

Christina Benighaus, Gisela Wachinger, Ortwin Renn

Bürgerbeteiligung

Konzepte und Lösungswege für die Praxis



Wolfgang Metzner Verlag

Inhalt

Autorenverzeichnis 7

Einleitung 9

Teil A Grundlagen 17

1. Warum mehr Bürgerbeteiligung? 17

1.1 Akzeptanz von Großprojekten in der Bevölkerung 19

1.2 Akzeptanzkriterien – wie erreichen wir sie? 24

1.3 Vorteile von Bürgerbeteiligung bei politischen Planungen und Entscheidungen 26

1.4 Probleme und Nachteile von Beteiligungsverfahren 27

2. Was ist Bürgerbeteiligung? 28

2.1 Kollektive Entscheidungen in der Demokratie 29

2.2 Grenzen der repräsentativen Demokratie 31

2.3 Bürgerbeteiligung als Bereicherung des Planungsprozesses 33

2.4 Bürgerbeteiligung auf unterschiedlichen Politikebenen 35

3. Verfahren der Bürgerbeteiligung 37

3.1 Formelle Verfahren 37

3.2 Informelle Verfahren und deren Einsatz 47

4. Kategorisierung der Beteiligungsverfahren 48

4.1 Kategorien der Beteiligung auf Basis der Zwecksetzung 50

4.2 Klassifikation nach den Stufen der Beteiligung (Intensität) 55

4.3 Klassifikation nach den Zielgruppen der Kommunikation 60

4.4 Klassifikation nach dem Grundkonzept der Partizipation 64

- 5. Voraussetzungen der Bürgerbeteiligung 70**
 - 5.1 Einschluss: Wer oder was soll in die Beteiligung einbezogen werden? 70
 - 5.2 Auswahl der Mitwirkenden: Suche nach Legitimation 73
 - 5.3 Schließung: Wie kommt es zu einer Einigung? 76
 - 5.4 Anschluss: Wie kann die Übertragbarkeit in den politischen Entscheidungsraum gewährleistet werden 78
 - 5.5 Weitere wichtige Kriterien 80
 - 5.6 Klärung der Rollen in Beteiligungsverfahren 82
- 6. Auswahl und Design des Verfahrens 85**
 - 6.1 Ziel- und Kontextanalyse 86
 - 6.2 Auswahl der Verfahren und Instrumente der Bürgerbeteiligung 91
- 7. Verfahren für die kommunale Planung 94**

Teil B Fallbeispiele 103

- 1. Vermittlungs-/Wissensdiskurse 106**
 - 1.1 Einbeziehung von schwer zu erreichenden Menschen: Gesundheitsdialog Stadtteil Weinheim West 107
 - 1.2 Nationalpark Schwarzwald: Ob oder Wie? 112
 - 1.3 Bewertung und Priorisierung des Integrierten Klimaschutz- und Energiekonzeptes der Stadt Rottenburg am Neckar 123
- 2. Fallbeispiele Reflexionsdiskurse 134**
 - 2.1 Bewegung im Alter: Gesundheitsdialog Stadtteil Stuttgart-Mönchfeld 135
 - 2.2 Planung des nachhaltigen Individualverkehrs 139
 - 2.3 Telematik im Alter: Gesundheitsdialog Landkreis Reutlingen 147
 - 2.4 Ernährung, Lebensmittel und Forschung 2020 152
 - 2.5 Stakeholderbeteiligung im Forschungsprojekt zur Lebensmittelsicherheit 163
 - 2.6 Stakeholder-Beteiligung zur Fischerei: Investinfish 174

- 3. Fallbeispiele Gestaltungs-/Handlungsdiskurse 189**
 - 3.1 Bürger- und Öffentlichkeitsbeteiligung zum Integrierten Energie- und Klimaschutzkonzept Baden-Württemberg (BEKO) 190
 - 3.2 Streuobstwiesenerlebnispfad und Baseball-Feld: Beteiligung zu Projekten für Kinder, Jugendliche und ältere Menschen in der Gemeinde Sulzfeld 204
 - 3.3 Das Projekt »INPROFOOD« zu Ernährung und Gesundheit 208
 - 3.4 Diskussion und Vorsorge von Hagelereignissen 216
 - 3.5 Energiekonzept für Ludwigsburg 222
 - 3.6 Fachkonferenz zum Klimawandel mit Stakeholdern 236
 - 3.7 Freizeitmöglichkeiten für Kinder und Jugendliche in Zasano/Terjola (Georgien) 246
 - 3.8 Modernisierung eines Kindergartens in Georgien 252
 - 3.9 Öffentlichkeitsbeteiligung für den Lärmaktionsplan Stuttgart 2009 260
 - 3.10 Lokale Energiezukunft Rottweil-Hausen 268
 - 3.11 Klimaverträgliche Energieversorgung 272
- 4. Fallbeispiele Konfliktlösungsdiskurse 285**
 - 4.1 Neukonzeption der Kreiskliniken im Landkreis Calw 285
 - 4.2 Wohnheim für Flüchtlinge: Bürgerforum zu Anwohnerkonflikten in Grenzach-Wyhlen 291

Teil C Was hat sich bewährt – Evaluation von Formaten und Verfahren 299

- 1. Ziele der Evaluation 299
- 2. Evaluation von Beteiligungsverfahren 299
- 3. Funktionen der Evaluation 300
- 4. Untersuchungsmethoden der Evaluation 302
 - 4.1 Evaluation des Online-Bereichs 304
 - 4.2 Strukturierte Beobachtung 304
 - 4.3 Vertiefende halbstandardisierte Interviews mittels eines Interviewleitfadens 305

- 4.4 Dokumentenanalyse 305
- 4.5 Prinzip der Triangulation von Verfahren 306
- 5. Wirkung von Beteiligungs- und Dialogverfahren: Der Vergleich von Formaten als Untersuchungsdesign 309**
 - 5.1 Hintergrund 309
 - 5.2 Ablauf und Methoden 311
 - 5.3 Ergebnisse 325

Teil D Praxis-Empfehlungen 329

- 1. Lehren aus den Fallstudien 329**
 - 1.1 Was heißt »gelingen« bei Beteiligungsverfahren? 329
 - 1.2 Rollentrennung und Zuständigkeiten 331
- 2. Kurz und knapp: Das Vorgespräch für ein Beteiligungsverfahren 331**
 - 2.1 Welche Ziele verfolgt das Beteiligungsverfahren, welche Themen werden behandelt? 332
 - 2.2 Wie ist der Zeitrahmen? 333
 - 2.3 Sind Konflikte zu erwarten und wenn ja, welche? 334
 - 2.4 Wie groß ist das Interesse, die Motivation? 334
 - 2.5 Wer wird beteiligt? Wie wird eingeladen? 335
 - 2.6 Was ist der Entscheidungsspielraum, was sind die Leitplanken? 338
 - 2.7 Wie werden Gruppen arbeitsfähig? 338
 - 2.8 Wie wird die Transparenz sichergestellt? 339
 - 2.9 Wie wird ein Konsens erzielt? 340
 - 2.10 Was passiert mit dem Ergebnis? Wie geht die Beteiligung weiter? 341
 - 2.11 Wie sind die Kosten, wie ist der Personalaufwand des Verfahrens? 342

Fazit 343

Index 347

Autorenverzeichnis

Arnold, Annika	B1.3
Benighaus, Christina	A Gesamt, B1.3, 2.4, 2.6, 3.3, 3.4, 3.5, 3.6, 3.7, 3.8, C1.–4.
Benighaus, Ludger	B1.1, 1.3, 2.1, 2.3, 2.4, 3.3, 3.4, C1.–4.
Carius, Rainer	B3.1
Dreyer, Marion	B2.5
Fritz, Roland	B4.2
Gallego Carrera, Diana	B2.2
Gerlach, Viola	B2.2
Goldschmidt, Rüdiger	C5.
Heise, Natalie	B4.1
Hess, Denis	B3.10
Hilpert, Jörg	B1.2, 3.1
Hinderer, Nele	B1.3
Hofmaier, Christian	B2.4
Kastl, Lisa	B2.4
Keck, Gerhard	B3.9
Kuhn, Rainer	B2.1, 2.3
Meldt, Robert	B1.1, 4.2
Niederberger, Marlen	B3.6
Pfenning, Uwe	B3.10
Renn, Ortwin	A Gesamt, B1.2, 1.3, 2.5, 2.6, C1.–4., D Gesamt
Sellke, Piet	B4.2
Sonnberger, Marco	B1.3, 2.2
Steckermeier, Leonie	B2.4
Ulmer, Frank	B3.1, 3.9
Wachinger, Gisela	B1.1, 1.2, 2.1, 2.3, 3.2, 4.1, 4.2, D Gesamt
Weimer-Jehle, Wolfgang	B1.3, 3.11
Wist, Sarah-Kristina	B1.1, 2.1, 3.1, 3.2

Einleitung

Bürgerbeteiligung und Partizipation der Öffentlichkeit gehören zu den Begriffen, die in der neuen Diskussion zum Thema »Öffentliche Planung« und »Umsetzung kollektiv verbindlicher Entscheidungen« nicht mehr wegzudenken sind. Es vergeht kein Tag, an dem nicht Politiker ein höheres Maß an Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger einfordern oder eine Vertreterin der Zivilgesellschaft auf mehr Einwirkungsmöglichkeiten pocht. Ebenso häufig wird in der Öffentlichkeit darüber geklagt, dass die Politik viel zu spät auf Proteste reagiert und nur dann zu Änderungen der eigenen Planungen oder Entscheidungen bereit ist, wenn der öffentliche Druck so groß geworden ist, dass ein Einlenken unvermeidbar erscheint. Umgekehrt beklagen sich Politiker darüber, dass die betroffene Bürgerschaft bei der Vorbereitung von politischen Entscheidungen kaum die gebotenen Mitwirkungschancen nutzt, sondern mit dem Protest wartet, bis das Vorhaben weit fortgeschritten ist. Zu diesem späten Zeitpunkt sind schon viele Ressourcen in das Vorhaben geflossen, und eine Änderung der Planung würde diese Arbeit als sinnlos erscheinen lassen. Von daher wachsen auf beiden Seiten die gegenseitigen Vorwürfe und Anschuldigungen. Zu der schon bekannten Politikverdrossenheit gesellt sich inzwischen die Bürgerverdrossenheit der Politiker gegenüber der Bürgerschaft.

