

Beteiligungsprofis in der Demokratie

Zur Professionalisierung und Kommerzialisierung einer Wachstumsbranche

1. Einleitung

Weltweit suchen repräsentative Demokratien nach Möglichkeiten, die politische Teilhabe zu erweitern und neue Partizipationswege zu erschließen. Deutlich ist ein verstärktes Bemühen um die Erreichung von benachteiligten Gruppen und eine größere Offenheit gegenüber institutionellen Experimenten. In Deutschland und vielen anderen Ländern sind zur Vertiefung der politischen Beteiligung in den letzten zwei Jahrzehnten verstärkt informelle, deliberative Partizipationsformate zum Einsatz gekommen.¹ Gerade losbasierte Dialogverfahren haben in jüngster Zeit stark an Bedeutung gewonnen, und Deutschland zählt heute zu den Ländern, die diese Beteiligungsmethoden weltweit am stärksten nutzen.²

Grundsätzlich würde man annehmen, dass Bürger*innen bei Beteiligungsprozessen im Zentrum stehen und politische Entscheidungsträger mit ihren Vorschlägen und Forderungen adressieren. Es gibt aber eine weitere wichtige Akteursgruppe in diesem Feld, die bisher wenig beachtet wurde und eher hinter den Kulissen agiert. Es handelt sich um Akteure, die hauptberuflich der Aufgabe nachgehen, Partizipationsprozesse anzutreiben, zu initiieren und durchzuführen.

Um diese Akteursgruppe und ihr Wirken auf die politische Beteiligung in Deutschland geht es in diesem Beitrag. Die Leitfrage lautet: Wie beeinflussen »Beteiligungsprofis« die Demokratieentwicklung? Um diese Frage zu beantworten, wird die Entwicklung der deutschen Beteiligungsbranche nachvollzogen, die Gruppe der Beteiligungsprofis in Bezug auf Organisationsformen und Tätigkeiten genauer charakterisiert und ihr Wirken in einen größeren Zusammenhang gestellt. Es wird gefragt: Was kennzeichnet Betei-

1 Die deliberative Beteiligungswende baut auf einer Wende hin zu mehr direktdemokratischen Beteiligungsmöglichkeiten auf, die seit den 1990er Jahren in Deutschland stark ausgebaut wurden. In den 1970er und 1980er Jahren nahmen dagegen das Engagement in Parteien und Verbänden und die Beteiligung an Wahlen und Protesten deutlich zu (Gabriel 2020). Politische Partizipation ist also immer im Wandel, und die jeweiligen Entwicklungen unterscheiden sich durchaus von Land zu Land. Wenn hier allgemein von der aktuellen Beteiligungswende die Rede ist, dann ist der Ausbau deliberativer Verfahren gemeint.

2 Vgl. Doing Minipublics 2021; OECD 2020.

ligungsprofis, welche Aufgaben übernehmen sie in der Demokratie? Wie hat sich die Branche der Beteiligungsprofis entwickelt? Welchen Herausforderungen stehen Beteiligungsprofis gegenüber und welchen Einfluss haben sie auf Gesellschaft, Politik und Demokratie?

Trotz der im Verlauf der Studie noch zu zeigenden wachsenden Bedeutung und der potenziell erheblichen Einflussnahme von Beteiligungsprofis auf die Demokratieentwicklung in Deutschland bleibt deren Handeln zumindest im deutschen Kontext bisher relativ unsichtbar. Das hängt auch damit zusammen, dass für Deutschland bisher bis auf eine zehn Jahre alte explorative Studie keine Forschung über das Phänomen vorliegt.³ Dass professionellen »Bürgerbeteiligten« bisher keine Aufmerksamkeit geschenkt wird, scheint mehrere Gründe zu haben. Erstens agieren diese Akteure eher im Hintergrund und bereiten die Bühne für das politische Handeln von Bürger*innen. Zweitens gibt es bisher keine systematischen Datensammlungen, die die Durchführung von Studien erleichtern würden. Drittens tragen die Ausdifferenzierung in organisationale Untertypen und die Vielfalt der gebräuchlichen Bezeichnungen für das Phänomen zur Unübersichtlichkeit des Feldes bei. Die vorliegende Studie will zur Sichtbarmachung des Phänomens einen Beitrag leisten. Sie schließt an die vorhandene Forschung zum Wirken professioneller Beteiligungsakteure im anglophonen Raum an, wo sich diese Akteursgruppe schon um einiges länger und weiter etabliert zu haben scheint, in jedem Fall aber intensiver beforscht wurde.⁴

Die Studie basiert auf der Analyse von Primär- und Sekundärdaten. Insbesondere beruht sie auf der qualitativen Inhaltsanalyse von elf leitfadengestützten Interviews mit Beteiligungsprofis,⁵ der Auswertung von Branchenverzeichnissen,⁶ von Datenbanken demokratischer Innovationen sowie von zahlreichen online zugänglichen Dokumenten über und von Beteiligungsprofis. Dazu zählen insbesondere Positionspapiere, Leitlinien guter Bürgerbeteiligung und Selbstbeschreibungen professioneller Bürgerbeteiligter. Eine besonders wichtige Dokumentationsquelle ist das »Netzwerk Bürgerbeteiligung«, auf dessen Webseiten umfangreiche Informationen bereitgestellt werden. Vielfach werden unter Zuhilfenahme von Internetarchiven (beispiels-

3 Cooper, Smith 2012.

4 Frühe und besonders einflussreiche Arbeiten sind die Studien von Chilvers (2013), Hendriks, Carson (2008) und Lee (2015) über den britischen, australischen und US-amerikanischen Kontext. Einen sehr guten Überblick über den Forschungsstand geben Bherer, Lee (2019), und der Band von Bherer et al. (2017 a und 2017 b) versammelt internationale Länderstudien.

5 Für Interviews wurden vier der größten und drei kleinere Unternehmen, vier (advokatorische) Think-Tanks sowie vier Beteiligungsbeauftragte in Kommunalverwaltungen angefragt; erreicht wurde eine Zusagequote von 75 Prozent.

6 Einschlägige Branchenverzeichnisse sind: www.bipar.de/adressverzeichnis/; www.netzwerk-buergerbeteiligung.de/netzwerkerinnen/; www.netzwerk-buergerbeteiligung.de/professionelle-anbieter-der-buergerbeteiligung/ (Zugriffe vom 14.07.2023).

weise Wayback-machine) ältere Versionen von Webseiten analysiert, um Entwicklungen im Zeitverlauf nachzuvollziehen. Es wird außerdem auf Daten in existierenden Studien zur Entwicklung der Bürgerbeteiligung in Deutschland und der Welt zurückgegriffen sowie auf vereinzelt vorliegende empirische Studien zur professionellen Partizipationsbranche in anderen Ländern.⁷ Die Empirie der vorliegenden Studie stellt eine erste, relativ grobe Vermessung des Feldes dar und muss daher auf einige Differenzierungen verzichten. Es ist beispielsweise anzunehmen, dass die relativ großen Unterschiede zwischen den staatlichen Ebenen, was etwa die Erfahrungen mit informeller Bürgerbeteiligung oder das dafür zur Verfügung stehende Budget angeht, auch mit dem Handeln der Beteiligungsprofis in Wechselwirkung stehen. An einzelnen Stellen wird auf Variationen verwiesen, etwa bezogen auf die Rolle der Kommunen bei der Leitlinienentwicklung, systematisch erfasst werden können die Unterschiede aber im Rahmen dieses Beitrags nicht.

In theoretischer Hinsicht verschränkt die Studie drei Perspektiven miteinander: Erstens werden zur Klassifizierung der Funktionen professioneller Beteiligungsbeförderung in Deutschland und deren Zuordnung zu Organisationstypen Analyseschemata hybrider Institutionen der Partizipation und Expertise angewandt.⁸ Zweitens baut die Studie auf merkmalsorientierten und strukturtheoretischen Ansätzen der Professionssoziologie auf, um die Entwicklung der Beteiligungsbranche nachzuzeichnen und Machtstrukturen zu problematisieren.⁹ Die Diskussion von Gleichheits-, Macht- und Legitimationsfragen im Kontext professionalisierter Bürgerbeteiligung greift, drittens, insbesondere auf demokratietheoretische Arbeiten mit Fokus auf Repräsentation, Partizipation und Inklusion zurück.¹⁰

Die im Zentrum stehende Akteursgruppe wird in diesem Beitrag allgemein als *Partizipations-* beziehungsweise *Beteiligungsprofis* oder *-praktiker* bezeichnet. Darunter werden hier kollektive oder individuelle Akteure verstanden, die sich hauptberuflich mit Bürgerbeteiligung befassen. Sie arbeiten in öffentlichen Verwaltungen, in privaten Unternehmen, in Nicht-Regierungsorganisationen (Non-Governmental Organisations – NGOs) und Think-Tanks und haben (neben anderen Formen von Wissen) deshalb typischerweise ausgeprägtes Erfahrungs- und Praxiswissen über Bürgerbe-

7 Beispielsweise Behrer, Lee 2019; Engage 2021; Lee 2015; Lewanski, Ravazzi 2017; OECD 2020.

8 Die zugrunde gelegten Analyseschemata wurden von Chilvers (2013) vorgeschlagen und unter anderem bei Bherer et al. (2017 a und 2017 b) weiterentwickelt.

9 Abbott 1991; Ackroyd 2016; Oevermann 1996; Schmeiser 2006; Schütze 2000.

10 Beispielsweise Brown 2009; Fischer 2009; Hendriks, Carson 2008; Krick 2021; Saward 2010; Young 2000.

teilung. Es sind darüber hinaus aber viele weitere Bezeichnungen für das Phänomen im Gebrauch. In der englischsprachigen Forschung sind Beteiligungsprofis etwa als »(public) participation professionals«, »facilitators«, »participatory process experts« beziehungsweise »engineers«, als »public engagement« oder »professional participation practitioners« und als »deliberative organisers« sowie als »deliberative consultants«, als »community engagement specialists« oder als »professional planners« bezeichnet worden.¹¹ In der deutschen politischen Praxis ist oft allgemein von »Prozess- oder Kommunikationsgestaltern der Bürgerbeteiligung« die Rede, von »Professionellen Anbietern der Bürgerbeteiligung« oder »(Beteiligungs-)Dienstleistern«,¹² wenn es sich um auftragnehmende Beteiligungsprofis handelt, und häufig von »Partizipationsbeauftragten«, wenn von Beteiligungsprofis in der öffentlichen Verwaltung oder in öffentlichen Einrichtungen gesprochen wird.¹³

Im Folgenden werden zunächst die zentralen Tätigkeitsbereiche von Beteiligungsprofis geclustert und verschiedenen Organisationstypen zugeordnet (Abschnitt 2). Daraufhin wird die Entwicklung der Branche in Deutschland zunächst quantitativ, in Bezug auf Marktwachstum, den Bedeutungszuwachs von Interessengruppen und den Ausbau der Verwaltungskapazitäten im Bereich Bürgerbeteiligung (Abschnitt 3) beschrieben und dann qualitativ in Bezug auf die Professionalisierung der Branche (Abschnitt 4). Abschnitt 5 nimmt die Auswirkungen von Professionalisierung und Kommerzialisierung auf die Beteiligungspraxis in den Blick, und in Abschnitt 6 wird schließlich die Legitimität professionalisierter Bürgerbeteiligung mit Fokus auf die verschiedenen Typen von Beteiligungsprofis diskutiert. Im Fazit wird die bisherige Entwicklung in Deutschland resümierend beurteilt und ein Blick in die Zukunft geworfen, der auch Vergleiche zu anderen Ländern zieht (Abschnitt 7).

2. Tätigkeitsbereiche und Organisationstypen der professionellen Bürgerbeteiligung

In Anlehnung an Chilvers und Bherer et al. lassen sich vier typische Tätigkeitsfelder von Beteiligungsprofis unterscheiden.¹⁴ Diese werden im Folgen-

11 Vgl. Barry, Legacy 2022; Bherer et al. 2017 b, S. 3; Hendriks, Carson 2008.

12 Siehe etwa hier: www.bipar.de/das-berlin-institut-fuer-partizipation/; www.netzwerk-buergerbeteiligung.de/professionelle-anbieter-der-buergerbeteiligung/ (Zugriffe vom 14.07.2023).

