken Einfluss auf das Ablehnungs- oder Zustimmungsverhalten hat und nicht per se räumliche Nähe und damit direkte Betroffenheit zu ablehnendem Verhalten führt. Das Durchführen nationaler Volksentscheide kann dann auf eine strategische Abwägung in Bezug auf ein solches NIMBY-Abstimmungsverhalten zurückgeführt

werden, um trotz der ablehnenden Haltung der in räumlicher Nähe befindlichen Betroffenen, eine Zustimmung zu erhalten und zwar dann, wenn zutrifft, dass diese Ablehnung bei zunehmender Entfernung sich in breite Zustimmung umkehrt.

Die Schweiz, als eine halbdirekte Demokratie (Linder 2005, 242f), ist für den Kontext der Entsorgung radioaktiver Abfälle ein sehr interessantes und lehrreiches Beispiel, da hier mit dem Aufkommen von Protest im Kontext der nuklearen Entsorgung neue Planungsstrategien entworfen und prozedurale Veränderungen des Entscheidungsverfahrens im sogenannten Sachplan vorgenommen wurden (Hocke & Kuppler 2015, 158 und 167ff; Kuppler 2016, 352f). Der Prozess der Standortsuche für die Entsorgung radioaktiver Abfälle hat damit wesentlich an Transparenz und Offenheit gewonnen, insbesondere hinsichtlich des Einbezugs der Öffentlichkeit. Die Information der Öffentlichkeit über das gesamte Verfahren steht an erster Stelle und integriert an einigen Stellen partizipative Elemente. Regionalkonferenzen, Workshops und weitere Treffen wurden eingeführt, um die Öffentlichkeit umfassend zu informieren und in einem gewissen Rahmen zu beteiligen. Die interessierte Öffentlichkeit erhält die Möglichkeit des Gehörtwerdens, jedoch wird nur in bestimmten Bereichen (Oberflächenanlagen) tatsächlich ein Mitentscheiden gewährt (Hocke & Kuppler 2015, 167ff). Die Information der Öffentlichkeit wird dadurch umgesetzt, dass Dokumente und Studien zu technischen Informationen leicht zugänglich sind, Möglichkeiten für Weiterbildungsangebote gegeben und den Regionalkonferenzen finanzielle Mittel zur Verfügung gestellt werden (Kuppler 2016, 351f). Dieses Beispiel zeigt, dass die halbdirekte Demokratie der Schweiz ein lernendes Demokratiemodell ist, das auf veränderte Rahmenbedingungen in Form von Anpassungen erfolgreich reagieren kann. Andererseits verdeutlicht die oben geführte Diskussion aber auch, dass in einer halbdirekten Demokratie wie die der Schweiz ebenfalls Ungleichheiten bestehen und Interessen übergangen werden können, insbesondere Minderheiteninteressen, da die angebotenen Beteiligungsformate auch hier eher von sozio-ökonomisch stärkeren Bevölkerungsgruppen genutzt werden. Gleichzeitig ist ein aktives Mitentscheiden nur in einem begrenzten Rahmen möglich, und zwar dann, wenn es zum Volksentscheid kommt. Davor werden, im Falle der Standortsuche für ein radioaktives Endlager, Transparenz und umfassende Information sowie das Gehörtwerden der Argumente gewährleistet, jedoch keine konkrete Einflussnahme auf den Entscheidungsprozess ermöglicht.

4.5 Schlussfolgerungen: Partizipation und demokratische Entscheidungsfindung

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass alle drei oben vorgestellten Demokratiemodelle Partizipation in der einen oder anderen Art ermöglichen. Im deliberativen Demokratiemodell ist Deliberation ein Prozesselement in der Entscheidungsfindung, das gewährleisten soll, dass alle Beteiligten in deliberativen Arenen die gleichen Chancen zur Hervorbringung von Argumenten haben und das zum Ziel hat, eine möglichst breite Zustimmung zu erreichen. Die Qualität von Deliberation steht im Vordergrund. Im repräsentativen Demokratiemodell ist der Gleichheitsgrundsatz zentral, der durch die Repräsentation gewährleistet werden soll. Partizipation ist hier nur dann möglich, wenn die Repräsentation aller nicht verletzt wird. Das direkte Demokratiemodell legt besonderen Wert auf die Artikulation aller legitimen Interessen. Partizipation ist hier ein bedeutsames Element, da das Volk Entscheidungen in Form von Volksentscheiden direkt fällen kann. Jedes der drei Modelle hat seine Vorzüge, daher kann auch in Bezug auf den Entsorgungskontext kein eindeutiges Votum für eines der drei Modelle gegeben werden. Vielmehr scheint es sinnvoll zu sein, die Möglichkeiten innerhalb des bestehenden repräsentativen Demokratiemodells, deliberative und partizipative Elemente einzuführen, zu nutzen.

Das parlamentarisch-repräsentative Demokratiemodell in Deutschland steht allgemein im Kontrast zu dem halbdirekten Demokratiemodell der Schweiz, befindet sich jedoch derzeit im Wandel und bezieht inzwischen insbesondere auf Länderebene sowohl deliberative als auch partizipative Elemente ein. Hierbei geht es nicht um ein Ersetzen des repräsentativen Demokratiemodells, sondern darum, partizipative, deliberative oder direktdemokratische Elemente als Ergänzung einzuführen und so einen dynamischen Wandel des repräsentativen Demokratiemodells hervorzurufen. Partizipationsbefürworter heben auf die Vorteile von Partizipation ab. Lehtonen (2010, 191) beispielsweise plädiert für mehr Deliberation, d.h. „political systems should seek to facilitate multiple ‚deliberative spaces‘, so as to feed policy by a diverse range of argumentation and communication“. Es kann davon ausgegangen werden, dass demokratische Innovationen, die mehr Partizipationsmöglichkeiten für die Öffentlichkeit bieten, zwar eine höhere soziale Selektivität aufweisen und keine Verbesserung der politischen Gleichheit erreicht, sondern im Gegenteil diese eher verschlechtert wird. Direkt-demokratische Verfahren bzw. partizipative Elemente können dennoch einen Zugewinn zur repräsentativen Demokratie darstellen. Grund hierfür ist, dass partizipative Elemente eben nicht die politischen Institutionen (Parteien, Parlamente) schwächen, sondern diese teilweise entlasten und helfen, deren Einfluss auszudehnen (Merkel 2015, 115ff). Studien zur Schweiz (Vatter 2014; Vatter & Heidelberger 2014) zeigen, dass durch direktdemokratische Verfahren die Zufriedenheit mit dem bestehenden demokratischen System, die Informiertheit und das zivilgesellschaftliche Engagement zunehmen. Auch wird Deliberation durch direktdemokratische Verfahren gefördert, da dem öffentlichen Dialog und der Beratung mehr Raum und Zeit gegeben werden (Decker 2011, 235). Gleichzeitig ist jedoch Vorsicht geboten bei einer rein positiven Interpretation direktdemokratischer Verfahren, da auch im Falle der Schweiz Minderheitenrechte benachteiligt sind und wachsende soziale Ungleichheiten durch mehr Beteiligungsangebote nicht aufgehoben werden, sondern im Gegenteil diese sogar noch verstärken können (Decker 2011, 234f). Linden (2016, 181ff) postuliert dahingehend, dass schwache Interessen gestärkt werden müssen und politische Integration verbessert werden muss, wenn die Gleichheit und damit die Repräsentation verbessert werden soll.

