

# KURSBUCH

Jörg Sommer (Hg.)

# BÜRGERBETEILIGUNG





„Sobald einer über die Staatsangelegenheiten sagt „Was geht’s mich an?“, muss man damit rechnen, dass der Staat verloren ist.“

*Jean-Jacques Rousseau, 1712-1778, Philosoph und Pädagoge*

Jörg Sommer (Hg.)

# **Kursbuch Bürgerbeteiligung #2**



Bibliographische Information der Deutsche Nationalbibliothek:  
Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliographie;  
Detaillierte bibliographische Daten sind im Internet über <http://dnb.dnb.de> abrufbar.

Jörg Sommer (Hg.): Kursbuch Bürgerbeteiligung #2

Redaktion: Jörg Sommer & Bernd Marticke

Redaktionsassistent: Susanne Possinger, Thea Luise Uhlich, Hanna Bader, Rabea Saad

Autorinnen und Autoren:

Claudia Alpiger, Ute Bertrand, Marcia Bielkine, Birgit Böhm, Linda-Katharina Böhm, Uta Bronner, Achim Brunnengräber, Saskia Dankwart-Kammoun, Christina Denz, Ulrike Donat, Gisela Erler, Katja Fitschen, Anna Nora Freier, Patrick Léon Gross, Christine Grüger, Esther Hoffmann, Lars Holstenkamp, Daniel Janko, Daniel Jeschke, Jan-Hendrik Kamlage, Kathrin Kiehl, Henrike Knappe, Danuta Kneipp, Wilfried Konrad, Jan Korte, Dieter Kostka, Dirk Kron, Elisabeth Leicht-Eckardt, Hans J. Lietzmann, Dirk Manzke, Oliver Märker, Bernd Marticke, Susanne Menge, Franziska Mohaupt, Michael Müller, Patrizia Nanz, Maria Rosaria Di Nucci, Jörg Radtke, Ina Richter, Timo Rieg, Michelle Ruesch, Jennifer Schellhöf, Anja Schlicht, Wolf Schluchter, Philipp Schrögel, Regina Schröter, Christiane Sell-Greiser, Katja Simic, Jörg Sommer, Adrian Vatter, Petra Henniger von Wallersbrunn, Marc-Denis Weitz

Lektoratsteam:

Kristina Bauer, Marion Behrends, Dieter Beisel, Mike Bitsch, Ulla Blohberger, Dorothee Buschmans-Groote, Bernhard Colsman, Eva Danneberg, Maike Effing, Udo Fehring, Peter Grabert, Johannes Heydler, Nils Ramon Jüttner, Monika Mai, Ulrike Margraf, Klaus Nemelka, Brigitte Ott, Daniel Pammé, Verena Rademaker-Wolff, Andreas Rommelspacher, Christina Rosenauer, Katharina Rücker-Weininger, Petra Ruf, Tina Ruhner, Laura Schäfer, Jochen Schumacher, Olaf Schürmann

Satz: Cedric Sommer

Buchgestaltung: Celin Sommer ([www.celin.design](http://www.celin.design))

Verlag: Deutsche Umweltstiftung | bipar, Greifswalder Str. 4, 10405 Berlin, [verlag@bipar.de](mailto:verlag@bipar.de)  
Internet: [www.kursbuch.info](http://www.kursbuch.info)

Herstellung: BoD – Books on Demand, Norderstedt  
ISBN 978-3942466-15-8

© 2017 Berlin Institut für Partizipation  
Alle Rechte vorbehalten.

Dieses Buch, einschließlich aller seiner Teile, ist urheberrechtlich geschützt. Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen sowie Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen bedürfen der schriftlichen Genehmigung des Verlages.

Ob und in welcher Form eine gender-gerechte Sprache verwendet wurde, haben wir den Autorinnen und Autoren überlassen.

# Inhalt

|               |   |
|---------------|---|
| Vorwort ..... | 9 |
|---------------|---|

*Jörg Sommer, Michael Müller*

|                                                      |    |
|------------------------------------------------------|----|
| Repräsentative Demokratie und Bürgerbeteiligung..... | 12 |
|------------------------------------------------------|----|

## I. Bürgerbeteiligung im konfliktbeladenen Raum

*Ulrike Donat*

|                                               |    |
|-----------------------------------------------|----|
| Bürgerbeteiligung und Konfliktmanagement..... | 25 |
|-----------------------------------------------|----|

*Dirk Kron*

|                                                                          |    |
|--------------------------------------------------------------------------|----|
| Das „Feuer großer Gruppen“ – mit Großgruppen durch Konflikte gehen ..... | 39 |
|--------------------------------------------------------------------------|----|

*Dr. Jan-Hendrik Kamlage, Prof. Dr. Patrizia Nanz, Ina Richter*

|                                                                                                         |    |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Ein Grenzgang – Informelle, dialogorientierte Bürgerbeteiligung im<br>Netzausbau der Energiewende ..... | 56 |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|

*Ute Bertrand*

|                                                                 |    |
|-----------------------------------------------------------------|----|
| Wie Unternehmen Protest managen und Beteiligung simulieren..... | 78 |
|-----------------------------------------------------------------|----|

*Dr. Danuta Kneipp, Anja Schlicht*

|                                                                                       |    |
|---------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Öffentlichkeitsbeteiligung und Krisenkommunikation bei<br>Infrastrukturvorhaben ..... | 90 |
|---------------------------------------------------------------------------------------|----|

## II. Bürgerbeteiligung bei der Suche nach einem Endlager für hoch radioaktive Abfallstoffe

*Jörg Sommer, Bernd Marticke*

|                                                                     |     |
|---------------------------------------------------------------------|-----|
| Die deutsche Endlagersuche wird partizipativ – und risikoreich..... | 100 |
|---------------------------------------------------------------------|-----|

*Dr. Jan-Hendrik Kamlage, Dr. Henrike Knappe*

|                                                                     |     |
|---------------------------------------------------------------------|-----|
| Eine Frage der Beteiligung? Die Herausforderung Endlagersuche ..... | 117 |
|---------------------------------------------------------------------|-----|

|                                                                                                                                                       |     |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| <i>Dr. Achim Brunnengräber, Dr. Maria Rosaria Di Nucci</i><br>Freiwilligkeit als Königsweg bei der Standortsuche für radioaktive<br>Reststoffe? ..... | 139 |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|

|                                                                                                                                                   |     |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| <i>Dr. Dieter Kostka</i><br>Bürgerbeteiligung bei der Endlagersuche für Atommüll – Ein externer Blick<br>unabhängiger Mediationsexpert*innen..... | 158 |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|

|                                                                                      |     |
|--------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| <i>Prof. Dr. Wolf Schluchter</i><br>Atommüllendlagersuche und Zivilgesellschaft..... | 174 |
|--------------------------------------------------------------------------------------|-----|

### **III. Partizipation in Unternehmen und Verwaltung**

|                                                                                                                      |     |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| <i>Prof. Dr. Uta Bronner, Regina Schröter</i><br>Was können Unternehmen von Bürgerbeteiligungsverfahren lernen?..... | 189 |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|

|                                                                                                                                                        |     |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| <i>Dr. Esther Hoffmann, Dr. Wilfried Konrad, Franziska Mohaupt</i><br>Partizipative Produktentwicklung bei drei<br>Energieversorgungsunternehmen ..... | 202 |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|

|                                                                                                                             |     |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| <i>Philipp Schrögel, Dr. Marc-Denis Weitze</i><br>Frühzeitige Bürgerbeteiligung mit Science Cafés und Comic Workshops ..... | 220 |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|

|                                                                                                                       |     |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| <i>Katja Fitschen, Dr. Oliver Märker</i><br>Vom Flurfunk zur Mitarbeiterbeteiligung in öffentlichen Verwaltungen..... | 235 |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|

### **IV. Beteiligung der jungen Generation**

|                                                                                                                                                                                        |     |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| <i>Birgit Böhm, Linda-Katharina Böhm, Petra Henninger von Wallersbrunn</i><br>Transkulturelle Theaterarbeit – Basis für partizipative, zukunftsorientierte<br>Gestaltungsprozesse..... | 245 |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|

|                                                                                                                       |     |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| <i>Birgit Böhm, Dr. Christiane Sell-Greiser</i><br>Jugendbeteiligung im ländlichen Raum muss neu gedacht werden ..... | 265 |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|

## **V. Partizipation im politischen System der Bundesrepublik Deutschland**

*Gisela Erler*

Baden-Württemberg auf dem Weg zu einer dynamischen  
Mitmachdemokratie .....283

*Patrick Léon Gross*

Partizipation und Nachhaltigkeit – Warum wir die repräsentative Demokratie  
in Deutschland reformieren müssen .....297

*Timo Rieg*

Repräsentative Bürgervoten dank Teilnehmer-Auslosung.....315

*Jennifer Schellhöl*

Direkte Demokratie und Bürgerbeteiligung – die ‚Alternative für Deutschland‘  
auf dem Prüfstand .....332

## **VI. Kommunale Beteiligungskultur**

*Prof. Dr. Elisabeth Leicht-Eckardt, Marcia Bielkine, Daniel Janko, Daniel Jeschke,  
Prof. Dr. Kathrin Kiehl, Prof. Dirk Manzke*

Urbane Interventionen – Impulse für lebenswerte Stadträume in  
Osnabrück .....349

*Susanne Menge*

Bürgerbeteiligungsverfahren in Großbauprojekten am Beispiel „Dialogforum  
Schiene Nord“ .....367

*Jan Korte, Michelle Ruesch*

Bürgerbeteiligung an der Bürgerbeteiligung – Gedanken zu „Partizipativen  
Begleitgremien“ in Beteiligungsprozessen .....387

## **VII. Qualitätsmanagement und Evaluation von Beteiligung**

*Prof. Dr. Adrian Vatter, Claudia Alpiger*

|                                                                                        |     |
|----------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Evaluationskriterien zur Bewertung von regionalen<br>Bürgerbeteiligungsverfahren ..... | 410 |
|----------------------------------------------------------------------------------------|-----|

*Bernd Marticke*

|                                                                                        |     |
|----------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Partizipationshaltung in Politik und Verwaltung auf Kommunal- und<br>Länderebene ..... | 423 |
|----------------------------------------------------------------------------------------|-----|

*Dr. Christine Grüger*

|                                                                                 |     |
|---------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Für und Wider der Partizipation in städtebaulichen<br>Wettbewerbsverfahren..... | 442 |
|---------------------------------------------------------------------------------|-----|

## **VIII. Praktische Beispiele und Methodenerfahrungen**

*Lars Holstenkamp, Dr. Jörg Radtke*

|                                                        |     |
|--------------------------------------------------------|-----|
| Finanzielle Bürgerbeteiligung in der Energiewende..... | 454 |
|--------------------------------------------------------|-----|

*Christina Denz*

|                                                                       |     |
|-----------------------------------------------------------------------|-----|
| Voneinander lernen am Beispiel des Projekts „Der richtige Dreh“ ..... | 469 |
|-----------------------------------------------------------------------|-----|

*Katja Simic*

|                                                                                        |     |
|----------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Online-Beteiligung: Das Potential von Geodaten für transparente<br>Partizipation ..... | 477 |
|----------------------------------------------------------------------------------------|-----|

*Prof. Dr. Hans J. Lietzmann, Saskia Dankwart-Kammoun, Anna Nora Freier*

|                                                                         |     |
|-------------------------------------------------------------------------|-----|
| Das partizipative Reallabor – Gestalten Bürger ihre Energiewende? ..... | 487 |
|-------------------------------------------------------------------------|-----|

## **Anhang**

|                                             |     |
|---------------------------------------------|-----|
| Kontaktadressen .....                       | 506 |
| Autorenverzeichnis.....                     | 517 |
| Das Berlin Institut für Partizipation ..... | 531 |

# Vorwort

Die Partizipation in Deutschland erlebt stürmische Zeiten. Als wir vor zwei Jahren das erste Kursbuch Bürgerbeteiligung vorlegten, wurde das Projekt zwar wohlwollend, aber durchaus skeptisch betrachtet. Als Bestandsaufnahme der aktuellen Beteiligungskultur in Deutschland wurde es von Anfang an geschätzt und zitiert. Die Ankündigung, in weiteren Bänden nicht nur spezifische Schwerpunkte zu setzen, sondern auch die Fortentwicklung der Beteiligung in Deutschland kritisch-dokumentativ begleiten zu wollen, führte jedoch zu einigen Kommentaren, die bezweifelten, dass dafür genügend Fortentwicklung zu erwarten sei.

Heute liegt das zweite Kursbuch Bürgerbeteiligung vor, genauso umfangreich wie das erste dokumentiert es zu diversen Themen genau diese Weiterentwicklungen – und es gab weit mehr Beitragsvorschläge, als wir berücksichtigen konnten. Dies hat auch, aber nicht nur, damit zu tun, dass entgegen der angesprochenen Skepsis in den vergangenen zwei Jahren durchaus beachtliche Entwicklungen zu verzeichnen waren.

Die gesellschaftliche Debatte wurde in diesem Zeitraum intensiv geführt. Dabei sind zahlreiche Themen, die zuvor eher auf kommunalpolitischer Ebene eine Rolle spielten, nun auch in der Bundespolitik angekommen.

Das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit hat zum Ende der vergangenen Legislaturperiode einen selbstkritischen Blick auf die bundesweite Beteiligungskultur geworfen. Das Fazit einer entsprechenden Veranstaltung im vergangenen Juli in Berlin lautet: Viel hat sich entwickelt, viel wurde und wird erprobt. Viel gibt es aber auch noch zu lernen. Von einer dauerhaften Etablierung partizipativer Strukturen auf nationaler Ebene sind wir noch weit entfernt.

Ein Leuchtturm in diesem Prozess ist ohne Zweifel das neue, partizipative Endlagersuchverfahren, welches von einer 32-köpfigen

Kommission in über zwei Jahren Arbeit entwickelt wurde. Im ersten Kursbuch Bürgerbeteiligung formulierten einige Kommissionsmitglieder ihre Sichtweisen und Erwartungen, in diesem Kursbuch können wir einen Blick auf die Ergebnisse werfen: Auch wenn einiges im novellierten Standortauswahlgesetz (StandAG) zwar beschlossen aber noch lange nicht umgesetzt wurde, so wird die über Generationen dauernde Endlagersuche nach aktuellem Stand der Planungen das zeitlich, finanziell und strukturell umfassendste Partizipationsverfahren der bisherigen bundesrepublikanischen Geschichte sein.

Eine qualitativ besondere Neuerung ist die erstmalige Einführung eines Partizipationsbeauftragten auf Bundesebene, der im neuen Verfahren als eine Art Ombudsmann für gute, wirkungsvolle und umfassende Beteiligung wirken soll. Ihm stärkt ein gesellschaftlich breit besetztes Nationales Begleitgremium den Rücken.

Leider wurde die Rolle des Partizipationsbeauftragten auch über ein Jahr nach Ende der Kommissionstätigkeit noch immer nicht besetzt, immerhin allerdings hat das Nationale Begleitgremium seine Arbeit aufgenommen. Es bleibt zu hoffen, dass das partizipative Verfahren nach einem etwas schleppenden Start zum Ende der vergangenen Legislaturperiode unter der neuen Bundesregierung nachhaltig Fahrt aufnimmt.

Fahrt aufgenommen hat in den vergangenen Monaten ein ganz anderes Projekt, wie wir nicht ohne Stolz feststellen: Am 1. August 2017 wurde das Berlin Institut für Partizipation (bipar) gegründet.

Entstanden ist der Impuls zur Etablierung eines unabhängigen advokativen Thinktanks für Partizipation in den Diskussionen mit Autorinnen und Autoren des Kursbuch Bürgerbeteiligung #1. Der Diskurs wurde über Monate hinweg öffentlich geführt, zahlreiche Beteiligungsexperten, Wissenschaftler und Praktiker haben sich beteiligt. Aufgabe des neuen Instituts ist die Bündelung positiver Beteiligungserfahrungen, die Begleitung des Ausbaus partizipativer Strukturen auf allen gesellschaftlichen Ebenen und die partizipative Politikberatung.

Das Institut hat seinen Sitz im Berliner Haus der Demokratie und verfügt über einen kleinen Kern hauptamtlicher Wissenschaftler sowie ein breites Netzwerk an ehrenamtlichen assoziierten Mitgliedern. Viele davon sind auch Autorinnen und Autoren des vorliegenden Kursbuches. Besonders freut mich als Herausgeber, dass das Kursbuch ab dieser Ausgabe unter der verlegerischen Betreuung des Berlin Instituts für Partizipation erscheint.

Es ist nur konsequent, wenn wir zukünftig auch die redaktionelle Arbeit auf breitere Füße stellen. Angesiedelt beim Berlin Institut sind alle Interessierten eingeladen, sich an der redaktionellen Weiterentwicklung des Kursbuches zu beteiligen. Schon jetzt liegen erste Beiträge für das Kursbuch Bürgerbeteiligung #3 vor, in Kürze wird die redaktionelle Arbeit daran beginnen. Weitere Informationen zu den Möglichkeiten einer redaktionellen Mitarbeit sowie zur Beitragseinreichung finden Sie auf den Internetseiten des Berlin Instituts für Partizipation.

Ich lade Sie herzlich ein: Werden Sie assoziiertes Mitglied des Instituts, gestalten Sie die kommenden Kursbücher und die Weiterentwicklung der Partizipationskultur in unserem Land in den kommenden Jahren aktiv mit.

Ich freue mich darauf

*Jörg Sommer*

Herausgeber des Kursbuch Bürgerbeteiligung  
Gründungsdirektor des Berlin Institut für Partizipation



Jörg Sommer, Michael Müller

## Repräsentative Demokratie und Bürgerbeteiligung

*Die Institutionen unserer repräsentativen Demokratie haben an Gestaltungskraft verloren. Mehr Partizipation durch Bürgerbeteiligung und direktdemokratische Teilhabe wird von manchen als zusätzliche Bedrohung empfunden. Dabei ist mehr Partizipation durchaus geeignet, unsere repräsentative Demokratie robuster und zukunftsfähiger werden zu lassen.*

Gesellschaften verändern sich. Die moderne Gesellschaft ist durch einen radikalen Bruch mit der Tradition entstanden. Seit der Industriellen Revolution erzeugt die Dynamik des technischen Fortschritts und wirtschaftlichen Wachstums, so der französische Sozialwissenschaftler Alain Touraine, eine permanente „Selbstproduktion der Gesellschaft“ (Touraine 1972).

Entscheidend ist, ob der Entfaltung der technisch-ökonomischen Produktivkräfte und ihren Folgen (Rationalisierung, Ausdifferenzierung, Arbeitsteilung und Internationalisierung) ein politischer Rahmen gesetzt wird, der Wirtschaft und Gesellschaft sozial – und heute auch ökologisch – gestaltet (Berger 1986).

Grenzen nationaler  
Demokratien

In den letzten Jahrzehnten kam es mit Hilfe des Wohlfahrtsstaates zu sozialen Garantieleistungen, die zur Grundlage einer stabilen und gefestigten Demokratie wurden. Heute, angesichts der Globalisierung der Märkte, der Digitalisierung der Welt und der ökologischen Grenzen des Wachstums, gerät diese Form der nationalstaatlichen Demokratie an Grenzen.

Der Wirkungsraum der Wirtschaft hat sich immer mehr erweitert, während die Demokratie auf ideologische, institutionelle und nationalstaatliche Barrieren stößt.

## **Erfolgsmodell Demokratie: Jung, erfolgreich und gefährdet**

Ob demokratische Gemeinwesen oder autokratische Diktaturen, nur selten hatten sie unverändert über viele Generationen Bestand. Im Gegenteil: Stillstand bedeutete nur allzu häufig den Anfang vom Ende. Immer wieder wurden Gesellschaften, die über einen langen Zeitraum keine Veränderungen zuließen, instabil, von Gegenbewegungen delegitimiert und von Umwälzungen mit revolutionärem Charakter hinweggefegt.

Unser gesellschaftliches Modell, die repräsentative Demokratie, ist historisch eher jung. Ein Vorläufer war die attische Demokratie, die sich im 5. Jahrhundert vor Christus entfalten konnte. Es war die Zeit der größten Machtentfaltung Athens. Die attische Demokratie war eine auf das Prinzip der Volkssouveränität aufgebaute politische Ordnung. Dieser Verfassungstypus war ein direktdemokratisches Modell, das allerdings nur einem Teil der Bevölkerung Attikas das Recht auf Partizipation an politischen Entscheidungen gab.