13 Siehe etwa hier: www.netzwerk-buergerbeteiligung.de/kommunale-beteiligungspolitik/netzwerk-kommunale-partizipationsbeauftragte-nekopa/; <https://sonnenstrasse.net/wohnformen/partizipationskonzept/> (Zugriffe vom 14.07.2023).

14 Chilvers 2013, S. 288 f.; Bherer et al. 2017 b, S. 3 ff.

den kurz charakterisiert und dann den Organisationstypen zugeordnet, die diese Tätigkeiten in Deutschland typischerweise ausüben (beispielsweise Verwaltungseinheiten oder Think-Tanks).

(a) *Einsetzung & Federführung* (Initiierung, Finanzierung, Anleitung und Beauftragung von Bürgerbeteiligungsprozessen)

Diese Aufgaben werden in Deutschland, wenn es sich um (informelle) konsultative, dialogische Verfahren handelt, in der Regel von der öffentlichen Verwaltung und innerhalb dieser zunehmend von eigens eingerichteten Beteiligungsabteilungen, -stabsstellen oder -beauftragten übernommen. Deren explizite Aufgabe ist es, Bürgerbeteiligung strategisch weiterzuentwickeln, umzusetzen und in Politik und Verwaltung systematisch zu verankern. Ab und zu sind auch zivilgesellschaftliche Organisationen, insbesondere beteiligungsadvokatorische Interessengruppen (wie Mehr Demokratie e.V.), »Sponsor« dialogischer Partizipationsprozesse. Zivilgesellschaftliche Gruppierungen wie Aktionsbündnisse, Bürgerinitiativen und Vereine initiieren (und realisieren) auch den weitaus größten Teil der Volks- und Bürgerbegehren in Deutschland.¹⁵

(b) *Design & Durchführung* (Design, Gestaltung, Management, Implementierung und Berichterstattung über Dialogprozesse)

Gestaltung und Durchführung von dialogischen Beteiligungsprozessen werden meist von Beteiligungs-Dienstleistern übernommen, die in Deutschland größtenteils als gewinnorientierte Unternehmen, manchmal auch als gemeinnützige Unternehmen oder advokatorische, gemeinnützige Vereine organisiert sind. Neben dem Verfahrensdesign und der Teilnehmerauswahl reichen die Aufgaben häufig bis in das Agendasetting hinein und betreffen auch die Vermittlung der Bürgerinputs an den Auftraggeber sowie des Adressatenfeedbacks zurück an die Bürger*innen. Zivilgesellschaftliche Organisationen wie Bürgerinitiativen übernehmen in der Regel eher die Durchführung von nichtdialogischen, abstimmungsbasierten Partizipationsverfahren wie Bürger- und Volksentscheiden.

(c) *Koordination & Interessenvertretung* (Netzwerkbildung, Qualifizierung, Interessenorganisation, Politikberatung und Öffentlichkeitsarbeit)

Diese Aufgaben übernehmen in Deutschland üblicherweise Berufsvereinigungen, auf Demokratieförderung konzentrierte, gemeinnützige Interessenorganisationen und von gemeinnützigen Vereinen oder Stiftungen finanzierte Netzwerke. Gerade die auch netzwerkbildend tätigen Interessenorganisationen tragen teilweise Namen, die an Forschungsinstitutionen erinnern (wie »Institut« oder »Akademie«), und sie agieren nicht selten auch im

15 Engage 2021, S. 27.

Bereich des Sponsorings von Bürgerbeteiligung (a) und der Durchführung von Dialogprozessen (b).

(d) *Analyse & Forschung* (Untersuchung, Theoretisierung, Evaluation, Reflexion von Beteiligungsprozessen)

Zum einen üben diese Aufgabe (advokatorische) Think-Tanks wie die »Bertelsmann Stiftung« oder das »European Institute for Public Participation« (EIPP) aus, also forschungsbasiert arbeitende Institutionen an der Schnittstelle von Wissenschaft und Politik, die eine politische Agenda verfolgen (in diesem Fall die der Demokratiereform und erweiterten Bürgerbeteiligung).¹⁶ Aktiv in diesem Feld sind zum zweiten gemeinnützige Organisationen wie der Verein »Mehr Demokratie e.V.«, der Daten zu Bürger- und Volksbegehrensprozessen sammelt und in regelmäßigen Berichten veröffentlicht.¹⁷ Hinzu kommen universitäre (Forschungs-)Institutionen beziehungsweise einzelne an Hochschulen und unabhängigen Forschungsinstituten angestellte Wissenschaftler*innen. Wenn (advokatorische) Think-Tanks in diesem Bereich tätig werden, ist die Grenze zum Tätigkeitsbereich der Interessenvertretung natürlich fließend.

Diese Klassifizierung verdeutlicht, dass die Aktivitätsbereiche oder Funktionen selten exklusiv von bestimmten (Sub-)Akteursgruppen ausgeübt werden und sich nicht gegenseitig ausschließen. Das heißt, ein und dieselbe Institution (wie etwa ein Think-Tank) kann mehrere Funktionsbereiche erfüllen, wie etwa Interessenvertretung und Analyse. Nichtsdestotrotz fällt eine Tendenz zur Arbeitsteilung auf und zum verstärkten Bemühen um die Realisierung von dialogischen, diskursiven Verfahren der Bürgerbeteiligung. Nur zivilgesellschaftliche Interessenvereinigungen sind auch stark mit der Realisierung von Referenden, also nichtdialogischen Partizipationsformaten beschäftigt, und sie übernehmen dann weitgehend alle Funktionsbereiche, indem sie die Prozesse häufig initiieren, bewerben, durchführen, koordinieren und auswerten. Deutlich wird zudem, dass alle in diesem Feld hauptberuflich aktiven Akteure als Fürsprecher erweiterter Bürgerbeteiligung verstanden werden können, das heißt sie treiben von ihrem Selbstverständnis her die aktuelle Beteiligungswende in Deutschland voran, wie die weiteren Ausführungen noch genauer zeigen.

16 Zu den Selbstverständnissen und Zielsetzungen von Bertelsmann Stiftung und EIPP vgl. www.bertelsmann-stiftung.de/de/unsere-projekte/vielfaeltige-demokratie-gestalten/; www.participationinstitute.org/index.php?id=3 (Zugriffe vom 14.07.2023).

17 Rehmet 2019; Rehmet et al. 2018.

3. Die Zunahme der Beteiligungsaktivitäten und -institutionen

Im Folgenden werden die drei wichtigsten Akteurstypen der deutschen Beteiligungslandschaft genauer beschrieben, und dabei wird das Wachstum der Beteiligungsbranche nachvollzogen.

3.1 Marktwachstum: Die Beteiligungsdienstleister

Wie strukturiert sich die *kommerzielle* Beteiligungsbranche? Wer bietet überhaupt Beteiligungsdienstleistungen an und wie hat sich der Markt entwickelt? Zwei Verzeichnisse professioneller Anbieter von Beteiligungsdienstleistungen wurden hierfür ausgewertet: das »Branchenverzeichnis« des »Berlin Institut für Partizipation (Bipar)«, das auf freihändigen und kostenlosen Einträgen durch die Dienstleister selbst beruht, und das Verzeichnis »Professionelle Anbieter der Bürgerbeteiligung«, das durch das Netzwerk Bürgerbeteiligung betrieben wird und in dem Dienstleister im ersten Jahr für 352 € (beziehungsweise Einzelunternehmen für 176 €) ihre Anzeigen schalten können. In beiden Verzeichnissen sind die weitaus meisten professionellen Anbieter von Bürgerbeteiligungs-Dienstleistungen gewinnorientierte Unternehmen. Dazu kommen einige gemeinnützige Vereine, ein paar Stiftungen und wenige gemeinnützige Unternehmen. Eine nicht unbedeutende Rolle in der Akquirierung von Aufträgen zum Beteiligungsmanagement spielen auch reine PR-Agenturen und Planungsbüros, die mit wenigen Ausnahmen aber nicht in diesen eher spezialisierten Branchen-Verzeichnissen gelistet sind. Die Anbieter von Beteiligungs-Dienstleistungen in den Verzeichnissen unterscheiden sich hinsichtlich ihrer Mitarbeiterzahlen deutlich: Unter den Unternehmen, deren Geschäftsmodell auf Bürgerbeteiligung zugeschnitten ist (also keine allgemeinen Planungsbüros oder Kommunikations-Agenturen), ist ifok mit 150 Mitarbeiter*innen der größte und der von der Konkurrenz auch in Bezug auf das Auftragsvolumen durchgehend als Marktführer identifizierte Anbieter in Deutschland. Von den im Netzwerkverzeichnis gelisteten Beteiligungsdienstleistern haben zehn Firmen zwischen 20 und 45, elf Firmen zwischen zehn und 20 und die meisten (18) weniger als zehn Mitarbeiter*innen.

Verfolgt man die Branchenverzeichnisse im Zeitverlauf mithilfe archivierter Webseiten so weit zurück wie möglich, lässt sich ein sehr deutlicher und stetiger Anstieg an Dienstleistungsangeboten und -anbietern in den letzten Jahren feststellen.¹⁸ Das Bipar-Verzeichnis zeigt einen Anstieg der

18 Alle Unternehmen, die als professionelle Bürgerbeteiligter in Deutschland sichtbar sind, sind in diesen Verzeichnissen vertreten, und die Eintragungen erlauben daher einen guten Überblick über die Branche.

Einträge um ca. 30 Prozent innerhalb der letzten vier Jahre auf.¹⁹ Auch im Verzeichnis des Netzwerks Bürgerbeteiligung wächst die Zahl der Dienstleister beständig und hat sich in den letzten vier Jahren fast verdoppelt.²⁰ Eine deutliche Tendenz zum Wachstum der Branche bestätigte sich auch in den Interviews mit Beteiligungsprofis. Ohne genaue Geschäftszahlen zur Verfügung stellen zu können, gaben alle befragten Dienstleister an, dass ihr Auftragsvolumen, ihr Umsatz und ihre Mitarbeiterzahl in den letzten fünf Jahren beständig gestiegen sind.

3.2 Bedeutungszuwachs der Interessenvertretungen

Das Netzwerk Bürgerbeteiligung und Mehr Demokratie e.V. sind kommunikativ die sichtbarsten bundesweit agierenden Fürsprecher erweiterter Bürgerbeteiligung und einer Demokratiereform in Deutschland. Von Partizipationspraktikern aus Wirtschaft und Verwaltung werden sie in Interviews als wichtigste Interessenvereinigungen im Bereich der Bürgerbeteiligung genannt.

Das Netzwerk Bürgerbeteiligung wurde 2011 von der »Stiftung Mitarbeit« initiiert. Es bringt Partizipationspraktiker insbesondere aus der Verwaltung und aus Beteiligungsfirmen zusammen und fördert den Austausch über (gute) Beteiligungspraxis. Das Netzwerk wächst seit seiner Initiierung beständig, wie die über die letzten acht Jahre über Internetarchive rückverfolgten Einträge im entsprechenden Verzeichnis der »Netzwerkerinnen« zeigen. Der seit mehr als 30 Jahren bestehende Verein Mehr Demokratie setzt sich nach eigenen Angaben aus 10.000 Mitgliedern, 200.000 Unterstützer*innen und 40 Mitarbeiter*innen zusammen. Er versteht sich als »Fachverband und Bürgerbewegung« für »direkte Demokratie und Bürgerbeteiligung«²¹ und generiert seine Einnahmen vor allem über Spenden sowie in den letzten Jahren auch über staatliche Aufträge zur Realisierung von Bürgerräten. Der Verein ist in Bezug auf Mitarbeiterzahlen und Einnahmen

19 Das Bipar-Verzeichnis listet im April 2019 58 Beratungsunternehmen, 19 Stiftungen und Organisationen und 16 Forschungseinrichtungen, zehn Fortbildungsanbieter, 13 Softwareanbieter, zehn sonstige Einträge. Im Juli 2023 waren es 72 Beratungsunternehmen, 25 Stiftungen und Organisationen, 23 Forschungseinrichtungen, 26 Fortbildungsanbieter 20 Softwareanbieter, drei Evaluationsanbieter, elf Mediationsanbieter und 13 sonstige (www.bipar.de/adressverzeichnis/; Zugriff vom 14.07.2023).