Auf der anderen Seite stehen jedoch kritische Positionen, wie beispielsweise die von Swyngedouw (2011) und Decker (2011). Swyngedouw (2011, 372) sieht die Einführung partizipativer Elemente skeptisch, da er das Einbeziehen von nicht legitimierten Akteuren in die Entscheidungsfindung, wie beispielsweise Experten, oder anderen partizipativen Arrangements als „governance-beyond-the-state“ bezeichnet. Dieser Prozess ist demnach durch eine Erosion politischer Kontrolle gekennzeichnet, die sich in einer Rangfolge von Institutionen sowohl auf nationaler als auch internationaler Ebene äußert und Regieren zu einer Praxis der Organisation der „Durchführung der Durchführung“ wandelt (Swyngedouw 2011, 372). Studien wie die von Decker (2014, 2011) zu plebiszitären Elementen in den Bundesländern weisen auf die potenzielle Unvereinbarkeit plebiszitärer Elemente mit parlamentarischen Regierungssystemen. Hier ist insbesondere die positive Initiative der Volksgesetzgebung zu nennen, die es den Bürgern ermöglicht, selbst in Aktion zu treten und „sich als Gesetzgeber anstelle der repräsentativen Institutionen“ (Decker 2011, 226) zu setzen. Diese weitgehenden Mitbestimmungsrechte werden in der Praxis sogleich durch starke Restriktionen eingeschränkt, wodurch diese einerseits ad absurdum geführt werden, andererseits rufen sie dann Vereinbarkeitsprobleme mit dem parlamentarischen Entscheidungsprozess hervor, wenn die eingeführten Hürden doch genommen werden und eine Volksinitiative Erfolg hat (Decker 2011, 226). Ein plebiszitäres Vetorecht unterläuft das Prinzip der Kontroll- und Alternativfunktion der Opposition in parlamentarischen Regierungssystemen, indem schon im Vorfeld einer Wahl beschlossene Gesetze umgestoßen werden könnten. Es kann so eine

Konkurrenzsituation zwischen parlamentarischer Mehrheit und dem Volkswillen entstehen (Decker 2014, 28f). Beteiligung sollte daher im Sinne von Bull (2015) auch in der Infrastrukturplanung nicht über Beratungen und Stellungnahmen durch die Öffentlichkeit hinausgehen. Bull (2015, 595ff) postuliert, dass das aktuelle Planungsrecht – bei dessen entsprechender Ausschöpfung – ausreichende Beteiligungsmöglichkeiten bieten würde und im Rahmen der repräsentativen Demokratie eine weiterführende Beteiligung nicht sinnvoll sei, da das einer Untergrabung der politischen Repräsentanten und des demokratischen Entscheidungsprozesses gleichen würde.

Die diametral gegenüberstehenden Positionen der Partizipationsbefürworter und der der Partizipationsgegner weisen auf eine Begriffsunschärfe von Deliberation und Partizipation hin bzw. auf eine Vermengung beider Konzeptionen. Zusammenfassend zeigt sich, dass eine einfach Befürwortung oder Ablehnung direktdemokratischer Verfahren bzw. partizipativer Elemente zu kurz greifen. Ebenso können Befürchtungen von Partizipationsgegnern, dass Partizipation die repräsentative Demokratie gefährdet, nicht generell bejaht oder verneint werden. Vielmehr kommt es auf die konkrete Ausgestaltung von Partizipation im nationalen Kontext an. Partizipative Elemente können in vielfacher Weise eingeführt werden, ohne die Repräsentation zu gefährden. Die obenstehende Diskussion hat aber gezeigt, dass es zentral ist, auf welcher Ebene und in welchem Umfang und mit welchen daraus folgenden Konsequenzen partizipative Elemente eingeführt werden. Tritt der Volkswille in Konkurrenz zur parlamentarischen Mehrheit, so hat dies negative Folgen für das repräsentative Demokratiemodell. Wird jedoch Partizipation in Ergänzung zum repräsentativen Demokratiemodell dergestalt eingeführt, dass dies zu mehr Deliberation und damit einer höheren Entscheidungsqualität parlamentarischer Mehrheitsentscheide führt, so ist der Einführung von mehr partizipativen Elementen nichts entgegenzusetzen. Dennoch kann Partizipation nicht alle Probleme lösen. Wie die Untersuchungen von Vatter (2014) gezeigt haben, können Minderheiten dadurch systematisch benachteiligt sein, dass sich eher sozio-ökonomisch stärkere Bevölkerungsschichten an Partizipationsprozessen beteiligen und so Minderheiteninteressen unbeachtet bleiben. Folglich muss darauf geachtet werden, dass Einzelrechte weiterhin geschützt werden und nicht eine „Tyrannei der Mehrheit“ (Habermas 1998, 355) entsteht. Partizipative Elemente können dann zu mehr Zufriedenheit und Akzeptabilität von politischen Entscheidungen führen, wenn diese auch Eingang in politische Entscheidungsprozesse finden. Folglich gilt, dass Partizipation mehr sein muss als bloße Information und Anhörung, d.h. Beratungen sollten als Chance genutzt werden, alle Aspekte anzusprechen. Gleichzeitig stehen Partizipationsverfahren immer in einem Spannungsfeld zu Effizienz von Entscheidungsprozessen. Hier müssen Lösungen gefunden werden, wie sichergestellt werden kann, dass Ergebnisse, die aus Partizipationsprozessen heraus entstanden sind, auch in die parlamentarische Entscheidung einfließen. Eine oben genannte Lösungsmöglichkeit wäre die der deliberativen Entscheidungsvorbereitung.

5. Fazit

Die Zusammenschau der Partizipationsliteratur der vergangenen sieben Jahre, mit dem Fokus auf die Herausforderungen, die sich für Demokratien ergeben, und im Kontext der Entsorgung radioaktiver Abfälle als komplexes Infrastrukturproblem, hat die Pluralität von Positionen und Argumenten im Literaturkorpus aufgezeigt und damit verdeutlicht, dass eine eigene Positionierung in Bezug auf das Verständnis von Partizipation wichtig ist. Partizipation wurde in diesem Artikel als Beteiligung derer definiert, die sich selbst als Betroffene bezeichnen, aber auch derjenigen, die als potenziell Betroffene wahrgenommen werden, sowie derer, die am Thema interessiert sind. Beteiligung meint, dass deren Interessen und Argumente mittels partizipativer Elemente Gehör verschafft wird, um so in Entscheidungsprozesse einfließen zu können. Beteiligung geht hierbei über die reine Information von Betroffenen und Interessierten hinaus hin zu Mitwirkung und Mitentscheidung, wie das beispielsweise von Di Nucci et al. (2017) in einer Ländervergleichsstudie untersucht wird. Di Nucci et al. (2017, 322ff) kommen zu dem Schluss, dass sich Länder wie Schweden, Finnland und Frankreich auf der Arnstein'schen Leiter in Bezug auf Partizipation in den Endlagerstandortsuchverfahren häufig auf Rang vier, der Konsultation, bewegen, im Falle von Schweden und Finnland aber sogar auf den Rängen fünf und sechs, also der Beschwichtigung und der Mitbeteiligung (im Sinne von Partnerschaft). Angesichts dessen, dass die genannten Länder im Standortsuchprozess teilweise wesentlich weiter vorangeschritten sind, sollte für den deutschen Suchprozess mindestens ein ähnliches Maß an Partizipation³⁶ erwogen werden, wenn nicht gar mehr. Unter demokratietheoretischen Aspekten stellt sich diese letzte Forderung nach Mitwirkung und Mitentscheidung als am schwierigsten umsetzbar heraus. Wichtigstes Grundprinzip ist die Gleichheit aller, insbesondere in einem parlamentarisch-repräsentativen Demokratiemodell, das durch Repräsentation gewährleistet werden soll. Durch das Einführen partizipativer Elemente bzw. direktdemokratischer Verfahren (auf Länderebene) ist diese Repräsentation aller – neben sinkender Wahlbeteiligung und den Herausforderungen, wie sie in der Postdemokratiedebatte geschildert werden – in Frage gestellt.