Dabei ist allen Beteiligten klar, dass man das Rad der Entwicklung kaum zurückdrehen kann. Im Prinzip sind sich alle Beteiligten, die Politiker, die Verwaltungsfachkräfte, die Vertreter der Zielgesellschaft und die von politischen Vorhaben betroffene Bevölkerung, darin einig, dass eine Erweiterung der repräsentativen Demokratie durch begleitende Beteiligungsmaßnahmen ein wichtiges Mittel darstellt, um

- einerseits politische Entscheidungen auf eine breitere Grundlage zu stellen und
- andererseits in einer wertpluralen Gesellschaft ein höheres Maß an Zustimmung der betroffenen Menschen zu den sie tangierenden Entscheidungen und Planungen zu bewirken.

Die Bürgerbeteiligungsverfahren können und sollen professionelle Planungsarbeit nicht ersetzen. Sie ermitteln aber Defizite, Potenziale und Wünsche aus der Sicht der Bürgerinnen und Bürger, die für die Planungsarbeit und die politische Entscheidungsfindung der politischen Mandatsträger von elementarer Bedeutung sind. Die Ergebnisse der

Bürgerbeteiligungsverfahren tragen dazu bei, dass Politiker und Planer tragfähige Konzepte entwickeln können. Die meisten Verfahren sind nicht gesetzlich vorgeschrieben, sondern informelle Ergänzungen zu den vorgeschriebenen politischen Abläufen der Entscheidungsfindung. Immer mehr Städte, wie zum Beispiel Heidelberg, Leipzig oder Bonn entwickelten in den letzten Jahren mit den Bürgern Leitbilder, die eine Partizipation schon zu Beginn von Planungen vorsehen und vorschreiben. Von daher ist der Ruf nach mehr Beteiligung in Kommunen und Ländern unüberhörbar und wird auch an vielen Kommunen und Bundesländern schon umgesetzt.

Über das Ziel der stärkeren Einbindung der Bürgerschaft in kollektiv verbindliche Entscheidungen hinaus herrscht aber weitgehend Uneinigkeit darüber,

1. wie umfassend und tiefgreifend das Mandat für die Beteiligung sein darf,
2. wie Gruppen und Individuen für Beteiligungsmaßnahmen ausgewählt werden sollen,
3. welche Themen überhaupt für Beteiligung geeignet sind und
4. wie mit den Ergebnissen von Beteiligungsverfahren zu verfahren sei.

Auf diese Fragen gibt es viele verschiedene Antworten, die zum großen Teil auf unterschiedliche Grundverständnisse über das Wesen und die Anforderungen demokratischer Systeme zurückzuführen sind.

Das hier vorliegende Buch will in dieser Auseinandersetzung um die demokratisch gebotene und verantwortungsvolle Form der Einbindung von Bürgerinnen und Bürgern in politische Entscheidungen wichtige Impulse und eine wissenschaftlich fundierte sowie erfahrungsbasierte Orientierung bieten. Das Augenmerk wurde hier nicht auf eine theoretische Analyse der verschiedenen Konzepte von Demokratie und Beteiligung gelegt. Dies ist an vielen anderen Orten bereits ausführlich geschehen. Der Schwerpunkt dieses Buches liegt vielmehr darin, auf der Basis einiger grundlegender konzeptioneller Überlegungen praxisnahe Verfahren der Beteiligung vorzustellen, ihre Vor- und Nachteile aufzuzeigen und vor allem ihre Eignung für unterschiedliche Fragestellungen und Einsatzbereiche darzulegen. Dazu dient vor allem der zweite Teil des Buches, in dem wichtige Grundelemente von Beteiligungsverfahren anhand von konkreten Fallbeispielen illustriert werden.

Dieses Praxisbuch ist vor allem für eine Leserschaft gedacht, die im kommunalen Umfeld Beteiligungsverfahren plant, organisiert, durchführt, evaluiert oder daran als Mitwirkende aktiv beteiligt ist.

Es richtet sich an Vertreter von Kommunen, Verbänden, Bürgerinitiativen oder auch Unternehmen, die Beteiligungsverfahren in ihren Planungs- und Entscheidungsprozessen einsetzen wollen. Es möchte die Organisatoren und Teilnehmer von kommunalen Entscheidungsprozessen dazu anregen, Verfahren der Bürgerbefragung und Beteiligung passgenau und problemgerecht einzusetzen, und zwar auf der Basis evidenzbasierter Partizipationsforschung, d. h. den Ergebnissen und Empfehlungen liegen genaue Datenanalysen oder bewährte Erfahrungswerte aus der kommunalen Praxis zugrunde. Die beschriebenen Verfahren wurden von Praktikern angewendet und auf Wirksamkeit und Nutzen empirisch geprüft. Dieser Band möchte zudem die Bürgerschaft ermutigen, die Partizipation in den Kommunen stärker einzufordern. Die vorgestellten Beispiele sollen dabei aufzeigen, wie die verschiedenen informellen Verfahren kombiniert und aufgabengerecht eingesetzt werden können.

Danksagung

Wir danken ganz herzlich Eike Vater als Projektleiter der früheren »GTZ« in Georgien (heute »Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ)«), der uns freistellte, einige Teile eines Handbuchs der Bürgerbeteiligung für Georgien, das Christina Benighaus 2008 im Auftrag der GIS zusammenstellte, zu veröffentlichen.

Sehr hilfreich waren auch die Rückmeldungen von Michael M. Pannwitz (boscop) zum Kapitel »Open Space«, in denen er die Feinheiten der Methode vermittelte und Teile des Kapitels Korrektur las, Dr. Jana Bove (Helmholtz Zentrum für Umweltforschung, UFZ Leipzig), und Frank Rehmet von Mehr Demokratie e. V., die zum Kapitel 3 »Verfahren der Bürgerbeteiligung« hilfreiche Kommentare und Hinweise gaben, Mehr Demokratie e. V. Berlin, die uns mehrere Grafiken und Tabellen aus dem Bürgerbegehrensbericht für das Buch zur Verfügung stellten und Ludger Benighaus, der zu allen Kapiteln und zur Struktur des Buches viele hilfreiche Vorschläge eingebracht hat.

Herzlichen Dank an Natalie Heise, Lisa Kastl, Leonie Steckermeier, Caren Moirongo und Sabine Mücke für die Arbeiten zum Layout, das

Korrekturlesen, Sichten der Literatur und ihre Unterstützung, sowie Jürgen Heim vom Wolfgang Metzner Verlag für die Redaktion und Kommentare zu den einzelnen Kapitel des Buches. Robert Meldt hat mit großer Kompetenz das Manuskript begleitet und immer wieder alle Korrekturen zusammengetragen, wir danken ihm herzlich dafür, dass aus dem Buch eine »runde Sache« geworden ist.

Wir möchten uns auch bei den Förderinstitutionen für die Helmholtz-Allianz »Energy-Trans«, dem Bundesministerium für Wissenschaft und Forschung, dem Landesministerium für Wissenschaft und Kunst des Landes Baden-Württemberg, dem Ministerium für Arbeit und Sozialordnung, Familie, Frauen und Senioren Baden-Württemberg, dem Landesgesundheitsamt Baden-Württemberg, der Nationalparkverwaltung Schwarzwald (Ministerium für Ländlichen Raum Baden-Württemberg) und der Helmholtz Gemeinschaft bedanken, die einen Teil der hier vermittelten Ergebnisse durch ihre Finanzmittel unterstützt haben. Vor allem bedanken wir uns bei dem Forschungszentrum für Interdisziplinäre Risiko- und Innovationsforschung der Universität Stuttgart (ZIRIUS), die uns die Drucklegung dieses Buches ermöglicht hat.