20 Im Juli 2019 waren es im Verzeichnis des Netzwerks Bürgerbeteiligung 27 Anbieter, 30 im September 2019, 37 im Juli 2021, 45 im November 2022 und 49 im Juli 2023 (www.netzwerk-buergerbeteiligung.de/professionelle-anbieter-der-buergerbeteiligung/; Zugriff vom 14.07.2023).

21 Vgl. www.mehr-demokratie.de/mehr-demokratie/profil (Zugriff vom 14.07.2023).

stetig gewachsen, wie die Jahresberichte und Selbstbeschreibungen der letzten 15 Jahre zeigen.²²

Ebenfalls im Bereich der Interessenvertretung in Deutschland bundesweit aktiv und sichtbar ist der advokatorische Think-Tank Bipar, der sich für die »partizipative Weiterentwicklung unserer demokratischen Gesellschaft« engagiert und dafür nach eigenen Angaben auch Öffentlichkeitsarbeit und Politikberatung betreibt sowie das Netzwerk »Allianz Vielfältige Demokratie« koordiniert.²³ Dieses wurde 2015 von der Bertelsmann Stiftung initiiert und bringt Akteure aus Politik, Verwaltung, Wirtschaft, Zivilgesellschaft und Wissenschaft zusammen, die zu einem besseren »Zusammenwirken von repräsentativer, direktdemokratischer und dialogorientierter Beteiligung« beitragen wollen.²⁴

3.3 Ausbau der Verwaltungskapazitäten

In den letzten zehn Jahren sind die Kapazitäten der Verwaltung im Bereich Bürgerbeteiligung auf allen staatlichen Ebenen sukzessive ausgeweitet worden, und es sind vielfach eigene Stellen für diese Aufgabe geschaffen worden. Das gilt ganz besonders für die kommunale Ebene. Organisatorisch und terminologisch nimmt das recht unterschiedliche Formen an. Teilweise werden verwaltungsinterne Abteilungen oder Referate, Stabsstellen, Koordinierungsstellen oder »Büros« für Bürgerbeteiligung ausgebaut oder neu eingerichtet. Manche Kommunen haben Öffentlichkeitsbeteiligungsbüros in Kooperation mit privatwirtschaftlichen Trägern eingerichtet, wie in Berlin-Mitte. Wenn, wie in kleinen Kommunen oft der Fall, einzelne »Ombudsleute« oder Partizipationsbeauftragte eingestellt werden, sitzen sie häufig »an der Schnittstelle zwischen Verwaltung und engagierten Bürger/innen ›zwischen den Stühlen‹ und sind, zumal in kleineren Gemeinden, fachlich vielfach auf sich gestellt«.²⁵ Auf kommunaler Ebene ist »der überwiegende Teil [der Partizipationsbeauftragten oder Bürgerbeteiligungs-Koordinierungsstellen] als Stabsstelle oder als Arbeitsbereich bei der (Ober)Bür-

22 Die Mitarbeiterzahlen betrugen 31 im Jahr 2007, 34 im Jahr 2019 und 40 im Jahr 2021; der Umsatz stieg von ca. 700.000 € im Jahr 2007 über 540.000 € im Jahr 2020, 892.000 € im Jahr 2013, 1,2 Millionen € im Jahr 2016 und 2,5 Millionen € in 2019 auf bis zu über drei Millionen € im Jahr 2021 (vgl. www.mehr-demokratie.de/publikationen/jahresberichte; https://web.archive.org/web/20220401000000*/; www.mehr-demokratie.de/ueber-uns/profil; Zugriffe vom 14.07.2023).

23 Vgl. www.bipar.de/das-berlin-institut-fuer-partizipation/ (Zugriff vom 14.07.2023).

24 Vgl. <https://allianz-vielfaeltige-demokratie.de/allianz-vielfaeltige-demokratie/leitgedanken/> (Zugriff vom 14.07.2023).

25 Vgl. https://kommunalwiki.boell.de/index.php/Netzwerk_Kommunale_Partizipationsbeauftragte (Zugriff vom 14.07.2023).

germeisterin oder dem (Ober)bürgermeister eingerichtet». ²⁶ Es handelt sich also nicht um Leitungsstellen, sondern um Stellen, die fachlich beraten, Informationen verarbeiten, Entscheidungen vorbereiten und Leitungsstellen entlasten.

2012 hat sich das »Netzwerk kommunale Partizipationsbeauftragte« (NeKoPa) gegründet, das sich dem Austausch, der gegenseitigen Beratung und der Entwicklung eines Selbstverständnisses des neuen Berufsbilds »Partizipationsbeauftragte« widmet. ²⁷ Die Aufgaben der Partizipationsbeauftragten bei der Umsetzung von Beteiligungsprozessen sind vielfältig und umfassen unter anderem die Sicherung eines transparenten Vorgehens, die Bündelung von Informationen, die Qualitätssicherung der Partizipationsprozesse, die verwaltungsinterne Kompetenzentwicklung im Bereich Bürgerbeteiligung sowie die Koordination, Vermittlung und Dialogförderung. Strategisch geht es Partizipationsbeauftragten auch um die Weiterentwicklung der Bürgerbeteiligung in den Kommunen, die systematische Verankerung von Bürgerbeteiligung im Alltag von Politik und Verwaltung, das Gewinnen von Vertreter*innen der Politik für Bürgerbeteiligung und die Entwicklung einer neuen Partizipationskultur in den Kommunen. ²⁸ Damit agieren Partizipationsbeauftragte durchaus auch advokatorisch im Sinne erweiterter Bürgerbeteiligung. Wenngleich der Schwerpunkt auf kommunaler Ebene liegt, deutet einiges darauf hin, dass ebenso auf höheren staatlichen Ebenen Verwaltungskapazitäten im Bereich Bürgerbeteiligung ausgebaut werden. Auch viele Bundesbehörden haben mittlerweile Referate oder zumindest Ansprechpersonen für Beteiligungsverfahren. ²⁹ Das Kanzleramt koordiniert die Ansprechpersonen der verschiedenen Ministerien im Bereich Bürgerbeteiligung und stellt auf seiner Webseite Links zu den Angeboten der Ministerien zusammen. ³⁰ Die dort verlinkten Seiten funktionieren allerdings zu einem Drittel nicht, laufen ins Leere oder führen auf eine allgemeine Ministeriumsseite. Was bei den übrigen zwei Dritteln der Ministerien unter Bürgerbeteiligung fällt, ist außerdem meist sehr weit gefasst. Dazu gehört zum Beispiel die »Dialogtour« des Arbeitsministers oder ein Netzwerk des Ernährungs- und Landwirtschaftsministeriums mit Praktiker*innen aus dem landwirtschaftlichen Bereich. Es gibt mit den Seiten des Umweltministeriums und, zumindest im Bereich Jugendbeteiligung, mit den Seiten des Familien-, Senioren-, Frauen- und Jugendministeriums aber auch informa-

26 Netzwerk Bürgerbeteiligung 2012, S. 6.

27 Netzwerk Bürgerbeteiligung 2012.

28 Ebd.

29 Engage 2021, S. 33.

30 Vgl. www.bundesregierung.de/breg-de/service/gesetzgebungsverfahren-beteiligung (Zugriff vom 14.07.2023).

tive Ausnahmen. Unter den auf den Webseiten des Netzwerks Bürgerbeteiligung gelisteten Partizipationsbeauftragten sind die meisten in Baden-Württemberg und Nordrhein-Westfalen angesiedelt. Baden-Württemberg tritt im Ländervergleich dadurch hervor, dass es sich besonders um die Ausweitung der Beteiligungsmöglichkeiten und deren Kommunikation bemüht.³¹

4. Die Professionalisierung der Beteiligungslandschaft

Als Prozess der »Professionalisierung« bezeichnet man Übergänge von unorganisierter Arbeit zu Berufen und von Berufen zu »Professionen« (das heißt besonders spezialisierten, akademischen Berufen). Gekennzeichnet sind Professionalisierungsprozesse, die keineswegs zwangsläufig oder nur in eine Richtung laufen, unter anderem durch ein zunehmendes Maß an beruflicher Organisation und Kollektivität, die Ausbildung und Vereinheitlichung von professionellen Standards und Verfahren in Ausbildung und Praxis, eine zunehmend akademische und formalisierte Ausbildung und die Entwicklung gegenstandsspezifischen Sonderwissens.³²

4.1 Ausdifferenzierung und Organisationsgrad der Tätigkeit

Bezogen auf die deutsche Partizipationspraxis lässt sich sagen, dass diese sich in den letzten zehn Jahren deutlich professionalisiert hat. Ein erster Schritt in Professionalisierungsprozessen ist der Übergang von einer freiwilligen, ehrenamtlichen oder privaten Tätigkeit zu einer bezahlten Tätigkeit und die organisatorische und funktionale Ausdifferenzierung dieser bezahlten Tätigkeiten. Das ist im Fall der deutschen Beteiligungslandschaft, die von einer zunehmenden Arbeitsteilung und Sub-Spezialisierung gekennzeichnet ist, ganz deutlich zu beobachten, wie in den Abschnitten 2 und 3.1 gezeigt wurde. Ebenso hat der berufliche Organisationsgrad mit der Entstehung von Beteiligungspraktiker-Netzwerken und sich als Fachverband und Interessenvertretung verstehenden Institutionen zugenommen. Diese Organisationen stellen die Strukturen für die interne Kommunikation, Koordination und Abstimmung bereit; sie klären, integrieren und vertreten kollektive

31 Institutionell spiegelt sich das Bemühen der grün geführten baden-württembergischen Landesregierung um eine »Politik des Gehörtwerdens« etwa in dem seit zehn Jahren bestehenden Beteiligungsportal, das es Bürger*innen erlaubt, Gesetzesentwürfe online zu kommentieren, im Staatsratsamt für Zivilgesellschaft und Bürgerbeteiligung, in der maßgeblich durch die Landesregierung finanzierten Allianz für Beteiligung, im Landesgesetz über die dialogische Bürgerbeteiligung von 2021 und in der im Aufbau befindlichen Servicestelle Dialogische Bürgerbeteiligung, die Kommunen und Behörden bei der Bürgerbeteiligung unterstützt. Die tatsächliche Beteiligung und die Zufriedenheit mit Beteiligungsverfahren liegt in Umfragen hier allerdings auch nur leicht über dem Bundesdurchschnitt (siehe Brettschneider 2021, S. 5 f.).

32 Abbott 1991; Barry, Legacy 2022; Schmeiser 2006.

Interessen gegenüber der Politik, und sie treiben die interne Standardsetzung und Berufsethikentwicklung voran. Allerdings gibt es (bisher) keine zentrale, von der gesamten Klientel anerkannte (und etwa durch umfassende Mitgliedschaft legitimierte) Instanz, die auch verbindliche Regeln wie beispielsweise Qualitätsstandards für die Beteiligungspraxis, für Lehrinhalte oder Qualifizierungsverfahren setzen und Sanktionen aussprechen könnte und so einer kollektiven Berufsethik Ausdruck verleihen würde.³³ Kennzeichnend für das Feld ist insgesamt eher die Vielfalt an Vereinigungen, die nach innen und außen die Kommunikation der Beteiligungsprofis organisieren. Das hat sicher auch mit der Heterogenität der Berufsbilder von Beteiligungsprofis und den verschiedenen Typen von Aufgaben und Organisationen zu tun. Öffentliche Verwaltungsstellen, Beteiligungsfirmen und philanthropische Interessengruppen mögen zwar alle das Ziel der erweiterten Bürgerbeteiligung und Demokratiebelebung verfolgen, ihre Mandate, Organisation und Arbeitsweise unterscheiden sich aber erheblich. Zumindest die in der öffentlichen Verwaltung angestellten Beteiligungsprofis scheint das Netzwerk kommunaler Partizipationsbeauftragter aber recht umfassend abzubilden. Befragte berichten übereinstimmend, dass es vor dem Hintergrund ihrer häufig recht isolierten Arbeit innerhalb der Verwaltung für die Vernetzung untereinander zumindest in den ersten Jahren sehr wichtig war und sie grundsätzlich an den jährlichen Netzwerktreffen teilnahmen.³⁴

4.2 Etablierung von Qualitätsstandards für die Praxis

Auch die Etablierung professioneller Standards hat zugenommen. Ein wichtiger Urheber von Qualitätsstandards und Leitlinien für die Praxis sind die verschiedenen Interessenverbände, darunter die Allianz Vielfältige Demokratie, Bipar, Mehr Demokratie e.V. und das Netzwerk Bürgerbeteiligung, das bereits 2012 seine »Qualitätskriterien Bürgerbeteiligung« in kooperativer Zusammenarbeit der »Netzwerkerinnen« erarbeitet hat.³⁵ Es werden auch von der öffentlichen Verwaltung, in der Regel im Austausch mit der Zivilgesellschaft, immer mehr administrative Leitlinien auf lokaler, föderaler und Landesebene entwickelt. Auf Bundesebene sind von den zuständigen Verwaltungsstellen für Bürgerbeteiligung zahlreiche hauseigene Leitlinien für Bürgerbeteiligung verfasst worden. Am intensivsten verläuft dieser Pro-

33 Bipar hat aber kürzlich, im Juli 2023, über sein Netzwerk den Prozess der Gründung eines solchen offiziellen Berufsverbands Bürgerbeteiligung angestoßen.