Der Artikel hat dargelegt, dass es sinnvoll sein kann, partizipative Elemente einzuführen, da ein Wandel der repräsentativen Demokratie in Richtung einer mehr partizipativ ausgerichteten Form schon im Gange und auch erforderlich ist, um auf die zunehmenden Proteste und informellen Partizipationsanstrengungen von unten zu reagieren und Entscheidungen wieder auf eine legitime Basis zu stellen, die zu einer Akzeptabilität von Entscheidungen führt. Die Frage lautet daher nicht, partizipative Elemente ja oder nein, sondern, wie Partizipation umgesetzt werden kann, sodass zugleich das Prinzip der Gleichheit gewährleistet und die Legitimität von Entscheidungen nicht gefährdet, sondern erhöht wird, folglich die repräsentative Demokratie ergänzt und nicht abgeschafft wird. Vorschläge aus der Literatur gehen erstens in Richtung Institutionalisierung von partizipativen Elementen, um die Legitimität von solchen Entscheidungsprozessen zu erhöhen. Zweitens wird die Möglichkeit der Zufallsauswahl als das Mittel der Wahl gesehen, um das Problem der Gleichheit anzugehen. Hierzu gibt es einen ersten konkreten und umfassenden Vorschlag von Nanz und Leggewie (2016), die die Einführung von Zukunftsräten, basierend auf einer Zufallsauswahl, als einen sinnvollen Weg der Institutionalisierung von Partizipation sehen. Bei der Zufallsauswahl stellt sich jedoch das Problem, dass Zeit eine knappe Ressource ist, weshalb nur noch besonders überzeugte und aktive Personen bzw. diejenigen mit mehr Zeit als Teilnehmer an Partizipationsverfahren zur

³⁶ Einzelne Methoden partizipativer Prozesse und wie diese eingesetzt werden können, werden ausführlich in Handbüchern beschrieben, z.B. in Sommer (2015) oder Nanz und Fritsche (2012).

Verfügung stehen, was wiederum der Repräsentanz aller gegenüber steht (Benighaus et al. 2016, 74). Das Prinzip der Gleichheit kann, mit einem solchen auf Freiwilligkeit basierenden Ansatz der Zufallsauswahl, nicht gewährleistet werden. Hier bietet es sich an, dem Vorschlag von Decker (2014, 36) zu folgen, zunächst auf Bundesebene nur die konsultative Volksbefragung, das einfache Referendum und das obligatorische Verfassungsreferendum einzuführen, die nicht im Gegensatz zur parlamentarischen Demokratie stehen. Damit ist zwar ein aktives Mitentscheiden noch nicht gewährleistet und das Versprechen für mehr Partizipation noch nicht eingelöst, stellt aber zumindest einen Anfang auf dem Weg dorthin dar.

Bisherige Erfahrungen im Kontext der Kernenergie und der Endlagerung radioaktiver Abfälle zeigen, dass technokratische Entscheidungsprozesse – auch im europäischen Ausland, wie beispielsweise Großbritannien, Schweden und Finnland – überwiegen. Partizipation dient hier vor allem der Informationsvermittlung und Aufklärung der Öffentlichkeit. Ergebnisse aus partizipativen Verfahren werden häufig nicht in den Entscheidungsprozess eingebunden und Partizipation weist damit nur eine legitimierende Funktion auf (Blowers & Sundqvist 2010, 153f; Elam et al. 2010, 202ff; Hanberger 2012, 188ff; Strauss 2010, 218ff). Gleichzeitig gibt es eine Tendenz zur „Peripherisierung“³⁷ von Themen der Entsorgung radioaktiver Abfälle, d.h. im Fall von Großbritannien aber auch anderen europäischen Ländern werden vornehmlich Standorte in Betracht gezogen, die entweder schon Kernkraftwerke oder Wiederaufarbeitungsanlagen beherbergen oder aber so peripher sind, dass potenzielle Gegenstimmen nur in geringer Zahl vermutet werden bzw. die Standorte relativ machtlos sind und damit Entscheidungsprozesse kaum zu beeinflussen vermögen (Blowers 2010, 157ff), wie das Beispiel von Bûre in Frankreich zeigt. Im deutschen Fall wird deutlich, dass Partizipation mehr sein muss als Information, d.h. eine aktive Beteiligung am Entscheidungsprozess muss ermöglicht werden, um nicht als eine Farce zu gelten und von Beginn an Opposition hervorzurufen. Diese müssen nicht nur in sich qualitativ hochwertig sein, sondern deren Ergebnisse müssen auch Eingang in die Entscheidung selbst finden, konform zum repräsentativen Demokratiemodell. Hierbei gilt es zunächst nur die Legitimität des partizipativen Verfahrens in dem Verfahren zur Entsorgung radioaktiver Abfälle herzustellen. Ein weitergehender Schritt wäre es, die Entscheidungsverfahren innerhalb des repräsentativen Demokratiemodells generell zu überprüfen und partizipative Elemente zur Aufrechterhaltung der Legitimität aller Entscheidungsverfahren einzuführen.

Es bleibt daher festzuhalten, dass dieses komplexe Infrastrukturproblem der nuklearen Entsorgung eine qualitativ hochwertige Form von Partizipation benötigt, die über Information hinaus geht und aktive Mitarbeit sowie ein Mitentscheiden ermöglicht, die gleichzeitig mit dem repräsentativen Demokratiemodell in Einklang steht. Einfache Lösungen wird es nicht geben und Partizipation wird nur dann den Prozess der Entscheidungsfindung verbessern können, wenn die Mehrheit der Akteure diesen Prozess als fair und richtig betrachtet und gewillt ist, an einem gemeinsamen Konsens mitzuarbeiten. Hierbei sind zwei Herausforderungen zu meistern: Erstens einen partizipativen Prozess auszugestalten, der nicht nur die verschiedenen Stakeholder angemessen in den Prozess einbezieht, sondern auch die allgemein interessierte Öffentlichkeit und zukünftige Generationen, die auf lange Sicht mit dem Abfall und dessen Entsorgung umgehen müssen. Zweitens sind Strukturen zu schaffen, die partizipativen Elementen eine stärkere Rolle in Entscheidungsprozessen ermöglicht, ohne die Legitimität der Entscheidung zu verringern, sondern im

³⁷ Blowers (2010, 162f) führt den Begriff der „peripheralisation“ als ein Prozess ein, der darauf abzielt, Standorte für „locally unwanted land uses“ (LULUs) festzulegen. Diese Standorte sind gekennzeichnet durch deren Abgeschiedenheit, deren ökonomische Bedeutungslosigkeit, deren politische Machtlosigkeit, deren kulturell bedingte defensive Haltung und deren höheren Grad an Umweltbeeinträchtigung durch schon existierende radioaktive Kontamination.

Gegenteil diese sogar zu erhöhen. Ein neuer Ansatz, der hierauf abzielt, ist die Neuauflage des StandAG, wie oben schon mehrfach erwähnt wurde. Aufgrund der langen Zeitspanne, die bei der Entsorgung radioaktiver Abfälle in den Blick genommen werden muss, ist die Etablierung eines verstetigten Partizipationsprozesses unerlässlich. Hierfür müssen gesetzliche Grundlagen geschaffen werden. Partizipation muss auf eine legitime Basis in politischen Entscheidungsprozessen gestellt werden, damit es nicht infolge von unklaren Regelungen dazu kommt, dass Ergebnisse aus partizipativen Verfahren unberücksichtigt bleiben, denn so kommt es zu Frustrationen der Teilnehmenden oder zu allgemeiner Partizipationsmüdigkeit. In Bezug auf die Beteiligung von Stakeholdern bzw. Experten bleibt jedoch die Frage offen, in welchem Verhältnis zueinander verschiedene Betroffene bzw. Teilnehmer an Beteiligungsprozessen stehen. In der Literatur wird zwar Beteiligung auf Augenhöhe gefordert, es wird aber nicht ersichtlich, wie sich diese in Bezug auf Expertentum und das Einbringen von Gutachten tatsächlich realisieren lässt und ob es hier zu Konkurrenzsituationen zwischen etablierten Experten und der Öffentlichkeit kommen kann. Es besteht somit Forschungsbedarf dahingehend, wie Gutachten, verschiedene Experten-Positionen sowie Empfehlungen und Ergebnisse aus Partizipationsverfahren in der Entscheidungsfindung angemessen berücksichtigt werden können und daraus eine gemeinsame Wahrheit ermittelt werden kann, die als Grundlage für eine Entscheidung dient.