Lesehilfe

Dieses Buch ist vor allem als praktische Anleitung und konzeptionelle Hilfestellung für alle geschrieben, die Bürgerbeteiligungsprozesse initiieren, konzipieren und durchführen. Dies können sowohl die kommunalen Verwaltungen und ihre politischen Leiter sein, als auch Investoren, Bürgerinitiativen, Verbände und Vereine, Planungsbüros, Moderatoren, Mediatoren sowie Vertreter der politischen Gremien. Das Buch soll also für Organisatoren, Mitwirkende und Adressaten von Beteiligungsmaßnahmen hilfreich sein.

Es gliedert sich in drei Teile:

- Nach der Einleitung folgt eine konzeptionelle Darstellung der Bürgerbeteiligung und der verschiedenen Formate, mit denen Beteiligungsverfahren praktisch umgesetzt werden können.
- Nach diesem ersten Teil schließt sich eine Übersicht über verschiedene Fallbeispiele an, die nach der Zielsetzung des jeweiligen Projektes und des damit verbundenen Mandats gegliedert sind. Dabei werden Beteiligungsverfahren zur Verbesserung der Wissensgrundlage, zur Abwägung von Vor- und Nachteilen bei der Auswahl von Handlungsoptionen, zur Ausgestaltung von konkreten Planungsvorhaben und zu Konfliktschlichtungen unterschieden. Je nach der Zielvorgabe eines Beteiligungsverfahrens sind auch unterschiedliche Formate und Techniken angesprochen, die in den einzelnen Kapiteln durch Praxisbeispiele illustriert werden.
- Der dritte Teil ist dem Thema Evaluation gewidmet. In der gebotenen Kürze führt er in die Verfahren der Evaluation ein und erläutert, was man mit welchen Verfahren und Techniken der Evaluation erwarten kann.

Eine Zusammenfassung der wichtigsten Erkenntnisse, die vor allem dazu dienen sollen, die passenden Formate für die dazu korrespondierende Fragestellung zu finden, folgt im Schlusskapitel.

In der folgenden Tabelle sind die Inhalte der einzelnen Teile und Kapitel dargestellt.

Einleitung	Bedeutung des Themas »Beteiligung«, Struktur des Buches
Teil A Grundlagen	
1. Warum mehr Bürgerbeteiligung?	Defizite der heutigen politischen Praxis, Erwartungen der Bürgerschaft an Politik, neue komplexe Herausforderungen der Planung
2. Was ist Bürgerbeteiligung?	Rolle der Bürgerschaft bei politischen Planungen; Erwartungen und Realität
3. Verfahren der Bürgerbeteiligung	Unterscheidung zwischen formellen Verfahren wie »Bürgerentscheid« und informellen Verfahren wie »Runde Tische«
4. Kategorisierung der Beteiligungsverfahren	Einführung in unterschiedliche Verfahrenstypen, gegliedert nach Zielsetzung, Funktion, Zielgruppen und konzeptionellem Anspruch
5. Voraussetzungen der Beteiligung	Spielregeln der Beteiligung (je nach Funktion des Verfahrens), Aufteilung nach Inklusion (Wer und was wird einbezogen?) und Schließung (Was ist das Ergebnis einer Beteiligungsmaßnahme und wie kommt es zustande?)
6. Auswahl und Design des Verfahrens	Welche Formate sind für welche Funktionen besonders geeignet? Wie können die einzelnen Formate sinnvoll gestaltet werden?
7. Verfahren für die kommunale Planung	Welche Verfahren und Formate sind vor allem für die kommunale Ebene geeignet?
Teil B Praxisbeispiele	
Praxisbeispiele Vermittlungs-/Wissensdiskurse	Konkrete Fallstudien mit dem Ziel, das Wissen der Bürger für die Planung einzubinden und gleichzeitig die Bürgerschaft transparent und frühzeitig zu unterrichten
Praxisbeispiele Reflexionsdiskurse	Konkrete Fallstudien mit dem Ziel, die Wünsche und Präferenzen der Bürgerschaft auszuloten und diese als wichtige Information in den Planungsprozess einzubeziehen

Praxisbeispiele Gestaltungs-/Handlungsdiskurse	Konkrete Fallstudien mit dem Ziel, Optionen zur Politikgestaltung gemeinsam mit der Bürgerschaft zu generieren und zu bewerten.
Praxisbeispiele Konfliktlösungsdiskurse	Konkrete Fallstudie mit dem Ziel, einen Konflikt in der Bürgerschaft unter Einbezug von Elementen der Mediation zu lösen
Teil C Evaluation	
Evaluation von Formaten und Verfahren	Einführung in die prozessbegleitende Evaluation von Verfahren
Praxisbeispiel Evaluation von Beteiligungsmaßnahmen	Wirkungsformate von Evaluation durch Methoden der empirischen Sozialforschung
Teil D Fazit: Praxis-Tipps	
Lehren aus den Fallstudien	Was ist besonders wichtig bei der Planung eines Beteiligungsverfahrens?
Kurz und knapp: Das Vorgespräch für ein Beteiligungsverfahren	11 Fragen für die Konzeption von Beteiligungsverfahren
Fazit	

Erkläre mir und ich werde vergessen.
Zeige mir und ich werde mich erinnern.
Beteilige mich und ich werde verstehen.

*Chinesisches Sprichwort,
wahrscheinlich Konfuzius 551–479 v. Chr.*

Teil A Grundlagen

Christina Benighaus und Ortwin Renn

1. Warum mehr Bürgerbeteiligung?

»Je abgehobener die Politiker, desto höher die Zäune« (O. V. 2014) – dieser Spruch prangt am Bauzaun des Projektes »Stuttgart 21«.

Kaum ein Thema hat in Deutschland in den letzten Jahren so viel Aufsehen erregt wie der Protest der Stuttgarter Bürgerinnen und Bürger gegen den Ausbau des Hauptbahnhofes. Allein die Tatsache, dass ein Entschluss auf demokratischem Wege zu Stande gekommen ist, reicht für die Akzeptanz einer Entscheidung nicht aus. Dies haben offenkundig die Proteste gegen große Bauvorhaben, allen voran »Stuttgart 21«, gezeigt. Die Auseinandersetzungen um den geplanten Stuttgarter Bahnhofsumbau sind nur die Spitze des Eisberges einer wachsenden Entfremdung zwischen Vertretern und Vertretenen, zwischen Politik und Bürgerschaft, zwischen Entscheidungsträgern und Entscheidungsbetroffenen.

An schwierigen politischen Themen und Aufgaben, bei denen eine bessere Abstimmung zwischen politischen Entscheidungsträgern und der betroffenen Bürgerschaft unbedingt erforderlich ist, mangelt es auch in Zukunft nicht. Wie können Kommunen am besten die weiterhin nach Deutschland strömenden Flüchtlinge unterbringen und in die Gemeinde integrieren? Wie können die Anforderungen an eine Energiewende hin zu erneuerbaren Energien praktisch umgesetzt werden? Wie können Kommunen mit den Auswirkungen des demographischen Wandels besser umgehen? All diese Fragen lösen sich nicht von selbst, sondern setzen eine enge Kooperation von Gemeindeverwaltung, politischen Mandatsträgern, kommunalen Organisationen (den sog. Stakeholder) und den Bürgerinnen und Bürgern vor Ort voraus. Zurzeit sind

wir in vielen Kommunen meilenweit von solch einer kooperativen Kultur entfernt. Misstrauen und gegenseitige Beschuldigungen, sogar in Einzelfällen offene Protestausbrüche, kennzeichnen die gegenwärtige Lage.

Nahezu alle Protestbewegungen der jüngsten Jahre weisen drei typische Merkmale auf (vgl. ähnliche Auflistung in: Brettschneider 2013: 320; Butzlaff et al. 2013: 84 ff.; Walter 2013: 323):

Von den Bürgerinnen und Bürgern wird erwartet, dass sie zu Gunsten eines angeblichen gemeinschaftlichen Nutzens auf persönliche Annehmlichkeiten verzichten und zumindest vorübergehend eine Verschlechterung ihrer Lebenssituation akzeptieren. Bezogen auf Stuttgart 21 sind dies vor allem die Begleiterscheinungen einer Großbaustelle mit Lärm, Schmutz und Verkehr.

Der angebliche Gemeinnutzen ist umstritten: In einer globalisierten und individualisierten Gesellschaft fällt es den staatlichen und privaten Planern von größeren Vorhaben immer schwerer, den Gemeinnutzen für alle überzeugend darzustellen. Im Gegensatz zur häufig geäußerten Meinung, dies sei ein typisches Problem der Kommunikation, ist die mangelnde Überzeugungskraft von gemeinwohlorientierten Projekten symptomatisch für Gesellschaften mit hoher Wertpluralität. Ob Stuttgart wirklich einen Tiefbahnhof mit durchgehenden Zügen für das Gemeinwohl braucht, ist zwischen den Befürwortern und Gegnern höchst umstritten. Da hilft keine noch so ausgefeilte Kommunikation, um die eine oder andere Partei auf die eigene Seite zu ziehen.