Obwohl global die repräsentative Demokratie in den vergangenen zwei Generationen das Modell mit der größten Attraktivität in zahlreichen unterschiedlichen Nuancen und Ausprägungen war, ist es auch ein Modell, das erkennbar an Grenzen stößt. Auf den ersten Blick erscheint es paradox, von Auszehrungserscheinungen in den klassischen Demokratien des Westens zu sprechen, denn seit dem historischen Jahr 1989, in dem es zum Zusammenbruch der zweigeteilten Welt kam, ist die Zahl der Länder, in denen demokratische Wahlen stattfinden, stark angestiegen. Allerdings müssen wir feststellen, dass eine Ausweitung demokratischer Systeme durchaus mit einer Delegitimierung demokratischer Willensbildung und mit einem autoritären Populismus verbunden sein kann. Wolfgang Merkel, Direktor am Wissenschaftszentrum Berlin, spricht von „defekter Demokratie“ (Merkel et al. 2003). Aktuell erleben wir in vielen demokratischen Gesellschaften Rückschritte bei vermeintlichen Standards wie fairen Wahlen, Oppositionsrechte, Transparenz, Pressefreiheit, Rechtssicherheit oder Gewaltenteilung. Die

Demokratische  
Standards unter  
Druck

Bertelsmann-Stiftung analysiert und vergleicht seit 2003 in ihrem so genannten Transformationsindex (Bertelsmann-Stiftung 2016) weltweit demokratische Entwicklungen. Sie sieht die demokratische Kultur seit rund fünf Jahren tendenziell auf dem Rückzug.

Parteien verlieren  
Bindungskraft

Auch in Deutschland hat aus unterschiedlichen Gründen eine Entfremdung zwischen der parlamentarisch-repräsentativen Demokratie und der Bürgerschaft zugenommen. Die klassischen Volksparteien verlieren an Bindungskraft, die Wahlbeteiligung ist rückläufig, das Vertrauen in die Regelungskraft der Politik sinkt. Während repräsentative Systeme in der Kritik stehen, findet die Forderung nach Formen direkter Demokratie und plebiszitären Elementen wachsende Zustimmung (Kleinert 2012). Hinzu kommen neue autoritär-nationalistische Bewegungen, die sich als Parteien formieren, wie in unserem Land die sogenannte Alternative für Deutschland (AfD), die mit Vorurteilen, Ausgrenzungen und des Abstreitens unbequemer Fakten Stimmungen gegen eine rationale Willensbildung betreibt. In den Medien wird dieses Vorgehen als „Populismus“ hingestellt, tatsächlich ist es aber ein Angriff auf die Prinzipien der Demokratie.

## Politischer Autismus

Der Befund in den meisten europäischen Ländern ist ähnlich: Überall wird es schwieriger, zu einem stabilen Konsens und zu dauerhaftem Vertrauen zu kommen. Das destabilisiert wichtige gesellschaftliche Grundprinzipien wie Diskurs sowie Komprissfähigkeit und -bereitschaft. Sie aber sind unverzichtbar für eine lebendige Demokratie.

Politik wird  
zunehmend reaktiv

In der Folge wird die zentrale Aufgabe der Politik massiv erschwert, nämlich eine gemeinwohlorientierte Perspektive für die weitere Zukunft zu entwickeln. Aber auch die Parteien passen sich kurzfristigen, auch nationalistischen Stimmungen an. Politik reagiert immer häufiger statt politische Projekte zu entwickeln und dafür einzutreten. Alles das wiederum schwächt die Politik in einer Weise, dass Politikverdrossenheit zunimmt. Beobachter sprechen von

einem „politischen Autismus“. Gemeint ist damit eine sich längerfristig aufbauende Entwicklungsstörung in der Demokratie durch die Entbindung des Einzelnen aus gesellschaftlichen Bindungen, den Verlust an Orientierung und die Schwächung kollektiver Verantwortung.

Nach Auffassung des Soziologen Ralf Dahrendorf (in seiner Studie „Lebenschancen“) sind die modernen Gesellschaften von einer Zunahme von Optionen (also Möglichkeiten) und einem gleichzeitigen Verlust an Ligaturen (also Bindungen) gekennzeichnet. Aber ohne soziale und kulturelle Bindungen ist gesellschaftliches Leben nicht möglich. Ligaturen sind „tiefe kulturelle Bindungen, die Menschen in die Lage versetzen, ihren Weg durch die Welt der Optionen zu finden.“ Ohne sie geht „am Ende nichts mehr, und alles wird gleichgültig, damit gleichgültig“. Für diesen politischen Autismus gibt es mehrere Ursachen:

Mehr Optionen,  
weniger Bindungen

- Wahrnehmungen in Gesellschaft und Politik werden immer häufiger auf ein Ereignis reduziert, ohne Ursachen und Zusammenhänge zu sehen. Politischer Autismus tendiert zu Negativabgrenzungen, selektiven Überhöhungen und expressiver Symbolik.
- Die Ökonomisierung/Kommerzialisierung aller gesellschaftlichen Bereiche macht die Welt nur scheinbar vielfältiger und bunter, tatsächlich wird sie gleicher, kommerzieller und schneller, wobei die Nutzung von Optionen stark vom finanziellen Status abhängig ist.
- Die auf Chancengleichheit zielende Korrekturkraft des öffentlichen Sektors und der traditionellen Verteilungspolitik gerät angesichts offener Märkte an Grenzen.
- Die Freiheit des Einzelnen wird den Zugangsbedingungen der Warenwelt unterworfen. Die vorherrschenden Trends sind überwiegend auf die obere Mittelschicht ausgerichtet. Dadurch werden Vorgaben in Konsum, Kultur oder Architektur geschaffen, die von den Gesetzen kaufkräftiger Märkte be-

stimmt werden (Koolhaas 1995). Die moderne Welt wird, wie der niederländische Architekt Rem Koolhaas sie beschreibt, wie der moderne Flughafen, überall gleich, bestimmt von wenigen Trendmachern.

- Ein weiteres Phänomen liegt in einer „permanenten Gegenwart“, in der die Menschen immer häufiger leben. Dadurch schwindet die Fähigkeit, Ursachen zu erkennen, Erfahrungen nutzbar zu machen und längerfristige Perspektiven zu entwickeln (Hobsbawm 1995).
- Eine weitere Ursache sieht der amerikanische Sozialwissenschaftler Quentin Skinner in einem „Cordon of rights“, den vor allem in der Mitte der Gesellschaft der Einzelne um sich bildet. Eigene Interessen werden über das Gemeinwohl gestellt. Das sei die „Paradoxie eines falsch verstandenen Liberalismus“ oder eine „Absenzdemokratie“ (Skinner 1998).

Dieser politische Autismus gefährdet den Zusammenhalt, die Vertrauensbildung und die Gestaltungsfähigkeit in unserer Gesellschaft. Eine funktionierende Demokratie erfordert nämlich, Zusammenhänge zu verstehen und soziale Verantwortung zu übernehmen. Die Grundlagen dafür sind Diskurs, Vertrauensbildung und Verständigung. Nur dann wird gemeinsames Handeln möglich.

## **Funktionsverlust der repräsentativen Demokratie**

Teilhabe jenseits  
von Wahlen

Es ist nicht zu übersehen, dass Demokratiemodelle wie sie z. B. Joseph Schumpeter (1950) formulierte, an Grenzen ihrer Gestaltungsfähigkeit geraten. Für Schumpeter konzentrierte sich demokratische Teilhabe allein auf die Durchführung von Wahlen – die er neben der Wahl der bestmöglichen Kandidaten vor allem als Kontrollfunktion durch drohende Abwahl verstanden hat. Konsequenterweise ist für Schumpeter die Höhe der Wahlbeteiligung nicht weiter relevant und andere Formen der Teilhabe sind überflüssig, da die bestmöglichen Gewählten auch die bestmöglichen Entscheidungen trafen. Diese Reduktion der demokratischen Kultur auf

Wahlen wird heute in der Wissenschaft, aber auch in der Gesellschaft zunehmend kritisch gesehen.

„Selbst freie Wahlen scheinen nicht mehr in der Lage zu sein, befriedigende und dauerhafte Lösungen zu bieten“, so das Fazit Ralf Dahrendorfs (Dahrendorf 2002, S. 8) über die Bedrohungen der Demokratie, die er in zehn Punkten skizziert. Der wichtigste Punkt ist: „Viele relevante Entscheidungen sind in andere politische Räume ausgewandert und haben sich in Dimensionen verlagert, die über den Nationalstaat hinausgehen“ (Dahrendorf 2002, S. 113).

Zwei Begründungen stehen im Vordergrund: erstens der partielle Verlust der Souveränität der nationalstaatlich verfassten Demokratien durch die Globalisierung und Europäisierung, der die Steuerungskompetenz der repräsentativen Institutionen geschwächt hat (Habermas 1998). Zweitens wachsende Legitimationsprobleme als Folge einer veränderten Struktur von Öffentlichkeit insbesondere durch die „Mediokratie“ (Meyer 2001).

Wachsendes  
Misstrauen der  
Bürger

Vor diesem Hintergrund sinkt das Vertrauen in die Leistungsfähigkeit der repräsentativen Demokratie. Das belegen zahlreiche Untersuchungen. Generell haben das Ansehen der Parlamente und die Zustimmung der Bürger zu den Parteien abgenommen. Rückläufige Wahlbeteiligungen und Mitgliederzahlen in den Volksparteien lassen politische Erosionsprozesse erkennen. Generell ist das Misstrauen gegenüber der Politik gewachsen – sowohl gegenüber dem Stillstand als auch bezüglich der Angebote, die sie macht (Scheer 1995, S. 91-112).

Es wird bereits von einem Wendepunkt in der parlamentarisch-repräsentativen Demokratie gesprochen. Der englische Politikwissenschaftler Colin Crouch hat das in dem Begriff der „Postdemokratie“ zusammengefasst, weil wir „Zeuge einer grundlegenden Veränderung werden, im Zuge derer viele Errungenschaften des 20. Jahrhunderts rückgängig gemacht werden könnten“ (Crouch 2008). Danach würde das repräsentative System zwar formal durchaus funktionieren, hätte aber seine Macht längst an supranationale Institutionen und Akteure abgegeben. Anders gesagt: Der

Wirkungsraum der Wirtschaft wurde stetig erweitert, während die Politik an Gestaltungskraft verliert. Offensichtlich haben die politischen Institutionen an Legitimierung und Handlungsspielraum verloren.

## **Zögern der politischen Eliten**

Keine  
überzeugenden  
Antworten

Bislang fällt es den politischen Eliten jedoch schwer, sich auf diese neuen Herausforderungen einzustellen, obwohl das der Schlüssel für eine zukunftsfähige und gesellschaftlich breit akzeptierte Politik ist. Beides – die Qualität der Demokratie und der Konsens in der Gesellschaft – stehen in einem Zusammenhang. Der langjährige sozialdemokratische Bundestagsabgeordnete Hermann Scheer verwies deshalb darauf, dass die „Krise der Parteien eine Krise der Politik“ sei.

Immer noch offenbaren nicht wenige Angehörige der politischen Eliten ein an Schumpeter angelehntes Demokratieverständnis. So verkündete bei den Koalitionsverhandlungen 2013 – in die immerhin SPD und CSU mit Forderungen nach mehr direkter Demokratie hineingingen – der Unionsfraktionsvize Günter Krings energisch: „Wir sind gegen solche bundesweiten Volksabstimmungen. Wir werden dem Vorschlag nicht zustimmen. Demzufolge wird die nächste Koalition dies auch nicht einführen“. Wie wir wissen, behielt er Recht.

## **Bürger als Risikofaktor**

Misstrauen  
gegenüber dem  
Bürger

Besonders im Kontext von zunehmenden Forderungen nach mehr direkter Demokratie und den aktuell im gesellschaftlichen Aufwind befindlichen nationalistisch-rassistisch orientierten Parteien, Bewegungen und Positionen führt dieses tradierte Demokratieverständnis zu gefährlichen politischen Kurzschlussargumentationen. Für weite Teile der politischen Elite ist mehr politische Teilhabe in erster Linie ein Risiko bzw. ein Instrument von Populisten und „Wutbürgern“.

Die Bürger werden häufig als politischer Risikofaktor gesehen, die über zu wenig demokratische Reife verfügen und tunlichst abseits der Wahlen mehr oder weniger zu akzeptieren haben, was die Gewählten kraft Kompetenz, Weisheit oder politischem Kompromiss an Entscheidungen produzieren.

Bis heute ist in Deutschland die direkte Entscheidung der Bürger laut Grundgesetz nur vorgesehen, wenn Ländergrenzen neu gezogen werden sollen. Letztmals wurden 1996 Brandenburger und Berliner gefragt, ob sie einer Fusion ihrer Länder zustimmen. Die Berliner wollten, die Brandenburger nicht. Dieses Ereignis wird gern als Beleg für die „Unvernunft des Volkes“ zitiert, wenn es um mehr direkte Demokratie geht.

Politik in Deutschland hat lange Zeit in einem Schumpeterschen Kosmos vordergründig gut funktioniert. Sie hat aktuell viele soziale und ökologische Herausforderungen nicht wirklich bewältigt, aber das politische System über viele Jahre stabil gehalten. Vielleicht ist es so erklärbar, dass selbst ausgewiesene Partizipationsexperten – z. B. das an der Universität Stuttgart entstandene DIALOGIK Institut – ernsthaft und unwidersprochen Argumente formulieren, die nach wie vor eine tief sitzende Furcht vor dem politisch nicht kontrollierbaren Bürger offenbaren: „Viel Beteiligung kann auch Zeichen einer gedankenlosen Massenmobilisierung sein.“ (Vetter/Ulmer 2013)

Furcht vor „zu viel“  
Beteiligung

Dieser Widerspruch zwischen Anspruch und Wirklichkeit, zwischen der Sehnsucht nach mehr Akzeptanz und der Sorge vor dem „Wutbürger“, prägt den aktuellen Umgang mit Optionen zur Revitalisierung unserer demokratischen Kultur. Immer wieder wird seitens der politischen Klasse einerseits Wahl- und Demokratiemüdigkeit der Bürger beklagt, zugleich wird den Forderungen nach mehr Partizipation und direkter Demokratie mit großer Skepsis bis deutlicher Ablehnung begegnet. Regelmäßig finden sich interessante Ansätze in Wahlprogrammen, in Regierungsprogrammen oder gar gesetzliche Maßnahmen schaffen sie es jedoch nicht.

Zögerliche  
Umsetzung



## Vom Ob zum Wie

Dabei ist diese Debatte längst müßig. Es geht nicht mehr um die theoretische Frage, ob die politischen Eliten einer politisch je nach Sichtweise mehr oder weniger mündigen Bürgerschaft mehr Teilhabe bieten wollen. Viele Beispiele der letzten Jahre zeigen, dass es für die Legitimierung von Großprojekten nicht ausreicht, wenn mit Mehrheit gewählte Volksvertreter in den staatlichen Gremien mehrheitlich Beschlüsse fassen. Wachsende Teile der Bevölkerung wollen beteiligt sein und nicht nur vermeintlich alternativlosen Sachzwängen zustimmen müssen. Sie wollen von Anfang an die Möglichkeit haben, einbezogen zu werden und alle wichtigen Kosten und Risiken zu kennen.

Positive  
Entwicklung auf  
kommunaler Ebene

Die Forderung nach mehr Teilhabe wird zunehmend artikuliert und insbesondere dann massiv eingefordert, wenn aufwändige Investitions- und Infrastrukturmaßnahmen im unmittelbaren Lebensumfeld der Bürger anstehen. Die Bürgerbewegung zu Stuttgart 21 war ein erstes Fanal, dem weitere Auseinandersetzungen folgten. Der für die Energiewende benötigte Netzausbau ist ohne kluge, frühzeitige und umfassende Beteiligungsangebote undenkbar geworden. Die Suche nach einem Standort für ein Atommülllager ist erst kürzlich mit einem historisch nicht vergleichbaren umfangreichen Beteiligungskonzept neu gestartet worden. In der Praxis, insbesondere auf kommunaler Ebene, werden zahlreiche partizipative Weiterentwicklungen unserer etablierten repräsentativen Strukturen längst erprobt und häufig auch erfolgreich praktiziert.

Partizipative  
Schizophrenie

In den Wahlprogrammen werden sie gefordert. Wenn es aber an die zentralstaatlich verantwortete, gesetzlich verankerte Verstetigung geht, ist jedoch kein wirklicher Fortschritt zu verzeichnen. Diese „partizipative Schizophrenie“ prägt den aktuellen Stand der politischen Kultur in Deutschland ebenso wie das tief sitzende Misstrauen (bis hin zu einer massiven Konkurrenzangst) vieler politisch Verantwortlicher gegenüber der demokratischen Kompetenz der Bürger. Der aktuelle Erfolg nationalistisch-rassistischer Bewegun-

gen im In- und Ausland ist nicht dazu geeignet, diese Sorgen zu zerstreuen.

Dabei sind Letztere eher eine Auswirkung politischer Stagnation als ein Argument für eine Ablehnung neuer Formen. Demokratische Kultur wird nicht vererbt, sie ist nicht in den menschlichen Genen verankert, fällt nicht vom Himmel und ist kein Naturgesetz. Demokratie will täglich neu erarbeitet, eingeübt, verteidigt, aber auch weiterentwickelt werden. Demokratie ist lehr- und lernbar und muss auch in jeder Generation aufs Neue gewagt und gefestigt werden.

## **Der kooperative Staat**

Dazu braucht es einen „kooperativen Staat“, der politisches Handeln stärker an kommunikativ ausgehandelte Regelungen statt an klassische Formen hierarchischer Steuerungen bindet“ (Zürn 2008). Denn „ohne die Wiederbelebung des Politischen wird es nicht möglich sein, aus den verzweigten Sackgassen herauszukommen“ (Scheer 1995, S. 191). Das Ziel ist eine Revitalisierung der Politik und der Demokratie.

Bereitschaft zu  
Engagement

Mehr und direkte Beteiligung sind dafür ein wichtiger Beitrag. Eine Studie der Universität Dortmund kommt zu dem Ergebnis, dass in der Bürgerbeteiligung „die zentralen Elemente des republikanischen Identitätsmusters – Gemeinsamkeit und Bürgertugend“ – noch immer den stärksten Stellenwert haben. Die Bereitschaft, sich in öffentliche Angelegenheiten einzumischen und sich für das Wohlergehen der Gemeinschaft einzusetzen, ist noch immer das wichtigste Anliegen im Selbstverständnis der Beteiligten (Vogt 2005, S. 263). Das fördere die Bürgerbeteiligung – nicht gegen die repräsentative Demokratie, sondern zu ihrer Stärkung.

## **Gemeinsam Demokratie lernen**

Die Entwicklung zeigt: Wer Demokratie auf Wahlen reduziert, überantwortet sie einer schleichenden Auszehrung. Demokratie lebt von Vielfalt, Meinungsstreit und unbequemen, schmerzhaften,

langwierigen, oft sogar ineffizienten Diskursprozessen. Sehen wir Beteiligungsprozesse, direktdemokratische Entscheidungen, Kampagnen, Diskussionen, Debatten deshalb nicht als nötiges Übel, sondern als gemeinsames demokratisches Training.

Internationale  
Erfahrungen

Für die „Erhaltung und Wiedererlangung von Zukunftsfähigkeit“ (Kreibich 2002, S. 20) ist eine aktive Bürgergesellschaft eine wichtige Bedingung. Je mehr, umfassender und emphatischer unsere Demokratie „trainiert“, desto mehr Vertrauen können die politischen Eliten in die Demokratiekompetenz ihrer Bürger haben.

Dies ist beileibe kein nationales Thema. So sieht auch der Club of Rome in einer starken „Bürgergesellschaft“ die Voraussetzung, die in vielen Ländern zu beobachtende Schwäche der Demokratie, die zur Ohnmacht von Staat und Politik führen kann, zu beenden und die demokratische Willensbildung zu stärken (King/Bertrand 1991).

## Die Dialektik der Partizipation

Repräsentative Demokratie und Partizipation (wie direktdemokratische Strukturen und Bürgerbeteiligung) erscheinen vielen nach wie vor als Gegensätze. Sie fürchten, mehr Partizipation könnte sich delegitimierend auf unsere repräsentativen Institutionen auswirken.

Direkte  
Demokratie stärkt  
repräsentative  
Strukturen

Zweifellos gibt es diese Widersprüche, doch sind sie dialektischer Natur. Repräsentative und partizipative Strukturen fordern sich gegenseitig heraus, fördern sich aber auch. Sie müssen als Ergänzung gesehen werden. Die direkte Demokratie stärkt das repräsentative System. Und die repräsentative Demokratie schafft den Raum für demokratische Beteiligung. Erst eine konsequente Durchdringung unserer repräsentativen Strukturen mit dem Geist der Partizipation sorgt dafür, dass deren Ergebnisse besser und für die Bürger akzeptierbarer werden.