Insbesondere im Entsorgungskontext erscheint die Berücksichtigung aller Interessen von immens großer Bedeutung, da sich hier sonst schnell oppositionelle Positionen herausbilden und neue Blockadehaltungen entstehen können, die Entscheidungen verzögern, wenn nicht gar verhindern können. Da die Zufallsauswahl meist nicht zur gewünschten Repräsentanz führt, könnte ein erster Schritt in der Mobilisierung der Öffentlichkeit liegen, indem das Entsorgungsthema und die Problematik in einer breiten öffentlichen Debatte eingeführt wird und so ein öffentlicher Diskurs begonnen wird. Dieser Diskurs sollte das Ziel haben, Interesse zu wecken sowie den individuellen Akteuren eine Möglichkeit bieten, Meinungen auf einer qualifizierten Informationsbasis zu bilden und der dadurch eine potenzielle Offenheit und Bereitschaft für eine Mitwirkung an dem Entscheidungsprozess entstehen lässt. Dazu ist eine Veränderung der Kommunikation in Planungsverfahren notwendig, die bewirken kann, dass Verfahren eher als fair und nachvollziehbar wahrgenommen werden und auf dieser Grundlage die Akzeptabilität der Ergebnisse gesteigert wird. Mit Veränderung in der Kommunikation ist gemeint, dass offener und transparenter über einzelne Schritte in Planungsverfahren, über technische Details, über Risiken, über verschiedene Optionen und Alternativen von unterschiedlichen Entsorgungsstrategien etc., diskutiert werden muss. Ein Vorbild hierfür könnte die Schweiz sein, die im Entsorgungskontext ein auf offener Kommunikation basierendes Verfahren entwickelt hat.

Gelingt es einen solchen breiten öffentlichen Diskurs anzustoßen, der auch zukünftige Generationen (Studierende, Auszubildende und Schüler) integriert, dann könnte auch eine Zufallsauswahl erfolgsversprechender sein, da hier die intrinsische Motivation für die Teilnahme und das Durchhaltevermögen in einem über einen langen Zeitraum andauernden partizipativen Entscheidungsprozess eine große Bedeutung hat. Gelingt es nicht, auch jüngere Generationen und Minderheiten wie beispielsweise Personen mit Migrationshintergrund in den Diskurs einzubeziehen und innerhalb dieser Personengruppen Interesse zu wecken, dann kann angenommen werden, dass wiederum übliche Muster der Beteiligung wirken, d.h. sich nur die bisher üblichen Akteure im Entsorgungskontext (Bürgerinitiativen und NGOs) sowie ältere Generationen und Personen höherer Einkommen und höheren Bildungsstands beteiligen und hier wiederum eher Männer aktiv sind. Bisherige Erfahrungen in Partizipationsprozessen verdeutlichen außerdem, dass es wichtig ist, persönliche Betroffenheiten zu wecken, um die Motivation für aktives Engagement zu steigern.

Hiermit ist Betroffenheit nicht im engen räumlichen Sinne gemeint, sondern es müssen breitere Betroffenheiten geschaffen werden, sodass sich nicht nur die Bevölkerung in jeweils lokalen oder regionalen Gebietseinheiten betroffen fühlt, sondern darüber hinaus. Dies ist sicherlich kein leichtes Unterfangen und auch nicht unbedingt bequem, da es Ressourcen in Anspruch nimmt (Zeit, Geld) und sich politisches Engagement als die Sache unterstützend, aber auch in Opposition dazu entwickeln kann. Betroffenheiten können nur dann geschaffen werden, wenn wie Elbe und Müller (2015, 66) konstatieren, eine frühzeitige Einbindung der Öffentlichkeit erfolgt, nicht nur in der Planung, sondern auch in der Umsetzung „und entsprechende Verantwortlichkeiten nach sich zieht: Wenn tatsächlich vor Ort etwas verändert werden kann“. Eine angemessene finanzielle Kompensation für den Zeitverlust und ggf. für finanzielle Ausfälle sollte ebenfalls in Erwägung gezogen werden, auch als eine Art der Anerkennung. Deliberationsprozesse haben aber, wie andere Formen der Kooperation auch, Herausforderungen zu meistern. Letztlich wird der Endlagerstandortsuchprozess daran gemessen werden, wie partizipative Elemente umgesetzt sowie die daraus gewonnenen Erkenntnisse in die Entscheidung Eingang finden werden und ob es gelingen wird, eine Vielzahl an Interessen im Prozess angemessen und gleichberechtigt zu beteiligen.

Literatur

- Ackerman, Bruce; Fishkin, James S. (2002): Deliberation Day. In: *The Journal of Political Philosophy* 10 (2), S. 129-152.
- Adloff, Frank (2005): Zivilgesellschaft. Theorie und politische Praxis. Frankfurt/Main: Campus.
- AkEnd (2002): Auswahlverfahren für Endlagerstandorte. Empfehlungen des AkEnd („Arbeitskreis Auswahlverfahren Endlagerstandorte“). Endbericht. Köln.
- Alcantara, Sophia; Bach, Nicolas; Kuhn, Rainer; Ullrich, Peter (Hg.) (2016): Demokratietheorie und Partizipationspraxis. Analyse und Anwendungspotentiale deliberativer Verfahren. Wiesbaden: Springer VS.
- Arnstein, Sherry R. (1969): A Ladder of Citizen Participation. In: *Journal of the American Institute of Planners* 35 (4), S. 216-224.
- Baccaro, Lucio; Bächtiger, André; Deville, Marion (2014): Small Differences that Matter: The Impact of Discussion Modalities on Deliberative Outcomes. In: *British Journal of Political Science*, S. 1-16.
- Badiou, Alain; Rancière, Jacques (2010): Politik der Wahrheit. Wien, Berlin: Turia und Kant.
- Barth, Regine; Brohmann, Bettina; Kallenbach-Herbert, Beate; Schulze, Falk; Sering, Mathias (2007): Anforderungen an die Gestaltung der Öffentlichkeitsbeteiligung im Endlagerauswahlverfahren. Konzept zur Ausgestaltung der Öffentlichkeitsbeteiligung. Abschlussbericht Teil A. Darmstadt: Ökoinstitut; 103 Seiten.
- Bebnowski, David; Hermann, Christoph; Heyne, Lea; Hoeft, Christoph; Kopp, Julia; Rugenstein, Jonas (2010): Neue Dimensionen des Protests? Ergebnisse einer explorativen Studie zu den Protesten gegen Stuttgart 21. Göttinger Institut für Demokratieforschung, Arbeitsgruppe Demokratietheorie. Online verfügbar unter <http://www.demokratie-goettingen.de/content/uploads/2010/11/Neue-Dimensionen-des-Protests.pdf>. Zuletzt geprüft am 12.03.2016.
- Beetham, David (2012): Evaluating New vs Old Forms of Citizen Engagement and Participation. In: Brigitte Geißel (Hg.): *Evaluating democratic innovations. Curing the democratic malaise?* London: Routledge, S. 56-67.
- Benighaus, Christina; Wachinger, Gisela; Renn, Ortwin (2016): Bürgerbeteiligung. Konzepte und Lösungswege für die Praxis. Frankfurt/Main: Wolfgang Metzner Verlag.
- Bergmans, Anne; Sundquist, Göran; Kos, Drago; Simmons, Peter (2015): The Participatory Turn in Radioactive Waste Management: Deliberation and the Socio-technical Divide. In: *Journal of Risk Research* 18 (3), S. 347-363.
- Biegelbauer, Peter; Hansen, Janus (2011): Democratic Theory and Citizen Participation: Democracy Models in the Evaluation of Public Participation in Science and Technology. In: *Science and Public Policy* 38 (8), S. 589-597.
- Biegelbauer, Peter; Loeber, Anne (2010): The Challenge of Citizen Participation to Democracy. Hg. v. Institut für Höhere Studien (IHS), Wien; 33 Seiten. Online verfügbar unter <http://www.ssoar.info/ssoar/handle/document/21605>. Zuletzt geprüft am 21.09.2017.