Das Verfahren der Entscheidungsfindung wird von den unmittelbar betroffenen Bürgerinnen und Bürgern als intransparent, undurchschaubar oder sogar als korrupt empfunden. Der Eindruck von Intransparenz und Täuschung steigt mit der Komplexität und Pluralität politischer Planungsprozesse. Am Stuttgarter Bauzaun wimmelt es geradezu von Plakaten, auf denen der Vorwurf der arglistigen Täuschung der Bevölkerung erhoben wird. Die Entscheidungsfindung zum Projekt »Stuttgart 21« wird von einem Großteil der Bürger als illegitim angesehen, obwohl bis auf die Grünen alle im Landtag vertretenen Parteien das Projekt befürwortet hatten und dies weiterhin tun. Ein wesentliches Kennzeichen des Verhältnisses von Bürgerschaft und Staat besteht also in der wachsenden Kluft zwischen Legalität und empfundener Legitimität.

Drei Merkmale von Protestbewegungen
Gemeinschaftlicher Nutzen steht über den persönlichen Annehmlichkeiten
Gemeinnutzen ist umstritten
Verfahren der Entscheidungsfindung wird als intransparent, undurchschaubar oder interessengeleitet empfunden

Angesichts des wachsenden Protestes gegen staatliche und auch private Großprojekte werden von Planern und Politikern händeringend Experten gesucht, die durch eine bessere Kommunikation und eine Versachlichung des Dialogs eine breite Akzeptanz für diese Projekte schaffen sollen. Das Problem liegt jedoch in der Sache selbst und den veränderten sozialen und politischen Begleitumständen und nicht unbedingt in der fehlenden Kommunikation und dem Dialog mit der Bürgerschaft.

In der Regel gelingt es Experten nicht, durch Kommunikation und Dialog mehr Akzeptanz zu schaffen. Denn die Akzeptanzverweigerung spiegelt nicht einen Mangel an kommunikativer Kompetenz wider, sondern entpuppt sich als ein nachvollziehbares Reaktionsmuster auf schwer verständliche, in ihrer Begründung angreifbare und in ihren Auswirkungen ambivalente Planungsvorhaben (siehe zum Beispiel für Stuttgart 21: Göschel 2013: 169 oder für Umweltkonflikte: Wiedemann 2010: 198 f.).

1.1 Akzeptanz von Großprojekten in der Bevölkerung

Akzeptanz bei Großprojekten wie »Stuttgart 21« erfordert nicht unbedingt eine positive Einstellung oder Befürwortung der geplanten Vorhaben. Man kann Akzeptanz aufteilen in drei Stufen der Zustimmung: Toleranz; positive Einstellung und aktives Engagement (oder auch »Involvement« genannt).

Akzeptanz von Großprojekten
Stufe 1: Toleranz von Planungsvorhaben
Stufe 2: positive Einstellung zum Planungsgegenstand
Stufe 3: Aktives Eintreten für das Planungsvorhaben

Im ersten Falle unternehmen die Bürgerinnen und Bürger nichts gegen Planung und Bau entsprechender Anlagen, auch wenn sie diese ablehnen (Stufe 1). Diese Toleranz kann entstehen, weil man das Thema als nicht signifikant genug einschätzt, um sich damit auseinanderzusetzen, oder man glaubt, ohnehin nichts bewirken zu können. Die meisten Infrastrukturprojekte werden nicht mit Begeisterung angenommen. Für die politische Umsetzung von Planungen reicht es in der Regel aber aus, wenn die davon betroffenen Menschen die damit verbundenen Maßnahmen und Anlagen in ihrem Lebensumfeld tolerieren.

Allerdings ist es für die Dynamik der Diskussion und für die Initiierung von Lernprozessen in einer Kommune von zentraler Bedeutung, dass es dort auch Vertreter und Vertreterinnen mit einer positiven Einstellung (**Stufe 2**) sowie engagierte Bürgerinnen und Bürger gibt, die sich für die Umsetzung der geplanten Maßnahmen aktiv einsetzen (**Stufe 3**).

Eine positive Einstellung und ein aktives Engagement sind für die konkrete Umsetzung eines geplanten Vorhabens förderlich, aber im Sinne der Akzeptanz reicht es aus, wenn die geplante Neuerung toleriert wird.

Damit eine einschneidende Veränderung im eigenen Lebensumfeld zumindest toleriert wird, sind vier Voraussetzungen zu erfüllen¹:

¹ Die folgenden vier Schlüssel motive für die Auswahl von Informationen finden sich in dieser Form nicht in der Literatur, sondern sind Reflektionen aus mehreren Traditionen. Zum einen der stärker nutzenorientierten Tradition der »Value-Expectancy« und zum anderen der Tradition des symbolischen Interaktionismus, die eher an symbolischen und identitätsstiftenden Motiven orientiert ist. Dazu zwei Quellen: Roesse/Sherman 2007, sowie für den symbolischen Interaktionismus: Rose 1973, sowie das amerikanische Original: Blumer 2008: 78 ff. Eine ähnliche Zusammenstellung, wie sie oben vorgenommen wurde, findet sich bei: Fiske, S. F. 2010: 89 ff. Susan Fiske benennt die folgenden Grundmotive: »Understanding« (entspricht Orientierung), »Controlling« (kommt dem Konzept der Selbstwirksamkeit nahe) und »Self-Enhancing« (Identitätentfaltung). Seltsamerweise kommt bei ihr der Nutzen nicht vor, der zweifellos ein wichtiges Motiv darstellt. Für kollektive Handlungen vgl. van Zomeren et al. 2008. Die hier vorgenommene Zuspitzung auf vier Akzeptanzbedingungen findet sich auch in Renn (Renn 2014: 536 ff.)

1.1.1 Orientierung und Einsicht

Liegt die Einsicht in die Notwendigkeit einer politischen Entscheidung vor und steht man hinter den mit diesem Beschluss angestrebten Zielen und Mitteln, dann ist eher mit Akzeptanz auch belastender Maßnahmen zu rechnen. Nehmen wir nochmals das Beispiel »Stuttgart 21«: Wenn die Anwohner den Eindruck haben, dass der neue Tiefbahnhof wirtschaftlich tragfähig und verkehrspolitisch vorteilhaft ist, werden diese dem Projekt wahrscheinlich zustimmen. Bezweifeln sie diese Aussichten, ist eher nicht mit einer Zustimmung zu rechnen. Damit sich Menschen aber vorstellen können, was sie bei komplizierten Entscheidungen zu erwarten haben, benötigen sie Informationen über die Entscheidungsoptionen und den Entscheidungsprozess. Jeder will wissen, was er von den öffentlichen Planungen in Zukunft zu erwarten hat und was auf ihn zukommt. Dazu gehört auch die Frage, ob Alternativen verfügbar sind und, wenn ja, warum diese nicht gewählt wurden. Gleichzeitig verlangen die Bürger und Bürgerinnen eine transparente, das heißt nachvollziehbare Argumentation, wenn es um die Begründung von Entscheidungen geht (Sztomka 2010: 287).

1.1.2 Selbstwirksamkeit

Menschen neigen dazu, Eingriffe in ihre Lebenswelt abzulehnen, wenn sie damit die Vorstellung assoziieren, dass ihr Freiheitsspielraum und ihre Souveränität über ihre Lebensgewohnheiten negativ beeinträchtigt werden könnten. Beispielsweise empfinden Menschen einen Eingriff in ihre unmittelbare Umgebung oder in ihre Alltagsabläufe als eine unzulässige Beeinträchtigung ihrer Souveränität. Je mehr also eine Maßnahme den Eindruck verschafft, den Freiheitsspielraum einzuengen, desto eher ist mit mangelnder Akzeptanz zu rechnen.

Das Argument der Selbstwirksamkeit gilt aber auch für den Entscheidungsprozess selber. Nur hier verkehrt sich das Argument: Hat man den Eindruck, dass die eigenen Handlungsmöglichkeiten zur Veränderung oder sogar Verhinderung der zur Abstimmung stehenden Entscheidung so eingeschränkt sind, dass sie selbst bei höchstem Einsatz

nichts bewegen können, dann erfolgt eine Toleranz der Maßnahmen auf der Basis einer fatalistischen Grundeinstellung.²

Im Fall »Stuttgart 21« würde das bedeuten, dass Anwohner, die nicht daran glauben, dass ihr Engagement irgendetwas zustande bringen könnte, mit den Achseln zucken und zur Tagesordnung zurückkehren. Erst wenn man sich sicher ist, das eigene Handeln könne an dem Entscheidungsvollzug etwas ändern, greift man zu einer öffentlich wirksamen Form der Akzeptanzverweigerung. Daraus kann sich ein paradoxer Zustand ergeben: Je mehr Menschen durch Zugeständnisse und Partizipationsangebote die Möglichkeit erhalten, an den Planungen mitzuwirken, desto größer wird das Zutrauen in die eigene Selbstwirksamkeit und desto mehr müssen die Politiker und Verwaltungen mit öffentlich wirksamer Akzeptanzverweigerung rechnen. Die Protesthaltung wird, zumindest zu Beginn solcher Maßnahmen, in der Regel erst einmal ansteigen. Mit Angeboten zur Partizipation weckt man also »schlafende Hunde«, die ermutigt werden und glauben, dass ihr »Bellen« Wirkung zeigen kann. Das Wissen um diesen Mobilisierungseffekt sollte jedoch nicht dazu verleiten, auf das Verfahren der Partizipation zu verzichten, um die Bevölkerung ruhig zu halten, denn Fatalismus zerstört Vertrauen und vergrößert die Politikverdrossenheit (Huth 2004: 84, 242 ff.). Daher ist es im Interesse der Politik und der Behörden, die Selbstwirksamkeit der betroffenen Menschen zu stärken und auf eine ausbalancierte Form der Partizipation zu achten. Partizipation, dort wo sie angebracht ist und gewünscht wird, entfaltet ihre Selbstwirksamkeit.