In der entschlossenen Öffnung der Gesellschaft für mehr politische Teilhabe liegt die Chance, verengte Sichtweisen und organisations-

egoistische Interessen zu überwinden sowie die Phantasie und den Sachverstand der Menschen für konstruktive Lösungen zu nutzen. Es geht um eine Erweiterung, nicht um den Ersatz parlamentarischer Rechte und Prinzipien.

Mehr Bürgerbeteiligung kann sicherstellen, dass der deutsche Bundestag der zentrale Ort gesellschaftlicher Debatten und der Partizipation bleibt, wieder an Akzeptanz gewinnt und damit Gemeinwohlziele im Zentrum der Entscheidungsprozesse bleiben. Gerade Abwägungsentscheidungen, die nicht für alle Betroffenen ein optimales Ergebnis präsentieren, brauchen den Entscheidungsmut repräsentativer Institutionen.

Partizipativer  
Wertekanon

Sie brauchen aber auch eine politische Kultur, die gelernt hat, mit solchen Interessengegensätzen partizipativ, wertschätzend aber am Ende eben auch tolerant umzugehen.

Eine moderne, auf politische Teilhabe orientierende Demokratie ist allerdings ohne einen gewissen Wertewandel nicht vorstellbar. Zu diesem neuen, partizipativen Wertekanon gehören u. a. die gesellschaftliche Übereinkunft, dass

- in modernen Demokratien Menschen mit unterschiedlichem Wertekanon gemeinsam leben und entscheiden,
- politische Probleme von verschiedenen Seiten aus beurteilt werden können und es nur selten eine objektiv erkennbare bestmögliche Entscheidung gibt,
- gesellschaftliche Probleme häufig komplexer sind als früher und Problemlösungen dementsprechend schwieriger geworden sind,
- Entscheidungen stets in einem historischen Kontext getroffen werden und sich schon wenige Generationen oder Jahre später als falsch oder nicht zukunftsfähig erweisen können.

Repräsentative und partizipative Strukturen können gemeinsam wirken, wenn sie auf diesem Wertekanon aufbauen. Denn erst in der Synthese zwischen repräsentativen und partizipativen Prozes-

sen gedeihen Grundlagen und Durchsetzungsfähigkeit nachhaltiger, zukunftsgestaltender Entscheidungen.

Die gesellschaftlichen Transformationsprozesse, die uns in den kommenden Generationen unausweichlich herausfordern werden, sind letztlich ohne eine gelingende Synthese, ohne eine neue, partizipative Demokratie nicht denkbar. Also: Mehr Demokratie wagen.

## Literatur

- Berger, Johannes (1986): Die Moderne- Kontinuitäten und Zäsuren. In: Soziale Welt. Sonderband 4. Göttingen.
- Bertelsmann-Stiftung (2016): Transformation Index BTI 2016. Political Management in International Comparison.
- Crouch, Colin (2008): Postdemokratie. Frankfurt am Main.
- Dahrendorf, Ralf (2002): Die Krisen der Demokratie.
- Habermas, Jürgen (1998): Die postnationale Konstellation. Frankfurt am Main.
- Hobsbawm, Eric (1995): Zeitalter der Extreme. München.
- King, Alexander/Bertrand Schneider (1991): The first globale Revolution. Deutsche Fassung 1996. Stuttgart.
- Kleinert, Hubert (2012): Krise der repräsentativen Demokratie?. In: Aus Politik und Zeitgeschichte 2012.
- Kommission Lagerung hoch radioaktiver Abfallstoffe: Abschlussbericht, Berlin, 2016.
- Koolhaas, Rem/Bruce Mau (1995): S, M, L, XL. New York.
- Kreibich, Rolf (2002): Herausforderungen der Bürgergesellschaft. Berlin.
- Merkel, Wolfgang et al. (2003): Defekte Demokratie. Wiesbaden.
- Meyer, Thomas (2001): Mediokratie. Frankfurt am Main.
- Scheer, Hermann (1995): Zurück zur Politik. München.
- Schumpeter, Joseph A. (1950): Kapitalismus, Sozialismus und Demokratie.
- Skinner, Quentin (1998): Liberty before Liberalism. Cambridge.
- Touraine, Alain (1972): La Production de la Société. Paris.
- Vetter, Angelika/Ulmer, Frank (2013): Bürgerbeteiligung und Demokratie. Ein Überblick.
- Vogt, Ludgera (2005): Das Kapital der Bürger. Frankfurt am Main.
- Zürn, Michael (2008) Governance in einer sich wandelnden Welt. Wiesbaden.

# I. Bürgerbeteiligung im konfliktbeladenen Raum

Ulrike Donat

## Bürgerbeteiligung und Konfliktmanagement

*Konflikte sind bei Beteiligungsverfahren meist vorprogrammiert. Vor allem, wenn der Beteiligungsprozess zu spät eingeleitet oder nicht dialogisch durchgeführt wurde. Der vorliegende Artikel beschreibt, worin genau das Konfliktpotenzial liegt und wie ihm begegnet werden kann.*

Beteiligungsverfahren können zu verschiedenen Zeitpunkten, mit verschiedener Partizipationstiefe und in einem unterschiedlich aufgeladenen gesellschaftlichen Klima angeboten werden. Je nachdem braucht es eine unterschiedliche Herangehensweise und es gibt verschiedene „Gelingensfaktoren“. Die Ablehnung von Beteiligungsverfahren und weitergehende Proteste trotz „Beteiligungsangeboten“ kommen aus schlechten Erfahrungen nicht gehört zu werden und damit aus realen Befürchtungen, mit einem „Beteiligungsprozess“ eingebunden zu werden, ohne dass die eigenen Interessen im Verfahren aufgenommen werden und sich im Ergebnis niederschlagen. Bietet man „Beteiligung“ mit geringer oder unklarer Mitsprache an, können bereits vorhandene Konflikte eskalieren und neue Konflikte entstehen. Besonders in bereits eskalierten Konflikten geht es nicht ohne Vorbedingungen und nicht ohne eine Vorphase, um Fehler der Vergangenheit zu thematisieren und eine Bereitschaft zur Zusammenarbeit zu entwickeln. In jedem Fall braucht es unabhängige neutrale Moderation. Für einen „Neuanfang“ oder ein „konstruktives Miteinander“ geht es weniger um Beteiligungsformate mit wohlklingenden Namen, sondern mehr um

Gelingende  
Beteiligung braucht  
echte Mitsprache

eine innere Haltung im Sinne einer politischen Kultur der argumentativen Verständigung über echte Alternativen.

## Warum Beteiligung?

Unterschiedliche Akteure wollen oft nicht dasselbe mit Beteiligungsangeboten:

Unterschiedliche  
Erwartungen  
der Akteure an  
Beteiligung

Politik und Wirtschaft wollen Akzeptanz und setzen daher auf Beteiligung mit niedriger Partizipationstiefe – Anhören ja, Mitentscheiden nein. Für Planer und Verwaltung spielt der Aspekt der Qualitätsverbesserung und Effizienz für den Planungsprozess eine Rolle – werden Bedürfnisse und Interessen frühzeitig berücksichtigt, sind weniger Verwerfungen im späteren Verfahren zu erwarten, es gibt mehr Planungssicherheit.

Engagierte Bürgerinnen und Bürger wollen darüberhinaus einen Demokratiegewinn durch direkte Einflussnahme und stehen hier im Gegensatz zu den Wünschen und Zielen der gewählten Repräsentanten, die ihre mühsam gewonnene politische Macht zur Gestaltung nutzen wollen. Sie wollen das Verfahren mitbestimmen und konkreten Einfluss auf die Ergebnisse haben. Die Verwaltung will ihre Aufgaben erledigen und sieht partizipative Mitsprache eher als Hinderungsgrund, sollte aber anerkennen, dass der Zeitgewinn einer straffen Planung sehr relativ sein kann, wenn es anschließend durch Bürgerproteste und Klagen zu erheblichen Zeitverzögerungen kommt. Nicht die Planer erfinden „die richtige Lösung“, sondern sie ist das Ergebnis eines Verständigungsprozesses.

Rechtsschutz nicht  
immer erreichbar

Für alle betroffenen und engagierten Bürger spielt der Aspekt der Kontrolle von Entscheidungen mit erheblichen Auswirkungen auf die Region, das Zusammenleben, die Zukunft eine wesentliche Rolle. Rechtsschutz ist nicht immer zu erreichen, da die Klagebefugnis auf subjektive Rechte und die Verbandsklage im Umweltrecht begrenzt ist und Folgen für kommende Generationen nicht sicher klagbar sind. Die Gerichte gestehen der Verwaltung die Letztentscheidungskompetenz in schwierigen Sachfragen zu. Zudem ist Rechtsschutz für Bürger und Initiativen schwer zu erlangen, schon

aus Kostengründen, so dass es keine Balance mit den Möglichkeiten von Staat und Wirtschaft vor Gericht gibt. Partizipative Beteiligung kann – wenn sie gut gemacht ist – Rechtsschutz weitgehend ersetzen. Er wird aber nicht überflüssig, denn Fairnessregeln werden nur eingehalten, wenn es für Verstöße eine Kontrollinstanz gibt. Gerade bei Großprojekten ist die Kontrollfunktion wichtig, weil sie besonders korruptionsanfällig sind.

## **Intensität der Beteiligung: Information – Dialog – Mitsprache**

Die „frühe Bürgerbeteiligung“ aus Planungsverfahren erfolgt meist rein informatorisch mit dem Ziel der Interessenerkundung und Qualitätsverbesserung. Die Partizipationstiefe ist gering, da teilnehmende Personen zwar angehört werden, aber keinerlei Einfluss darauf haben, ob und wie ihre Vorstellungen in die späteren Ergebnisse einfließen. Zumeist gibt es noch nicht einmal Möglichkeiten, auf die Spielregeln des Verfahrens einzuwirken. Die „Beteiligung“ wird von Verwaltung selbst oder mit Hilfe von Planungsbüros durchgeführt – Zusatzkompetenz in Konfliktmoderation ist nicht selbstverständlich.

Frühe Beteiligung  
oft rein informativ

Vorhandene Konflikte können so (an-)gehört werden – werden sie nicht aufgenommen und partizipativ weiter bearbeitet, sondern das Projekt „durchgezogen“, sind künftige Konflikte und Proteste sicher.

Sind Konflikte in Planungsverfahren bereits entstanden, gibt es Protest gegen die Ansiedelung von Projekten, gegen Risikotechnologie oder gibt es Nutzungskonflikte, so müssen diese Konflikte bearbeitet werden. Reine Informationsveranstaltungen reichen nicht aus – engagierte Bürger wollen mitsprechen. Eine „basta-Politik“ führt dann nicht zu Lösungen, sondern zu Glaubwürdigkeitsverlust und Konflikteskalation. Je länger und intensiver das Bürgerengagement, umso mehr partizipative Elemente sind erforderlich, um Öffentlichkeitsbeteiligung zu einem Erfolgsmodell zu machen. Reine Akzeptanzbeschaffung nach dem Motto „Schön, dass wir mal darü-

„basta-  
Politik“ schafft  
Glaubwürdigkeits-  
verlust



ber geredet haben“ wird selten von engagierten Bürgerinnen und Bürgern honoriert. Eine reine Anhörung passt nur in die Frühphase von Planaufstellungen, um unterschiedliche Interessen herauszufinden und aufzunehmen.

Gehört und nicht  
angehört werden

Die sog. „Bürgerdialoge“ sind oft eine Scheinbeteiligung. „Dialog“ verspricht ein Miteinander, einen Austausch, ein „Gehörtwerden“ – das geht über „Angehörtwerden“ hinaus, denn es verlangt von Verwaltung und Politik die Bereitschaft zur Mitsprache der Bürgerinnen und Bürger über die Ergebnisse in der Sache und nicht in marginalen Details. In der Sprachwahl wird hier vieles falsch gemacht: es wird „Dialog“ genannt, was eine reine „Information“ sein soll.

Ein echter Dialog ist ein Meinungsaustausch, in dem Argumente angehört, gemeinsame Ziele und Optionen gefunden und abgewogen werden und entweder eine Entscheidung gemeinsam getroffen wird oder doch wenigstens eine Rückkoppelung erfolgt, welche Argumente sich wie im Ergebnis wiederfinden.

Wird „Öffentlichkeitsbeteiligung“ versprochen, wird auch genau das erwartet: Mitsprache bei der Gestaltung des Verfahrens und Ergebniswirksamkeit. Alles andere wird als „strategische Einbindung“ oder „Mitmachfalle“ abgelehnt.

## Allparteilichkeit und Phasenmodelle

Neutrale und  
professionelle  
Moderation

Konfliktexperten ebenso wie professionelle Moderatorinnen raten zu Phasenmodellen in der Beteiligung und zu externer, geschulter Moderation. (Potentielle) Konfliktparteien sind keine geeigneten Prozessgestalter – die Neutralität der Moderation ist unverzichtbar.

Ein Phasenmodell zur Konfliktbearbeitung folgt nicht politisch-administrativen Sachzwängen oder Eigenlogiken der Parteien, sondern den Notwendigkeiten der Konfliktbearbeitung.

Der Beteiligungsprozess gliedert sich dann in eine Vorphase, eine Beteiligungsphase und eine Umsetzungsphase.

Jede Phase hat eigene Gelingensbedingungen und kann neues Konfliktpotential erzeugen. Daher ist eine neutrale allparteiliche Prozessleitung, die von allen akzeptiert wird, unverzichtbar. Diese Leitung braucht Prozess-, Kommunikations- und Konfliktkompetenz, und vor allem eine innerlich allparteiliche Haltung mit Neugier für die Interessen und Bedürfnisse der Konfliktparteien.

In jeder Phase können neue Schwierigkeiten und unvorhergesehene Komplikationen oder übersehene Akteure auftreten. Das Prozessdesign muss daher abschnittsweise gestaltet werden, um Erfahrungen zu verarbeiten und die Verfahrensschritte anzupassen.

Phasendesign

1. Vorphase: In der Vorphase werden die Bedingungen der Zusammenarbeit ausgehandelt: Beteiligte, Verfahrensregeln, die Verfahrensleitung bzw. Moderation, Kosten und Aufwandsentschädigung, Zugang zu Information und Expertise, Transparenz und Vertraulichkeit, Umgang mit Medien, Entscheidungsmodus wie Konsens, Mehrheitsprinzip oder Vetorechte, Ergebniswirksamkeit.

Vorphase:  
Aushandlung der  
Bedingungen und  
Verfahrensregeln

In dieser Phase wird bei komplexen Fragestellungen eine „Steuerungsgruppe“ erforderlich sein, in der die Interessen und Konfliktparteien stellvertretend repräsentiert sind. Diese Steuerungsgruppe entwickelt die Verfahrensbedingungen und erhält dann Gelegenheit, sie mit ihren jeweiligen Entscheidungsgremien abzustimmen. Dieser Vorprozess braucht Zeit.

Sind Konflikte schon am Anfang vorhanden und Interessensgegensätze erkennbar, ist die Vorphase der eigentliche Türöffner. Dies gilt immer dann, wenn bereits heftig gestritten wird. Werden die Verfahrensbedingungen einseitig vorgegeben, auch noch (angeblicher) Zeitdruck hinzugefügt, oder gar Alternativlosigkeit behauptet, sind Eskalation und Protest vorprogrammiert.

In bereits konfliktbeladenen Politikfeldern verlangen Bürger mehr Partizipation und Ergebniswirksamkeit – denn sonst

ist der Protest von außen ein erfolgversprechenderes Politikmodell.

Beteiligungsphase:  
Klärung und  
Lösungssuche

2. Beteiligungsphase: In der Beteiligungsphase findet die eigentliche Klärung und Lösungssuche statt. Die wesentlichen Faktoren wie Verfahrensregeln, Transparenz und Ergebniswirksamkeit müssen klar kommuniziert werden, wenn der Prozess gelingen soll. Das Phasendenken der Mediation von Auftragsklärung zur Themen- und Informationssammlung über Interessenklärung und Optionensammlung bis zur Entscheidung ist in der Beteiligungsphase nützlich.

Werden die Spielregeln einseitig vorgegeben, kann es sein, dass einige sie in der Beteiligungsphase neu verhandeln wollen oder die Zusammenarbeit verweigern. Es ist unbedingt nötig, den Rahmen der Einflussnahme klar zu kommunizieren. Will man die erreichen, die sich verweigern, geht es zurück in den Vorprozess. Sind es Kompetenzträger, die für die Ergebnisentwicklung gewünscht werden, können mediative Verfahren zur Klärung der Beteiligungsbereitschaft bzw. der Bedingungen und Blockaden zwischengeschaltet werden.

Formatauswahl  
braucht klare  
Zielsetzung

Von Beteiligungsexperten werden häufig verschiedene Formate angeboten. Wichtiger als eine Formatsammlung ist Klarheit, wer zu welchem Zeitpunkt mit welcher Intention und Ergebniswirksamkeit beteiligt werden soll. Ist die breite Information zum Gewinnen von Informationen und Beteiligungsengagement gewollt, sind große Bürgerveranstaltungen sinnvoll – aber nur dann. Sinnvoller als Podiumsformate sind hier beteiligungsorientierte Großgruppenformate wie Open Space oder World-Cafe. Sollen Teilaspekte beleuchtet oder Teilkonflikte vorgeklärt werden, sind kleinere Gruppenformate sinnvoll, die aber in einem sinnvollen Gesamtkonzept zusammengeführt werden müssen.

Die eigentliche Entscheidungsfindung muss breite Diskussion ermöglichen. Je komplexer die Themen, umso wichtiger ist die redaktionelle Aufarbeitung von Sachinformation, Ex-

pertise und Konfliktpunkten. Nur unter dieser Voraussetzung machen Online-Befragungen und die Beteiligung von „Zufallsbürgern“ überhaupt einen Sinn.

E-Formate werden zu Recht als „particitainment“ kritisiert: Zu oft wird zu viel beteiligt an der falschen Stelle, mit den falschen Fragen, auf unklarer Informationsbasis mit unklaren Zielen ohne kontrollierbare Konsequenzen.

3. Umsetzungsphase: Nach der Beteiligungsphase kommt die Umsetzungsphase, die ebenfalls Teil eines Gesamtkonzeptes sein muss: Hier können sich Mängel, Übersehenes oder das Bedürfnis nach Nachjustierung zeigen. Dann sollte es Gelegenheit geben, den Beteiligungsprozess um eine oder mehrere Phasen zu verlängern. Wichtig sind die Schnittstellen zwischen Beteiligung und politischer Entscheidung, politischer Entscheidung und planerischer Umsetzung, planerischer Umsetzung zur Realisierung.

Umsetzung und  
Nachjustierung

Die Umsetzung der gemeinsam gefundenen Ergebnisse braucht auch Kontrolle, soll sie wirksam sein. Mit den Ergebnissen in der Beteiligungsphase sollte auch verhandelt werden, wie und von wem die Umsetzung kontrolliert wird. Sonst kann es nach dem Beteiligungsprozess erneut eskalieren, und dann geht es nicht zurück auf Null, denn die Glaubwürdigkeit hat bereits gelitten.

Kontrolle der  
Umsetzung

## Konfliktursachen

Konflikte können viele Ursachen haben. Je nachdem muss der Beteiligungsprozess darauf reagieren.

- Ängste und Befürchtungen: Ängsten und Befürchtungen kann man nur begegnen, indem man Sicherheit schafft. Sicherheit im Verfahren ergibt sich durch verbindliche Absprachen, klar definierte Mitsprache, Mitentscheidungsmöglichkeiten und eine Ombudsfunktion, die die Einhaltung der vereinbarten Regeln überwacht. Sicherheit kann auch resultieren aus ei-

Verbindlichkeit  
schafft Sicherheit

nem wirksamen Kontrollsystem mit „checks and balances“ außerhalb des Beteiligungsprozesses als Alternative zur Teilnahme.

Vertrauen schaffen

Geht es um die Mitsprache im Ergebnis, braucht es als Test für das Vertrauen Mitsprache bei der Verfahrensgestaltung und vereinbarte Ergebniswirksamkeit für die ausgehandelten Lösungen. Hilfreich kann eine Prozessgestaltung mit Abschnitten sein, in denen jeweils neu über Mitmachen oder Aussteigen entschieden wird oder in denen ein Rücksprung im Verfahren verlangt werden kann. Wer Vereinnahmung befürchtet, braucht in jedem Fall Ausstiegsszenarien. Vetorechte im Verfahren erhöhen die Glaubwürdigkeit der Mitsprache – sie müssen ja nicht immer das komplette Nein bewirken, sondern können auch ein „von hier an noch einmal neu denken“ bedeuten.