- Blowers, Andrew (2010): Why Dump on Us? Power, Pragmatism and the Periphery in the Siting of New Nuclear Reactors in the UK. In: *Journal of Integrative Environmental Sciences* 7 (3), S. 157-173. DOI: 10.1080/1943815X.2010.506488.
- Blowers, Andrew; Sundqvist, Göran (2010): Radioactive Waste Management – Technocratic Dominance in an Age of Participation. In: *Journal of Integrative Environmental Sciences* 7 (3), S. 149-155. DOI: 10.1080/1943815X.2010.509042.
- Blühdorn, Ingolfur (2012): Die Postdemokratische Konstellation. Was meint ein soziologisch starker Begriff der Postdemokratie? In: Jürgen Nordmann, Katrin Hirte und Walter Otto Ötsch (Hg.): Demokratie! Welche Demokratie? Postdemokratie kritisch hinterfragt. Marburg: Metropolis, S. 69-91.
- Bogner, Alexander (2012): The Paradox of Participation Experiments. In: *Science, Technology & Human Values* 37 (5), S. 506-527.
- Bourdieu, Pierre (1983): Ökonomisches Kapital, kulturelles Kapital, soziales Kapital. In: Reinhard Kreckel (Hg.): Soziale Ungleichheiten. Göttingen: Otto Schwartz & Co., S. 183-198.
- Braun, Daniela; Schmitt, Hermann (2009): Politische Legitimität. In: Viktoria Kaina (Hg.): Politische Soziologie. Ein Studienbuch. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 53-81.
- Brettschneider, Frank; Schuster, Wolfgang (Hg.) (2013): Stuttgart 21. Ein Großprojekt zwischen Protest und Akzeptanz. Wiesbaden: Springer VS.
- Brunnengräber, Achim (2016): Das wicked problem der Endlagerung. Zehn Charakteristika des komplexen Umgangs mit hochradioaktiven Reststoffen. In: Achim Brunnengräber (Hg.): Problemfalle Endlager. Gesellschaftliche Herausforderungen im Umgang mit Atommüll. Baden-Baden: Nomos, S. 145-166.
- Bryson, John M.; Quick, Kathryn S. (2012): Designing Public Participation Processes. Theory to Practice. In: *Public Administration Review* 23 (1), S. 23-34.
- Bull, Hans Peter (2015): Was ist "die Öffentlichkeit" und welche Befugnisse soll sie haben? Zum Demokratieverständnis zivilgesellschaftlicher Verbände – am Beispiel des Auswahlverfahrens für ein Atommüll-Endlager. In: *Deutsches Verwaltungsblatt* 130 (10), S. 593-600.
- Cotton, Matthew (2009): Ethical Assessment in Radioactive Waste Management: A Proposed Reflective Equilibrium-based Deliberative Approach. In: *Journal of Risk Research* 12 (5), S. 603-618. DOI: 10.1080/13669870802519455.
- Craig, Tobin (2014): Citizen Forums against Technocracy? The Challenge of Science to Democratic Decision Making. In: *Perspectives on Political Science* 43, S. 31-40.
- Crouch, Colin (2004): Post-democracy. Malden: Polity Press.
- Czada, Roland (2014): Die deutsche Verhandlungsdemokratie: Diskursform oder Elitenkartell? In: Thomas Meyer und Udo Vorholt (Hg.): Die Verhandlungsdemokratie. Dialogische Entscheidungsverfahren in der Politik, Bochum, Freiburg: Projekt Verlag, S. 11-35.

DAEF – Deutsche Arbeitsgemeinschaft Endlagerforschung (2016): Partizipation im Standortauswahlverfahren für ein Endlager. Gutachten für die Kommission Lagerung hoch radioaktiver Abfallstoffe. Online verfügbar unter https://www.bundestag.de/blob/419710/d535ca62c1bf716183a3030321181e2f/kmat_59-data.pdf. Zuletzt geprüft am 21.09.2017.

Dalton, Russell J. (2014): *Citizen Politics. Public Opinion and Political Parties in Advanced Industrial Democracies*. Los Angeles: SAGE, CQ Press.

Decker, Frank (2011): Direkte Demokratie versus parlamentarisches Repräsentativsystem. Was sagen uns die Erfahrungen aus den Ländern? In: Markus Linden und Winfried Thaa (Hg.): *Krise und Reform politischer Repräsentation*. Baden-Baden: Nomos, S. 217-237.

Decker, Frank (2014): Volksgesetzgebung und parlamentarisches Regierungssystem. Eine schwierige Kombination. In: Ursula Münch, Eike-Christian Hornig und Uwe Kranenpohl (Hg.): *Direkte Demokratie. Analysen im internationalen Vergleich*. Baden-Baden: Nomos, S. 23-37.

Di Nucci, M. Rosaria; Brunnengräber, Achim; Isidoro Losada, Ana Maria (2017): From the "Right to Know" to the "Right to Object" and "Decide". A Comparative Perspective on Participation in Siting Procedures for High Level Radioactive Waste Repositories. In: *Progress in Nuclear Energy* 100, S. 316-325.

Dienel, Hans-Liudger (2014): Definition und Sicherung der Qualität informeller Bürgerbeteiligung als Voraussetzung für ihre rechtliche Institutionalisierung. Das Beispiel Planungszelle/Bürgergutachten. In: Hans-Liudger Dienel, Kerstin Franzl, Raban D. Fuhrmann, Hans J. Lietzmann und Antoine Vergne (Hg.): *Die Qualität von Bürgerbeteiligungsverfahren. Evaluation und Sicherung von Standards am Beispiel von Planungszellen und Bürgergutachten*. München: Oekom, S. 67-86.

Dräger, Jörg; Roth, Roland (2011): Wandlung, nicht Krise – Herausforderungen und Chancen für die Demokratie in Deutschland. In: Bertelsmann Stiftung (Hg.): *Demokratie vitalisieren – politische Teilhabe stärken*. Gütersloh: Verl. Bertelsmann-Stiftung, S. 13-26.

Drazkiewicz, Anna; Challies, Edward; Newig, Jens (2015): Public Participation and Local Environmental Planning: Testing Factors Influencing Decision Quality and Implementation in Four Case Studies from Germany. In: *Land Use Policy* 46, S. 211-222.
DOI: 10.1016/j.landusepol.2015.02.010.

Dryzek, John S. (2010): *Foundations and Frontiers of Deliberative Governance*. Oxford: Oxford University Press.

Dryzek, John S.; Hendriks, Carolyn M. (2012): Fostering Deliberation in the Forum and Beyond. In: Frank Fischer und Herbert Gottweis (Hg.): *The Argumentative Turn Revisited. Public Policy as Communicative Practice*. Durham: Duke University Press, S. 31-57.

Edelenbos, Jurian; van Schie, Nienke; Gerrits, Lasse (2010): Organizing Interfaces between Government Institutions and Interactive Governance. In: *Policy Sciences* 43 (1), S. 73-94. DOI: 10.1007/s11077-009-9086-2.

Elam, Mark; Soneryd, Linda; Sundqvist, Göran (2010): Demonstrating Safety – Validating New Build: The Enduring Template of Swedish Nuclear Waste Management. In: *Journal of Integrative Environmental Sciences* 7 (3), S. 197-210. DOI: 10.1080/1943815X.2010.506485.