34 Das insbesondere im anglophonen Raum sehr aktive, bereits 1990 in den USA gegründete Netzwerk »International Association of Public Participation (IAP2)« spielt dagegen in Deutschland keine Rolle (vgl. aber Hendriks, Carsons 2008, S. 302; Bherer et al. 2017 b, S. 4).

35 Netzwerk Bürgerbeteiligung 2013.

zess aber wiederum auf kommunaler Ebene. Das Netzwerk Bürgerbeteiligung zählt 117 Kommunen, die Leitlinien verfasst haben.³⁶ Dennoch war hier im Verhältnis zur Gesamtzahl der Kommunen nur ein kleiner Teil aktiv: Die auf Befragungen beruhende Engage-Studie kommt auf eine Quote von 17 Prozent der Kommunen, in denen Leitlinien zur informellen Beteiligung verankert sind.³⁷

Eine starke Standardisierung der Qualitätskriterien lässt sich aber bisher nicht feststellen, da die Diskussion und Festschreibung von Kriterien nicht gesammelt, etwa gesteuert durch eine zentrale Berufsvereinigung, erfolgt. Die Standards werden vielmehr jeweils an die Bedingungen des Funktionsbereichs oder der lokalen Situation angepasst, und es handelt sich bei Leitlinienprozessen in der Regel nicht um einen Top-Down-Prozess, sondern um einen partizipativen Prozess, in den Zivilgesellschaft, Politik und Verwaltung einbezogen werden. Ehrler und Lotichius weisen darauf hin, dass Leitlinienprozesse vom Grundverständnis her nie abgeschlossen sind, sondern Leitlinien »lebende Dokumente [sind], die einer permanenten Überprüfung bedürfen«.³⁸ Es ließen sich allerdings durchaus typische Muster in Bezug auf die Prozessschritte und die Struktur der Leitlinien erkennen, wie der Vergleich von 60 kommunalen Leitlinien zeige.

4.3 Ausweitung und Standardisierung von Qualifizierungsoptionen

Die Möglichkeiten der Qualifizierung für die Beteiligungspraxis weiten sich ebenfalls kontinuierlich weiter aus. Es gibt mittlerweile zahlreiche spezielle Weiterbildungsangebote von Interessengruppen oder Bildungsdienstleistern (wie der »Führungsakademie Baden-Württemberg«, dem »Kommunale[n] Bildungswerk e.V.«, der »Sächsische[n] Akademie für lokale Demokratie e.V.« oder Bipar), die sich insbesondere an Verwaltungsangestellte und Politiker*innen richten. Neben mehreren einzelnen Modulen zum Thema Bürgerbeteiligung in vorwiegend sozialwissenschaftlichen Studiengängen hat die Universität Stuttgart den ersten und bisher einzigen Masterstudiengang zum Thema Partizipation eingerichtet, der seit 2015 auch online und besonders praxisorientiert und berufsbegleitend zu studieren ist.³⁹ Es gibt aber keine *standardisierten* Zugangswege zum Berufsfeld des Beteiligungs-

36 Vgl. www.netzwerk-buergerbeteiligung.de/kommunale-beteiligungspolitik/sammlung-kommunale-leitlinien/browse/4/ (Zugriff vom 14.07.2023).

37 Engage 2021, S. 45.

38 Ehrler, Lotichius 2019, S. 3.

39 In der Studiengangsbeschreibung wird für das Programm geworben, indem auf eine steigende Bedeutung der Bürgerbeteiligung bei gleichzeitigem Mangel an Beteiligungs-Fachkräften hingewiesen wird. »Die Absolventen/innen werden zu Experten(innen) der Bürgerbeteiligung qualifiziert und können so in sehr unterschiedlichen Berufsfeldern tätig sein: in Kommunen, Planungsbüros, Verbänden und NGOs, Öffentlichen Verwaltungen, Parlamentarischen Diensten,

praktikers, die von einer zentralen Berufsvereinigung kontrolliert würden, wie dies beispielsweise in juristischen Berufen oder der Medizin der Fall ist. Sowohl die öffentliche Verwaltung als auch Beteiligungsunternehmen stellen Beteiligungspraktiker mit sehr unterschiedlichen Ausbildungs- und Erfahrungshintergründen an. Die befragten Beteiligungsunternehmen geben an, dass ihre Mitarbeiterstruktur lange Zeit aus lernfähigen »Allroundern« und Quereinsteigerinnen mit guten Kommunikations- und Moderationsfähigkeiten bestand, die ihr Beteiligungshandwerk erst auf der Stelle lernten und oft Sozial- und Geisteswissenschaften studiert hatten. In den letzten Jahren ist durch das Wachstum der Branche und die Ausdifferenzierung der Partizipationsverfahren die Nachfrage nach spezielleren Profilen gestiegen (wie etwa Stadtplanungs-, Umweltmanagement-, Marketing- oder KI/IT-Expertise). Auch die in der Verwaltung angestellten Beteiligungsprofis sind bei Stellenantritt häufig Allrounder. Partizipationsbeauftragte bauen ihr Berufsfeld oft mit auf und gestalten damit auch die Aufgaben, die sie wahrnehmen. Moderations- und Kommunikationsfähigkeit sind unerlässlich für Beteiligungsprofis in der Verwaltung. Grundwissen über Verwaltungsstrukturen und -abläufe sowie Methoden und rechtliche Grundlagen der Bürgerbeteiligung ist wichtig, und Erfahrungen mit Öffentlichkeitsarbeit, Projektmanagement und Berichtswesen sind hilfreich.⁴⁰

Mittlerweile hat sich außerdem ein ausgeprägtes wissenschaftlich fundiertes Sonderwissen über Bürgerbeteiligung entwickelt, das sich sowohl auf demokratietheoretische Studien als auch empirische Analysen stützt. Neben den sehr spezialisierten, in der Regel die (internationale) wissenschaftliche Gemeinschaft adressierenden Publikationen in Fachzeitschriften⁴¹ wird beteiligungsbezogenes Wissen in unzähligen praxisorientierten Veröffentlichungen vermittelt, die als Bücher zu kaufen, sehr oft aber auch umsonst downloadbar sind. Viele Städte, Ministerien und Koordinationsstellen für Bürgerbeteiligung stellen eigene Ratgeber für Bürgerbeteiligung öffentlich zur Verfügung, die die Verwaltungspraxis anleiten sollen. Eine Liste mit Links zu Praxisratgebern und Umsetzungsanleitungen, Methodenköffern und Toolboxes, Erfahrungsberichten, Bildungsmaterialien und Selbsttests bietet beispielsweise die Allianz für Beteiligung.⁴² Auch Bipar listet über 230 Verweise auf relevante Literatur und Praxismaterialien zum Thema.⁴³

Unternehmen sowie in der Wissenschaft in unterschiedlichen Funktionen« (Universität Stuttgart 2015, S. 9).

40 Netzwerk Bürgerbeteiligung 2012.

41 Beispielsweise Krick 2020; Setälä 2017; Schaal 2019.

42 Vgl. <https://allianz-fuer-beteiligung.de/material/weiterfuehrende-links> (Zugriff vom 14.07.2023).

43 Vgl. www.bipar.de/handbuch-fuer-buergerbeteiligung/ (Zugriff vom 14.07.2023).

5. Auswirkungen der Branchenentwicklung auf die Beteiligungspraxis

5.1 *Homogenisierung der Praxis durch Standardisierung und Kommodifizierung*

Der zunehmende Organisationsgrad der Beteiligungsbranche bedeutet potenziell einen gesellschaftlichen Status- und politischen Machtzugewinn von Beteiligungsprofis, da auf dieser Grundlage die kollektiven Interessen der Akteursgruppe gebündelt und öffentlich vertreten werden können.⁴⁴ Der zunehmende Organisationsgrad, die Ausdifferenzierung des Feldes und das stetige Wachstum der Mitarbeiter- und Organisationszahlen tragen ihr Übriges zur politischen Sichtbarkeit und gesellschaftlichen Bedeutung bei. Die allmähliche Formalisierung der Berufsausbildung, die Vertiefung des Fachwissens und die Ausbildung von Qualitätsstandards befördern die Etablierung des Berufs, die epistemische Autorität von Beteiligungsprofis sowie tendenziell die Legitimation, Transparenz und Qualitätssicherung der Praxis.⁴⁵

Allerdings können mit der Professionalisierung und der damit typischerweise verbundenen Standardisierung der Praktiken auch negative Effekte einhergehen. So kann es zu einer Homogenisierung der Beteiligungsmethoden kommen, die Innovationen eher behindert und das Prozessdesign unflexibel macht.⁴⁶ Bürgerbeteiligungspraktiken müssen aber unbedingt an den jeweiligen Kontext angepasst werden, um die erwünschten Wirkungen zu erzielen. Es gibt keine »One-size-fits-all«-Lösung, denn alle Methoden haben ihre Stärken und Schwächen. Der relativ verbreitete Versuch, »Best Practices« zu definieren, ist insofern riskant, weil es zum »Streamlining« der öffentlichen Debatte über Partizipation und zur Fixierung auf bestimmte Verfahren beitragen kann.

Mit der Professionalisierung und Kommerzialisierung einer ehemals bürgerschaftlichen, philanthropischen und unbezahlten Tätigkeit gehen außerdem natürlich ökonomische Abhängigkeiten der einzelnen Beteiligungspraktiker einher. Diese betreffen die eigene persönliche Absicherung und das Interesse an der Erfüllung der Ziele der arbeitgebenden Organisation (sei es der öffentliche Dienst oder eine gewinnorientierte Firma). Zumindest zu Teilen unterliegt das Handeln von professionellen Beteiligungspraktikern Marktlogiken, und insbesondere die privatwirtschaftlichen Dienstleister werden sich auch mit Marketing und Akquise beschäftigen müssen. Vor allem die auf Gewinn ausgerichteten Beteiligungsprofis kommodifizieren die Ideen von Beteiligung, Demokratieinnovation und Deliberation, machen

44 Vgl. auch Ackroyd 2016.

45 Vgl. auch Barry, Legacy 2022, S. 88.

46 Vgl. Hendriks, Carson 2008, S. 307.

sie also zur Ware, was Folgen für die Partizipationspraxis hat. Man kann davon ausgehen, dass ein klares Eigeninteresse der Beteiligungsprofis an Aufträgen besteht, die die Existenz ihrer Organisation und ihre individuelle berufliche Position absichern, und dass dies Auswirkungen auf die priorisierten und beworbenen Formate hat, wie unten noch eingehender diskutiert wird. Das ökonomische Eigeninteresse gilt nicht nur für gewinnorientierte Firmen, sondern in Deutschland etwa auch für Interessenorganisationen wie den Verein Mehr Demokratie, welcher seine Haupteinnahmen in den letzten drei Jahren aus der Realisierung von großangelegten, losbasierten Bürgerräten auf Bundesebene zieht.⁴⁷