1.1.3 Positive Nutzen-Risiko-Bilanz

Die Akzeptanz einer Entscheidung ist umso eher zu erwarten, je mehr die geplanten Konsequenzen einem selbst oder den Gruppen und Individuen zugutekommen, die man besonders schätzt. Glaubt beispiels-

² Man kann den Begriff der Akzeptanz auch auf »echte« Zustimmung beschränken und ihn dann von dem Phänomen der Duldung durch Fatalismus absetzen, wie Carsten Ullrich das vorschlägt. Im Zusammenhang mit der Annahme politischer Entscheidungen erscheint diese Differenzierung wenig hilfreich. Denn es ist oft schwer zu entscheiden, ob man etwas duldet oder positiv annimmt. Das Resultat ist zudem das gleiche. Aus diesem Grunde wurde hier ein umfassender Akzeptanzbegriff gewählt. Siehe: Ullrich, 2008: 26.

weise der Stuttgarter Anwohner, dass der Bahnhof für ihn selbst oder seine Familie und Freunde Vorteile bietet, dann kann er sich eher mit der Umsetzung des Projekts anfreunden. Akzeptanzfördernd ist also der Nutzen für die eigene Familie und den Bekanntenkreis. Wenn in den Augen der betroffenen Bürgerinnen und Bürger auch das Allgemeinwohl gestärkt wird, ist ebenfalls mit einer höheren Akzeptanz zu rechnen. Den betroffenen Personen ist es besonders wichtig zu erfahren, ob sie selber oder andere nahestehende Personen eine positive Nutzen-Risiko-Bilanz von dem Vorhaben erfahren werden. Ohne Informationen über Risiko und Nutzen kann man die Wünschbarkeit der zur Entscheidung stehenden Optionen kaum beurteilen (siehe Deutsche Akademie der Technikwissenschaften, Acatech 2011: 7). Zur Nutzen-Risikobilanz gehört auch die Wahrnehmung eines geringen oder zumindest akzeptablen Risikos. Dabei sind die Risikoabschätzungen vieler Experten und die Risikowahrnehmungen der Laien oft wenig kongruent (Renn 2014: 301ff.). Da Planungsbehörden eher den Experten Glauben schenken und die Befürchtungen der Anwohner als »emotional« oder »irrational« einstufen, kommt es häufig zu Konflikten und dann zur Akzeptanzverweigerung.

1.1.4 Identität

Je mehr man sich mit einer Maßnahme emotional identifizieren kann, desto größer ist die Akzeptanzbereitschaft. Glaubt man beispielsweise, dass sich der neue Bahnhof harmonisch in das Stadtbild einfügt und dadurch ein für alle attraktiver öffentlicher Raum entsteht, wird man zu dem Neubau eine positive Haltung entwickeln. Im Rahmen politischer Entscheidungen, vor allem im Bereich Infrastruktur und Siedlungsplanung, sind also die Informationen von Bedeutung, die den Anwohnern helfen, den Stellenwert der Entscheidung für die weitere Entwicklung des eigenen Umfeldes zu erfassen und die Passgenauigkeit des geplanten Vorhabens in den vertrauten Lebenskontext zu beurteilen (Mose 2009: 18 f.).

Vier Akzeptanzbedingungen für Toleranz oder Zustimmung zu einem Planungsvorhaben
1. Orientierung und Einsicht: Vorhaben ist notwendig
2. Selbstwirksamkeit: Vorhaben schränkt meine Handlungsfreiheit nicht ein
3. Positive Risiko-Nutzen Bilanz: Die Vorteile für mich und diejenigen, die ich wertschätze, überwiegen die Risiken
4. Emotionale Identität: Das Vorhaben passt in meinen Lebensraum und meine Lebenswelt

Bei allen vier Bedingungen für die Akzeptanz neuer Technologien, Infrastrukturvorhaben oder Planungsmaßnahmen finden wir große Defizite in Deutschland. Oft sind alle vier nicht oder nur teilweise erfüllt, in der Regel mindestens zwei. So ist es auch nicht verwunderlich, dass die Politikverdrossenheit in Deutschland zunimmt. Sie ist ein wichtiges Indiz für die zunehmende Kluft zwischen kollektiven Steuerungsorganen und den Gruppen und Individuen, die von den Entscheidungen dieser Organe betroffen sind (Fuchs 2002).

1.2 Akzeptanzkriterien – wie erreichen wir sie?

Beschwichtigungsversuche und Kosmetik durch Inszenierung von Politikdialogen reichen nicht aus, um ein wirksames Zeichen gegen Akzeptanzverweigerung zu setzen. Aufgrund der ständig steigenden Komplexität und Unübersichtlichkeit der Folgen staatlichen Handelns und Entscheidens und der Beobachtung einer galoppierenden Politikverdrossenheit bei hoheitlicher Durchsetzung von Vorhaben sind Änderungen in der Planungskultur und den Entscheidungsprozessen für kollektiv verbindliche Regelungen unerlässlich.

Was kann man tun, um die vier Akzeptanzkriterien besser zu erfüllen?

1.2.1 Bessere Kommunikation

Die erste Antwort auf diese Frage lautet: eine »**bessere Kommunikation**«. Sie ist immer besser als die Alternative »schlechte Kommunikation«, jedoch keineswegs ausreichend, um als Mittel gegen Politikverdrossenheit zu wirken. Kommunikation in Planungsprozessen ist dar-

auf ausgerichtet, den betroffenen Menschen eine vorab bestimmte Lösung näher zu bringen, sie davon zu überzeugen. Wenn aber nur nachvollzogen werden darf, was andere schon entschieden haben, dann sind die Akzeptanzbedingungen »Selbstwirksamkeit« und »Identifikation« selten erfüllt. Kommunikation kann sicherlich die Einsicht in die Notwendigkeit einer Maßnahme fördern (sofern diese auch wirklich gegeben ist) und auch gezielt Nutzen und Risiko einer Maßnahme verdeutlichen. Aber sie wird es kaum schaffen, den Freiheitsspielraum der betroffenen Menschen positiv zu beeinflussen oder die emotionale Identifikationsmöglichkeit zu stärken.

1.2.2 Mehr Beteiligung

Dagegen geht die zweite Antwort auf diese Frage »mehr Beteiligung« von offenen Planungsprozessen aus und überlässt es innerhalb der gesetzlichen und planerischen Grenzen den in den Prozess einbezogenen Bürgerinnen und Bürgern, auf der Basis der eigenen Vorstellungen und Bewertungen Planungsoptionen zu schaffen und zu bewerten. In dem Moment, in dem Entscheidungsbetroffene zu Entscheidungsträgern werden, wird Identität bereits durch das Verfahren geschaffen. Mehr Freiheitsspielraum durch den Einbezug vielfältiger Entscheidungsoptionen und mehr Möglichkeiten der Anpassung an regionale oder lokale Gegebenheiten und Selbstbilder sind wichtige Komponenten der Selbstwirksamkeit und Identifikation, die mit Beteiligung verbunden sind.

1.2.3 Offenheit und Transparenz

Beteiligungsverfahren versprechen also ein höheres Maß an Akzeptanz für die Lösungsvorschläge, die von den Betroffenen selbst erarbeitet wurden (vgl. Arvai 2003: 281; González et al. 2008: 304). Dies setzt aber eine »**Offenheit der Planung**« voraus. Ohne ausreichende Freiräume für die Beteiligungsmaßnahmen führt eine inszenierte oder auf kosmetische Änderungen beschränkte Beteiligung nur zu mehr Frustration und Vertrauensverlusten gegenüber Politik und Behörden, vor allem, wenn die Teilnehmer merken, dass ihr Votum nicht in den Entscheidungsprozess einfließt (Renn 2008: 318 ff.).

Um es pointiert zu sagen: Wer nur Akzeptanz für eine bestimmte Maßnahme oder eine bestimmte Planung erreichen will, sollte nicht

auf Bürgerbeteiligung setzen. Bürgerbeteiligung benötigt Offenheit und Freiraum der Planung. Anderenfalls hilft nur, überzeugend zu kommunizieren und zu hoffen, dass der Bürger einsichtig ist, einen Nutzen erkennt und sich nicht frustriert abwendet. Gibt es Möglichkeiten, neue Optionen aufzunehmen, vorhandene Optionen neu zu beurteilen und zu einer Neuausrichtung der Planung zu kommen, dann ist die Beteiligung der Öffentlichkeit, vor allem der von den Maßnahmen direkt betroffenen Bevölkerung, der erfolgversprechende Weg.