- Elbe, Sebastian; Müller, Rainer (2015): Gleichwertigkeit als Bürgeraufgabe. Partizipation der Zivilgesellschaft = Überforderung der Zivilgesellschaft? In: *Informationen zur Raumentwicklung* (1), S. 57-69.
- Eversole, Robyn (2011): Community Agency and Community Engagement: Re-theorising Participation in Governance. In: *Journal of Public Policy* 31 (01), S. 51-71. DOI: 10.1017/S0143814X10000206.
- Feindt, Peter Henning (Hg.) (2005): Partizipation, Öffentlichkeitsbeteiligung, Nachhaltigkeit. Perspektiven der politischen Ökonomie. Marburg: Metropolis.
- Feindt, Peter, H.; Newig, Jens (2005): Politische Ökonomie von Partizipation und Öffentlichkeitsbeteiligung im Nachhaltigkeitskontext. Probleme und Forschungsperspektiven. In: Peter Henning Feindt (Hg.): Partizipation, Öffentlichkeitsbeteiligung, Nachhaltigkeit. Perspektiven der politischen Ökonomie. Marburg: Metropolis, S. 9-40.
- Fishkin, James S. (2009): *When the People Speak. Deliberative Democracy and Public Consultation.* Oxford, New York: Oxford University Press.
- Fishkin, James S. (2011): Deliberative Democracy and Constitutions. In: *Social Philosophy and Policy* 28 (01), S. 242-260. DOI: 10.1017/S0265052510000129.
- Flüeler, Thomas (2006): Decision-making for Complex Socio-Technical Systems. Robustness from Lessons Learned in Long-Term Radioactive Waste Governance. Dordrecht: Springer.
- Friedrich, Carl J. (Hg.) (1960): *Responsibility.* American Society for Political and Legal Philosophy. New York: Liberal Art Press.
- Geis, A. (2010): Beteiligungsverfahren zwischen Politikberatung und Konfliktregelung: Die Frankfurter Flughafen-Mediation. In: Peter Henning Feindt (Hg.): *Umwelt- und Technikkonflikte.* Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 259-274.
- Geißel, Brigitte (2009): Participatory Governance: Hope or Danger for Democracy? A Case Study of Local Agenda 21. In: *Local Government Studies* 35 (4), S. 401-414.
- Geißel, Brigitte (2011): *Kritische Bürger. Gefahr oder Ressource für die Demokratie?* Universität Marburg, Habilitations-Schrift, 2007. Frankfurt/Main: Campus.
- Geißel, Brigitte (2012a): Impacts of Democratic Innovation in Europe. Findings and Desiderata. In: Brigitte Geißel und Kenneth Newton (Hg.): *Evaluating Democratic Innovations. Curing the Democratic Malaise?* New York: Routledge, S. 163-183.
- Geißel, Brigitte (2012b): Politische (Un-)Gleichheit und die Versprechen der Demokratie. In: *Aus Politik und Zeitgeschichte* 38-39. Online verfügbar unter <http://www.bpb.de/apuz/144109/politische-un-gleichheit?p=all>. Zuletzt geprüft am 21.09.2017.
- Geißel, Brigitte; Roth, Roland; Collet, Stefan; Tillmann, Christina (2014): Partizipation und Demokratie im Wandel – Wie verändert sich unsere Demokratie durch neue Kombinationen repräsentativer, deliberativer und direktdemokratischer Elemente? In: Bertelsmann Stiftung (Hg.): *Partizipation im Wandel. Unsere Demokratie zwischen Wählen, Mitmachen und Entscheiden.* Bertelsmann, S. 11-39.
- Gerber, Marlène; Bächtiger, André, Fiket, Irena; Steenbergen, Marco; Steiner, Jürg (2014): Deliberative and Non-deliberative Persuasion: Mechanisms of Opinion Formation in EuroPolis. In: *European Union Politics*, S. 1-20.

- Granovetter, Mark (1973): The Strength of Weak Ties. In: *The American Journal of Sociology* 78, S. 1360-1380.
- Grunwald, Armin (2016): Wissensintegration auf dem Weg zur Entsorgung hoch radioaktiver Abfälle. In: Ulrich Smeddinck, Sophie Kuppler und Saleem Chaudry (Hg.): Inter- und Transdisziplinarität bei der Entsorgung radioaktiver Reststoffe. Grundlagen – Beispiele – Wissenssynthese. Wiesbaden: Springer Vieweg, S. 111-119.
- Grunwald, Armin (2005): Zur Rolle von Akzeptanz und Akzeptabilität von Technik bei der Bewältigung von Technikkonflikten. In: *Zeitschrift für Technikfolgenabschätzung in Theorie und Praxis* 14 (3), S. 54-60.
- Grunwald, Armin (2013): Ethische Aufklärung statt Moralisierung. Zur reflexiven Befassung der Technikfolgenabschätzung mit normativen Fragen. In: Alexander Bogner (Hg.): Ethisierung der Technik – Technisierung der Ethik. Der Ethik-Boom im Lichte der Wissenschafts- und Technikforschung. Baden-Baden: Nomos, S. 232-246.
- Grunwald, Armin (2014): The Hermeneutic Side of Responsible Research and Innovation. In: *Journal of Responsible Innovation* 1 (3), S. 274-291. DOI: 10.1080/23299460.2014.968437.
- Habermas, Jürgen (1990): Strukturwandel der Öffentlichkeit. Untersuchungen zu einer Kategorie der bürgerlichen Gesellschaft. Frankfurt/Main: Suhrkamp.
- Habermas, Jürgen (1998): Faktizität und Geltung: Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaats. Frankfurt/Main: Suhrkamp.
- Habermas, Jürgen (2006): Political Communication in Media Society: Does Democracy Still Enjoy an Epistemic Dimension? The Impact of Normative Theory on Empirical Research. In: *Communication Theory* 16, S. 411-426.
- Hanberger, Anders (2012): Dialogue as Nuclear Waste Management Policy: Can a Swedish Transparency Programme Legitimise a Final Decision on Spent Nuclear Fuel? In: *Journal of Integrative Environmental Sciences* 9 (3), S. 181-196. DOI: 10.1080/1943815X.2012.701649.
- Hebestreit, Ray (2013): Partizipation in der Wissensgesellschaft. Funktion und Bedeutung diskursiver Beteiligungsverfahren. Wiesbaden: Springer VS.
- Hocke, Peter (2016): Technik oder Gesellschaft? Atommüll als soziotechnische Herausforderung begreifen. In: Achim Brunnengräber (Hg.): Problemfälle Endlager. Gesellschaftliche Herausforderungen im Umgang mit Atommüll. Baden-Baden: Nomos, S. 77-96.
- Hocke, Peter; Arens, Georg (Hg.) (2010): Die Endlagerung hochradioaktiver Abfälle. Gesellschaftliche Erwartungen und Anforderungen an die Langzeitsicherheit. Internationales Endlagersymposium. Berlin, 30.10. bis 01.11.2008. Karlsruhe, Berlin, Bonn: ITAS am KIT und BMU.
- Hocke, Peter; Kallenbach-Herbert, Beate (2015): Always the Same Old Story? Nuclear Waste Governance in Germany. In: Achim Brunnengräber, Lutz Mez, Di Nucci, M. Rosaria und Miranda Schreurs (Hg.): Nuclear Waste Governance. An International Comparison. Wiesbaden: Springer VS, S. 177-201.
- Hocke, Peter; Kuppler, Sophie (2015): Participation under Tricky Conditions. In: Achim Brunnengräber, Lutz Mez, Di Nucci, M. Rosaria und Miranda Schreurs (Hg.): Nuclear Waste Governance. An International Comparison. Wiesbaden: Springer VS, S. 157-176.