Insbesondere aufwändige und über einen längeren Zeitraum durchgeführte Formate sind aufgrund der Höhe der Vergütung und der Planbarkeit grundsätzlich attraktiv für professionelle Bürgerbeteiligter. Minipublics, das heißt losbasierte, deliberative Verfahren, die in Deutschland heute häufig als »Bürgerräte« bezeichnet werden, sind ein herausragendes Beispiel für ein kostspieliges Verfahren. Die Rekrutierung der Teilnehmenden ist hier sehr aufwändig, da das Ziel normalerweise die Abbildung eines Querschnitts der Bevölkerung ist und dafür in der Regel in mehreren Runden Stichproben gezogen werden. Der oft Monate dauernde Deliberationsprozess wird üblicherweise in Kleingruppen moderiert, was einen hohen Bedarf an qualifiziertem Personal und aufwändige Vor- und Nachbereitung bedeutet. Die Einnahmepotenziale von Minipublics verzahnen sich auf bemerkenswerte Weise mit der Tatsache, dass losbasierte Verfahren seit einigen Jahren in der Bevölkerung und bei staatlichen Akteuren hoch im Kurs stehen und ihr Einsatz auf allen staatlichen Ebenen zunimmt.⁴⁸ Die Querschnittsauswahl und die Idee der deskriptiven Repräsentation, die auf der Ähnlichkeit von Repräsentierten und Repräsentierenden aufbaut, werden in der öffentlichen Debatte oft als besonders demokratisch angesehen und häufig sogar als synonym mit »repräsentativ« verstanden. Wie die Interviews verdeutlichen, reagiert die Politik darauf und zielt ebenfalls verstärkt auf Formate, die einen repräsentativen Querschnitt abbilden, um sich unangreifbar zu machen. Entsprechend werden Ausschreibungen oft speziell auf die Realisierung von Minipublics zugeschrieben, sodass Dienstleister kaum Umsetzungsspielraum haben.⁴⁹

47 Vgl. Jahresberichte des Vereins: www.mehr-demokratie.de/publikationen/jahresberichte (Zugriff vom 14.07.2023).

48 Vgl. etwa Doing Minipublics 2021; Engage 2021; OECD 2020.

49 Vgl. auch Bherer et al. 2017 a, S. 245.

5.2 Marktkonzentration und Repräsentationsmängel durch Homogenisierung

Allerdings zeigen die der Studie zugrunde liegenden Interviews, ähnlich wie die internationale Forschung, dass gerade viele Teilnehmungsprofis dieser Entwicklung relativ kritisch gegenüberstehen.⁵⁰ Das hängt zum einen damit zusammen, dass die Fixierung auf eine bestimmte Methode die Teilnehmungspraxis rigide macht und die professionelle Selbstbestimmung der Teilnehmungsprofis einschränkt. Es kommt hinzu, dass der hohe Ressourceneinsatz, den Minipublics erfordern, von kleineren Firmen schwer zu stemmen ist. Tatsächlich sind in Deutschland nur relativ wenige Dienstleister in der Lage, aufwändige losbasierte Projekte zu realisieren, und der Trend in Richtung Minipublics begünstigt die großen, oft multinationalen PR-, Planungs- und Umfragefirmen, die seit einiger Zeit in den Markt drängen.⁵¹ Verfängt der Trend zu aufwändigen Formaten, dann führt die Wettbewerbslogik wahrscheinlich zu einer Marktkonzentration wie im anglophonen Raum, bei der die kleineren, auf Bürgerbeteiligung spezialisierten und von ihrem Selbstverständnis her die Demokratie vertiefenden Dienstleister verdrängt werden.⁵² Der kritische Blick vieler Teilnehmungspraktiker auf den Boom der Bürgerräte hängt schließlich sicherlich auch mit ihrem professionellen Anspruch und mit ihrem Wissen darum zusammen, dass losbasierte Verfahren keineswegs immer die geeignetsten sind. Vielfach teilen sie, wie Cooper und Smith es formulieren, die Ideale der Demokratietheorie,⁵³ und sie wissen um die Voraussetzungen guter Partizipationsprozesse, die tatsächlich die demokratische Mitbestimmung von Bürger*innen verbessern. Sie kennen die Stärken und Schwächen verschiedener Teilnehmungsmethoden ebenso wie die normativen Spannungen zwischen zentralen demokratischen Prinzipien, mit denen alle Partizipationsprozesse umgehen müssen.⁵⁴ Aus diesem Wissen folgt, dass der Fokus auf ein bestimmtes Verfahren der Teilnehmung problematisch ist, da nicht jede Methode für jedes Problem und jede Zielsetzung geeignet ist.

In Fallstudien und demokratietheoretischen Diskussionen um Repräsentation und Inklusivität sind die Grenzen der verschiedenen Stichprobenziehungen zur Herstellung eines repräsentativen Querschnitts umfassend

50 Ebd.

51 Vgl. auch Cooper, Smith 2012, S. 30.

52 Vgl. Bherer, Lee 2019, S. 199; aber auch Bherer et al. 2017 a; Chilvers 2017.

53 Cooper, Smith 2012, S. 16, 19.

54 Zu demokratischen Dilemmata und normativen Spannungen in Teilnehmungsprozessen, etwa zwischen den Prinzipien der Deliberation, der Inklusion, des offenen Konfliktaustausches, der Konsensfindung und der Umsetzungswahrscheinlichkeit, vgl. Krick 2021; Krick 2022.

diskutiert worden.⁵⁵ Das übliche Verfahren der geschichteten Zufallsauswahl etwa reduziert Menschen auf wenige demografische Merkmale und unterstellt, dass die diesen Gruppen zugewiesenen Personen (also zum Beispiel alle höher gebildeten Frauen mit Migrationshintergrund) sich hinsichtlich ihrer Präferenzen ähneln und füreinander sprechen können. Dennoch gibt es in der deutschen Teilnehmungspraxis derzeit keine Anzeichen dafür, dass sich bessere Methoden zur Abbildung der Bevölkerung, wie die milieu- beziehungsweise einstellungsbezogene Stichprobenziehung, durchsetzen, was sicher auch mit dem noch um ein Vielfaches höheren Aufwand zu tun hat, der bei einer solchen Auswahl betrieben werden müsste.⁵⁶ Es kommt hinzu, dass selbst auf einfache, demografische Kriterien bezogene eine Spiegelung gesellschaftlicher Gruppen in der Praxis (trotz aller Bemühungen) im Grunde nie vollständig gelingt, sondern systematische Verzerrungen zugunsten ohnehin privilegierter Gruppen die Regel sind. Tatsächlich hat sich die bekannte Schieflage zugunsten von älteren, männlichen Personen ohne Migrationsgeschichte und mit höheren Bildungsabschlüssen und Einkommen in den letzten zehn Jahren sogar noch zugespitzt: »Strukturelle Ungleichheiten mit Blick auf die Frage, wer sich engagiert bzw. beteiligt und damit Gesellschaft mitgestaltet, haben sich über die Jahre verfestigt und nehmen tendenziell sogar zu anstatt ab.«⁵⁷

Der derzeitige Boom von Zufallsbasierung und Minipublics verdeckt außerdem zum einen, dass es neben der deskriptiven Repräsentation viele weitere Repräsentationsmodi gibt, die mindestens ebenso legitime Vertretung gewährleisten können und beispielsweise auf einer nachhaltigen Accountability-Beziehung oder glaubhafter Fürsprache beruhen.⁵⁸ Zum zweiten geraten durch den Fokus auf das Losprinzip andere vielversprechende Teilnahmeverfahren aus dem Blick, wie die durch offenen Zugang gekennzeichneten Formate der Bürgerwerkstatt, der Bürgersprechstunde oder des Teilnehmungsportals sowie die bewusst mit Betroffenenvertretern besetzten Stakeholderforen. Wenn es um Fragen geht, die bestimmte gesellschaftliche Gruppen besonders betreffen (beispielsweise Drogen- oder Fami-

55 Die Diskussion kann hier nur mit Verweis auf einige zentrale Motive umrissen werden, vgl. aber für die vertiefte Auseinandersetzung etwa Brown 2009; Dean et al. 2022; Krick 2021; Lafont 2020; Schaal 2019; Setälä 2017; Young 2000.

56 Die Zufallsauswahl erfolgt in der deutschen Teilnehmungspraxis nach wie vor auf Grundlage des Melderegisters. Selbst der neue Leitfaden für die Zufallsauswahl von Mehr Demokratie e.V., das erst kürzlich verabschiedete Teilnehmungsgesetz Baden-Württembergs oder die jüngst eingesetzten und mit einem sehr hohen Budget ausgestatteten Bürgerräte auf Bundesebene sehen die quitierte Zufallsauswahl anhand weniger demografischer Kriterien vor.

57 Engage 2021, S. 52. Der Trend zu dieser Form der Zufallsauswahl bei gleichzeitig zunehmender Verzerrung ist ein Zusammenhang, auf den auch andere Länderstudien hinweisen (siehe Chivers 2017; Lewanski, Ravazzi 2017).

58 Siehe Krick 2020; Saward 2010; Urbinati, Warren 2008; Young 2000.

lienpolitik), ist die Einbeziehung von Betroffenen und Praktiker*innen mit ihren spezifischen Perspektiven und ihrer oft ausgeprägten Erfahrungsexpertise aus epistemischer wie demokratischer Sicht ganz entscheidend. Diese Gruppen erreicht man nicht durch die Zufallsauswahl, die ja von ihrem Prinzip her blind gegenüber Erfahrung oder Kompetenz ist, sondern am besten durch die gezielte Einbeziehung von Interessengruppen, die die Perspektiven von Betroffenen bündeln und vermitteln.⁵⁹ Gerade Menschen, die gesellschaftlich marginalisiert sind und/oder sich weniger Gehör verschaffen können, wie etwa Wohnungslose, Personen ohne Aufenthaltsrecht, Kinder und Menschen mit geringeren Deutschkenntnissen, sind auf die Vertretung durch Stakeholder in Beteiligungsprozessen geradezu angewiesen, da sie an den auf »normale Bürger*innen« zielenden Partizipationsformaten in der Regel nicht teilnehmen.⁶⁰

6. Die Legitimität professioneller Bürgerbeteiligung

6.1 *Beteiligungsprofis als »agents of change«?*

Will man die Legitimität professionalisierter Bürgerbeteiligung beurteilen, dann stellt sich zunächst die Frage nach der Handlungsmacht von Beteiligungsprofis. Allgemein gesprochen, sind Beteiligungsprofis in Deutschland sicherlich nicht nur ausführende Akteure, sondern durchaus »agents of change«, das heißt sie gestalten die Partizipationspraxis mit ihren Entscheidungen maßgeblich mit.⁶¹ Beteiligungsdienstleister, die dialogische Verfahren durchführen, beeinflussen unter anderem, wie Bürger*innen debattieren, mit welchen Informationen sie konfrontiert werden, welche Präferenzen sie entwickeln und auf welche Weise diese dem Auftraggeber vorgelegt werden. Mit ihrem Engagement im Bereich der Standardsetzung tragen Beteiligungsprofis gleichzeitig zur Ausprägung bestimmter Werturteile über Bürgerbeteiligung (wie etwa die Notwendigkeit der Verstetigung von Beteiligungsverfahren und die Stärken der deliberativen Auseinandersetzung) bei. Damit haben Beteiligungsprofis auch Einfluss auf Politikergebnisse und Demokratieentwicklung. Da Beteiligungsprofis oft ein sowohl ökonomisches als auch ethisches Interesse an erweiterter Partizipation haben, treiben sie die Nach-

59 Siehe Krick 2021; Tesh 1999.

60 Fischer 2009, S. 79.

61 Vgl. Bherer et al. 2017 a, S. 244; aber auch Hendriks, Carson 2008, S. 298. Für den anglophonen Raum beschreiben Barry und Legacy sogar, dass Bürgerbeteiligung nicht mehr von Bürger*innen ausgeübt und gesteuert wird, sondern »is owned by particular professionals«. »In other words, participation is conducted by those who have been trained or certified under emerging industry standards«; Barry, Legacy 2022, S. 87. [»In anderen Worten, Bürgerbeteiligung wird von denjenigen durchgeführt, die unter den sich entwickelnden Bedingungen des Geschäfts ausgebildet wurden«; Übersetzung E.K.]

frage nach ihren Leistungen selbst voran, prägen sie inhaltlich und schaffen sich naturgemäß ihren eigenen Markt.