Maßnahmen zur Verbesserung der Akzeptanz
Gezielte, adressatengerechte Kommunikation
Mehr direkte Beteiligungschancen
Offenheit für neue Optionen und Transparenz

1.3 Vorteile von Bürgerbeteiligung bei politischen Planungen und Entscheidungen

Es gibt also eine Reihe von Gründen für die Ausweitung von Beteiligungen, die hier noch einmal systematisch zusammengefasst werden:

Entscheidungen, die partizipative Elemente umfassen, haben das Potenzial, Transparenz und Akzeptanz zu fördern. Darüber hinaus können sie aber auch die *Qualität der Entscheidung verbessern*, indem sie das Erfahrungswissen der Bürgerinnen und Bürger einbeziehen (Fülgraff 1993: 123; Renn et al. 1995: 6). Vor allem tragen Beteiligungsprozesse dazu bei, das vorhandene *lokale Wissen*, die *lokalen Ressourcen* und die *lokalen Entwicklungsmöglichkeiten* in den Planungsprozess einzubringen.

Mit einer Vielzahl ortsnaher Beteiligungsverfahren verbessert sich auch die *Robustheit des gesamten Systems*. Großflächige Planung scheitert oft daran, dass ein Glied in der langen Kette der aufeinander bezogenen Maßnahmen ausfällt oder übersehen wurde. Mit vielen kleinen, dezentralen Initiativen wird ein *Netzwerk von Aktivitäten* geschaffen, das durch seine Vielseitigkeit auch größere Widerstandskraft gegenüber Rückschlägen erzeugt.

Die frühzeitige Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern am Planungs- und Entscheidungsprozess erlaubt, das zukünftige Verhalten der betroffenen Bürgerinnen und Bürger mit in den Planungsprozess

einzubeziehen. Damit erfolgt eine Kopplung zwischen eigenem Verhalten und den kollektiven Planungen oder politischen Entscheidungen. So können Beteiligungsverfahren bei den teilnehmenden Personen – und über die Verbreitung ihrer Ergebnisse auch bei einem größeren Personenkreis – *Lernprozesse auslösen*, die zu einem veränderten, zum Beispiel zu einem energie-effizienteren Verhalten führen, wenn es etwa um die Umsetzung der Energiewende geht.

Können sich Bürger in die Planungen einbringen, engagieren sie sich auch dafür, dass die Entscheidungen problemgerecht und zügig umgesetzt werden. Ein positives Engagement zum Wohle des gemeinsamen Vorhabens führt zudem zu einer größeren emotionalen Identifikation mit der Maßnahme. Häufig reißt es auch die Bürgerinnen und Bürger mit, die sich bisher noch nicht mit der Entscheidung anfreunden konnten. Beteiligung bietet *Raum für Austausch und bürgerschaftliches Engagement*.

Schließlich schafft lokale Beteiligung den *Raum für neue Geschäfts- und Organisationsmodelle*, etwa kommunale Genossenschaften für die Errichtung und den Betrieb von Infrastrukturanlagen (wie etwa Windparks), sowie für eine optimale Einbindung der jeweiligen Planungen in die vorhandene Siedlungs- und Kommunalkultur.

Gründe für mehr Bürgerbeteiligung
Verbesserung der Entscheidungsqualität durch mehr Wissensangaben
Erhöhung der Robustheit der Entscheidung (alle Argumente ausgetauscht)
Verbesserung der demokratischen Kultur durch Einbezug betroffener Bürger
Initiierung von kreativen Lernprozessen
Raum für gegenseitigen Austausch und bürgerschaftliches Engagement
Größere Akzeptanz der Entscheidung in der Bevölkerung
Neue Organisations- und Geschäftsmodelle (wie etwa Genossenschaften)

1.4 Probleme und Nachteile von Beteiligungsverfahren

Natürlich sind mit Beteiligungsverfahren auch Probleme und Nachteile verbunden. Der Erfolg in Form einer Einigung über die zur Diskussion stehenden Optionen ist nicht garantiert. Die Anschlussfähigkeit einzelner kommunaler Lösungen an überregionale Erfordernisse muss

durch eine übergeordnete Planung sichergestellt sein (vgl. Renn 2008: 811; Renn/Webler 1998: 63; Bora/Hausendorf 2006). Bei einer entsprechenden Gestaltung der Beteiligungsverfahren lassen sich aber diese Probleme zumindest abmildern, wenn nicht sogar lösen.

Die bisherigen Beteiligungsverfahren kommen in der Regel viel zu spät und sind meist auf das Instrument der Anhörung beschränkt. Anhörungen sind aber gerade die Instrumente, die am wenigsten den Regeln einer fairen Beteiligung genügen. Was also benötigt wird, ist eine Anpassung und Modernisierung der gängigen Verfahrensregeln und die beherzte und mutige Bereitschaft der Politiker und Verwaltungen, den Vertretern der Zivilgesellschaft und der Bürgerschaft diese Aufgaben zuzutrauen. Wie dies im Einzelnen geschehen kann, wird in den kommenden Kapiteln erläutert.

Dabei werden wir zunächst auf die unterschiedlichen Verfahren der Beteiligung eingehen und vor allem zwischen den formellen und informellen Verfahren unterscheiden. Innerhalb der informellen Verfahren werden wir dann unterschiedliche Formate vorstellen, die je nach Zielsetzung, Funktion, Zielgruppe oder Ausgangskonzept differenziert werden können. Wie man diese Formate dann konkret in die Praxis umsetzt, ist das Thema der Kapitel 5–7, mit denen dieser erste Teil der theoretischen Annäherung an Beteiligungsverfahren abschließt.

2. Was ist Bürgerbeteiligung?

Bürgerbeteiligung oder Partizipation ist heute in aller Munde. Keine Kommune oder Stadt kann es sich mehr erlauben, die Bürgerschaft von neuen Bauvorhaben oder der Planung von Großprojekten auszuschließen. Die »Lehren vom Stuttgarter Hauptbahnhof« wirken noch deutlich nach. Ein noch vor einigen Jahren übliches Vorgehen, Pläne im kleinen Kämmerchen zu schmieden und erst im Anschluss daran der stauenden Bürgerschaft die Pläne zu erläutern und sie dafür zu begeistern, sind aus den Gedanken der Planer größtenteils verschwunden. Im Gegenteil: In vielen Gemeinden und Städten in Deutschland wird intensiv darüber nachgedacht und reflektiert, wie Bürgerinnen und Bürger stärker als Berater in die Planungen einbezogen werden können.

Aber auf welcher Grundlage soll denn die Bürgerschaft einbezogen werden? Ist nicht unsere Demokratie auf Delegation von Verantwortung im Rahmen der repräsentativen demokratischen Verfassung an-

gelegt? Sind Bürgerinnen und Bürger dann Konkurrenten zu den Mandatsträgern in den Parlamenten?

2.1 Kollektive Entscheidungen in der Demokratie

Um diese Fragen anzugehen, ist es notwendig, die Natur politischer Entscheidungsfindung etwas näher zu beleuchten. Politische Entscheidungen sind im weitesten Sinne kollektive Einigungen über eine ethisch gerechtfertigte und wünschenswerte Zukunft. Sie umfassen immer zwei grundsätzliche Elemente: Wissen über Zweck-Mittel Beziehungen und eine Beurteilung der Wünschbarkeit der Folgen, die mit jeder Handlungsoption verbunden sind.

Komponenten von Entscheidungen
Wissen über die zu erwartenden Konsequenzen, die mit jeder Entscheidungsoption verbunden sind
Urteil über die persönliche und soziale Wünschbarkeit der erwarteten Folgen einer jeden Option (Präferenz)

Das gilt für einfache wie für komplexe politische Entscheidungen. Wer ein Stück Schokolade vor sich liegen hat, weiß, dass zwei Optionen bestehen: essen oder liegen lassen. Im ersten Fall entsteht zwar ein Genuss, aber möglicherweise auch ein Gewichtsproblem. Im zweiten Fall ist es genau umgekehrt. Jetzt liegt es daran, wie man Genuss und Risiko der Gewichtszunahme gegeneinander abwägt – gleichgültig ob emotional oder rational.

Das erste Element, *Wissen um Ursache-Wirkungsketten*, ist eine Frage der Expertise oder der Sachkenntnis. Damit verbindet man eine Person, eine Personengruppe oder Institution, die den für die Entscheidung relevanten Wissensschatz beherrschen. Relevantes Wissen muss nicht unbedingt auf systematischen und theoriegeleiteten Erkenntnissen beruhen. Für bestimmte Fragen sind auch anekdotisches Wissen und die berühmte Spürnase erfahrener Politiker bedeutsam. Aber für Entscheidungen mit einem erheblichen Risikopotential und der Möglichkeit weitreichender Nebenfolgen ist es geradezu lebenswichtig, die besten Expertisen verfügbar zu haben.

Das zweite Element von Entscheidungen, Urteile über die Wünschbarkeit von Optionen und deren Folgen, ist dagegen nicht auf Wissen

bezogen. Sie beziehen sich auf moralische Normen und soziale Werte, d. h. auf Beurteilungen der ethischen Begründbarkeit der Handlungen (Normen) und der sozialen Präferenzen dieser Handlungen oder Konsequenzen in einer wertpluralistischen Gesellschaft.