Wichtig ist der Dreiklang von Ergebniswirksamkeit, Verfahrensrechten und wirksamen Kontrollmechanismen. Nur Beteiligungsangebote mit echten partizipativen Elementen funktionieren konfliktentschärfend. Scheinbeteiligung in Form von Information und Konsultation ohne Mitspracherechte wirkt oft konfliktverschärfend, denn es wird als „Beteiligung“ verkauft, was keine Partizipation beinhaltet.

Einseitige Dominanz  
vermeiden

- Dominanz und Alibiveranstaltungen: Verweigerung kann vor oder während des Beteiligungsprozesses entstehen, wenn die Themen einseitig vorgegeben oder zu eng gefasst sind. Gute Gründe für Verweigerung sind einseitige Dominanz im Verfahren und in der Ergebniswirksamkeit, mangelnde Glaubwürdigkeit in den Zielen oder der Gestaltung des Verfahrens sowie mangelnde Transparenz.

Ärger, Protest oder Verweigerung haben gute Gründe: Ist der vorgegebene Prozess nicht einladend genug, weil er zu wenig Chance der echten Mitsprache bietet? Wenn die Bedingungen nicht gut kommuniziert sind, entsteht der (begründete oder vermeintliche) Eindruck, dass Mitsprache eigentlich nicht

gewollt ist und die Beteiligungsangebote als Alibi zur Akzeptanzbeschaffung oder zur Heilung früherer Verfahrensmängel dienen sollen.

Unter solchen Vorzeichen kann ein Beteiligungsprozess mit allen nur gelingen, wenn man in den Vorprozess zurückschaltet und in einer neuen Runde die Spielregeln, Beteiligungsbereitschaft und Gelingensbedingungen neu verhandelt. Andernfalls bleibt der Unmut. Der Beteiligungsprozess spaltet dann in „Mitmacher“ und „Draußenbleiber“. Dabei haben die „Draußenbleiber“ oft außerhalb des Beteiligungsprozesses mehr Handlungsmöglichkeiten, weil sie sich nicht auf Wohlverhalten verpflichten, sondern mit Protest von draußen im politischen Diskurs über konflikthafte Themen möglicherweise mehr erreichen können, als in einem schlechten Beteiligungsprozess oder in einem Prozess mit wenig Ergebniswirksamkeit.

- Fehlende Augenhöhe, mangelnde Fairness, Machtverhältnisse: Fairness im Verfahren bedeutet Zugang zu Information und Expertise. Mitsprache setzt volle Informiertheit über entscheidungsrelevante Aspekte voraus. Wer um Information und Akteneinsicht kämpfen muss, vertraut nicht auf ein faires Miteinander. Volle Informiertheit setzt Zugang zu eigenen Gutachtern und Rechtsberatern und ein entsprechendes Finanzierungskonzept voraus. Nebenabsprachen oder Parallelprozesse von Politikern und Lobbyisten sind Misstrauensfaktoren und müssen tabu sein. Das Ungleichgewicht in den Möglichkeiten von Lobbyisten und bezahlten Akteuren gegenüber Bürgervertretern sollte thematisiert werden. Ein Ausgleich durch Aufwandsentschädigung ist zu bedenken, ohne neue Abhängigkeiten zu schaffen.

Volle Information  
und faires  
Miteinander

Je gesellschaftlich relevanter die Themen, umso wichtiger sind Transparenz und Kommunikation in die Öffentlichkeit. Auch hier geht es immer wieder um Balance der Parteien und Neutralität der Verfahrensleitung. Die Kommunikation in

die Öffentlichkeit sollte gemeinsam abgestimmt werden, als vertraulich vereinbarte Phasen müssen vertraulich bleiben, sonst gibt es einen neuen Konfliktwettlauf.

Politiker verwechseln Beteiligung gerne mit der Arbeit in Parlamentsausschüssen oder parlamentarischen Kommissionen. (Partizipative) Beteiligungsformate sehen anders aus. In der Kommunikation muss das Miteinander gefördert werden statt dem bekannten Positionsaustausch, verbunden mit Kungelei im Hinterzimmer. Es müssen vielfältige Möglichkeiten der Beteiligung eröffnet werden, von der Informationsphase bis zur Entscheidungsgewinnung, von der Diskussion in Kleingruppen bis zur offenen Optionensammlung. Die in Parlamenten üblichen Gepflogenheiten taugen nicht für Beteiligungsformate, weil sie auf Macht und Proporz statt auf Verständigung ausgerichtet sind. Dies ist ein wesentlicher Grund für Politikverdrossenheit. Soll Beteiligung glaubwürdig sein, muss sie raus aus Parlamenten und raus aus parlamentarischen Gepflogenheiten und raus aus bürokratischen Verwaltungsverfahren. Sie muss das Miteinander und die Kreativität fördern und Scheuklappen beseitigen. Dafür braucht sie Experten als Verhandlungsleiter und darf keine Versorgungsanstalt für Politiker sein. Dann aber kann sie von einem „Nullsummenspiel“ mit faulen Kompromissen zu einer Erfahrung von interessengerechten „win-win“-Lösungen werden.

- Konfliktgeschichte: Gibt es eine lange Konfliktgeschichte, können negative Erfahrungen mit Kommunikation, Beteiligung und Gehörtwerden vorausgesetzt werden. Dann gibt es keinen „Neuanfang“ ohne Bearbeitung der Erfahrungen von Unrecht, Übergangenwerden oder (Macht-)Missbrauch. Das Feld der Differenzen muss schonungslos eröffnet und bearbeitet werden. Nur mit einem gemeinsamen Blick auf die Erfahrungen kann der Boden für ein anderes Miteinander in der Zukunft gewonnen werden.

Politikverdrossenheit  
über glaubwürdige  
Beteiligung  
entgegenwirken

Gemeinsame  
Aufarbeitung

## Besondere Formate bei Konflikteskalation

Sind die Konflikte bereits eskaliert, braucht es Konfliktexperten – etwa Mediatoren – die mit allen Konfliktparteien das Vorgehen beraten.

Die nachfolgend genannten Beteiligungsformate ersetzen nicht die Kommunikation der Konfliktparteien mit gemeinsam gewählten Mediatoren. Sie sind lediglich Beispiele, wie gesellschaftsumspannende Konflikte mit Diskurskultur in der gesamten Gesellschaft fruchtbar bearbeitet werden könnten.

Darstellung  
ausgewählter  
Beteiligungsformate

- Ziel: einen neuen Diskurs eröffnen – Pro und Contra: Erweist sich, dass ein komplexes gesellschaftlich relevantes Themenfeld öffentlichkeitswirksam neu gedacht und verhandelt werden soll, um einen neuen Diskurs zu eröffnen oder einen alten Diskurs neu zu entwickeln, sind Pro-Contra-Veranstaltungen möglich. Sie dienen der Aufklärung als Vorbereitung zu einer gesamtgesellschaftlichen Diskussion.

Zu Beginn könnte eine große Bürgerversammlung stehen, die den Bezugsrahmen thematisiert: Was verhandeln wir heute, warum verhandeln wir, wie dringlich sind Lösungen, welcher Expertise vertrauen wir, welche Entscheidungsalternativen gibt es, mit welchen Vor- und Nachteilen? Ohne Alternativen kein Diskurs!

Bürger-  
versammlung

Alle Themen, die auch nur eine Konfliktpartei wichtig findet, müssen auf den Prüfstand. Jedes Thema wird mit Pro und Contra dargestellt. Beteiligungsbereitschaft auf Bürgerseite setzt voraus, dass (vorheriger) Protest als nützlich für eine bessere Lösung anerkannt wird. Das darf kein reines Lippenbekenntnis sein, sonst wird es sofort als „strategische Einbindung“ entlarvt. Protestgruppen haben dafür feine Sensoren – wichtig ist, dass die Inhalte des Protestes ernsthaft aufgenommen werden.

Gilt es komplexe technisch-wissenschaftliche Themenbereiche neu zu verhandeln, können die verschiedenen Alternativen



tiven von Wissenschaftlern in Pro-Contra-Formaten öffentlich vorgestellt und gemeinsam diskutiert werden. Wichtig ist, dass ein Prozess dort nicht stehen bleibt, sondern die Pro-Contra-Formate nur als Ausgangspunkt für einen neuen Prozess dienen. Es muss klar sein, wie die Ergebnisse der Veranstaltungen in einen neuen Prozess einfließen, wie die (neuen) Weichen gestellt werden. Pro-Contra-Veranstaltungen eignen sich für einen „Neuanfang“, an den sich ein echter partizipativer Beteiligungsprozess anschließt. Sie stehen unter der Maxime: Weg vom technokratischen Denken hin zu einem gesellschaftlichen Diskurs mit Verhandlungen über Alternativen. Der Sack der Entscheidungsmöglichkeiten soll größer werden, statt ihn schnell (mehr schlecht als recht) zuzubinden.

Wahrheits-  
kommission

- Fehler der Vergangenheit – Wahrheitskommission: Aufgabe von Beteiligung in eskalierten politischen Konflikten ist die Organisation von Erfahrungsaustausch, in dem alle Seiten gehört werden und daraus ein neuer Umgang mit dem Konfliktthema gewonnen wird. Sind Konflikte über längere Zeit und/oder sehr heftig eskaliert, müssen die Ursachen aufgearbeitet werden, damit ein Neuanfang mit allseitiger Beteiligung möglich wird.

„Fehler der  
Vergangenheit“  
allparteilich  
thematizieren

Breite Großveranstaltungen können Kritik an der Ist-Situation und die „Fehler der Vergangenheit“ ebenso wie die Rechtfertigung der Vorgehensweise allparteilich thematisieren und so den Start der Neubesinnung markieren. Es muss darauf geachtet werden, dass die für die Situation Verantwortlichen weder die Macht über das Verfahren noch in der Veranstaltung in irgendeiner Weise die Übermacht haben. Die Verursacher müssen in erster Linie die Kritik anhören. Thema ist die „Wahrheitskommission“: was ist geschehen – alle Sichtweisen aufnehmen – Verständigung über das, was geschehen ist. Es muss bisheriges Unrecht benannt und beendet werden. Es kann zu – echten oder symbolischen – Ausgleichsmaßnahmen oder Strafen kommen. Am wichtigsten ist aber die Verständigung.

gung auf eine gemeinsame Wahrheit und gemeinsame Werte in Gegenwart und Zukunft in Abgrenzung zur Vergangenheit. „Versöhnung“ ist in diesem Kontext ein falscher Ansatz, denn dies ist ein individueller Vorgang, der nicht in den politischen Raum zu transportieren ist. Eine Wahrheitskommission kann die Voraussetzungen für Versöhnung schaffen, aber ob es zur Versöhnung kommt, ist offen und muss den betroffenen Menschen überlassen bleiben. Auch um Entschuldigung kann man nur bitten – ob und zu welchem Zeitpunkt sie gewährt wird, entscheiden die betroffenen Menschen, das kann man nicht fordern und nicht verordnen. Die Wahrheitskommission ist daher ein Zeichen des Neuanfangs vor allem auf Seiten der (politisch, wirtschaftlich, militärisch...) Verantwortlichen für eine neue Glaubwürdigkeit und die Abkehr von alten Konfliktmustern und Machtmissbrauch.

Versöhnung nicht  
erzwingbar

Wird die Aufarbeitung der konfliktbeladenen Geschichte abgeschoben nach außerhalb, auf andere Gremien, ohne Einbindung in einen Gesamtprozess des Neuanfangs, erzeugt dies Gegenwehr. Nur die Diskussion um Wahrheit und Werte schafft eine neue Basis für Lösungen in der Sache und für eine neue gesellschaftliche Diskurskultur. Das Angebot, Bürger sollten ihren eigenen Dokumentarfilm machen oder ihre Widerstandsarchive in die allgemeinen Archive überführen, wird in einem noch nicht beendeten Konflikt als Abschieben auf ein Nebengleis, als Ersatz für echte Mitsprache und als unlautere Vereinnahmung verstanden.

Irrtümer, Unrecht und Machtmissbrauch in der Vergangenheit müssen unbedingt aufgearbeitet werden (restorative Gerechtigkeit). Hierbei geht es um drei Dimensionen: a) Aufklärung und Dokumentation von Geschichte b) Aufarbeitung und Benennung von Unrecht, Unrecht beenden! c) Verantwortung für Unrecht übernehmen. Erst danach sind Menschen fähig, Bedingungen für einen Neuanfang auszuhandeln. Im internationalen Kontext gibt es gute Beispiele und Begründungen für gelingende Prozesse von Wahrheitskom-

Dimensionen  
restorativer  
Gerechtigkeit

missionen. Ohne Perspektive für eine „bessere Welt“ gibt es keine Beteiligung, sondern nur Rachegelüste.

Geht man diesen Weg, müssen Verantwortliche zu Unrecht stehen und Verantwortung für die Folgen übernehmen. Sie können um Entschuldigung bitten und einen Ausgleich anbieten – virtuell durch Anerkennung von Unrecht und Respekt für die Geschädigten, bis hin zu materiellem Ausgleich.

- Vertrauen in die Zukunft – Stellvertreter für die Interessen: Um sicherzustellen, dass Interessen beachtet werden, die weit über Legislaturperioden und wirtschaftliche Rechenschaftsberichte hinaus wirken, können diese durch einen Repräsentanten mit Verfahrensbefugnissen und Vetorecht im Verfahren vertreten sein. So kann eine langfristige Perspektive der Nachhaltigkeit durch Stellvertretung in einem Beteiligungsprozess gegen kurzsichtige Entscheidungen eingeführt und gewahrt werden. Wichtig sind dann starke Verfahrensrechte des Repräsentanten.

Langfristigkeit  
sichern

Aus der systemischen Beratung (von Familientherapie bis zu Organisationsentwicklung und Change-Prozessen) wissen wir, dass Stellvertreter für neutrale oder übergeordnete Prinzipien wie etwa dem „Gemeinwohl“ eine andere Problemsicht haben und andere Lösungsaspekte einbringen können. Dies sollte man sich in langfristig wirkenden Beteiligungsprozessen als Korrektiv neben einer neutralen Leitung und einer Ombudsperson für die Fairness im Verfahren für gute Ergebnisse zunutze machen.

## Das „Feuer großer Gruppen“ – mit Großgruppen durch Konflikte gehen

*Großgruppen haben ein Konfliktlösungspotential. Dieser Beitrag zeigt, welche Rahmenbedingungen, Moderationshaltungen und Prozessstrukturen die Energie großer Gruppen wirksam werden lässt. Eine Betrachtung zur Rolle der Spiegelneuronen im Entstehen von Empathie und Vertrauen und gemeinsamer Perspektive innerhalb großer Gruppen rundet den Beitrag ab.*

### Am Anfang stehen Fragen

Lassen sich konfliktive Themen in großen Gruppen mit 100, 200 oder mehr Personen wirksam bearbeiten? Steht am Ende solcher Konsultationen mehr als der kleinste gemeinsame Nenner? Wie groß ist die Innovationsfähigkeit solcher Prozesse? Wie demokratisch sind sie, da sie nicht versprechen können, repräsentativ zu sein? Und was genau ist dieses „Feuer“, von dem die Fachliteratur bei Großgruppen so gerne spricht?

Einleitung und  
Ablauf

Der Beitrag sucht nach Antworten auf diese Fragen. Er findet Sie in der Reflexion der eigenen langjährigen Arbeit mit Großgruppen. Erkenntnisse der Konfliktsoziologie, der Psychologie und der Hirnforschung, hier insbesondere zur Wirksamkeit von Spiegelneuronen werden einbezogen.

Die Antwortensuche folgt in diesem Beitrag einer stilistischen Doppelstruktur: Ein geschilderter Praxisfall und die Beleuchtung von Erkenntnisfragen wechseln sich ab und inspirieren einander.

Wir beginnen mit einer wahren Geschichte.

## Ein Ort im Schwarzwald

Es ist ein bewölkter Tag im Juni 2014. An einem der Eingänge zur Wutachschlucht steht eine Halle. Daneben ist ein Parkplatz, auf dem Wanderer ihre Autos abstellen. Ziel der Touristen ist eines der ältesten Naturschutzgebiete Deutschlands: die Wutachschlucht im Schwarzwald, die von einem wilden, sich jedes Jahr verändernden Fluss durchzogen wird. Von Lonely Planet wird sie als „Grand Canyon of Southern Germany“ zur Besichtigung dringend empfohlen.

Durch die großen Glasscheiben der Halle sind Kreise aus Stühlen zu sehen. Im Raum finden sich blaue Tücher, die eine Flusslandschaft simulieren. Eine unfertige Brücke aus Holz ist angedeutet. Ein Basketballkorb steht am Rand, darin das amtliche Schild: Naturschutzgebiet. Ein Bergrettungsset ist ebenso zu erkennen wie abgestellte Mountainbikes und mehrere Wegweiser des Schwarzwaldvereins. Daneben steht eine Schaufensterpuppe, die einen Bollenhut trägt.

Leitbildwerkstatt  
Wutachschlucht

Während draußen die Wanderer ihre Schuhe binden, treffen die Teilnehmenden der Werkstatt „Leitbild Wutachschlucht“ ein. Es handelt sich sowohl um Mitglieder des Schwarzwaldvereins und der Bergwacht, den Bürgermeister, Naturschützer, Wasserökologen und Wasserkraftnutzer als auch Touristiker, Hoteliers, Wanderer, Reiter und Mountainbiker. Es sind Geschichtsinteressierte, Zukunftsfreudige und Zukunftsbesorgte, die sich ein Wochenende Zeit nehmen.

Ein intensives, auf Lösungssuche angelegtes Wochenende liegt vor den Teilnehmenden, die der Einladung des Regierungspräsidiums Freiburg zur Leitbildwerkstatt Wutachschlucht gefolgt sind. Es treffen scharfe Interessengegensätze aufeinander, unterschiedliche Positionen, fremdelnde Haltungen und verschiedene Dialekte.

Diese Gruppe hat die Aufgabe, in „zwei plus eins“-Tagen zentrale Nutzungskonflikte zu beleuchten. Am Ende soll ein Leitbild genannter Kodex stehen, der eine Leitfunktion im Alltagsleben rund um die Schlucht einnehmen soll. Die Stimmung im Moderatoren-

team ist gut, die Vorbereitungsphase war intensiv, der Respekt vor der Aufgabe bleibt groß.

## **Lassen sich konfliktive Themen in großen Gruppen mit 100, 200 oder mehr Menschen wirksam bearbeiten?**

Große Gruppen haben ein besonderes Konfliktlösungspotential. Es ist dem Format inhärent, dass es in besonderer Weise Komplexität erlebbar macht. So spricht etwa Paul Krummenacher – einer der Gründungsväter und heutiger Geschäftsleiter von Frischer Wind, AG für Organisationsentwicklung und Großgruppenexperte aus der Schweiz – davon, dass letztlich jedes Großgruppenverfahren Konfliktlösungsvermögen habe (Krummenacher/Hinnen 2012).

Konfliktlösungs-  
vermögen von  
Großgruppen

Woher rührt dieses Potential? Zunächst ist festzustellen, dass Menschen und ihre Anliegen meist vielfältiger sind, als von Politik und Verwaltung angenommen. Es bestehen heterogene und oft gegensätzliche Interessen, die nur partiell offen artikuliert werden und so Teil einer komplexeren Konflikt- und Lösungslandschaft sind. Daneben gibt es schwelende, häufig unbewusste Konfliktelemente aber auch verborgene Lösungspotentiale: Es sind unvermutete und verschüttete geteilte Werte oder unerwartete, gemeinsame Anliegen. Kurz gesagt: Das Verbindende ruht neben dem Trennenden, jedoch oftmals unter der Wasseroberfläche.

Großgruppen können zur Bühne eines Aushandelns dieser Anteile werden. Was es zunächst dafür braucht, ist ein fundiertes Beteiligungs-Scoping. Es macht im Vorfeld Vielfalt erkennbar und später im Prozess sichtbar. Große Gruppen können die Diversität und Komplexität einer Situation für die Teilnehmenden erlebbar machen. Das Prozessdesign sorgt dabei ebenso für Phasen der Sicherheit und der Bestärkung, wie für solche der produktiven Irritation, der emotionalen Überraschung oder der gemeinsamen Innovation. Die innere Logik folgt dem Satz: Gemeinsamkeiten führen uns zusammen, Unterschiede bringen uns weiter. Wer Unterschiede em-

Diversität und  
Vielfalt erlebbar  
machen

pathisch sichtbar macht und zugleich Raum für das Verbindende schafft, erhöht die kollektive Lösungsintelligenz der Gruppe.