Es kommt hinzu, dass sich der Beteiligungsboom, also der Ausdifferenzierungs-, Verstetigungs- und Wachstumstrend der Bürgerbeteiligungspraxis, und die Entwicklung der Beteiligungsbranche gegenseitig befeuern, sodass man von einer Perpetuierungs- und sogar Verstärkungsdynamik sprechen kann. Das ist eine durchaus typische Dynamik von Professionalisierungsprozessen, die auf gesellschaftliche Probleme und Krisen reagieren, aber diese auch generieren und verstärken können.⁶² Das kann so weit gehen, dass die Krise der repräsentativen Demokratie und der öffentliche Druck in Richtung mehr Beteiligung von den professionell agierenden Beteiligungsfürsprechern teilweise konstruiert wird,⁶³ wobei scharfe Trennlinien zwischen »echten Problemen« und authentischen Bürgerforderungen auf der einen Seite und auf der anderen Seite Debatten, die von organisierten, eigeninteressierten Akteuren befeuert werden, sicherlich kaum zu ziehen sind.

Man sollte sich aber auch klar machen, dass die Wende hin zu mehr Partizipation keineswegs nur durch das Wirken der Beteiligungsprofis beziehungsweise die beschriebenen Dynamiken der Professionalisierung, Marktentwicklung und Homogenisierung befördert wird. In der Bevölkerung sind Partizipations-Erwartungen mittlerweile weit verbreitet, und laute Proteste gegen große Infrastrukturprojekte haben zugenommen, die wiederum durch staatlich initiierte Partizipation eingehegt oder verhindert werden sollen. Ferner sind der Wille zur Stärkung der demokratischen Mitwirkung auf Seiten der politischen Verantwortlichen, die Anpassung an einen gesellschaftlichen Trend und nicht zuletzt gute Erfahrungen mit der Bürgerbeteiligung als Gründe zu nennen.⁶⁴ Darüber hinaus wird die Institutionalisierung der Bürgerbeteiligung auch durch die auf allen staatlichen Ebenen aufgesetzten Förderprogramme für die Realisierung von Partizipationsprojekten durch NGOs und Behörden oder den vom Bundesumweltministerium ausgerufenen Wettbewerb für vorbildliche Bürgerbeteiligung (»Ausgezeichnet!«) gestützt.⁶⁵

62 Oevermann 1996.

63 Vgl. etwa Mazeaud, Nonjon 2017, S. 44.

64 Siehe Engage 2021, S. 45. Im anglophonen Raum tritt noch eine Reihe weiterer Einflussfaktoren hervor, die in Deutschland etwas weniger bedeutsam sind. Bherer et al. (2017 a, S. 243) verweisen als Treiber der Beteiligungswende der letzten Jahrzehnte beispielsweise auf den Einfluss der New-Public-Management-Reformen, die in Deutschland weniger einflussreich waren, auf stark erweiterte gesetzliche Beteiligungspflichten und -rechte, auf die Notwendigkeit, die Legitimation von Politik trotz umfassender staatlicher Sparmaßnahmen zu sichern, und das Bestreben, die Wissens-Ressourcen der Bevölkerung zu nutzen, um zielgenaue, effiziente Politik zu machen (siehe auch Bherer, Lee 2019, S. 198; Hendriks, Carson 2008, S. 298).

65 Beispiele für solche Förderprogramme sind »Gut beraten!«, »Quartiersimpulse« und »Nachbarschaftsgespräche« in Baden-Württemberg, das Bundesprogramm »Demokratie leben« oder das

6.2 Legitimationsanforderungen an eine heterogene Branche

Bei der Beurteilung der Legitimität der beschriebenen Praxis ist ein differenzierter Blick wichtig. Vor pauschalen Urteilen sollte man sich grundsätzlich hüten, denn erstens kommt es bei Legitimationsanalysen selbstverständlich immer auf die demokratietheoretische Perspektive an. Ein Fokus auf Repräsentation wirft ein anderes Licht auf die betrachteten Tätigkeiten als ein Fokus auf Partizipation, Gewaltenteilung oder Effizienz politischer Prozesse, und das hat auch mit den oben erwähnten Spannungen zwischen zentralen demokratischen Prinzipien zu tun.⁶⁶ Zweitens ist die betrachtete Akteursgruppe sehr heterogen, und an gemeinnützige Vereine, Forschungsinstitute, Unternehmen und öffentliche Verwaltungseinheiten müssen aus demokratietheoretischer Sicht naturgemäß recht unterschiedliche Maßstäbe angelegt werden. Hinzu kommt, dass mehrere der im Feld aktiven Organisationen hybrid strukturiert sind beziehungsweise recht unterschiedliche Funktionen in sich vereinen. Zivilgesellschaftliche Vereine, die sich dem Werben für demokratische Innovationen verpflichten, agieren oft auch als bezahlte Dienstleister, die Partizipationsprojekte konzipieren und realisieren, und nehmen dann eine ähnliche Rolle ein wie Beratungsfirmen. Außerdem versteckt sich hinter dem Label des »Instituts« in diesem Feld keineswegs zwangsläufig eine forschende Institution, und einige der kommerziellen Beteiligungsfirmen in Deutschland sind aus Universitäten heraus gegründet worden und an diese weiterhin angebunden.

Deshalb muss man für die Beurteilung nach Organisationstypen und jeweiliger Funktion differenzieren und sich darüber hinaus den Einzelfall ansehen. Bei Beteiligungsprofis, die in der Interessenvertretung aktiv sind, stellt sich unter anderem die Frage, für wen und auf welcher Grundlage Repräsentationsansprüche erhoben werden: Welche Form der Verzahnung zwischen den gesellschaftlichen Vorstellungen von demokratischer Mitbestimmung und der professionellen Interessenvertretung besteht? Und werden hier überhaupt die Interessen des Demos oder eher die der Beteiligungsprofis vertreten? Sind Beteiligungsprofis im Bereich der Analyse und Evaluation der Partizipationspraxis aktiv, liegen Fragen nach der Kompetenz und Unparteilichkeit der Akteure nahe: Sind die von diesen Akteuren herausgegebenen Studien, Lehrbücher oder »Methodenkoffer« differenziert

EU-Programm »Bürgerinnen und Bürger, Gleichstellung, Rechte und Werte« mit der Förderlinie »Bürgerbeteiligung und Teilhabe«. Die vom Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz betriebene Förderdatenbank Bund, Länder und EU listet zur Zeit 27 Förderprogramme zum Thema Bürgerbeteiligung (www.foerderdatenbank.de), und auch das Land Baden-Württemberg hält eine Förderdatenbank für Kommunen vor (<https://beteiligungsportal.baden-wuerttemberg.de/>; Zugriffe vom 14.07.2023).

66 Vgl. Fußnote 54.

und wissensbasiert oder argumentieren sie einseitig für eine bestimmte Partizipationsmethode und legitimieren damit möglicherweise sogar ihr eigenes Handeln? Wie ausgewiesen sind Fachwissen und Unabhängigkeit der Autor*innen? Insbesondere bei advokatorischen Think-Tanks, die sich der Doppelaufgabe von Wissensproduktion und Interessenvertretung stellen, können Zielkonflikte auftreten. Kritisch im Blick zu behalten sind Aktivitäten von Beteiligungsprofis, die sich durch wissenschaftliche Labels wie »Institut« oder »Studie« den Nimbus der Objektivität geben, tatsächlich aber nicht forschend tätig sind oder eigene politische und wirtschaftliche Interessen verfolgen.

Besonders aufmerksam wird man wohl die häufig mit der Durchführung von Partizipationsprozessen betrauten Beteiligungsunternehmen betrachten wollen, da hier potenziell mehrere Dinge zusammenkommen, die einen prüfenden Blick erfordern: Es handelt sich um *externe* Akteure, die grundsätzlich *gewinnorientiert* organisiert sind und die besonders *einflussreiche* Aufgabe der Konzipierung und Durchführung von Beteiligungsprozessen übernehmen. Welche Fragen sich aus diesen Merkmalen für die Beurteilung von kommerziellen Dienstleistern ergeben, wird im Folgenden skizziert.

6.3 Der Umgang mit kommerziellen Dienstleistern

Zunächst muss man sich bei der Beurteilung vor Augen führen, dass externe Dienstleister im Bereich der Bürgerbeteiligung nicht mit hoheitlichen Aufgaben betraut werden. Außerdem gestalten sie – im Gegensatz etwa zur in die Kritik geratenen Praxis des »Outsourcings« von Gesetzesentwürfen an externe Anwaltskanzleien – keine politischen Entscheidungen oder auch nur Entscheidungsinstitutionen, sondern lediglich Institutionen mit Beratungsfunktion. Trotzdem kann sich hier Macht sammeln, wie in Abschnitt 6.1 thematisiert, und man darf daher fragen: Haben diese privaten Akteure die Prozesshoheit oder werden sie in engen Grenzen dienstbar gemacht und vom Auftraggeber bei der Ausübung der Aufgaben kontrolliert? Der Auftraggeber sollte bereit und fähig sein, inhaltliche Grenzen vorzugeben, was etwa die Auswahl der beratenden Expert*innen oder das Agendasetting angeht.

Allerdings darf die Einhegung auch nicht zu weit gehen, da die Dienstleister in erster Linie wegen ihrer Expertise im Bereich Bürgerbeteiligung beauftragt werden. Aus der privatwirtschaftlichen Organisation von Beteiligungsprofis ist außerdem nicht grundsätzlich zu schließen, dass kommerzielle Interessen die Handlungen dominieren oder guter Bürgerbeteiligung im Weg stehen. Denn natürlich sind Beteiligungsunternehmen zum einen, auch aus betriebswirtschaftlicher Sicht, auf ihren Ruf angewiesen und generell daran interessiert, gute Produkte abzuliefern. Zum anderen ist bereits

auf das intrinsische Ziel vieler, auch marktwirtschaftlich agierender Beteiligungsprofis hingewiesen worden, Teilhabegerechtigkeit und gesellschaftlichen Dialog zu befördern. Die nötige Erfahrung bringen viele der etablierten und auf Beteiligungsprozesse spezialisierten Unternehmen sicherlich mit. Es ist aber durchaus eine Herausforderung, zwischen demokratischer Orientierung, professionellem Anspruch und ökonomischem Eigeninteresse zu balancieren, denn aus Sicht demokratischer Mitbestimmung sind sicherlich oft andere Formate empfehlenswert als unter dem Aspekt der Gewinnorientierung, der Sichtbarmachung von Beteiligungsprofis oder der Wünsche der Klienten.⁶⁷ Die vom Kunden favorisierten Beteiligungs-»Produkte« sind außerdem nicht immer die aus demokratischer Sicht sinnvollsten. Teilweise müssen die Dienstleister deshalb Qualitätsabstriche im Prozessdesign hinnehmen, weil die Sponsoren gerne mehr Kontrolle über den Prozess hätten. Das kann dazu führen, dass entgegen der weit geteilten Qualitätsstandards guter Bürgerbeteiligung nur bestimmte Kategorien von Bürger*innen eingeladen werden, die Redezeit der Teilnehmenden oder die Transparenz des Prozesses begrenzt wird oder eine Rückmeldung des Adressaten an die engagierten Bürger*innen ex post ausbleibt.⁶⁸

Im Einzelfall ist es sinnvoll, sich das Agieren des jeweiligen Dienstleisters genau anzusehen und dabei durchaus auch den Output unter die Lupe zu nehmen. Zunächst kann man fragen, ob es in einem bestimmten Prozess gelungen ist, *tatsächlich* inklusive, faire Beteiligungsprozesse zu realisieren, indem man etwa auf die Teilnehmerstruktur und -zufriedenheit schaut. Weitere wichtige Fragen sind, ob der Auftragnehmer abgewogen, kenntnisreich und fallbezogen berät und ob sein Handeln die in Praxis und Theorie diskutierten Merkmale guter Bürgerbeteiligung reflektiert: Ist der Dienstleister beispielsweise bereit, die vom Auftraggeber derzeit oft favorisierte und in der Umsetzung teure Idee des repräsentativen Querschnitts gegebenenfalls infrage zu stellen und auch mal weniger populäre, der Zielgruppenerreichung möglicherweise aber eher förderliche Beteiligungsformate zu empfehlen? Verweist er bei Bedarf auf andere Anbieter, die im entsprechenden Bereich spezialisiert sind? Bemüht sich der Auftragnehmer um Transparenz seiner potenziell einflussreichen und demokratiegestaltenden Arbeit gegenüber Kunden sowie Bürger*innen? Macht er die Grenzen von Bürgerbeteiligung gegenüber Sponsoren und Teilnehmenden deutlich und bemüht sich um das häufig undankbare »Erwartungsmanagement«, also die Einhegung nicht erfüllbarer Wünsche und das Koordinieren verschiedener Interessen? Besteht er vielleicht sogar auf Qualitätsstandards, die für den Auftraggeber

67 Vgl. Barry, Legacy 2022, S. 89; Hendriks, Carson 2008, S. 302. Zu den für Professionalisierungsprozesse typischen immanenten Spannungen siehe auch Schütze 2000.