- Hocke, Peter; Smeddinck, Ulrich (2017): Robust-parlamentarisch oder informell-partizipativ? Die Tücken der Entscheidungsfindung in komplexen Verfahren. In: *GAIA – Ecological Perspectives for Science and Society* 26 (2), S. 125-128. DOI: 10.14512/gaia.26.2.16.
- Hoppe, Robert (2010): *The Governance of Problems. Puzzling, Powering, Participation*. Bristol: The Policy Press.
- Hornig, Eike-Christian; Bauer, Simon R. (2016): Infrastrukturproteste und Demokratieunterstützung. In: *Zeitschrift für Politikwissenschaft* 26, S. 153-172.
- Johnson, Genevieve Fuji (2009): The Darker Side of Deliberative Democracy. The Canadian Nuclear Waste Management Organization's National Consultation Process. In: Darrin Durant und Genevieve Fuji Johnson (Hg.): *Nuclear Waste Management in Canada*. Vancouver: UBC Press, S. 90-105.
- Jörke, Dirk (2012): Demokratietheorie ohne demos. In: Jürgen Nordmann, Katrin Hirte und Walter Otto Ötsch (Hg.): *Demokratie! Welche Demokratie? Postdemokratie kritisch hinterfragt*. Marburg: Metropolis, S. 139-158.
- Jörke, Dirk (2013): Re-Demokratisierung der Postdemokratie durch alternative Beteiligungsverfahren? In: *Politische Vierteljahresschrift* 54 (3), S. 485-505.
- Kißler, Leo; Greifenstein, Ralph; Schneider, Karsten (2011): *Die Mitbestimmung in der Bundesrepublik Deutschland. Eine Einführung*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften
- Klinke, Andreas (2014): Postnational Discourse, Deliberation, and Participation toward Global Risk Governance. In: *Review of International Studies* 40 (02), S. 247-275.
DOI: 10.1017/S0260210513000144.
- Kohler-Koch, Beate (2011): Zivilgesellschaftliche Partizipation: Zugewinn an Demokratie oder Pluralisierung der europäischen Lobby? In: Beate Kohler-Koch und Christine Quittkat (Hg.): *Die Entzauberung partizipativer Demokratie. Zur Rolle der Zivilgesellschaft bei der Demokratisierung von EU-Governance*. Frankfurt/Main: Campus, S. 241-271.
- Kommission Lagerung hoch radioaktiver Abfallstoffe (2016): *Abschlussbericht. Verantwortung für die Zukunft. Ein faires und transparentes Verfahren für die Auswahl eines nationalen Endlagerstandortes*. Drucksache 18/9100. Hg. v. Deutscher Bundestag.
- Krütli, Pius; Stauffacher, Michael; Pedolin, Dario; Moser, Corinne; Scholz, Roland W. (2012): The Process Matters. Fairness in Repository Siting For Nuclear Waste. In: *Social Justice Research* 25 (1), S. 79-101. DOI: 10.1007/s11211-012-0147-x.
- Kuppler, Sophie (2016): Modellfall(e) Schweiz. Was aus der Standortsuche gelernt und generalisiert werden kann. In: Achim Brunnengräber (Hg.): *Problemfälle Endlager. Gesellschaftliche Herausforderungen im Umgang mit Atommüll*. Baden-Baden: Nomos, S. 339-358.
- Kuppler, Sophie; Hocke, Peter (2015): Enabling Public Participation in a Social Conflict. The Role of Long-term Planning in Nuclear Waste Governance. In: Scherz, C.; Michalek, T.; Hennen, L.; Hebáková, L.; Hahn, J.; Seitz, S.B. (Hg.): *The Next Horizon of Technology Assessment. Proceedings from the PACITA 2015 Conference Berlin*. Prag, Tschechien: Technology Centre ASCR 2015, S. 121-125.
- Lee, Terence R. (1993): Citizen's Reactions to Technological Change. In: OECD / NEA (Hg.): *Public Participation in Nuclear Decision-Making. Proceedings of an International Workshop*; Paris 4.-6. März; S. 37-48.

Lehtonen, Markku (2010): Deliberative Decision-Making on Radioactive Waste Management in Finland, France and the UK: Influence of Mixed Forms of Deliberation in the Macro Discursive Context. In: *Journal of Integrative Environmental Sciences* 7 (3), S. 175-196.
DOI: 10.1080/1943815X.2010.506487.

Lietzmann, Hans J. (2016): Die Demokratisierung der Repräsentation. Dialogische Politik als neue Form der repräsentativen Demokratie. In: Manuela Glaab (Hg.): Politik mit Bürgern – Politik für Bürger. Praxis und Perspektiven einer neuen Beteiligungskultur. Wiesbaden: Springer VS, S. 41-57.

Linden, Markus (2016): Beziehungsgleichheit als Anspruch und Problem politischer Partizipation. In: *Zeitschrift für Politikwissenschaft* 26, S. 173-195.

Linder, W. (2005): Schweizerische Demokratie. Bern, Stuttgart, Wien: Haupt Verlag.

Lüdicke, Jörg; Diewald, Martin (2007): Soziale Netzwerke und soziale Ungleichheit. Zur Rolle von Sozialkapital in modernen Gesellschaften. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Mansbridge, Jane (2015): Deliberative und nicht-deliberative Verhandlungen. In: André Bächtiger, Susumu Shikano und Eric Linhart (Hg.): Jahrbuch für Handlungs- und Entscheidungstheorie. Wiesbaden: Springer VS, S. 1-39.

Mbah, Melanie (2016): Bergwerk als technologisches Artefakt. Ein Beitrag zur untertägigen Entsorgung radioaktiver Abfälle aus Perspektive der Technikfolgenabschätzung. Hg. v. ENTRIA. ITAS. Hannover, Karlsruhe, 133 Seiten.

Merkel, Wolfgang (2014): Ist die Krise der Demokratie eine Erfindung? In: Michael Reder und Mara-Daria Cojocaru (Hg.): Die Zukunft der Demokratie. Ende einer Illusion oder Aufbruch zu neuen Formen? Stuttgart: Kohlhammer, S. 25-46.

Merkel, Wolfgang (2015): Nur schöner Schein? Demokratische Innovationen in Theorie und Praxis. Hg. v. Otto Brenner Stiftung. Frankfurt/Main.

Merkel, Wolfgang; Petring, Alexander (2012): Politische Partizipation und demokratische Inklusion. In: Tobias Mörschel und Christian Krell (Hg.): Demokratie in Deutschland. Zustand, Herausforderungen, Perspektiven. Wiesbaden: Springer VS, S. 93-119.

Michels, Ank (2011): Innovations in Democratic Governance: How Does Citizen Participation Contribute to Better Democracy? In: *International Review of Administrative Sciences* 77 (2), S. 275-293.

Nanz, Patrizia; Fritsche, Miriam (2012): Handbuch Bürgerbeteiligung. Verfahren und Akteure, Chancen und Grenzen. Bonn: Bundeszentrale für Politische Bildung.

Nanz, Patrizia; Leggewie, Claus (2016): Die Konsultative. Mehr Demokratie durch Bürgerbeteiligung. Bonn: Bundeszentrale für Politische Bildung.

Neidhardt, Friedhelm (1994): Öffentlichkeit, öffentliche Meinung, soziale Bewegungen. Opladen: Westdeutscher Verlag (Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie : Sonderhefte, 34).

Neunecker, Martina (2016): Partizipation trifft Repräsentation. Wiesbaden: Springer Fachmedien.

Nolte, Paul (2012): Was ist Demokratie? Geschichte und Gegenwart. München: Beck.

Ramid, Nina; Stupper, Wolfgang; Teune, Simon (2012): Protest und Demokratie. Kritik am repräsentativen Regieren und die Entdeckung der Straße durch die GegnerInnen von Stuttgart 21. Deutsche Vereinigung für Politikwissenschaften. Online verfügbar unter https://www.dvpw.de/fileadmin/docs/Kongress2012/Paperroom/2012SozBew-Ramid_Stuppert_Teune.pdf. Zuletzt geprüft am 10.07.2017.

Renn, Ortwin (2013): Partizipation bei öffentlichen Planungen. Möglichkeiten, Grenzen, Reformbedarf. In: Silke I. Keil und S. Isabell Thaidigsmann (Hg.): Zivile Bürgergesellschaft und Demokratie. Wiesbaden: Springer Fachmedien, S. 71-96.

Renn, Ortwin; Schweizer, Pia-Johanna (2009): Inclusive Risk Governance: Concepts and Application to Environmental Policy Making. In: *Environmental Policy and Governance* 19, S. 174-185.

Roßnagel, Alexander; Ewen, Christoph; Götz, Konrad; Hefter, Thomas; Hentschel, Anja; Hüge, Antonia; Schönfelder, Carla (2014): Mit Interessengegensätzen fair umgehen – zum Einbezug der Öffentlichkeit in Entscheidungsprozesse zu dezentralen Energieanlagen. In: *Zeitschrift für neues Energierecht* (4), S. 329-337.

Roßteutscher, Sigrid (2009): Soziale Partizipation und Soziales Kapital. In: Viktoria Kaina (Hg.): Politische Soziologie. Ein Studienbuch. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 163-180.

Roth, Roland (2011a): Bürgermacht. Eine Streitschrift für mehr Partizipation. Hamburg: edition Körber-Stiftung.

Roth, Roland (2011b): Durch Beteiligung zur Bürgerdemokratie. In: Jan Ziekow (Hg.): Mehr Bürgerbeteiligung wagen. Wege zur Vitalisierung der Demokratie. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 45-55.