## Ortswechsel: Schwarzwald

Mittlerweile sind die Stuhlgruppen besetzt. Rund 70 Menschen füllen die Halle. Manche schmunzeln beim Blick auf die Gegenstände im Raum. Andere schauen irritiert.

Die Begrüßung übernimmt der Auftraggeber. Dieser erläutert die Bedeutung und Gefährdung der Schlucht durch Übernutzung und Interessenkonflikte. Das Moderationsteam stellt sich vor, berichtet von einer Wanderung mit dem Wutachranger, der Ihnen konfliktträchtige Stellen ebenso wie die Schönheiten der Schlucht gezeigt hatte. Die Moderation kennt also das Gebiet: Das schafft Vertrauen, ein wichtiges Kapital. Es werden Ziele und Rahmenbedingungen erläutert und Spielregeln vereinbart:

- zuhören, anknüpfen, weiterdenken,
- eigene Interessen „klarlegen“, verständlich machen,
- offen bleiben für neue Erkenntnisse, Ideen, Ansichten,
- kurz und konkret formulieren,
- klar in der Sache, fair im Ton bleiben.

Die Arbeitsweise innerhalb der Werkstatt ist auf Selbstorganisation hin ausgerichtet. Es gibt wechselnde selbstmoderierte Kleingruppen. Alle bleiben dabei in einem Raum. Gefühlt wird recht schnell deutlich: Meine Sichtweise ist immer eine von mehreren. Die Botschaft: Wahrheit kommt im Plural vor.

Die 6-Personen-Gruppen sind heterogen und maximal gemischt. Die inszenierten Gegenstände bringen symbolhaft die verschiedenen Interessenskonflikte in den Raum. Die Mixmax-Gruppen beginnen sich auszutauschen: „Was macht den Naturraum Wutachschlucht für mich so besonders, so wertvoll?“

Ziele, Rahmen-  
bedingungen und  
Spielregeln

Selbstorganisation

Körper wenden sich einander zu, Köpfe werden zusammen gestreckt, es wird erzählt, manchmal wird gelacht, es wird intensiv zugehört. Nach 30 Minuten berichten die interviewten Gruppenmitglieder von der erlebten Schönheit der Natur. Häufig werden die Stille, die Einsamkeit, das Wilde und Ungezügelmte der Schlucht beschrieben. Vom Staunen und einem sich einstellenden Gefühl von „Glücklichsein“ wird erzählt. In solchen Momenten bildet sich so etwas wie die Basis für alle folgenden Prozessschritte: Die Teilnehmenden entdecken ähnliche Gefühle. Sie spüren und erkennen: Alle hier haben einen persönlichen Zugang zur Schlucht. Jeder verbindet Gefühle mit ihr. Und was man „schätzt“ oder „liebt“, will man erhalten. Dieses Grundverständnis deutet sich früh an. Es entsteht emotional im gemeinsamen Erkunden. In einer anschließenden Reflexionsrunde werden die Gefühle bewusst gemacht und rationalisiert. Die Bedeutung dieses Schrittes spiegelt sich in gelöster wirkenden Gesichtern.

Gemeinsame  
Gefühlsbasis

## **Ist die Komplexität von Sachthemen, Anliegen und Werten bei derart vielen Teilnehmenden überhaupt steuerbar?**

Wie der „Ortsbesuch“ im Schwarzwald bereits erahnen lässt, ist es möglich im Dschungel aus Sachthemen, geronnenen Konflikten, Werten und Anliegen erfolgreich zu navigieren. Was es hierfür braucht ist zunächst ein ausreichender zeitlicher Vorlauf. Der Prozess will inhaltlich und methodisch gründlich vorbereitet sein. Mit dem Auftraggeber und den wesentlichen Akteuren muss der Auftrag gut geklärt und ein realistischer Erwartungsrahmen festgesteckt sein. Zudem ist die Einrichtung einer Begleitgruppe mit Schlüsselakteuren zu empfehlen. Damit holt man das Gesamtsystem beim Erarbeiten der Prozessarchitektur und der richtigen Prozessfragen stellvertretend mit in die Vorbereitung.

Gründliche  
Vorbereitung

Die Prozessarchitektur insgesamt sollte klar strukturiert, robust und nachvollziehbar sein. Eine stimmige Dramaturgie der Veranstaltungsformate spricht den Menschen als emotionales wie ratio-



nales Wesen an. Sie muss Vertrauen wecken und darf Differenzen nicht unter den Teppich kehren.

Symbolik im Raum

Die Mountainbikes, die Wegeanzeiger, das Naturschutzgebiets-Schild mit Seeadler drauf, die Hotelprospekte oder die Notränge der Bergwacht bringen im Prozessbeispiel Themen und Interessen symbolisch in den Raum. Das gibt dem Einzelnen ein sicheres Gefühl, dass sein Anliegen gesehen und somit ernst genommen wird.

Eine Wutach mitten im Raum, dramaturgisch angedeutet, wirkt auf manchen als „Kindergartenkram“. Das gilt es auszuhalten. Denn auf psychologischer Ebene weckt diese Installation innere Bilder und Vorstellungskraft. Gruppenklimaforschung und Erwachsenenpädagogik wissen um die Bedeutung des Atmosphärischen. Wohldosiert eingesetzt kreiert man damit eine besondere Qualität von Lernprozessen, die Rationalität und Emotionalität in Beziehung setzen.

Emotionsarbeit  
in deliberativen  
Prozessen

Es sollte uns in der Tat stets klar sein, dass in Großgruppen Emotionsarbeit stattfindet, die nach Jürgen Habermas in deliberativen Prozessen eine wichtige Funktion übernimmt. Denn Gefühle spielen, aus seiner Sicht, „bei der Anerkennung von Argumenten eine wichtige Rolle“ (Habermas nach Saam 2010).

Eine anlassgerechte Inszenierung unterstützt die emotionale Bereitschaft, neben eigenen Interessen, die Bedürfnisse der anderen und das größere Ganze in den Gesamtblick zu nehmen. Von „Kinderkram“ ist bald keine Rede mehr. Bilder und Symbole wirken. Für Psychologen alles andere als eine Überraschung.

Und es gibt weitere Strukturhilfen, die es großen Gruppen ermöglichen lösungs- wie innovationsorientiert zu arbeiten. Erich Kolenaty schreibt hierzu in „Große Gruppen in Mediationsprozessen“:

„Die unterschiedlichen Großgruppenverfahren unterscheiden sich darin, wie viel Rahmenstruktur und inhaltliche Ausrichtung sie den Teilnehmern vorgeben. Sie gleichen sich darin, dass sie innerhalb dieses Rahmens den Teilnehmern zwar Selbst-Strukturierungshilfen und Visualisierungsmedien zur Verfügung stellen, ihnen

die Verantwortung für die Ausarbeitung der Inhalte weitgehend überlassen. Das mag für den unvoreingenommenen Betrachter ungewöhnlich, vielleicht sogar unmöglich erscheinen. In der Praxis speist sich aber gerade aus dieser Quelle das Engagement und die ungewöhnliche Energie, die bei Großgruppenarbeit zu beobachten ist. Eine wichtige Konsequenz daraus ist allerdings, dass es mit Großgruppenarbeit nicht möglich ist, ein vorher genau spezifiziertes Ergebnis zu erzielen oder herbeizumoderieren. Inhaltliche Offenheit ist eine Grundvoraussetzung für den Erfolg“ (Kolenaty 2004).

Eigen-  
verantwortlichkeit

Es gibt jedoch keine Ergebnisgarantie. Der Prozess ist grundsätzlich offen. Im Verhältnis zum Auftraggeber ist es wichtig, dies frühzeitig und klar zu formulieren. Ohne ein Grundvertrauen des Auftraggebers in Prozess und Moderation, wird es nicht gehen. Dass die Moderation sich mit Themen hinter dem Thema, Ängsten, Sorgen und Erwartungen auseinandersetzt sollte selbstverständlich sein. Es ist unabdingbar sich als Moderation eine innere Landkarte der Konflikte zu erarbeiten. Diese Landkarte soll die Moderation unterstützen, ihr Orientierung und Sensibilisierung geben. Es geht jedoch nicht darum, bereits im Vorfeld im eigenen Kopf Lösungen zu entwickeln. Das Entscheidende geschieht in Echtzeit im Prozess des gemeinsamen Arbeitens. „Eine hohe Sensibilität für kollektiv Unbewusstes und für latente Themenhalte“ halten Königswieser und Keil für wichtige Qualifikationsmerkmale der Moderation ebenso wie „Neutralität“, „eine systemische Werthaltung“ und „Bewusstsein für eigene Stärken und Schwächen“ (Königswieser/Keil 2008).

Ergebnisoffenheit  
im Prozess

Die Aufgaben in konfliktklärenden Großgruppenprozessen beschreibt Erich Kolenaty prägnant:

„Inhaltlich geht es darum, eine Dramaturgie für den Prozess zu entwickeln, die kontextbezogen und auf Mediations- und Veranstaltungsziel hin einen geeigneten inhaltlichen und emotionalen Bogen spannt, dafür jeweils geeignete Arbeitsformen anbietet und einen kommunikativen Austausch der Teilnehmer ermöglicht. Die Durchführung einer Veranstaltung ist eigentlich nur das kleinere

Ende der langen Wurst sorgfältiger Klärungs-, Abstimmungs- und Vorbereitungsarbeit im Vorfeld. Großgruppenarbeit ist einerseits ein Schlüssel, um den Mediationsprozess rasch und wirksam voranzutreiben, andererseits verlangt Großgruppenarbeit in der Mediation höchste Voraussetzungen in der Planung und Moderation“ (Kolenaty 2004).

**Zusammenfassung** Zusammengefasst gesagt wird Komplexität in großen Gruppen dann „verdaubar“, wenn sie methodisch angemessen strukturiert und erlebbar gestaltet wird. Unterschiede in Auffassungen und Einstellungen werden dann produktiv, wenn sie Anerkennung finden und eingebettet sind in den Wahrnehmungsprozess gemeinsamer Werte.

## **Ortswechsel: Zurück im Schwarzwald**

Es ist der Nachmittag des ersten Tages. Ergebnisse intensiver Arbeitsrunden werden im Plenum vorgestellt. Die Moderatorin lädt zur Reflexion mittels der Fragen „Was bleibt?“ und „Was bewegt Sie jetzt?“ ein. Es gibt einige zögerliche Rückmeldungen, dann herrscht Stille. Urplötzlich und völlig überraschend erhebt sich eine Person mit lauter Stimme. Laut. Emotional. Aggressiv.

**Emotionen zulassen** Sie wendet sich direkt an einen anderen Teilnehmer. Nun hat sich auch der Angesprochene erhoben. Beide Kontrahenten gehen mit langsamen Schritten und lauten Worten aufeinander zu. Es kommt zum High-Noon im schwarzen Wald mit wechselseitigen Anschuldigungen. Es geht um: „früher“ und um „immer“.

Kurz bevor sich die Protagonisten in der Mitte der Halle treffen, steht die Moderatorin auf. Sie hat bislang wach und aufmerksam das Geschehen verfolgt. Alle Augenpaare im Raum begleiten jede ihrer Bewegungen. Sie stellt sich zwischen die beiden Protagonisten, um dann wieder einen Schritt rückwärts zu tun. Es entsteht ein Dreieck. Die Moderatorin schildert in kurzen und klaren Worten, was sie gerade erlebt. Sie spiegelt und rahmt die Situation zugleich und sendet die Botschaft: Hier darf gesagt werden, was wichtig ist. Emotionen haben Ihren Platz, solange es fair bleibt. Sie „übersetzt“

wie in einer Pendelmediation die wesentlichen Botschaften der beiden Kontrahenten und macht sie dadurch für den jeweils anderen „hör- und verstehbar“.

Schließlich schauen sich beide Herren schweigend an und kehren kurz darauf unaufgefordert auf ihre Plätze zurück. Es herrscht wieder Stille im Raum und auch die Moderatorin nimmt wieder Platz. Plötzlich füllen laute aber ruhige Worte den Raum: „Is’ scho’ gut, hab’ dich verstanden“. Es folgt ein Moment der Stille bis die andere Stimme antwortet: „Is’ recht, Karl, passt scho““. Die Steine sind deutlich zu hören, die vielen im Raum vom Herzen fallen.

## Finden inhaltliche Durchbrüche wirklich statt?

Die wichtigen Begründer, Übersetzer und Umsetzer von Großgruppenprozessen, seien es Marvin Weisbord, Matthias zur Bonsen oder Carole Maleh, um nur einige zu nennen, sprechen immer wieder von „Durchbrüchen“ in Großgruppenprozessen. Sie schreiben sie der besonderen Dynamik solcher Veranstaltungen zu.

Besondere Dynamik  
in Großgruppen-  
prozessen

Es sind verschiedene Faktoren, die hier wirksam werden. Es gibt oft kathartische Momente in Großgruppen, wie oben geschildert. Diese wirken wie Stellvertretersituationen, in denen sich die Gefühle und Emotionen vieler widerspiegeln und stellvertretend gelöst werden. Es ist als Moderation klug, dieser Prozessenergie Raum zu geben. Sie kann sich in einem Blitzableiterakt entladen oder mittels einer Versöhnungsgeste neue Gemeinsamkeit stiften. Das erfordert von Seiten der Moderation Vertrauen in den Prozess und eine hohe Achtsamkeit für den Moment. Nicht zu früh und nicht zu spät intervenieren, ist hier die Kunst des Augenblicks.

Bedeutung  
kathartischer  
Momente

Nach einer solchen Katharsis ist immer eine Veränderung in der Veranstaltung zu spüren. Die Stimmung ist freudig, jedoch nicht euphorisch. Sie ist gelassener als zuvor. Wie ein Sommerabend nach abgeklungenem Gewitter. Es empfiehlt sich, eine Pause zu machen. Die Situation hat sowohl die Teilnehmenden als auch die Moderation Energie gekostet.

## Was lässt sich daraus lernen?

Diskursive Qualität  
und gemeinsame  
Weitsicht

Emotionale Momente machen nicht selten den Weg frei für eine wirkliche Lösungserarbeitung. Sie sind der Wendepunkt: Der Graben der trennenden Sichtweisen wird überschritten. Statt dem Ringen um kleinste Kompromisse entsteht diskursive Qualität und eine gemeinsame Weitsicht.

Wie genau es zu diesen Qualitäten kommt, wird in der sozialpsychologischen Grundlagenforschung unter dem Blickwinkel von „Gruppen als informationsverarbeitende Systeme“ derzeit erforscht.

Zusammenfassend gesagt: Eine konstruktive Dialoghaltung wird immer dann möglich, wenn der Mensch nicht nur als Daten-Fakten-Wesen, sondern in seiner Ganzheit angesprochen wird. Um deutlich zu werden: In der Moderationsarbeit geht es nicht um „Gruppentherapie“. Es geht um die Klärung von Interessen und Bedürfnissen, um das entwickeln eines Lösungsfokus in Richtung Gemeinwohl. Je mehr es gelingt, dass der Einzelne sich in Beziehung zu den anderen setzt, umso größer wird das Konfliktlösungspotential aller. Dafür braucht es jedoch ausreichend Zeit und Raum. In kurz getakteten abendlichen Arbeitskreisen mit einer Dauer von 2 Stunden ist dies kaum möglich. Hier bieten Großgruppenveranstaltungen mit 8 bis 16 gemeinsamen Stunden ganz andere Möglichkeiten zur Intervention und Lösungsfindung.

Emotionen zulassen

Eine Einigung alleine auf der sogenannten Faktenebene findet sehr selten statt. „Halten Sie mir bitte alle Emotionen raus!“ ist daher eine falsche Forderung von Auftraggebern. Sie hat meist mit eigenen Ängsten zu tun und ist alles andere als ein Erfolgsfaktor für gelingende Prozesse.

## Sind Konfliktlösungen in Großgruppen überhaupt leistbar?

Was meinen wir, wenn wir von Großgruppen sprechen? Die Sozialpsychologie spricht ab 30 Personen von Großgruppen. Wir ziehen die untere Grenze eher bei 50 Personen. Es können aber 100, 200

oder auch 500 sein. Fällt der Begriff „Mediation“, dann denken die Meisten an Paare, Eltern oder Teams. In der Politischen Mediation werden es schnell dutzende Stakeholder, die zu berücksichtigen sind. Die Fragen, die sich stellen, sind immer ähnlich: „Wie können wir die Vielfalt an Interessen und Bedürfnissen, an Sichtweisen und identitätsgebundenen Positionen bearbeitbar machen? Wie gelingt ein möglichst direkter Dialog? Wie betten wir die Emotionen angemessen ein? Wie schaffen wir es, einen gemeinsamen Blick in die Zukunft zu werfen? Wie kann es zu Ergebnissen kommen, die später Gültigkeit bei (fast) allen finden?

Mediation bei  
vielen Stakeholdern

Die Kernanliegen der Mediation bleiben dabei von der Personenzahl unbeeinflusst:

Kernanliegen der  
Mediation

- direkte Kommunikation ermöglichen,
- alle Interessen sichtbar werden lassen,
- Bedürfnisse hörbar und nachvollziehbar machen,
- Optionen entwickeln,
- Lösungen gewichten,
- Vereinbarungen treffen.

Die Umsetzung folgt allerdings anderen Prinzipien als die Zweier- oder Teamklärung. Die Großgruppe braucht Phasen der parallelen Bearbeitung in kleinen, dialogisch wirksamen Einheiten und sie braucht Zeiten der plenaren Reflexion.

Auch körperliche Bewegung in der Großgruppe ist wichtig. Damit sind weniger Auflockerungsübungen gemeint, sondern soziometrische Elemente durch das Einnehmen räumlicher Positionen zu unterschiedlichen Fragestellungen. Gleiches gilt für den Einsatz verschiedener Bearbeitungsformen, die über das klassische Zusammensitzen hinausgehen. Beispielsweise werden an verteilt stehenden Wandzeitungen Arbeitsergebnisse stehend ausgewertet oder Ergebnissgalerien laden zum Rundgang ein. In der Wutach-Werkstatt etwa rückten die Teilnehmenden in einer Phase als „Konsens-

oder Dissens-Ranger“ aus und suchten im Saal nach Übereinstimmungen und Unterschieden in den Zwischenergebnissen.

Dynamik in die  
Gruppe bringen

In Großgruppen gibt es grundsätzlich kein dauerhaftes Zusammensitzen mit stets gleichen Platznachbarn. Gruppenzusammensetzungen ändern sich rhythmisch. Das Schlendern im Raum sorgt für Beweglichkeit in Kopf und Körper.

Karin Dittrich-Brauner und ihre Kollegen vergleichen in Ihrem Standardwerk „Interaktive Großgruppen“ die Abläufe in Großgruppen mit komplexen Gehirnprozessen: „Wie die elektrischen Impulse im Gehirn gehen die Menschen in Großgruppen bestimmten Themen, Gedanken und Problemen nach ... Hier werden neue Kontakte geknüpft und vielleicht später ausgebaut, an einer anderen Stelle wird ein neuer informeller Kanal gegraben, und insgesamt gesehen ein neues soziales Netz geknüpft...“ (Dittrich-Brauner et al. 2013).

Kleingruppen als  
Teile des Ganzen

Großgruppenarbeit bedeutet, in demselben Raum plenar und in wechselnden kleineren Gruppen zu agieren. Aus Erfahrung sind sechs Personen in Kleingruppen ideal, maximal acht sind noch dialogfähig. Werden die Kleingruppen größer, zerfallen sie in informelle Subgruppen und Machthierarchien entstehen.

Diese häufig wechselnden Kleingruppen sind Teil der Großgruppenlogik. Sie unterscheiden sich in ihren Wirkmechanismen von klassischen Arbeitsgruppen, die meist in unterschiedlichen Räumen mit jeweils einer eigenen Moderation tätig sind.

Die Kleingruppen der Großgruppe sind wie Fraktale des Ganzen. Sie sind räumlich wie energetisch stets mit der gesamten Gruppe in Kontakt. Wie ein Vogelschwarm, der sich kurz teilt, dabei die gemeinsame Formation aber nicht vergisst und immer wieder zu ihr zurückkehrt. Klassische Mediationselemente finden symbolisch oder in Stellvertreterfunktion statt, etwa so, wie es bei den beiden Protagonisten im Schwarzwald zu sehen war.