68 Vgl. auch Bherer, Lee 2019, S. 200.

auch lästig sein können, und verringert dadurch unter Umständen die Wahrscheinlichkeit von Folgeaufträgen?⁶⁹

7. Fazit

Die Beteiligungsbranche in Deutschland wächst beständig. Das zeigen alle der Untersuchung zugrunde gelegten Indikatoren deutlich. Es lässt sich außerdem eine weitgehende Aufteilung der Aufgabengebiete unter den im Feld aktiven Typen von Beteiligungsprofis konstatieren. Mit Blick auf dialogische Prozesse übernehmen zivilgesellschaftliche Organisationen tendenziell die Aufgabe der Interessenvertretung und Koordinierung; Design und Durchführung werden vor allem von Unternehmen übernommen, Evaluationen von forschungsbasiert arbeitenden Einrichtungen und die Initiierung und Koordination der Prozesse von Verwaltungsakteuren. Das Berufsbild des Partizipationsprofis hat sich mittlerweile in Deutschland etabliert und ausdifferenziert, und die Professionalisierung der Tätigkeit schreitet voran. Legt man die funktionalen Kriterien der Profession(alisierung)sforschung zugrunde, lässt sich zwar (noch) nicht von einer voll entwickelten Profession sprechen, aber doch von einer sich stetig professionalisierenden Tätigkeit und einem »entstehenden« oder »aufkommenden« Beruf.⁷⁰

Allerdings unterscheidet sich das Anforderungsprofil eines Beteiligungsprofis von Organisationstyp zu Organisationstyp. Verfechter*innen erweiterter Bürgerbeteiligung mögen alle Beteiligungsprofis sein, aber die Durchführung von Beteiligungsprozessen erfordert andere Fähigkeiten als die Netzwerkbildung oder Evaluation. Auch zeigt sich deutlich: Beteiligungsprofis treiben die Ausweitung der Beteiligungspraxis in Deutschland voran und sind aktiv an der Gestaltung demokratischer Institutionen beteiligt. Dies gelingt ihnen unter anderem aufgrund des zunehmenden Professionalisierungsgrads, durch den die Qualitätsentwicklung und Standardisierung der Beteiligungspraxis befördert wird, Sichtbarkeit und Status von Beteiligungspraktikern zunehmen und die Nachfrage nach ihren Leistungen wächst. Da der Sektor zunehmend kommerzialisiert ist, bedeutet das auch, dass Demokratieentwicklung in Deutschland teilweise der Logik des Mark-

69 Viele der für diese Studie befragten Beteiligungsunternehmen verpflichten etwa die staatlichen Stellen am Ende des Beteiligungsprozesses zu einem Feedback gegenüber den Bürger*innen. Diese Anforderung ist bei Auftraggebern nicht besonders beliebt, sie zeigt den Teilnehmenden aber, dass ihre Arbeit ernst genommen wird, stärkt die Selbstwirksamkeit und Demokratiezufriedenheit und macht dauerhafte politische Aktivität wahrscheinlicher, weshalb sie als ganz wichtiger Beitrag zur Legitimation der Prozesse gelten kann.

70 Abbott 1991; Schmeiser 2006. Mit Blick auf die für Professionalisierungsprozesse typischen Schritte fällt vor allem das Fehlen eines zentralen Berufsverbands auf, der die Verbindlichkeit von Standards für die Berufsausbildung und Praxis festschreibt.

tes unterworfen ist. Neben der Marktlogik wirken aber weitere Dynamiken auf die Beteiligungspraxis ein, und Beteiligungsprofis stehen grundsätzlich vor der Herausforderung, ökonomische Eigeninteressen mit ihren Qualitätsansprüchen und speziell ihrem demokratischen Ethos in Einklang zu bringen. Dabei müssen sie zwangsläufig Kompromisse machen. Aus wirtschaftlicher Perspektive etwa sind aufwändige Projekte wie losbasierte Bürgerräte sicherlich zumindest für einige Organisationen reizvoll, Betroffenenbeteiligung erreicht man aber eher durch die gezielte Einladung von entsprechenden Interessengruppen zum diskursiven Austausch mit politischen Akteuren. Auch wird das Ausmaß an Steuerung, das sich ein staatlicher Auftraggeber für den Beteiligungsprozess wünscht, eher nicht im Interesse der deliberierenden Bürger*innen sein, und Beteiligungsprofis müssen zwischen solchen Ansprüchen navigieren.

Von einer Marktsteuerung oder einer »Beteiligungsindustrie« kann man in Deutschland derzeit nicht sprechen.⁷¹ Dafür ist das Akteursfeld viel zu heterogen, die Motivlage der Akteure zu komplex und das Angebot zu vielfältig und maßgeschneidert. Auf längere Sicht können die Kommodifizierung der Bürgerbeteiligung und die Zwänge, die sich für die Akteure dadurch ergeben, aber natürlich zu Legitimationsverlusten der Beteiligungsbranche führen, wie sie bereits heute für den anglophonen Raum beschrieben werden. Dort wird eine zunehmende Homogenisierung der Beteiligungsmethoden beklagt und eine Häufung manipulativer, »Fake«-Beteiligungsprozesse,⁷² bei denen etwa Beratungsfirmen im Auftrag ressourcenstarker Auftraggeber Partizipation inszenieren oder Vertreter*innen der Industrie als Repräsentanten öffentlicher Anliegen auftreten. Gegen solche Tendenzen formieren sich in Großbritannien und den USA bereits Gegenbewegungen, etwa Allianzen aus Wissenschaft und NGOs, die bestrebt sind, Bürgerbeteiligungsprozesse der Marktlogik wieder zu entziehen und zu »ent-professionalisieren«.⁷³

Inwieweit eine ähnliche Entwicklung in Deutschland zu erwarten ist, bleibt abzuwarten, und es gibt keinen Grund, von einer Vorherbestimmtheit auszugehen. Auf der einen Seite befördert die zunehmende Kommodifizierung des Tätigkeitsbereichs Bürgerbeteiligung zwar bestimmte Dynamiken wie die Tendenz zur Marktkonzentration oder die steigende Attraktivität von aufwändigen (und daher tendenziell besonders lukrativen) Formaten wie Minipublics. Allerdings ist die Kommodifizierung der Bürgerbeteiligung ja nicht alternativlos. Die Professionalisierung einer Tätigkeit bedeutet erstens nicht zwangsläufig Marktexpansion, sondern kann sich ebenso im

71 Vgl. aber etwa Lee 2015 für den US-amerikanischen Kontext.

72 Lee 2017, S. 66.

73 Bherer et al. 2017 a, S. 245.

öffentlichen Sektor vollziehen. Zweitens können öffentliche Auftraggeber entscheiden, ob sie gewinnorientierte Unternehmen oder zivilgesellschaftliche Vereine mit der Durchführung von Beteiligungsverfahren beauftragen oder sogar verwaltungsinterne Kapazitäten ausbauen und so das Ausmaß der Ökonomisierung und die Struktur der Branche beeinflussen. Und schließlich unterscheidet sich die politische Kultur Deutschlands von der anglophonen deutlich, weshalb wir keineswegs die gleiche Entwicklung erwarten müssen. So ist für den britischen Kontext gezeigt worden, wie Bürger*innen häufig die Rolle des Konsumenten oder der Klientin in Partizipationsprozessen zugewiesen wird, und die Ökonomisierung öffentlicher Dienstleistungen ist insgesamt weit vorangeschritten.⁷⁴ Das ist im deutschen Kontext nicht im gleichen Maße der Fall. Für den US-amerikanischen Kontext wiederum ist gezeigt worden, dass Bürger*innen besonders häufig auf marktbezogene Rechtfertigungsmuster zurückgreifen, also in erster Linie auf die Wirtschaftlichkeit als übergeordnetes Legitimationsprinzip rekurren,⁷⁵ was die Kommerzialisierung der Beteiligungspraxis hier besonders stark vorangetrieben haben könnte.

In welche Richtung sich die Beteiligungslandschaft in Deutschland weiter ausgestaltet, hängt in hohem Maße von den »In-House«-Kompetenzen der öffentlichen Verwaltung im Bereich Bürgerbeteiligung und der Fähigkeit der Öffentlichkeit ab, den Prozess informiert und kritisch zu begleiten. Wenn die Beteiligungspraxis auf eine Weise gestaltet werden soll, die die demokratische Selbstbestimmung und gesellschaftliche Teilhabe stärkt, dann kommt es erstens darauf an, Beteiligungsformate mit ihren Stärken und Schwächen je nach Anlass und Zielgruppe gegeneinander abzuwägen, statt bestimmte Instrumente zu idealisieren, und insbesondere bei der Beauftragung von Dienstleistern genau hinzuschauen, um Transparenz und Qualität zu gewährleisten. Zweitens ist es wichtig, dass die Öffentlichkeit die vielen bestehenden Beteiligungsmöglichkeiten überhaupt kennt und zu nutzen weiß. Baden-Württemberg macht vor, wie man niedrigschwellige Wege des Mitmachens aufzeigt und das partizipatorische Selbstverständnis stärkt. Ideal wäre es natürlich, wenn Bürger*innen in die Diskussion zu Kernfragen der Selbstbestimmung, etwa die Grundlagen legitimer Stellvertretung oder die Voraussetzungen demokratischer Gleichheit, einstiegen und die Demokratieentwicklung entsprechend kritisch mitgestalteten. Institutionen der offenen Auseinandersetzung und der politischen Bildung sind dafür eine wichtige Grundlage.