Roth, Roland (2016): Mehr Bürgerbeteiligung bedeutet weniger Demokratie. Ein unlösbares politisches Paradoxon in der aktuellen Beteiligungsdebatte? In: Manuela Glaab (Hg.): Politik mit Bürgern – Politik für Bürger. Praxis und Perspektiven einer neuen Beteiligungskultur. Wiesbaden: Springer VS, S. 58-74.

Rucht, Dieter (2012): Deliberation as an Ideal and Practice in Progressive Social Movements. In: Brigitte Geißel und Kenneth Newton (Hg.): Evaluating Democratic Innovations. Curing the Democratic Malaise? New York: Routledge, S. 112-134.

Saward, Michael (2016): Fragments of Equality in Representative Politics. In: *Critical Review of International Social and Political Philosophy* 19 (3), S. 245-262.

DOI: 10.1080/13698230.2016.1144853.

Schaal, Gary S. (2014): Die Zukunft der Demokratie. Ein pessimistischer Ausblick. In: Michael Reder und Mara-Daria Cojocar (Hg.): Die Zukunft der Demokratie. Ende einer Illusion oder Aufbruch zu neuen Formen? Stuttgart: Kohlhammer, S. 109-124.

Schaal, Gary S.; Ritzi, Claudia (2012): Deliberative Partizipation. Eine kritische Analyse des Verhältnisses von Deliberation, demokratischer Öffentlichkeit und staatlicher Entscheidung. In: Gisela Riescher und Beate Rosenzweig (Hg.): Partizipation und Staatlichkeit. Ideengeschichtliche und aktuelle Theoriediskurse. Wiesbaden: Franz Steiner Verlag, S. 131-153.

Schäfer, Armin (2015): Der Verlust politischer Gleichheit. Warum die sinkende Wahlbeteiligung der Demokratie schadet. Frankfurt/Main: Campus.

- Schäfer, Armin; Schoen, Harald (2013): Mehr Demokratie, aber nur für wenige? Der Zielkonflikt zwischen mehr Beteiligung und politischer Gleichheit. In: *Leviathan* 41 (1), S. 94-120.
- Schuster, Wolfgang (2013): Politikgestaltung als lernender Prozess: "Stuttgart 21" aus einer politischen Sicht. In: Frank Brettschneider und Wolfgang Schuster (Hg.): Stuttgart 21. Ein Großprojekt zwischen Protest und Akzeptanz. Wiesbaden: Springer VS, S. 329-343.
- Schweizer, Pia-Johanna (2015): Partizipation bei der Energiewende und beim Ausbau der Stromnetze: Philosophische Fundierung. In: *TAB-Brief* 45, S. 26-30.
- Schweizer, Pia-Johanna; Renn, Ortwin (2013): Partizipation in Technikkontroversen. Panakeia für die Energiewende? In: *Zeitschrift für Technikfolgenabschätzung in Theorie und Praxis* 22 (2), S. 42-47.
- Setälä, Maija; Grönlund, Kimmo; Herne, Kaisa (2010): Citizen Deliberation on Nuclear Power: A Comparison of Two Decision-Making Methods. In: *Political Studies* 58 (4), S. 688-714. DOI: 10.1111/j.1467-9248.2010.00822.x.
- Sigglow, Astrid (2012): Partizipation und Selbstexklusion. Partizipatorische Politik aus poststrukturalistischer Perspektive. In: Gisela Riescher und Beate Rosenzweig (Hg.): Partizipation und Staatlichkeit. Ideengeschichtliche und aktuelle Theoriediskurse. Wiesbaden: Franz Steiner Verlag, S. 175-190.
- Sinemus, Kristina (2013): Bürger im Dialog. Zur konstruktiven Gestaltung von Dialog-Prozessen. In: Thorsten Hofmann und Ole von Beust (Hg.): Partizipation. Neue Herausforderungen für die Kommunikation. Berlin: Helios Media, S. 75-85.
- Somin, Ilya (2010): Deliberative Democracy and Political Ignorance. In: *Critical Review* 22 (2-3), S. 253-279.
- Sommer, Jörg (Hg.) (2015): Kursbuch Bürgerbeteiligung. Berlin: Dt. Umweltstiftung.
- Steinbrecher, Markus (2009): Politische Partizipation in Deutschland. Universität Bamberg, Dissertation, 2008.
- Strauss, Hannah (2010): Involving the Finnish Public in Nuclear Facility Licensing: Participatory Democracy and Industrial Bias. In: *Journal of Integrative Environmental Sciences* 7 (3), S. 211-228. DOI: 10.1080/1943815X.2010.506486.
- Strömer, Eckhard; Trufer, Bernhard (2009): Strategic Decision Making in Infrastructure Sectors. Participatory Foresight and Strategic Planning for Sustainable Sanitation. In: *Geographica Helvetica* 64 (2), S. 73-80.
- Swyngedouw, Erik (2011): Interrogating Post-Democratization: Reclaiming Egalitarian Political Spaces. In: *Political Geography* 30 (7), S. 370-380. DOI: 10.1016/j.polgeo.2011.08.001.
- Thaa, Winfried (2012): Partizipation und Repräsentation. Eine theoretische Neubewertung und ihre offenen Fragen. In: Gisela Riescher und Beate Rosenzweig (Hg.): Partizipation und Staatlichkeit. Ideengeschichtliche und aktuelle Theoriediskurse. Wiesbaden: Franz Steiner Verlag, S. 109-129.
- Thaa, Winfried (2013): "Stuttgart 21" – Krise oder Repolitisierung der repräsentativen Demokratie? In: *Politische Vierteljahresschrift* 54 (1), S. 1-20.
- van Deth, Jan W. (2009): Politische Partizipation. In: Viktoria Kaina (Hg.): Politische Soziologie. Ein Studienbuch. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 141-161.

- van Wezemael, Joris; Zaugg Stern, Marc (2009): Prozesse der Entscheidungsfindung – geographische Zugänge und Perspektiven. Einführung zum Themenheft. In: *Gographica Helvetica* 64 (2), S. 70-72.
- Vatter, Adrian (2014): Partizipation in der Schweiz. In: Bertelsmann Stiftung (Hg.): Partizipation im Wandel. Unsere Demokratie zwischen Wählen, Mitmachen und Entscheiden: Bertelsmann, S. 414-453.
- Vatter, Adrian; Heidelberger, Anja (2014): Volksentscheide nach dem Sankt-Florians-Prinzip? Das Abstimmungsverhalten zu Stuttgart 21 und großen Infrastrukturprojekten in der Schweiz im Vergleich. In: Lars P. Feld, Peter M. Huber, Otmar Jung, Hans-Joachim Lauth und Fabian Wittreck (Hg.): Jahrbuch für direkte Demokratie 2013. Baden-Baden: Nomos, S. 9-54.
- Vester, Michael (2013): Partizipatorische oder gelenkte Demokratie. In: Helmut Bremer (Hg.): Politische Bildung zwischen Politisierung, Partizipation und politischem Lernen. Beiträge für eine soziologische Perspektive. Weinheim, Basel: Beltz Juventa, S. 52-79.
- Visschers, Vivianne H.M.; Siegrist, Michael (2012): Fair Play in Energy Policy Decisions. Procedural Fairness, Outcome Fairness and Acceptance of the Decision to Rebuild Nuclear Power Plants. In: *Energy Policy* 46, S. 292-300. DOI: 10.1016/j.enpol.2012.03.062.
- Webler, Thomas (1995): "Right" Discourse in Citizen Participation: An Evaluative Yardstick. In: Ortwin Renn, Thomas Webler und Peter Wiedemann (Hg.): Fairness and Competence in Citizen Participation: Evaluating Models for Environmental Discourse. Dordrecht, S. 35-86.
- Wulfhorst, Reinhard (2011): Konsequenzen aus "Stuttgart 21": Vorschläge zur Verbesserung der Bürgerbeteiligung. In: *Die Öffentliche Verwaltung* 15, S. 581-590.
- Ziekow, Jan (Hg.) (2011): Mehr Bürgerbeteiligung wagen. Wege zur Vitalisierung der Demokratie. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.