„Großgruppen erfordern andere Kommunikationsdesigns als Kleingruppen“, schreibt Josef W. Seifert, Herausgeber zahlreicher Moderationshandbücher. „Nicht nur, weil in ihnen zum Teil andere

gruppendynamische Prozesse ablaufen, sondern auch, damit das erzielte Ergebnis in einer angemessenen Relation zur investierten Zeit und Energie steht“ (Seifert 2009).

„Stolz und Bedauern“ heißt beispielsweise eine Methode, die wechselseitige Anerkennungsprozesse in Gang setzen kann. Der rhythmische Wechsel zwischen homogener und heterogener Gruppenzusammensetzung sowie kurze Zeiteinheiten (20, 30 oder 40 min) sind ebenfalls von Bedeutung. Es kommt dabei auf die gelungene Mischung an. Dann bewirken sie eine kaskadenartige Selbstklärung bei gleichzeitiger Perspektiverweiterung.

Wechselseitige  
Anerkennungs-  
prozesse

Die Erfinder der Zukunftskonferenz, eines der wichtigsten Grundkonzepte erfolgreicher Großgruppenarbeit, vergleichen ihre Methodik mit einer Art Achterbahnfahrt:

„Durch ihre Höhepunkte und Tiefpunkte wird die Zukunftskonferenz zu einer emotionalen Achterbahnfahrt, bei der wir in einem Moment noch bedrückt sind, weil wir uns im Dickicht der globalen Trends und Fehlentwicklungen verlieren, um im nächsten Moment zu idealistischen Höhenflügen anzusetzen. Die Zukunftskonferenz spannt einen Bogen von der Verzweiflung zur Hoffnung“ (Weisboard/Janoff 2001).

Mit gruppendynamischen Selbstläufern umzugehen und diese immer wieder in den Gesamtprozess zu lenken, ist Aufgabe der Moderation und des klar durchdachten Veranstaltungsdesigns. Es braucht einen guten Plan und die Fähigkeit, im richtigen Moment von diesem klug abzuweichen. Die Moderationshaltung ist die einer wachen Gelassenheit. Sie interveniert eher dezent, ist an erforderlichen Stellen jedoch sehr präsent. Die Moderationssprache ist dabei wertschätzend, klar und konkret. Dies unterstützt die Großgruppe, sich gemeinsam zu finden und wieder eine funktionale Dynamik aufzunehmen.

Rolle von  
Moderation und  
Prozessdesign



## Wie demokratisch sind Großgruppenprozesse, da sie nicht versprechen können, repräsentativ zu sein?

Nachhaltige,  
dynamische  
Lernprozesse

Dialogische und deliberative Verfahren sind nicht repräsentativ. Dies wird Ihnen mitunter kritisch vorgehalten. Sie ermöglichen bei abgebildeter Meinungspluralität und ausreichend Zeit jedoch dynamische Lern- und Aushandlungsprozesse, die statistisch valide Meinungsabfragen oder Online-Konsultationen nicht oder nur eingeschränkt liefern können. Prozesse in großen Gruppen können Lernkurven entwickeln, die Lernprozessforscher als besonders nachhaltig ansehen. Es geht hier um Lernkurven, die von einer hirngerechten Dynamik leben: Sie sind mal flacher, wirken beruhigend und geben Sicherheit. Dann werden sie steiler, herausfordernder und es entsteht positiver Stress, um zu Innovationen vorzustoßen.

Legitimation in demokratietheoretischer Sicht reduziert sich nicht auf eine numerische Frage. In Großstädten liegt die Wahlbeteiligung bei Kommunalwahlen meist deutlich unter 50 %. Der einzelne gewählte Stadtrat, Stadtverordnete oder Oberbürgermeister erhält real betrachtet nicht selten eine Zustimmung von weniger als 20 % der Wahlberechtigten. Prozesse von Bürgerbeteiligung sollten den Fokus nicht auf statistische Repräsentativität legen, die sie nicht erreichen können. Vielmehr ist Ihr Erfolgsrezept das Schaffen eines wirksamen Dialograhmens, in dem nicht nur altbekannte Argumentationsmuster wiederholt werden. Statt Schubladendiskussionen entsteht echter Dialog im Sinne des Quantenphysikers David Bohm.

Dialog und  
Meinungspluralität

Meinungspluralität in Großgruppen zu sichern, ist ein Anspruch, der zunehmend und zu Recht eingefordert wird. Konstruktive Dialoge führen zu anderen Ergebnisqualitäten und über den Prozess hinaus wirksamen Lernerfahrungen als es eine Auswertung statistisch repräsentativ gesammelter Einzelmeinungen vermag. Beide Ansätze können mitunter kombiniert oder durch zufallsgenerierte Teilnehmende ergänzt werden.

## Ein letzter Ortswechsel: Zurück im Schwarzwald

Die zweitägige Werkstatt ist zu Ende. Erschöpfung ist sichtbar. Daneben macht sich Erleichterung breit. Viele Gesichter sehen fröhlich aus und das Verabschieden beginnt. Manche haben es eilig, andere wiederum, die noch tags zuvor häufig auf die Uhr geschaut haben, sind jetzt die Ruhe selbst und suchen den Smalltalk. Es wird gelacht, gemeinsam ein Glas Saft oder Sekt getrunken.

Zeitraffer: Als einige Wochen später ein aus den Werkstattergebnissen generierter Leitbildentwurf mit 70 Personen besprochen wird, trägt das Fundament der ersten Werkstatt. Der gemeinsame Entwurfscheck gelingt. Hier und da wird um einzelne Worte gerungen, doch stets in konstruktiver Art. Es zählt niemand mehr die Erbsen. Es geht um das Ganze: ein gemeinsam auf den Weg gebrachtes konkretes Ergebnis. Beim folgenden Erarbeiten von Leitmaßnahmen wird engagiert nach tragbaren Lösungen gesucht. Und einige Monate später wird ein zufriedener Minister gemeinsam mit den Prozessbeteiligten das Leitbild Wutachschlucht offiziell unterzeichnen.

Werkstatt-  
ergebnisse und  
Leitbildentwurf

## Vom Verlassen der Schubladen. Oder warum Großgruppenarbeit ohne Spiegelneuronen nicht möglich wäre.

Ohne die Rolle der Spiegelneuronen ist Empathie, Intuition und das Entstehen von Vertrauen nicht zu erklären. Die Hirnforschung entdeckte die Spiegelneuronen als besondere Nervenzellen in unserem Gehirn. Begegnen wir einem Menschen, produzieren diese Nervenzellen ein emotionales Spiegelbild des Anderen in unserem Hirn, d. h. wir können unser Gegenüber tatsächlich fühlen.

Empathie, Intuition  
und Vertrauen

Professor Joachim Bauer arbeitet als Internist, Psychiater und Facharzt für Psychotherapeutische Medizin am Freiburger Universitätsklinikum. Mit seinen Büchern „Warum ich fühle, was Du fühlst“ und dem „Prinzip Menschlichkeit – Warum wir von Natur aus kooperieren“ übersetzte er die Erkenntnisse der Spiegelneuronenforschung ins Allgemeinverständliche. Er macht deutlich, war-

um wir gähnen, wenn andere gähnen oder weshalb wir ein Lächeln oft intuitiv erwidern.

Bedeutung von  
Resonanzräumen

Noch gibt es – soweit dem Autor bekannt – keine explizite Beforschung der neuronalen Grundlagen der Dynamik in Großgruppen. Phänomenologisch betrachtet sind Großgruppen jedoch immer dann erfolgreich, wenn ein Resonanzraum geschaffen werden kann.

Nach Professor Bauer stellen Spiegelneuronen „einen gemeinsamen sozialen Resonanzraum bereit“ (Bauer 2007). Diesen zu aktivieren, haben die methodischen Kniffe, die in diesem Beitrag beschrieben wurden, gemeinsam zum Ziel: von der Atmosphäre des Raumes, der gestalteten Dramaturgie, der Dynamik der wechselnden Gruppenzusammensetzung bis hin zur zeitlichen und inhaltlichen Rhythmik.

Großgruppen bilden in gewissem Sinne komplexe Hirnprozesse im Außen ab. Sie „spiegeln“, was im Gehirn von uns Menschen passiert. „Man kann sagen“, so Joachim Bauer, „dass Spiegelneuronenzellen das gemeinsame soziale Format sind, ein neurobiologisch bereitgestelltes Format für sozial geteilte Empfindungen des Handelns, Fühlens und des emotionalen Interpretierens“ (Bauer 2007).

Intersubjektivität

Thomas Metzinger, Philosoph mit Professuren an den Universitäten Mainz und Frankfurt, schreibt zur gesellschaftlichen und politischen Dimension der Spiegelneuronen: „Es ist aber auch so, dass diese Entdeckung für die politische Philosophie und für die Gesellschaftstheorie eine Bedeutung hat, weil sie uns das erste Mal verstehen lässt, wie Intersubjektivität ein historisches Phänomen war, das eine lange biologische Geschichte hat als Vorstufen in unbewussten, nicht sprachlichen, vorbegrifflichen Leistungen. Es ist sozusagen so, dass das Spiegelsystem im Menschen die Bedingung der Möglichkeit dafür ist, dass wir dann später auf einer ganz hohen Ebene uns gegenseitig als rationale Individuen zueinander in Beziehung setzen können. Verblüffend dabei ist die Erkenntnis, dass unbewusste Leistungen das Fundament für menschliche Begegnungen, Bindungen und gegenseitiges Verstehen sind. Das gibt uns neue Hinweise darauf, wie Gesellschaften überhaupt entstan-

den sind, d. h., wie Tiere und Menschen gelernt haben, in Großgruppen zusammen zu leben“ (nach Bauer 2007).

Rationalität und Intuition sind also keine Gegensätze. Intuition ist ein wesentlicher Bestandteil von Intelligenz. Dies lässt sich besonders in Großgruppen immer wieder erleben. Das Überwinden von Abneigung oder Fremdheit, das Entstehen von Neugierde, das Öffnen für andere Sichtweisen oder das Entdecken von neuen Pfaden, erfolgt, wenn unsere Spiegelneuronenzellen aktiviert sind.

Vereinbarkeit von  
Rationalität und  
Intuition

Wir wissen, dass dies letztlich unbewusst geschieht. Zugleich ist davon auszugehen, dass in der Prozessgestaltung und im Veranstaltungsdesign förderliche Rahmenbedingungen dafür geschaffen werden können. Dazu zählen der Einsatz von Symbolen, das Kreieren von Atmosphäre, der Einsatz von Musik sowie eine ernsthafte, aber zugleich humorvolle und empathische Grundeinstellung der Moderation.

## Literatur

- Bauer, J. (2007): Warum ich fühle, was Du fühlst. Online unter: <http://mueri.blogspot.de/2007/11/spiegelneuronen-was-ist-das.html>.
- Dittrich-Brauner, K./Dittmann, E./List, V./Windisch, C. (2013): Interaktive Großgruppen.
- Habermas, J. zitiert nach Saam, N. (2010): Partizipation in Großgruppen. Band 1 Soziologische Analyse. Lit, Münster.
- Kolenaty, E. (2004): Große Gruppen in Mediationsprozessen. Online unter: <http://www.transformation.at/documents/Umweltmediation.Beitrag%20Kolenaty.pdf>.
- Königswieser R./Keil, M. (2008): Das Feuer großer Gruppen.
- Krummenacher, P./Hinnen, H. (2012): Großgruppen-Interventionen. Konflikte klären. Veränderungen anstoßen. Betroffene einbinden.
- Redlich, A. (2009): Konfliktmoderation in Gruppen.
- Seifert, J. W. (2009): Moderation und Konfliktklärung.
- Weisboard, M./Janoff, S. (2001): Future Search – Die Zukunftskonferenz.
- Zur Bonsen, M. (2008): RTSC- Real Time Strategic Change.

## Ein Grenzgang – Informelle, dialogorientierte Bürgerbeteiligung im Netzausbau der Energiewende<sup>2</sup>

*Die Transformation des Energiesystems kann nur mit erheblichen Anpassungen sowie einem Umbau der Netzinfrastruktur gelingen und stößt überall dort, wo konkrete Verantwortungsübernahme gefragt ist, auf zunehmende Mobilisierung und Protest. Um diesen Konflikten zu begegnen, werden immer häufiger die Wirkungen informeller, dialogorientierter Bürgerbeteiligung betont. Der Beitrag arbeitet zum einen die empirischen Potenziale der Bürgerbeteiligung vor dem Hintergrund des Forschungsstandes heraus und zum anderen die konkreten Herausforderungen, die daraus für die Planung und Umsetzung dieser Beteiligungsverfahren im Netzausbau entstehen. Hieraus werden Schlussfolgerungen zu Grenzen von informeller, dialogorientierter Bürgerbeteiligung gezogen.*

### Einleitung

Die Energiewende ist eines der ambitioniertesten politischen Transformationsvorhaben in der bundesdeutschen Geschichte (Ethikkommission Sichere Energieversorgung 2011). Diese Systemtransformation ist eng verknüpft mit dem zeitlich darauf abgestimmten Um- und Ausbau der Stromnetzarchitektur. Der Trassenausbau gilt dabei als Flaschenhals der Energiewende, der die Voraussetzungen zur Marktintegration der Erneuerbaren Energien schaffen soll (bdew 2012; Schlacke/Kröger 2013). Der Ausbau des Übertragungsnetzes auf der Hoch- und Höchstspannungsebene ist eine enorme technische, ökonomische und gesellschaftliche Herausforderung. Bis zum Jahr 2024 müssen laut Netzentwicklungsplan circa 2.750 Kilometer neue Trassen und raumgreifende Trans-

Trassenausbau als  
Flaschenhals der  
Energiewende

formatoren im Übertragungsnetz gebaut und circa 3.050 Kilometer bestehenden Trassen optimiert und verstärkt werden (Bundesnetzagentur 2015b, S. 7), um vor allem die im Norden und Osten Deutschlands produzierte Windenergie in die wirtschaftlich prosperierenden Verbrauchszentren im Süden und Westen zu transportieren. Den Schätzungen der Übertragungsnetzbetreiber (ÜNB) zu Folge belaufen sich die Kosten des Ausbaus des On-shore Stromnetzes je nach Szenario bis 2023 auf circa 22 – 26 Milliarden Euro (ÜNB 2013). Neuere Annahmen im Netzentwicklungsplan 2024 gehen jedoch aufgrund der geänderten Regelung zur Erdverkabelung von einer wesentlich höheren Summe aus (Bundesnetzagentur 2015a, S. 102).

Die Proteste der Bürger, die komplexen Planungsverfahren, der Widerstand der Bundesländer, Landkreise und Kommunen, aber auch von Bürgerinitiativen und Anwohnern verzögern den Ausbau schon jetzt erheblich (Neukirch 2013). Derzeit dauern die Zulassungs- und Planfeststellungsverfahren im Durchschnitt rund 10 Jahre (dena 2010 S. 14). Durch das EnLAG plant die Bundesregierung die Verfahrensdauer auf 4 bis 5 Jahre zu senken (Bundesregierung 2013).

Widerstand und  
Verzögerungen

Von den laut Bundesbedarfsplangesetz rund 6100 Kilometern benötigter Trasse wurden bisher nur 65 Kilometer gebaut und rund 350 Kilometer genehmigt. Im ersten Quartal 2016 wurden sechs Kilometer Trasse gebaut (Bundesnetzagentur 2016b).

Klar ist: Die Energiewende und der Trassenausbau sind auf die gesellschaftliche Akzeptanz<sup>3</sup> und die Bereitschaft der lokalen Bevölkerung angewiesen, die Risiken und negativen Auswirkungen dieser Entscheidungen zu tragen. Die Widerstände verdeutlichen, dass es weder Bundestag, Bundesrat und Landesregierungen noch Bundesnetzagentur und Planungsbehörden der Länder vermögen, den Ausbau der Netzinfrastuktur mit der nötigen Legitimität<sup>4</sup> und in der Folge auch mit Akzeptanz auszustatten.

Gesellschaftliche  
Akzeptanz  
notwendig

Neben einer umfassenden, verständlichen und transparenten Informationsvermittlung für die Öffentlichkeit (Hübner/Hahn, 2013)

Bedeutung  
dialogorientierter  
Verfahren

gelten informelle,<sup>5</sup> dialogorientierte Verfahren der Bürger- und Stakeholderbeteiligung ergänzend zu den Raumordnungs- und Planfeststellungsverfahren als ein Lösungsweg, um die Planungen mit Legitimität und Akzeptanz auszustatten (Hildebrand/Rau/Schweizer-Ries, 2012; Kamlage/Nanz/Fleischer, 2014; Schneider/Bätjer, 2013; Schnelle/Voigt, 2012). In diesen Beteiligungsverfahren werden Anwohner, Netzbetreiber, Bürgerinitiativen, Umweltverbände, Experten, Planungsbehörden und Vertreter der Städte, Gemeinden und Landkreise frühzeitig, noch vor Aufnahme der formellen Planungsverfahren, zusammengebracht. Ziel ist dabei einerseits direkt, transparent und ausgewogen über das Ausbauvorhaben und mögliche Risiken und Nachteile zu informieren und andererseits Möglichkeiten der Mitgestaltung bei der Planung des Trassenverlaufs anzubieten (Kulturwissenschaftliches Institut Essen, 2015). Derartige Verfahren sind auf die Unterstützung von unabhängigen Moderatorinnen und Moderatoren sowie Expertinnen und Experten aus Verwaltung, Wissenschaft und Praxis angewiesen (Nanz/Fritsche, 2012). Eingerahmt sind diese informellen Dialogverfahren von Informationskampagnen der Netzbetreiber und Bundesländer, die mittels Zeitungsberichten, Homepages, Bürgerbüros und Informationsveranstaltungen die lokale Öffentlichkeit und die Betroffenen über das Vorhaben informieren (Hübner/Hahn, 2013).

Ergänzende  
Informations-  
kampagnen

Im Folgenden skizzieren wir zunächst das Handlungsfeld Netzausbau mit den relevanten Akteuren, dem Rechtsrahmen und einzelnen Planungsprozessen. Dabei wird gesondert auf Beteiligungsmöglichkeiten in formellen und informellen Verfahren eingegangen. Daran anknüpfend arbeiten wir in einem zweiten Schritt die Potenziale dialogorientierter Bürgerbeteiligung auf Basis des empirischen Forschungsstandes heraus. Indem diese Potenziale mit den Rahmenbedingungen in Beziehung gesetzt werden, leiten wir in einem dritten Schritt Herausforderungen für die informellen Beteiligungsverfahren ab. Der Beitrag schließt mit Schlussfolgerungen zu Grenzen dialogorientierter Bürgerbeteiligung am Beispiel des Netzausbaus.

## Handlungsfeld Netzausbau

- **Akteure:** Das Handlungsfeld Netzausbau ist geprägt durch eine Vielzahl von Akteuren, die miteinander in formellen und informellen Arenen des föderalen Mehrebenensystems der Bundesrepublik verwoben sind. Über die grundsätzlichen Entscheidungen und Rahmenbedingungen des Netzausbaus, also die Fragen des „Ob“, entscheidet der Bund. Die Länder sind am Verfahren über den Bundesrat beteiligt. Die Fragen des „Wie“ werden in den regionalen Planungsprozessen unter Einbeziehung der Landkreise, Kommunen, Umweltverbände und weiterer Akteure verhandelt und festgelegt. Genau dort eskalieren oft die Konflikte (Zimmer/Kloke/Gaedtke 2012). Die konkrete Übernahme von Lasten und Risiken durch Hin- und Herbewegung von raumgreifenden Transformatoren, Stromleitungen und -masten erzeugt große Widerstände in der betroffenen Bevölkerung (Perez-Carmona 2012). Die Mobilisierung sorgt dafür, dass Bürgerinitiativen entstehen und sich Bürgermeister, Gemeinderäte, Landräte, Landesparlamentarier, Bundestagsabgeordnete und lokale Medien dem Protest anschließen und sich der öffentliche Widerstand verbreitert (Zimmer u. a. 2012; Neukirch 2013). Eine Eskalation kann Regionen des Widerstands hervorbringen, wie zum Beispiel an der Uckermarkleitung in Brandenburg oder der Trasse zwischen Walle und Mecklar. Hier gründeten sich 19 Bürgerinitiativen und es wurden über 22.000 Einwendungen gegen die Trasse eingebracht (Zimmer u. a. 2012, S. 16). Die Proteste in den Landkreisen, Städten und Gemeinden tragen die Konflikte über Landtags- und Bundestagsabgeordnete in die politischen Arenen der Länder und des Bundes zurück. Dies zeigte sich beispielsweise im Jahr 2014 in Bayern, als der Ausbau der Suedlink Trasse auf Grund des Widerstandes in der Bevölkerung und des anstehenden Kommunalwahlkampfes trotz des von Bayern im Bundesrat befürworteten Bundesbedarfsplans ausgesetzt wurde.