74 Stewart, Smith 2015; Veit et al. 2019.

75 Lamont, Thevenot 2000.

Literatur

- Abbott, Andrew 1991. »The Order of Professionalization. An Empirical Analysis«, in *Work and Occupation* 18, 4, S. 355–384.
- Ackroyd, Stephen 2016. »Sociological and Organisational Theories of Professions and Professionalism«, in *The Routledge Companion to the Professions and Professionalism*, hrsg. v. Dent, Mike; Bourgeault Ivy L.; Denis, Jean-Louis; Kuhlmann, Ellen, S. 15–30. New York, London: Routledge.
- Barry, Janice; Legacy, Chrystal 2022. »Between Virtue and Profession: Theorising the Rise of Professionalised Public Participation Practitioners«, in *Planning Theory* 22, 1, S. 85–105.
- Bherer, Laurence; Gauthier, Mario; Simard, Louis 2017 a. »Conclusion: Do the Institutionalization and Professionalization of Public Participation and the Enthusiasm for Participatory Processes Guarantee Greater Democratization?«, in *The Professionalization of Public Participation*, hrsg. v. Bherer, Laurence; Gauthier, Mario; Simard, Louis, S. 242–252. New York, London: Routledge.
- Bherer, Laurence; Gauthier, Mario; Simard, Louis 2017 b. »Introduction: The Public Participation Professional: An Invisible But Pivotal Actor in Participatory Processes«, in *The Professionalization of Public Participation*, hrsg. v. Bherer, Laurence; Gauthier, Mario; Simard, Louis, S. 1–14. New York, London: Routledge.
- Bherer, Laurence; Lee, Caroline W. 2019. »Consultants: The Emerging Participation Industry«, in *Handbook of Democratic Innovation and Governance*, hrsg. v. Elstub, Stephen; Escobar, Oliver, S. 196–208. Cheltenham: Edward Elgar.
- Brettschneider, Frank 2021. *Bürgerbeteiligung aus Sicht der Bürger*innen in Baden-Württemberg*. www.uni-hohenheim.de/uploads/media/2021-03_Buergerbeteiligung2.pdf (Zugriff vom 11.07.2023).
- Brown, Mark B. 2009. *Science in Democracy: Expertise, Institutions, and Representation*. Cambridge: MIT Press.
- Chilvers, Jason 2013. »Reflexive Engagement? Actors, Learning, and Reflexivity in Public Dialogue on Science and Technology«, in *Science Communication* 35, 3, S. 283–310.
- Chilvers, Jason 2017. »Expertise, Professionalization, and Reflexivity in Mediating Public Participation: Perspectives from STS and British Science and Democracy«, in *The Professionalization of Public Participation*, hrsg. v. Bherer, Laurence; Gauthier, Mario; Simard, Louis, S. 115–138. New York, London: Routledge.
- Cooper, Emmeline; Smith, Graham 2012. »Organizing Deliberation: The Perspectives of Professional Participation Practitioners in Britain and Germany«, in *Journal of Public Deliberation* 8, 1, S. 1–39.
- Dean, Rikki; Hoffmann, Felix; Geissel, Brigitte; Jung, Stefan; Wipfler, Bruno 2022. »Citizen Deliberation in Germany: Lessons from the »Bürgerat Demokratie««, in *German Politics* (online first). <https://doi.org/10.1080/09644008.2022.2088732>.
- Doing Minipublics 2021. *Translokalisierung von Politik*. Vollversion der an der TU Berlin erstellten Minipublics-Datenbank vom 19. November 2021. www.sfb1265.de/projekte/teilprojekte/doing-mini-publics-translokalisierung-von-politik-datenbank/ (Zugriff vom 11.07.2023).
- Ehrler, Thomas; Lotichius, Theresa 2019. *Stärkung der Bürgerbeteiligung durch kommunale Leitlinien. Netzwerkimpuls des Thementeam »Leitlinien für gute Bürgerbeteiligung«*. www.netzwerk-buergerbeteiligung.de/fileadmin/Inhalte/PDF-Dokumente/newsletter_beaetrag/4_2019/nbb_netzwerkimpuls_leitlinien_buergerbeteiligung_191217.pdf (Zugriff vom 11.07.2023).
- Elstub, Stephen; Escobar, Oliver 2019. »Defining and Typologising Democratic Innovations«, in *Handbook of Democratic Innovation and Governance*, hrsg. v. Elstub, Stephen; Escobar, Oliver, S. 11–31. Cheltenham: Edward Elgar.
- Engage 2021. *Trendanalyse – Engagement und Beteiligung in Deutschland*. www.uni-muenster.de/imperia/md/content/nachhaltigkeit/2021-04-01_engage_ap2_trendanalyse_arbeitspapier_mit_executive_summary_02.pdf (Zugriff vom 11.07.2023).
- Fischer, Frank 2009. *Democracy and Expertise*. Oxford: Oxford University Press.

- Gabriel, Oscar W. 2020. *Lange Wege der Deutschen Einheit. Partizipation im Wandel*. Berlin: Bundeszentrale für politische Bildung. www.bpb.de/themen/deutsche-einheit/lange-wege-der-deutschen-einheit/308683/partizipation-im-wandel/#node-content-title-2 (Zugriff vom 11.07.2023).
- Hendriks, Carolyn M.; Carson, Lyn 2008. »Can the Market Help the Forum? Negotiating the Commercialization of Deliberative Democracy«, in *Policy Science* 41, S. 293–313.
- Krick, Eva 2020. »Demokratisierung durch Partizipation? Die Mehrebenen-Beteiligung an der Endlagersuche in Deutschland«, in *Politische Vierteljahresschrift* 62, 2, 281–306.
- Krick, Eva 2021. *Expertise and Participation. Institutional Designs for Policy Development in Europe*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Krick, Eva 2022. »Citizen Experts in Participatory Governance. Democratic and Epistemic Assets of Service User Involvement, Local Knowledge and Citizen Science«, in *Current Sociology* 70, 7, S. 994–1012.
- Krick, Eva; Christensen, Johan; Holst, Cathrine 2019. »Between ›Scientisation‹ and a ›Participatory Turn‹. Tracing Shifts in the Governance of Policy Advice in Norway«, in *Science & Public Policy* 46, 6, S. 927–939.
- Lafont, Cristina 2020. *Democracy Without Shortcuts. A Participatory Conception of Deliberative Democracy*. Oxford: Oxford University Press.
- Lamont, Michèle; Thévenot, Laurent. Hrsg. 2000. *Rethinking Comparative Cultural Sociology. Repertoires of Evaluation in France and the United States*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Lee, Caroline W. 2015. *Do-it-yourself Democracy: The Rise of the Public Engagement Industry*. New York: Oxford University Press.
- Lee, Caroline W. 2017. »Public Participation Professionals in the US: Confronting Challenges of Equity and Empowerment«, in *The Professionalization of Public Participation*, hrsg. v. Bherer, Laurence; Gauthier, Mario; Simard, Louis, S. 65–86. New York, London: Routledge.
- Lewanski, Rodolfo; Ravazzi, Stefanie 2017. »Innovating Public Participation: The Role of PPPs and Institutions in Italy«, in *The Professionalization of Public Participation*, hrsg. v. Bherer, Laurence; Gauthier, Mario; Simard, Louis, S. 17–39. New York, London: Routledge.
- Mazeaud, Alice; Nonjon, Magali 2017. »The Participatory Democracy Market in France: Between Standardization and Fragmentation«, in *The Professionalization of Public Participation*, hrsg. v. Bherer, Laurence; Gauthier, Mario; Simard, Louis, S. 40–64. New York, London: Routledge.
- Netzwerk Bürgerbeteiligung 2012. *Kommunale Partizipationsbeauftragte. Ein neues Berufsbild entsteht*. www.netzwerk-buergerbeteiligung.de/fileadmin/Inhalte/PDF-Dokumente/NeKoPa/papier_berufsbild/nekopa_berufsbild_broschuere_200312.pdf (Zugriff vom 10.07.2023).
- Netzwerk Bürgerbeteiligung 2013. *Qualitätskriterien Bürgerbeteiligung*. www.netzwerk-buergerbeteiligung.de/fileadmin/Inhalte/PDF-Dokumente/Qualitaetskriterien/nwbb_qualitaetskriterien_stand_februar2013.pdf (Zugriff vom 10.07.2023).
- OECD (Organization for Economic Co-operation and Development) 2020. *Innovative Citizen Participation and New Democratic Institutions. Catching the Deliberative Wave*. www.oecd.org/gov/open-government/innovative-citizen-participation-new-democratic-institutions-catching-the-deliberative-wave-highlights.pdf (Zugriff vom 10.07.2023).
- Oevermann, Ulrich 1996. »Theoretische Skizze einer revidierten Theorie professionalisierten Handelns«, in *Pädagogische Professionalität. Untersuchungen zum Typus pädagogischen Handelns*, hrsg. v. Combe, Arno; Helsper, Werner, S. 70–182. Frankfurt a. M.: Suhrkamp.
- Rehmet, Frank 2019. *Volksbegehrensbericht 2019*. Berlin: Mehr Demokratie e.V. www.mehr-demokratie.de/fileadmin/pdf/Volksbegehrensbericht_2019.pdf (Zugriff vom 11.07.2023).
- Rehmet, Frank; Sterk, Thorsten; Mittendorf, Volker; Zeybek, Yazgüü 2018. *Bürgerbegehrensbericht 2018*. Berlin: Mehr Demokratie e.V. www.mehr-demokratie.de/fileadmin/pdf/2018-12-04_BB-Bericht2018.pdf (Zugriff vom 11.07.2023).
- Saward, Michael. 2010. *The Representative Claim*. Oxford: Oxford University Press.

- Schaal, Gary 2019. »Quotierung von deliberativen Beteiligungsformaten auf lokaler Ebene. Legitimatorische Friktionen und demokratietheoretische Ambivalenzen«, in *Gleichberechtigung und Demokratie – Gleichberechtigung in der Demokratie: (Rechts-)Wissenschaftliche Annäherungen*, hrsg. v. Eckertz-Höfer, Marion; Schuler-Harms, Margarete, S. 43–58. Baden-Baden: Nomos.
- Schmeiser, Martin 2006. »Soziologische Ansätze der Analyse von Professionen, der Professionalisierung und des professionellen Handelns«, in *Soziale Welt* 57, S. 295–318.
- Schütze, Fritz 2000. »Schwierigkeiten bei der Arbeit und Paradoxien des professionellen Handelns. Ein grundlagentheoretischer Aufriss«, in *Zeitschrift für qualitative Bildungs-, Beratungs- und Sozialforschung* 1, S. 49–96.
- Setälä, Maija 2017. »Connecting Deliberative Mini-publics to Representative Decision Making«, in *European Journal of Political Research* 56, S. 846–863.
- Stewart, Ellen; Smith, Katherine E. 2015. »Black Magic and Gold Dust: The Epistemic and Political Uses of Evidence Tools in Public Health Policy Making«, in *Evidence & Policy* 11, 3, S. 415–437.
- Tesh, Sylvia N. 1999. »Citizen Experts in Environmental Risk«, in *Policy Sciences* 32, 1, S. 39–58.
- Universität Stuttgart 2015. *Studiengangsprofil Master Online Beteiligung*, M.Sc. www.studont.uni-stuttgart.de/mitmachen/befragung/doc_studiengangsprofile/Studiengangsprofil_Buergerbeteiligung_MSc.pdf (Zugriff vom 14.07.2023).
- Urbinati, Nadia; Warren, Marc E. 2008. »The Concept of Representation in Contemporary Democratic Theory«, in *Annual Review of Political Sciences* 11, 1, S. 387–412.
- Veit, Sylvia; Reichard, Christoph; Wewer, Göttrick 2019. *Handbuch zur Verwaltungsreform*. 5. Auflage. Wiesbaden: Springer VS.
- Young, Iris M. 2000. *Inclusion and Democracy*. Oxford: Oxford University Press.

Zusammenfassung: Der Beitrag fokussiert auf eine Akteursgruppe, die potenziell erheblichen Einfluss auf Demokratieentwicklung und -qualität nehmen kann, bisher im deutschen Kontext aber noch kaum untersucht wurde. Im Zentrum steht das Wirken von »Beteiligungsprofis«, also hauptberuflich mit der Realisierung von Bürgerbeteiligung beschäftigten Akteuren. Es wird gefragt: Wie beeinflussen Beteiligungsprofis die Demokratieentwicklung? Die Studie ordnet zunächst die Tätigkeitsbereiche von Beteiligungsprofis verschiedenen Organisationstypen zu und zeichnet dann die Entwicklung der Branche in Deutschland in quantitativer und qualitativer Hinsicht nach. Schließlich werden die Auswirkungen der Professionalisierung und Kommerzialisierung des Feldes auf die Beteiligungspraxis und die Legitimität von Bürgerbeteiligung diskutiert. Der empirische Teil der Studie beruht vor allem auf der Auswertung von Interviews mit Beteiligungsprofis, Branchenverzeichnissen und zahlreichen Dokumenten wie etwa Gütekriterien oder Positionspapieren. In theoretischer Hinsicht wird insbesondere auf Ansätze der Professionssoziologie und der Demokratietheorie zurückgegriffen.

Stichworte: Bürgerbeteiligung, Partizipation, Demokratieentwicklung, Beteiligungsprofis, Beteiligungspraktiker, demokratische Innovation

Participation Practitioners in Germany. The Professionalization and Commodification of Citizen Engagement

Summary: The study focuses on a group of agents that can influence the quality and development of democracies considerably, but have scarcely been the subject of research. It deals with »participation practitioners« or »professionals«, i.e. individuals working in the public or private sector who are paid to design, facilitate or implement participatory formats. The study asks: How do participation practitioners influence democratic development? The study starts by distinguishing organizational forms and typical activities of participation professionals. It traces the development of the sector in Germany in quantitative and qualitative terms and discusses the wider repercussions of the professionalization and commodification of participation facilitation for the practice of citizen involvement and its democratic legitimacy. The empirical part of the study is, inter alia, based on qualitative interviews with participation practitioners and the analysis of service provider directories and documents such as participation guidelines or policy papers by citizen engagement advocates. In theoretical terms, the study builds on the sociology of professions and participatory democratic theory, in particular.

Keywords: citizen engagement, participation professionals, participation practitioners, facilitators, democratic innovation, community dialogue

Autorin

Eva Krick
Bundeskanzler-Helmut Schmidt Stiftung
Kattrepel 10
20095 Hamburg
Deutschland

Johannes Gutenberg Universität Mainz
Institut für Politikwissenschaft
55099 Mainz
Deutschland
ekrick@uni-mainz.de



© Eva Krick