Die zwei Komponenten von Urteilen zur Wünschbarkeit von Handlungsfolgen
Moralische Normen und Werte, die über das eigene Individuum hinaus Wirksamkeit beanspruchen
Individuelle und soziale Präferenzen (Vorlieben)

Normen und Werte beziehen sich nicht nur auf die erwarteten Konsequenzen von Handlungen, sondern auch auf die moralische Qualität der Mittel, um ethisch gerechtfertigte und sozial wünschenswerte Ziele zu erreichen.

Was ethisch gerechtfertigt ist, lässt sich in der Regel nur im diskursiven Wettstreit aller Mitglieder eines Sozialsystems auf der Basis begründbarer Argumentation über das kollektiv verbindliche »gute« Leben festhalten.

Was sozial präferiert wird, ist dagegen eine Frage individuellen Ermessens; bei kollektiven Entscheidungen müssen die verschiedenen Werte und Präferenzen für erwartete Handlungsfolgen miteinander abgestimmt werden.

Anders als bei Sachwissen, wo es zumindest ansatzweise gelingen kann, mit Hilfe von methodologischen Regeln falsche von richtigen Aussagen zu trennen, sind zur Beurteilung der Wünschbarkeit von Maßnahmen oder Entscheidungsalternativen allgemeingültige Regeln wesentlich schwieriger aufzustellen. Konkurrierende allgemeinverbindliche Maßstäbe bedeuten aber nicht Willkür: Ordnungsregeln der Konsistenz (innere Widerspruchsfreiheit), der Kohärenz (logisch korrekte Ableitungen) und der Verallgemeinerungsfähigkeit (Was du nicht willst, dass ich Dir tu, das füge auch keinem anderen zu) behalten auch bei normativen und wertbezogenen (evaluativen) Aussagen ihre Gültigkeit. Zudem binden Normen in Form von gesetzlichen Vorschriften individuelles und kollektives Handeln.

Sofern die ethische Berechtigung und die soziale Wünschbarkeit von Handlungsoptionen durch verbindliche Wertentscheide der Vergangenheit festgelegt worden sind, können Entscheidungen aufgrund von Sachwissen und juristischer Expertise getroffen werden. Zum Beispiel sind gesetzliche Grenzwerte im Emissionsschutz kollektive Festlegun-

gen über den Grad an Gefährdung oder das Risiko, was der Allgemeinheit noch gerade zugemutet werden darf. Man muss also nicht bei jeder Emission entscheiden, welche Folgen damit verbunden sind und wie wünschbar diese Folgen in der Abwägung von Nutzen und Risiken sind.

In vielen Fällen fehlen aber solche klaren Handlungsanweisungen, da Gesetze in der Regel allgemeine und vor allem im Bereich der kommunalen und überregionalen Planung auslegbare (etwa durch unbestimmte Rechtsbegriffe) Vorschriften umfassen. Insofern muss normative und evaluative Bewertung von Optionen durch Rückgriff auf die jeweils begründbaren Regeln und herrschenden Präferenzen beurteilt werden.

Die Frage ist: wer kann diese Beurteilung am besten durchführen?

2.2 Grenzen der repräsentativen Demokratie

Immer wieder wird bei der Beantwortung dieser Frage auf das Mehrheitsprinzip hingewiesen. Sind es nicht die gewählten Volksvertreter, die in ihrer Mehrheit beschließen, welche Werte zur Beurteilung der Wünschbarkeit von Optionen zur Anwendung kommen sollen? Würde Betroffenheitsdemokratie nicht zu einer Aufweichung der repräsentativen Demokratie führen? Beide Fragen verraten, dass das Prinzip demokratischer Willensbildung nicht richtig eingeschätzt wird.

Die beiden Grundprinzipien der liberal-demokratischen Grundordnung sind die Souveränität des Individuums, im Rahmen der politischen Ordnung seine eigenen Präferenzen ausleben zu können, und die Gleichstellung aller Individuen bei der Bestimmung kollektiv verbindlichen Handelns auf der Basis konsensfähiger Normen und aushandelbarer, kollektiver Präferenzen bzw. Interessen.

Demokratische Grundprinzipien
Souveränität des Individuums
Gleiche Chancen und Pflichten für jedes Individuum
Prinzipieller Konsens über die Prozesse zur Festlegung von Regeln und Normen

Sofern Handlungen von Individuen keine Auswirkungen auf andere Individuen haben oder diese direkt den Handlungen zustimmen (etwa durch einen Vertrag oder Tausch), ist es allein die Aufgabe kollektiver

Institutionen, die Spielregeln von Vertrag und Tausch und die Chancengleichheit der am Tausch beteiligten Personen zu überwachen.

Weder die Mehrheit des Parlaments noch die Mehrheit des Volkes hat das Recht, der Minderheit Optionen aufzuzwingen, die von den Vertretern dieser Minderheit nicht gewollt sind.

Würde man an diesem Prinzip rütteln, dann gäbe es keine Privatautonomie, Gemeindeautonomie, keinen Föderalismus und keinen Minderheitenschutz mehr. Dieses Prinzip ist in der sozial abgedeckten Marktordnung am besten verwirklicht.

Anders sieht es bei Handlungen von Individuen oder Gruppen aus, die Auswirkungen auf andere haben. In diesem Falle muss sichergestellt werden, dass die von den Auswirkungen betroffenen Gruppen in ihren eigenen Rechten und Präferenzen nicht eingeschränkt werden.

Im Idealfall geschieht dies durch explizite Zustimmung. Häufig ist aber der Kreis der Betroffenen nicht eindeutig bestimmbar oder es klafft eine Schere zwischen dem Kreis der Nutznießer und der Risikoträger. Je diffuser die Betroffenheit, desto bedeutsamer sind repräsentative Entscheidungsformen, die quasi als Ersatz für die fehlende Bestimmbarkeit der Betroffenen Wünschbarkeit beurteilen.

Schließlich gibt es noch kollektive Güter, wie Sicherheit und saubere Umwelt, die alle Bürger gleichzeitig betreffen und die von daher kollektiv geregelt werden müssen.

Die Wünschbarkeit von politischen Entscheidungsoptionen mit Hilfe repräsentativer Gremien zu bestimmen, bedeutet also nicht die Erfüllung demokratischer Grundsätze, sondern stellt vielmehr eine pragmatische Lösung dar, angesichts unübersichtlicher Betroffenheitsverhältnisse, zeitlicher und örtlicher Grenzen direkter Mitwirkung und konkurrierender Aufgaben, die Mitglieder einer Sozialgemeinschaft zu erfüllen haben. Dennoch ist gerade in Situationen, in denen Entscheidungen weitreichende Folgen für die Gestaltung der eigenen Lebenswelt in abgrenzbaren Regionen haben, das Repräsentationssystem oft überfordert.

Die von den Entscheidungen betroffenen Menschen sehen weder ihre eigenen Interessen in den Entscheidungsgremien widerspiegelt noch erkennen oder anerkennen sie die Gründe, die zu der Wahl der getroffenen Entscheidungsoption geführt haben. Die vielfach beschwore-

ne Politikverdrossenheit ist dabei zweifach motiviert: zum einen durch den fehlenden Nachvollzug der Begründungen für die einmal getroffene Wahl aus dem Kranz der möglichen Optionen; zum anderen durch die wahrgenommene Distanz zwischen den Polen »Expertentum und Politik« sowie dem eigenen »Wissen und vorherrschenden Wertefühlen«.

Komponenten der Politikverdrossenheit
Mangelnder Nachvollzug politischer Entscheidungen
Konflikt mit eigenen Interessen und Positionen

Die Verdrossenheit drückt sich vor allem bei planerischen Entscheidungen in Protestbewegungen gegen repräsentativ getroffene Beschlüsse aus. Dies ist gerade in der Auseinandersetzung um Stuttgart 21 deutlich geworden.

2.3 Bürgerbeteiligung als Bereicherung des Planungsprozesses

In der Literatur ist die Definition von Beteiligung oder Partizipation nicht einheitlich. Zum Teil werden demokratische Verfahren wie Wahlen bereits als Bürgerbeteiligung gezählt, zum Teil auch Kommunikationskampagnen der Politik als erste Stufe der Beteiligung gewertet. Für unseren Zweck der Beschreibung von Teilnahmeverfahren für politische Planungsprozesse ist folgende Definition zweckmäßig:

Definition

Unter Bürgerbeteiligung werden alle Verfahren und Prozesse verstanden, bei denen Personen außerhalb der politischen Mandatsträger oder der ihnen zugeordneten Behörden und Institutionen an der kollektiv wirksamen Willens- und Entscheidungsfindung aktiv mitwirken.

Diese Definition schließt **formelle (z. B. Bürgerentscheid) wie informelle (z. B. Runde Tische) Verfahren** mit ein. Reine Informationsveranstaltungen sind aber hier ausgeschlossen.