Komplexe  
Akteursstruktur

Mobilisierung  
und regionaler  
Widerstand



Drei  
Akteursgruppen

Nach Neukirch lassen sich im Netzausbau drei Akteursgruppen unterscheiden (2014, S. 8): Erstens die Netzbetreiber, die für die Berechnung des Szenariorahmens und des Netzentwicklungsplans (NEP) sowie für die Planung und Realisierung der Trassen in den Planungsverfahren vor Ort verantwortlich sind; zweitens die Protestakteure: Bürgerinitiativen, Umweltverbände, Vertreter aus betroffenen Städten und Gemeinden, Landkreisen, oppositionelle Landtagsfraktionen und Landesregierungen; und drittens Akteure auf der bundespolitischen Ebene, die für die Grundsatzentscheidungen verantwortlich sind wie etwa die Bundesregierung, Ministerien, Bundesnetzagentur (BNetzA) (Neukirch 2013).

Angesichts der zunehmenden Konflikte an den Stromtrassen setzen die Bundesregierung, die Länder und die ÜNB vermehrt auf die Potenziale der Öffentlichkeits- und Bürgerbeteiligung, um Akzeptanz in der Bevölkerung für den Ausbau zu schaffen und die langjährigen Planungsprozesse zu verkürzen.

Öffentlichkeits-  
beteiligung in der  
Bedarfsplanung

- Öffentlichkeitsbeteiligung in der Bedarfsplanung: Der Ausbau des Übertragungsnetzes verläuft in fünf Planungs- und Entscheidungsschritten: Auf der bundespolitischen Ebene wird der Bedarf an Stromtrassen im Rahmen des Szenariorahmens und des Netzentwicklungsplans ermittelt. Die Bundesregierung verabschiedet alle drei Jahre auf der Basis des NEP den Bundesbedarfsplan, der verbindliche Vorgaben enthält. Der Plan bestimmt beispielsweise den Umfang des Netzausbaus sowie die Anfangs- und Endpunkte der Trassen und legt die Mast- und Kabeltechnologie fest. Planungsprozesse auf den unteren Ebenen konkretisieren die Planungen und führen zur Umsetzung der Projekte.

Nachdem über die energiepolitische Notwendigkeit in der Bundesbedarfsplanung entschieden wurde, folgt die Ausarbeitung der Trassenverläufe. Die Trassen nach Netzausbaubeschleunigungsgesetz (NABEG) werden zentral durch die

BNetzA in der Bundesfachplanung geplant und umgesetzt. Die Bundesfachplanung ersetzt dabei die Raumordnungsverfahren der Länder. In diesem Planungsschritt wird der Grobverlauf der Stromtrasse, der sogenannte Trassenkorridor, zwischen den bereits feststehenden Anfangs- und Endpunkten festgelegt. Dabei wird der Verlauf ausgewählt, der die höchste Umweltverträglichkeit gewährleistet und die geringsten Raumnutzungskonflikte erzeugt. Vorhabenträger sind die ÜNB, die Anträge für Varianten der Trassenkorridore vor Beginn der Planungsverfahren bei der BNetzA einreichen.

Nach Erhalt der Aufträge, richtet die BNetzA eine öffentliche Antragskonferenz aus, zu der die Träger öffentlicher Belange wie Kommunen, Behörden der Länder, Unternehmen, Verbände und Vereinigungen eingeladen werden. Auf der Internetseite der BNetzA und in örtlichen Tageszeitungen wird auf den Termin hingewiesen (§7 NABEG). Die Ergebnisse der Konferenz werden für einen Monat öffentlich ausgelegt und im Internet veröffentlicht (§2 Abs. 4 UVPG). Bürger haben dann die Möglichkeit, schriftliche Einwände abzugeben. Diese Einwände müssen durch die BNetzA auf einem Erörterungstermin beantwortet werden (§ 10 NABEG). Nach dem Ende der Konsultation entscheidet die BNetzA über den Trassenkorridor und veröffentlicht ihre Entscheidung im Bundesnetzplan (§17 NABEG).

Öffentliche  
Auslegung

- Öffentlichkeitsbeteiligung in der Planfeststellung: Nach der Bundesfachplanung finden auf Antrag der ÜNB die Planfeststellungsverfahren statt. Zuständige Planungsbehörde ist dabei die BNetzA. In den Verfahren werden der Trassenverlauf, Maststandorte und Anfahrtswege der Baufahrzeuge festgelegt, um Trassenverläufe mit möglichst geringen Einwirkungen auf Mensch und Natur zu gewährleisten. Der Planungsprozess beginnt mit der Einreichung des Antrages durch den ÜNB. Anschließend findet eine Antragskonferenz statt, auf der der Antrag vorgestellt wird. Zur Konferenz sind die Trä-

Öffentlichkeits-  
beteiligung in der  
Planfeststellung

ger öffentlicher Belange sowie Bürger teilnahmeberechtigt, ihre Einwände vorzubringen. Gleichzeitig werden der Antrag und die Umweltverträglichkeitsprüfung für die Dauer von einem Monat öffentlich ausgelegt und im Internet allen Interessierten zugänglich gemacht. Diese letzte Stufe der Umsetzung des Trassenausbaus sieht sowohl eine Konsultation durch Stellungnahmen als auch eine mündliche Erörterung der Belange der Bürger vor. Hat die zuständige Behörde zu den einzelnen Einwänden Stellung genommen, beschließt sie nach Ablauf der vorgesehenen Fristen das Bauvorhaben in einem Planfeststellungsbeschluss.

Formelle  
Beteiligungs-  
möglichkeiten nicht  
ausreichend

- Informelle Öffentlichkeitsbeteiligung: Die formellen Beteiligungsmöglichkeiten in der Planfeststellung gehen nicht über die Einsichtnahme in die Planungsunterlagen und das Einreichen von Stellungnahmen hinaus (Kubicek 2013, S. 68ff.). Sie wurden daher vielfach kritisiert. Hauptkritikpunkte sind dabei die mangelnde Transparenz und Öffentlichkeit der Planungsprozesse, die Unverständlichkeit der Informationen und fehlende Möglichkeiten des Dialoges und der Mitgestaltung (Albrecht, Grüttner, Lenk, Lück, & Rottmann 2010; Kamlage u. a. 2014; RWE AG 2012). Die Netzbetreiber reagieren auf diese Kritik. Im Jahr 2010 entwickelte Tennet zusammen mit der Landesregierung, der Wirtschaft und Umweltverbänden die Netzentwicklungsinitiative Schleswig-Holstein. Dabei wurden vorgezogene Informations- und Beteiligungsmöglichkeiten für Bürger an der Westküstentrasse erprobt (Hübner/Hahn 2013). Allein entlang der SüdLinktrasse führte Tennet 2014 über 270 Informations- und Diskussionsveranstaltungen durch. Auch andere ÜNB erproben neue Wege der Öffentlichkeitsbeteiligung, zum Teil in Kooperation mit Landesministerien. 50Hertz hat im Jahr 2013 mit dem Wirtschaftsministerium des Landes Brandenburg eine „Vereinbarung zur besseren Information und Beteiligung bei Leitungsbauprojekten“ (Land Brandenburg/50Hertz 2013) geschlossen. In diesem bekennt sich das Unternehmen zu

Erprobung  
informeller  
Beteiligung

einer Reihe von Maßnahmen für eine verständliche und umfassende Informationsvermittlung und einem frühzeitigen Dialog mit den Bürgern und lokalen Akteuren vor Aufnahme der Planungsverfahren. Der Netzbetreiber TransnetBW hat während der Antragserstellung im Jahr 2013 damit begonnen, Bürger an der Trasse Bünzwangen und Goldshöfe in Baden-Württemberg an der Suche nach einem Trassenkorridor im Planungsprozess zu beteiligen.

## **Potenziale der informellen, dialogorientierten Bürgerbeteiligung**

Das Potenzial der dialogorientierten Beteiligungsverfahren und die Erwartungen der Bevölkerung daran teilzunehmen arbeiteten Rau et al. empirisch heraus. Die Autoren zeigen, dass die Mehrheit (80 bis 90 Prozent) der Anwohner eine frühzeitige und umfassende Information zu den Vorhaben im Netzausbau wünscht. Zwischen 70 und 80 Prozent der Befragten gaben weiterhin an, sich in Beteiligungsprozessen einbringen zu wollen, um an Entscheidungen mitzuwirken (Rau/Schweizer-Ries/Hildebrand 2012). Dabei wünschen sich die Befragten, dass ein breites Spektrum an Informationsveranstaltungen, Angeboten zur Mitgestaltung und weitere Medien (z. B. Internet, Zeitungen etc.) als Informationsquellen vorliegen (Hildebrand u. a. 2012). Die Akzeptanz eines Beteiligungsprozesses und der daraus resultierenden Ergebnisse werden vor allem durch die wahrgenommenen Gerechtigkeit und Fairness der Verfahren bestimmt (Schweizer-Ries/Zoeller/Rau 2010).

Wunsch nach  
frühzeitiger  
Einbindung

Für den Trassenausbau liegen bisher wenige Fallstudien vor, die mit unterschiedlichen disziplinären Hintergründen und Forschungsdesigns Konflikte im Netzausbau sowie Planungs- und Beteiligungsprozesse analysieren.

Schweizer-Ries et al. (2010) analysieren aus sozialpsychologischer Sicht die Akzeptanzbildung im Netzausbau. Anhand von Interviews und den Daten einer quantitativen Befragung zeigen die Autoren, dass es an Information und Wissen über das Vorhaben fehlt, ob-

Transparente  
und neutrale  
Information

wohl ein großes Interesse vorliegt. Die Teilnehmenden sprechen sich für eine transparente und neutrale Information über die Vorhaben und für die Möglichkeiten mitzugestalten aus (2010, S. 27). Dabei äußern sie sich kritisch zu den Planungsprozessen, die diese Ansprüche nicht einlösten und wünschen sich mehr Informationsveranstaltungen. Perez-Carmona (2012) leitet in seiner sozialwissenschaftlichen Akzeptanzanalyse auf der Basis von Interviews und Literaturstudien her, dass der Widerstand von Bürgern ein „vielschichtiges Dilemma“ (Perez-Carmona 2013, S. 155) sei, bei dem die Motive Risikoaversion, Eigeninteresse und mangelndes Vertrauen wie Ungerechtigkeitsempfinden zusammenwirken. In der Analyse erweisen sich die Motive Eigeninteresse und Risikoaversion als zentrale Faktoren für die Erklärung der Nicht-Akzeptanz (Perez-Carmona 2012). Der Autor schlussfolgert, dass es eines besseren Verständnisses bedarf, warum Bürger im Einzelfall Widerstand leisten. Dafür gilt es, Wege des Dialogs zwischen Betroffenen und Entscheidungsträgern anzustreben und Möglichkeiten des moderierten Austauschs weiterzuentwickeln (Perez-Carmona 2013).

Dialog zwischen  
Betroffenen und  
Entscheidungs-  
trägern

Praktische  
Erfahrungen

Schnelle und Voigt (2012) zeigen in ihrer explorativen Analyse zum Konflikt um die „Thüringer Strombrücke“, dass ein sachlicher und faktenbasierter Diskurs auf Augenhöhe zwischen Bürgerinitiativen, Vorhabenträger und Landesregierung in den Planungsprozessen nicht erreicht wurde. Die Kommunikation des Vorhabens durch Netzbetreiber und Planungsbehörden wird dabei als Schwachstelle identifiziert. Die Autoren kritisieren die unzureichende Informationsvermittlung im Rahmen der informellen Informationsveranstaltungen des Netzbetreibers und der Raumordnungs- und Planfeststellungsverfahren. Zimmer, Kloke und Gaedtke (2012) arbeiteten in einer Diskursanalyse des Fallbeispiels Uckermarkleitung Dimensionen des Konfliktes heraus. Die befragten Trassengeegner empfanden den Planungs- und Entscheidungsprozess als unfair und von Profitinteressen geleitet. Es ist nicht gelungen, während des Prozesses zwischen den Parteien Vertrauen aufzubauen und zu einem tragfähigen Austausch zu gelangen.

Hübner und Hahn (2013) untersuchen in ihrer sozial- und umweltsychologischen Studie weitere Faktoren der Akzeptanzbildung. Der Schwerpunkt der Studie lag dabei auf den Möglichkeiten der informellen Öffentlichkeitsbeteiligung der Anwohner. Die Deutsche Umwelthilfe (DUH) veranstaltete an der Trasse Regionalkonferenzen und Bürgerdialoge, in denen Bürger über den Ausbau informiert wurden. Die Studie, die auf Experteninterviews und Befragungen von Anwohnern beruht, verweist auf die Notwendigkeit frühzeitiger und überzeugender Kommunikation sowie eines angemessenen Prozessmanagements. Letzteres sollte klar festlegen, an welchen Stellen offene Gestaltungsspielräume vorliegen. So kritisierten die Befragten, dass in der ersten Beteiligungsphase (Regionalkonferenzen und Informationsmaßnahmen der Kreise, des ÜNB und Ministeriums) noch keine Informationen zu den Trassenvarianten zur Diskussion standen. Informationen, die zu diesem frühen Planungsstand noch nicht verfügbar waren, dienten einigen Befragten als Begründung für Vorwürfe wie Intransparenz von Planungen und Scheinbeteiligung (Hübner & Hahn 2013, S. 21f.).

Wichtigkeit von Kommunikation und Prozessmanagement

Molinengo und Danelzik (2016) initiierten im Rahmen ihrer Aktionsforschung gemeinsam mit dem Netzbetreiber TenneT TSO zwei komplexe, den formellen Planungsverfahren vorgelagerte Beteiligungsprozesse zur Übertragungsleitung „Ostbayernring“ (Windischeschenbach und Schwandorf). Ziel der Prozesse war es, den Bürgern konkrete Mitsprache bei der Planung von Trassenvarianten zu ermöglichen. Zu diesem Zweck wurden sogenannte Trassenuntersuchungsteams (TUT) gebildet, in denen zufällig ausgewählte BürgerInnen, BürgermeisterInnen, VertreterInnen lokaler Verbände, zuständiger Ämter und Planungsbehörden sowie des Netzbetreibers detaillierte Planungen der Trassenvarianten ausarbeiteten. Diese Planungen wurden der lokalen Bevölkerung in Bürgerveranstaltungen umfänglich erläutert. Wie die empirische Befragung der Beteiligten im Fall Windischeschenbach zeigte, hat sich das TUT zu einem Ort entwickelt, in dem gegenseitiges Vertrauen aufgebaut wurde. Gleichzeitig stieg die Begründungsqualität für die vorgeschlagene Trassenvariante des Netzbetreibers

Konkrete Mitsprache für Bürger

Fallspezifische  
Beteiligungs-  
verfahren

und insgesamt konnte eine große Zufriedenheit mit dem Prozess konstatiert werden. Im Fall Schwandorf gab es mehr Protest und Widerstand aufgrund eines weniger aufwendigen und durch TenneT alleine umgesetzten Prozesses. Als wichtige Einflussfaktoren hierfür diskutieren die Autoren das Beteiligungsdesign sowie die Rolle der Moderation, die kontinuierlich auf die Mobilisierung der Teilnehmerinnen und Teilnehmer und die Rechenschaftspflicht des Netzbetreibers hinwirkte (ebd., S. 105). Beide Beteiligungsprozesse verdeutlichen, dass Bürgerbeteiligung bei derartig komplexen Infrastrukturplanungen störanfällig und voraussetzungsreich ist. „Rezeptwissen“ für Bürgerbeteiligung ist damit wenig instruktiv, vielmehr bedarf es einer fallspezifischen Gestaltung von Bürgerbeteiligung (dazu auch Richter et al. 2016, S. 19ff.).

Praxisbeispiele

Die Netzbetreiber experimentieren seit 2012 mit ergänzenden informellen Verfahren der Öffentlichkeitsbeteiligung, die den Planungsprozessen vorgelagert sind. Abgebrochene Beteiligungsprozesse wie an der Trasse Bünzwangen-Goldshöfe in Baden-Württemberg und gescheiterte Informationsveranstaltungen von Amprion wie beispielsweise in Kulmbach an der Gleichstrompassage Süd-Ost und der eskalierende Konflikt um den Sümlink in Bayern tragen jedoch zur allgemeinen Ernüchterung bei (Auer & Sebald 2014). Das Dialogverfahren Bünzwangen-Goldshöfe zeigte die Herausforderungen des Netzausbaus exemplarisch auf. Hier hat der Netzbetreiber TransnetBW während der Antragserstellung im Jahr 2013 damit begonnen, Bürger an der Suche nach einem möglichst konfliktarmen Trassenkorridor im Raumordnungsverfahren zu beteiligen. Nach massiven Protesten gegen den Bau der Trasse in der Region Göppingen, Ostalb und Rems-Murr durch lokale Bürgerinitiativen, Landkreise, Bürgermeister, Gemeinderäte, Bundestagsabgeordnete, Landtagsabgeordnete und Medien wurde der Prozess unterbrochen. Die Beteiligten forderten mehr Zeit für die Aufarbeitung von Informationen während der Trassierungswerkstätten (TransnetBW 2013a, 2013b). Abgebrochen wurde das informelle Verfahren, nachdem der Bedarf der Trasse nach Vorlage eines Gutachtens und nochmaliger Prüfung der Netzbetreiber nicht mehr

festgestellt wurde. Die Proteste in der Region zeigen, dass einer der wesentlichen Schwachpunkte die transparente und gut begründete Bedarfsermittlung ist (kritisch zur Bedarfsermittlung vgl. auch Obermair/Jarass 2014).

Der empirische Forschungsstand zeigt die theoretischen Potenziale der informellen Bürgerbeteiligung im Netzausbau auf und verdeutlicht, wie schwer diese Potenziale in der tatsächlichen Umsetzung einzulösen sind.

Theoretische  
Potenziale nicht  
immer einlösbar

## **Ausgewählte Herausforderungen für die Öffentlichkeitsbeteiligung**

Die bisherigen Erfahrungen im Netzausbau verdeutlichen die schwierigen Rahmenbedingungen, unter denen informelle, dialogorientierte Bürgerbeteiligung im Rahmen der Öffentlichkeitsbeteiligung im Netzausbau stattfindet. Wir zeigen nun anhand fünf zentraler Herausforderungen, die besonderen Schwierigkeiten für die Planung und Umsetzung solcher Prozesse auf.

Fünf  
Herausforderungen

- Das Lastenproblem: Die Energiewende und der Netzausbau führen zu einer zunehmenden Sichtbarkeit und Erfahrbarkeit der Energieerzeugung und des Energietransportes (Hildebrand et al 2012). Der Umfang des Infrastrukturausbaus und die Eingriffstiefe in die Lebenswelt der Menschen, der Flora und Fauna stellen große Herausforderungen für die Beteiligung im Netzausbau dar. Viele Bürger tragen individuell die Lasten der Energiewende, sei es durch Trassenverläufe in ihrem direkten Wohn- und Lebensumfeld, gesundheitliche Risiken durch elektromagnetische Strahlung, die finanzielle Entwertung ihres Eigentums und die Veränderung von Landschaftsbildern durch die bis zu 70 Meter hohen Masten (siehe Tabelle 1 sowie DUH 2013; Zimmer u. a., 2012)

An manchen Orten bündeln sich die Belastungen durch Infrastrukturprojekte, wie etwa im Fall der „Thüringer Strombrücke“ oder auch im niedersächsischen Delligsen entlang



| Positiv:                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        | Negativ:                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• Wirtschaftliche Aufträge in der Region für den Bau der Trassen</li> <li>• Entschädigung der Flächeninhaber für die Belastungen durch Baustellen und Masten</li> <li>• Anschluss von lokalen Windenergieparks und anderen dezentralen Energien in der Region.</li> <li>• Beitrag zur gesellschaftlich gewollten Energiewende</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Entwertung von Eigentum/ Grundstücken und Immobilien durch Trassen im Wohnumfeld</li> <li>• Gesundheitliche Risiken durch elektrische und magnetische Felder im Wohnumfeld</li> <li>• Lärm durch Spannungsentladungen &amp; Transformatoren an den Gleichstromtrassen im Wohnumfeld</li> <li>• Beeinträchtigung der landwirtschaftlichen Nutzung auf Äckern</li> <li>• Abwertung von Freizeit und Erholungsräumen für lokale Bevölkerung, Besucher und Touristen</li> <li>• Beeinträchtigung des Landschaftsbildes von Natur- und Kulturlandschaften</li> <li>• Kollisionsrisiko und Stromschlaggefahr für Vögel</li> </ul> |

Tabelle 1: Auswirkungen des Netzausbaus , Quelle: Plan N 2.0, DUH (2013)

der Trasse Wahle-Mecklar (Schweizer-Ries u. a. 2010, S. 20). Neben Stromleitungen belasten in diesen Fällen weitere linienförmige Infrastrukturen wie Autobahnen und ICE-Trassen die Regionen.