Aus unserer Sicht ist es zweckmäßig, kommunikative Verfahren des Informationsaustausches und des Dialogs von den partizipativen Verfahren der Mitwirkung zu differenzieren. Die Perspektive der Beteiligung verändert den politischen Entscheidungsprozess, die Perspektive

der Kommunikation gestaltet ihn nur transparenter gegenüber den betroffenen Bürgern. Kommunikation ist darauf ausgerichtet, den betroffenen Menschen eine einmal legal gefällte Entscheidung zu Gunsten einer bestimmten Option nahezubringen in der Hoffnung, dass sie diese Sicht anerkennen oder zumindest tolerieren. Dagegen geht die Perspektive der Beteiligung von offenen Willensbildungsprozessen aus und überlässt es innerhalb der gesetzlichen Grenzen den in den Prozess einbezogenen Bürgerinnen und Bürgern, auf der Basis der eigenen Vorstellungen und Bewertungen neue Optionen zu schaffen und bestehende zu bewerten. In dem Moment, in dem Entscheidungsbetroffene zu Entscheidungsträgern werden, wird die Identität schon allein durch das Verfahren geschaffen (Fisch et al. 2010: 177).

Bürger als Experte und Mitgestalter

In partizipativen Verfahren wird die Bürgerschaft zum Mitgestalter, zum Experten für Bürgerfragen, eingebunden in ein System der mitwirkenden Institutionen, bestehend aus Wirtschaft, Politik, Verwaltung und Nichtregierungsorganisationen (NGOs). Sie bilden eine Netzstruktur (vgl. Abb. 1), welche die Formen der kooperativen Politik und des Diskurses, also die gegenseitige Verständigung zwischen Akteuren, verknüpft. Ziel des Systems ist es, zu einem demokratischen Miteinander zu kommen (Bieker 2004: 37 f.; Renn 2014, S. 533), also zu einer Kooperation der Akteure bei der Planung und Abstimmung von Vorhaben unter Einbeziehung von Prinzipien wie Verantwortlichkeit, Transparenz und Fairness.



Abbildung 1: Regional Governance und Bürgerbeteiligung (in Anlehnung an Bieker et al. 2004: 38, verändert)

Die Bürgerschaft wird zu einem aktiven Mitgestalter und Partner der Stadt und der Gemeindeentwicklung – sie wird und ist an Planungs- und Entscheidungsprozessen beteiligt. Sie wird als kompetent angesehen, an Lösungen mitzuwirken und Verantwortung für das Gemeinwohl zu übernehmen (Nährlich 2002: 33 f., Bieker et al. 2004: 48 f.). Bürgerbeteiligung führt also zur höheren Transparenz und Akzeptanz von Entscheidungen in der Kommune, zur stärkeren Identifikation mit der Kommune und zur Mitverantwortung der Bürgerschaft für das Wohnumfeld und den Lebensraum.

2.4 Bürgerbeteiligung auf unterschiedlichen Politikebenen

Bei allen geplanten kommunikativen und partizipativen Maßnahmen ist es sinnvoll, Kommunikationsstrategien nach den Ebenen der Steuerungseinheit, der sog. Governance (europäisch/national, regional, kommunal) zu gliedern und Kommunikationsprozesse auf jeweils ebenspezifische Ziele auszurichten (vgl. Abb. 2):

Auf der **lokalen** Ebene müssen vor allem Aspekte der individuellen Betroffenheit und der emotionalen Identifikation mit dem Planungsvorhaben in die Beteiligung eingebracht werden. Wenn Menschen den Eindruck haben, dass sie ihre Souveränität über ihre eigene Lebenswelt einbüßen, ist mit Akzeptanzverweigerung zu rechnen. Ebenfalls werden Infrastrukturanlagen nur auf Akzeptanz stoßen, wenn sie nicht als Eingriff in die gewachsene soziale und kulturelle Umgebung angesehen werden. Von daher sind vor allem Beteiligungsmodelle gefragt, die eine aktive Einbindung der lokalen Bevölkerung ermöglichen. Hier müssen also neben den organisierten Gruppen auch die direkt betroffenen Einwohner mit einbezogen werden. Zum Beispiel könnten Bürgerinnen und Bürger an Integrationsmaßnahmen der Gemeinde für neu eingetroffene Flüchtlinge aktiv mitwirken oder aber Lösungen aufzeigen, wie zum Beispiel der Anteil erneuerbarer Energie in der Kommune signifikant gesteigert werden könnte.

Auf der **regionalen Ebene** geht es vor allem darum, den Nutzen für die Region und die Verteilung von Belastungen und Risiken innerhalb der betroffenen Region (etwa die Einrichtung eines Windparks in einer idyllisch gelegenen Landschaft oder die Verteilung von Flüchtlingen auf unterschiedliche Kommunen) zu erörtern und die generelle Akzeptabilität der mit den Maßnahmen verbundenen Risiken und Nebenwir-

kungen zu diskutieren. Ein wesentliches Kennzeichen ist dabei, dass die auftretenden Belastungen als fair verteilt angesehen werden. Auf der regionalen Ebene können organisierte wie auch nicht-organisierte Gruppen und Individuen an Beteiligungsmaßnahmen mitwirken, etwa in Form von »Runden Tischen«, zielgerichteten Arbeitsgemeinschaften oder regional verteilten Versammlungen.

Auf **nationaler Ebene** geht es vor allem darum, die Gesamtstrategie einer geplanten Veränderung, wie zum Beispiel der Energiewende und deren Implikationen für die lokale, regionale, nationale und europäische Ebene zu verdeutlichen. Der Zweck der Beteiligung besteht darin, die innere Stimmigkeit der Maßnahmen und die Fairness von Lasten und Begünstigungen gemeinsam mit den Bürgern und Bürgerinnen auszuloten. Dabei geht es um eine übergeordnete Einsicht in die Notwendigkeit von zum Teil unpopulären Infrastrukturmaßnahmen, etwa neue Aufnahmezentren für Flüchtlinge schaffen oder bei der Umsetzung der Energiewende neue Überlandleitungen planen. Hier gilt es also, Ziele und Umsetzungsstrategien nachvollziehbar zu verbinden. Teilnehmer eines nationalen Beteiligungsprozesses sind in der Regel organisierte Gruppen wie Verbände, Umweltschutzgruppen oder Gewerkschaften. Eine klare, von allen relevanten gesellschaftlichen Gruppen getragene Basisstrategie zur Umsetzung der nationalen Planungsziele erleichtert es der Politik wesentlich, Fragen nach der grundlegenden Notwendigkeit einer Maßnahme und dem übergeordneten Nutzen im regionalen und kommunalen Umsetzungsprozess zu beantworten. Sie ist nicht immer von neuem gezwungen, langwierige Grundsatzdiskussionen vor Ort zu führen.

Ebene	Beschreibung Verfahren	(Beispiele)
1	lokal	Bürgerforum, Town Meeting
2	regional	Arbeitskreise, Foren, Versammlung
3	national	Runde Tische, Kommissionen, Anhörungen

Abbildung 2: Politische Ebenen der Beteiligung

Es ist sinnvoll, die Kommunikation auf allen drei Ebenen so weit wie möglich parallel voranzutreiben, sie aber dennoch gezielt in den Ebenen einzusetzen, in denen die entsprechenden Umsetzungen vor allem

im lokalen Bereich stattfinden. Eine sinnvolle Beteiligung vor Ort setzt voraus, dass auf nationaler Ebene weitgehend ein Konsens über die Notwendigkeit der jeweiligen Planungsvorhaben besteht. Sonst paralisieren sich nationale und regionale Ebene gegenseitig, wie etwa bei der Planung von neuen Windkraftanlagen.

In den folgenden Kapiteln werden wir uns vor allem mit der kommunalen Ebene beschäftigen, da dort die meisten Umsetzungen von Planungsvorhaben ablaufen. Aber alles, was hier ausgeführt wird, lässt sich auch analog auf der regionalen und nationalen Ebene umsetzen.

3. Verfahren der Bürgerbeteiligung

Betrachtet man den Begriff »Bürgerbeteiligung« aus der Perspektive eines Politikers oder Planers, ist grundsätzlich die Unterscheidung von

- **formellen, gesetzlich vorgeschriebenen Verfahren und**
- **informellen oder freiwilligen Verfahren**

in der kommunalen Arbeit wichtig. Auf diese beiden Formen der Beteiligung wird im Folgenden eingegangen.

Verfahren der Bürgerbeteiligung
Formell: gesetzlich geregelt
Informell: freie Gestaltung durch die Organisatoren und Mitwirkenden

3.1 Formelle Verfahren

Unter *formellen Verfahren* werden die Verfahren verstanden, die in den verschiedenen Kommunalverfassungen und Gemeindeordnungen oder den Landesverfassungen gesetzlich festgelegt sind. In der Bundesrepublik Deutschland fallen in diese Kategorie das Bürgerbegehren und der Bürgerentscheid auf kommunaler Ebene, die in den Gemeindeordnungen und Kommunalverfassungen verankert sind. Auf Landes- und Bundesebene sind Volksbegehren/-entscheide in den Landesverfassungen, Landesgesetzen und Art. 29 GG³ geregelt.

³ Gesetz über das Verfahren bei Volksentscheid, Volksbegehren und Volksbefragung nach Artikel 29 Abs. 6 des Grundgesetzes (G Artikel 29 Abs. 6), <http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/ggart29abs6g/gesamt.pdf>