Herausforderungen für die Beteiligungsverfahren: Bürgerbeteiligungsverfahren stehen vor der Aufgabe, unterschiedliche Lasten und Risiken mit den Betroffenen gemeinschaftlich zu beraten und gerecht zu verteilen. Dialogverfahren zielen dabei auf eine Versachlichung der Diskussion und eine faktenbasierte Information über Risiken und Lasten ab. Idealerweise bieten die Verfahren aber auch Kommunikationsräume

Gerechte Verteilung  
der Lasten und  
Risiken

für sachunabhängige, normativ-ethische Aspekte, wie beispielsweise Fragen nach Verteilungsgerechtigkeit der Lasten oder über Konflikte der Betroffenen mit den Behörden und Netzbetreibern. Diese Themen überlagern oft die Beratungen und verhindern die Suche nach gemeinsamen Lösungen. Erst wenn Konflikte bearbeitet sind und Vertrauen aufgebaut ist, sind die Grundlagen für die Beratungen der Sachinformationen gelegt. Insgesamt ist dabei eine faire Gestaltung der Verfahren von zentraler Bedeutung.

- Das Mehrebenenproblem: Die komplexe Struktur der Entscheidungs- und Planungsprozesse im Netzausbau behindert die Beteiligung der Bürger. Entscheidungen über das „Ob“ und das Ausmaß des Stromnetzausbaus werden auf der bundespolitischen Ebene gefällt, während die Fragen des „Wie“ in den Planungsprozessen auf kommunaler Ebene verhandelt werden. Die Folge dieser föderalen Abschtichung der Entscheidungsspielräume: Die Mitwirkungs- und Gestaltungsmöglichkeiten der Bürger verringern sich substantiell von der bundespolitischen zur lokalen politischen Ebene (Volkert 2013, S. 133). Zudem erschwert das Partizipationsparadox die Situation (DUH 2013). Das Paradox besagt, dass dann, wenn die Gestaltungsmöglichkeiten am größten sind, nämlich in der Phase der Planung und Politikformulierung, das Interesse und die Mobilisierung von Bürgern aufgrund der hohen Abstraktion der Planung, der (noch) geringen Informationen, der Komplexität des Themas und der zumeist noch unklaren Betroffenheit am geringsten ist (DUH 2013). Demgegenüber ist die Betroffenheit und das Interesse der Bürgerschaft dann am höchsten, wenn es nur noch geringe Gestaltungsmöglichkeiten gibt und die Implementierung der Politik kurz bevor steht. Dies hat Folgen: Für die betroffenen Bürger sind die geringen Mitwirkungsmöglichkeiten in den Planungsprozessen auf lokaler und regionaler Ebene kaum nachvollziehbar.

Föderale  
Abschtichung der  
Entscheidungs-  
spielräume

Partizipations-  
paradox

Herausforderungen für die Beteiligungsverfahren: Aufgabe in den Verfahren ist es, den Beteiligten die geringen Mitwirkungsmöglichkeiten transparent und nachvollziehbar zu vermitteln und auf dieser Basis ein von allen getragenes Mandat für die Beratungen zu erlangen. Für die Organisatoren von Beteiligungsverfahren bedeutet dies, Antworten auf Fragen nach dem „Warum“ und „Wie“, wie beispielsweise zu Fragen des Bedarfs der Trasse oder beschlossene technische Lösungen, zu haben und diese teilweise komplexen Informationen nachvollziehbar zu vermitteln.

- Inkongruenzen zwischen den politischen Ebenen: Die Kritik an der Bedarfsermittlung verdeutlicht, dass es wichtig ist, dass Bundesregierung, BNetzA, Landesregierungen und Netzbetreiber transparent und nachvollziehbar den Bedarf an Trassen begründen und mit einer Stimme sprechen. Gegensätzliche Bedarfsbewertungen der Akteure auf der Landes- und Bundesebene lösen Misstrauen sowie Unverständnis in der Bevölkerung aus und befördern den Protest. Sie geben Anlass dazu, zuvor als legitim anerkannte Prozeduren der Verwaltungspraxis in Frage zu stellen und lassen die Einsicht in die Notwendigkeit des Netzausbaus schwinden. Inkongruente Bedarfsbewertungen bilden eine zentrale Ursache für mangelnde Akzeptanz von Leitungsprojekten (Schweizer-Ries u. a. 2010, S. 24).

Herausforderungen für die Beteiligungsverfahren: Beteiligungsverfahren auf der lokalen Ebene zielen darauf ab, die Bevölkerung und Stakeholder bei der Bestimmung des Verlaufs und der Ausgestaltung eines Trassenvorhabens vor Ort zu beteiligen. Die Beratungen basieren auf der Annahme, dass die Bedarfsfrage – also das „Ob“ – für die Beratenden rational nachvollziehbar ist und vorab akzeptiert wurde. Oft jedoch hinterfragen die Betroffenen den Bedarf einer Leitung und thematisieren diesen in Verfahren, in denen es um das „Wie“ geht und verweisen dabei auf Forderungen aus der Politik. Die Aufgabe ist nun, im Rahmen der Gestaltung und

Widersprüchliche  
Bedarfsbewertungen

Umgang mit  
Zweifeln bei der  
Bedarfsfrage

Umsetzung von Beteiligungsprozessen einen Umgang mit diesem Problem zu finden.

- Die Planungsprozesse: Die Planungsprozesse sind ungeeignet für dialogorientierte Bürgerbeteiligung. Sie zielen vor allem auf den individuellen Interessenschutz ab und sichern die Legalität und sachliche Richtigkeit der Verwaltungsentscheidungen. Im Mittelpunkt dieser Planungsprozesse stehen Personen, deren subjektive Rechte durch den Trassenausbau gegebenenfalls verletzt oder beeinträchtigt werden. Beteiligungsberechtigt an den Planungsverfahren sind nur jene, die den Nachweis der Betroffenheit im juristischen Sinne erbringen können (Volkert 2013). Ein Dialog mit einer möglichst repräsentativen Gruppe, die eine lokale Bevölkerung in ihren soziodemographischen Merkmalen widerspiegelt (z. B. Alter, Geschlecht, Bildung), und die idealer Weise die Abwägung von Individualinteressen von Betroffenen mit den Interessen einer Gemeinschaft ermöglicht, sind nicht möglich. Darüber hinaus werden in diesen Verfahren Planungen nicht gemeinschaftlich entwickelt. Erst nach der Erstellung der Entscheidungsvorlage durch die Planungsbehörden gibt es die Möglichkeit, schriftlich Stellung zu nehmen. Im späteren Verlauf der Verfahren sind dann mündliche Stellungnahmen in den Anhörungen vorgesehen. Die Öffentlichkeitsbeteiligung in den Planungsprozessen dient neben der Schaffung der Rechtssicherheit durch die Bearbeitung von juristisch relevanten Einwänden auch der Verbesserung der Informationsgrundlage für die Entscheidungen der Verwaltung (Volkert 2013, S. 136).

Beteiligung in den Planungsprozessen nur für Betroffene

Herausforderungen für die Beteiligungsverfahren: Die wenigen Mitwirkungsmöglichkeiten in den Planungsprozessen rühren einerseits von der Art der Beteiligung, die mit Stellungnahmen zu vorgelegten Entscheidungsgrundlagen die höchste Beteiligungsintensität erreichen. Andererseits ist der Adressatenkreis, der Stellungnahmen abgeben darf, juristisch definiert. Die Planungsprozesse sind daher nicht

Keine Bearbeitung gesellschaftlicher Interessens- und Wertkonflikte

geeignet, gesellschaftliche Interessens- und Wertkonflikte dialogisch zu bearbeiten und in die Politikformulierung einzubinden aufgrund der Zusammensetzung der Teilnehmer-schaft. Komplexere, informelle Dialogverfahren vermögen dies, müssen aber mit den formellen Planungsprozessen verzahnt werden, damit die Ergebnisse der Beratungen wirksam dort eingebracht werden können.

Sachlich-technische  
und prozedurale  
Komplexität

- Das Komplexitätsproblem: Viele Entscheidungen der Netzplanung sind für Laien nur schwer zu verstehen und zu beurteilen. Die Komplexität ergibt sich direkt aus dem Mehrebenenproblem. Darüber hinaus stellen sich Fragen der technischen Machbarkeit und schwer einzuschätzender technischer Innovationen wie beispielsweise der Erdkabeltechnik. Hinzu kommen die Anwohnerinteressen im Hinblick auf die unklaren gesundheitlichen Auswirkungen von elektromagnetischen Feldern, die der Trassenausbau mit sich bringen kann. Schließlich müssen die Auswirkungen des Netzausbaus auf den Umwelt- und Landschaftsschutz bedacht werden. Die Folge dieser Komplexität sind politische Konflikte und Verzögerungen der Planungsabläufe. Um zwischen diesen verschiedenen Interessen einen Ausgleich zu finden, braucht es einen gemeinsamen Wissensstand über die grundsätzlichen Ziele und Themen der Energiewende und der bislang vorhandenen Lösungsansätze.

Integration von  
Fachleuten in den  
Dialog

Herausforderungen für die Beteiligungsverfahren: Die hohe sachlich-technische wie prozedurale Komplexität beim Netzausbau erfordert Beteiligungsverfahren, in denen analytisches Wissen von Fachleuten integriert wird und verträgliche Lösungen im gemeinsamen Dialog mit Bürgern abgewogen werden. Ein derartiger Prozess erfordert ausreichend zeitliche und finanzielle Ressourcen, um verschiedene fachliche Perspektiven und Stellungnahmen zusammenzubringen. Gleichfalls stellt er hohe Anforderungen an die individuellen Kapazitäten der Beteiligten, um fachliche Informationen verarbeiten und auf dieser Basis abwägen zu können.

## Schlussfolgerungen

Der Forschungsstand zur Akzeptanzbildung und Beteiligungsmöglichkeiten im Netzausbau verdeutlicht zweierlei: Erstens, dass die Betroffenen umfassend und verständlich über die Vorhaben informiert werden wollen. Und zweitens wünschen sie, dass sie sich direkt in die Gestaltung des Trassenverlaufs einbringen können, wenn sie die Lasten und Risiken des Netzausbaus tragen sollen. Der erfolgreiche Um- und Ausbau der Netzinfrastruktur hängt daher von der gelungenen Einbindung der betroffenen Akteure (Bürger sowie Stakeholdern) ab. Dafür bieten sich vor allem informelle, dialogorientierte Teilteilungsverfahren an, die die formellen, wenig teilteilungs-offenen Teilteilungsverfahren sinnvoll ergänzen und mit diesen verzahnt sein sollten.

Verzahnung  
der formellen  
Teilteilungsverfahren  
mit informeller  
Teilteilungs-  
Teilteilungs-

Der Netzausbau bietet dabei Rahmenbedingungen, die die Grenzen der Teilteilungs- in diesem Konfliktfeld markieren und zum Scheitern der informellen Verfahren führen können. Planer und Planerinnen von dialogorientierten Bürgerbeteiligungsverfahren sind mit zahlreichen Herausforderungen konfrontiert. Unser Beitrag hat fünf zentrale davon herausgearbeitet:

Zentrale  
Herausforderungen  
für Teilteilungs-

1. das Problem der Lastenverteilung
2. die fragmentierte Mehrebenenpolitik des Netzausbaus
3. vorhandene Inkongruenzen zwischen politischen Entscheidungsebenen
4. für die dialogorientierte Teilteilungs- weitgehend ungeeigneten formelle Teilteilungsprozesse und
5. die Komplexität des Netzausbaus.

Informelle Bürgerbeteiligungsverfahren im Netzausbau erfordern gute Planung, ausreichende Ressourcenausstattungen, unabhängige Moderation sowie eine aufbereitete Vermittlung der Informationen und nachvollziehbare Antworten auf die Frage des Bedarfs der Trasse. Idealerweise bieten Dialogverfahren zudem Raum, um normativ-ethische Fragen wie Verteilungsgerechtigkeit der Lasten

mit den Bürgern zu erörtern. Sichergestellt werden sollte, dass die Ergebnisse der vom Vorhabenträger verantworteten informellen Prozesse in die Planungsverfahren einfließen und dort auch berücksichtigt werden.

## Literatur

Albrecht, R./Grüttner, A./Lenk, T./Lück, O./Rottmann, O. (2010): Optionen moderner Bürgerbeteiligung bei Infrastrukturprojekten – Ableitung für eine verbesserte Beteiligung auf Basis von Erfahrungen und Einstellungen von Bürgern, Kommunen und Unternehmen. Kompetenzzentrum Öffentliche Wirtschaft, Infrastruktur und Daseinsvorsorge e. V, Leipzig.

Auer, K./Sebald, C. (2014, Januar 29): Stromautobahn durch Bayern. sueddeutsche.de, online unter: <http://www.sueddeutsche.de/bayern/umstrittene-stromtrasse-wutbuerger-in-kulmbach-1.1875220>.

BDEW (2012): BDEW Kongress 2012 / Müller: Marktsignale für Milliarden-Investitionen fehlen / Drängendes Problem ist die Weiterentwicklung des EEG / Entscheidende Determinante für Ausbau der Erneuerbaren ist der Netzausbau. Online unter: <http://www.verbaende.com/news.php/BDEW-Kongress-2012-Mueller-Marktsignale-fuer-Milliarden-Investitionen-fehlen-Draengendes-Problem-ist-die-Weiterentwicklung-des-EEG-Entscheidende-Determinante-fuer-Ausbau-der-Erneuerbaren-ist-de?m=84437> [11.05.2015].

Bundesnetzagentur (2015a): Bedarfsermittlung 2024. Bestätigung Netzentwicklungsplan Strom (Zieljahr 2024). Online unter: <http://www.netzausbau.de/bedarfsermittlung/2024/nep-ub/de.html>.

Bundesnetzagentur (2015b): Bedarfsermittlung 2024. Zusammenfassung der Konsultationsergebnisse. Online unter: <http://www.netzausbau.de/bedarfsermittlung/2024/nep-ub/de.html>.

Bundesnetzagentur (2016a): EnLAG -Monitoring. Stand des Ausbaus nach dem Energieleitungsausbaugesetz (EnLAG) zum ersten Quartal 2016. Bundesnetzagentur, Bonn.

Bundesnetzagentur (2016b): Leitungsvorhaben. Online unter: <http://www.netzausbau.de/leitungsvorhaben/de.html> [08.08.2016].

Bundesregierung (2013): Zweites Gesetz über Maßnahmen zur Beschleunigung des Netzausbaus Elektrizitätsnetze. Online unter: [http://www.bgbl.de/banzxaver/bgbl/start.xav?startbk=Bundesanzeiger\\_BGBL&jumpTo=bgbl113s2543.pdf](http://www.bgbl.de/banzxaver/bgbl/start.xav?startbk=Bundesanzeiger_BGBL&jumpTo=bgbl113s2543.pdf).

dena (2010): dena-Netzstudie II. Integration erneuerbarer Energien in die deutsche Stromversorgung im Zeitraum 2015 – 2020 mit Ausblick 2025. Dena, Berlin.

DUH (2013): Plan N 2.0 – Politikempfehlungen zum Umbau der Stromnetze für die Energiewende. Deutsche Umwelthilfe e.V., Radolfzell.

Ethikkommission Sichere Energieversorgung (2011): Deutschlands Energiewende – Ein Gemeinschaftswerk für die Zukunft. Berlin.

Gross, C. (2007): Community perspectives of wind energy in Australia: The application of a justice and community fairness framework to increase social acceptance. In: Energy Policy, Bd. 3, Nr. 5, 2727–2736.

Hildebrand, J./Rau, I./Schweizer-Ries, P. (2012): Die Bedeutung dezentraler Beteiligungsprozesse für die Akzeptanz des Ausbaus erneuerbarer Energien. Eine

umweltspsychologische Betrachtung. In: Informationen zur Raumentwicklung, Bd. 9-10, 491-502.

Hübner, G., Hahn, C. (2013): Akzeptanz des Stromnetzausbaus in Schleswig-Holstein. Abschlussbericht zum Forschungsprojekt. Deutsche Umwelthilfe e.V. und Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, Halle.

Kamlage, J.-H./Leggewie, C./Deerberg, G./Eggert, R./Spieker, A./Röckle, R./Wichmann, E. (2012): Abschlussbericht zum Projekt Anwendung von Methoden und Prozessen zur partizipativen Bürgerbeteiligung bei ökologisch relevanten Investitionsentscheidungen – Fallbeispiel: Straßentunnelfilter. In: Tunneldialog Schwäbisch Gmünd, 310.

Kamlage, J.-H./Nanz, P./Fleischer, B. (2014): Bürgerbeteiligung und Energiewende: Dialogorientierte Beteiligung im Netzausbau. In: Ekardt, F./Grothe, A./Hasenclever, W.-D./Hauchler, I./Jänicke, M./Kollmann, K. ... Scherhorn, G. (Hrsg.): Viertes Jahrbuch Nachhaltige Ökonomie, metropolis, Marburg, 195-216.

Kubicek, H. (2013): „Mitreden“ beim Netzausbau: Erwartungen, Wissenstand und Empfehlungen. In: Bundesnetzagentur (Hrsg.): Wissenschaftsdialog 2013 Technologie, Kommunikation, Wirtschaft, Landschaft, Berlin. 57-78, online unter: [http://www.netzausbau.de/SharedDocs/Downloads/DE/Veranstaltungen/2013/Wissenschaftsdialog/Tagungsband.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](http://www.netzausbau.de/SharedDocs/Downloads/DE/Veranstaltungen/2013/Wissenschaftsdialog/Tagungsband.pdf?__blob=publicationFile).

Kulturwissenschaftliches Institut Essen (2015): DEMOENERGIE Bürgerbeteiligungsprozess im Raum Windischeschenbach-Püllersreuth-Pfaffenreuth-Seidlersreuth. Online unter: <http://www.demonergie.de/> [24.04.2015].

Land Brandenburg/50Hertz (2013): Vereinbarung zur Information und Beteiligung zwischen dem Land Brandenburg und 50Hertz. Online unter: <http://www.50hertz.com/de/Medien/News/Details/newsId/2446/title/Vereinbarung-zur-Information-und-Beteiligung-zwischen-dem-Land-Brandenburg-und-50Hertz>.

Molinengo, G./Danelzik, M. (2016): Bürgerbeteiligung zur Stromtrasse „Ostbayerernring“ – Analyse des Beteiligungsdesigns und Evaluation. Essen. Online unter: <http://www.demonergie.de/analyse-und-evaluation-der-beteiligungsprozesse/>.

Neukirch, M. (2013): Ausbau der Stromnetze – Konflikte und Perspektiven der deutschen Energiewende Extension of Power Grids – A Contested Area in the German Energy Transition. In: GAIA – Ecological Perspectives for Science and Society, Bd. 22, Nr. 2, 138–139.

Neukirch, M. (2014): Konflikte um den Ausbau der Stromnetze: Status und Entwicklung heterogener Protestkonstellationen (Research Contributions to Organizational Sociology and Innovation Studies, SOI Discussion Paper No. 2014-01). University of Stuttgart, Institute for Social Sciences, Department of Organizational Sociology and Innovation Studies, online unter: <https://ideas.repec.org/p/zbw/stusoi/201401.html>.

Obermair, G. M./Jarass, L. (2014): Viele neue Höchstspannungsleitungen – wofür und für wen? In: Ekardt, F./Grothe, A./Hasenclever, W.-D./Hauchler, I./Jänicke, M./Kollmann, K. ... Scherhorn, G. (Hrsg.): Viertes Jahrbuch Nachhaltige Ökonomie, metropolis, Marburg, 235–254.

Perez-Carmona, A. (2012): The NIMBY Syndrome of the German Energy Transition: a conflictive siting of OPTLs in North Rhine-Westphalia. IASS-Report (unveröffentlicht).

Perez-Carmona, A. (2013): Widerstand gegen Infrastrukturprojekte besser verstehen. In: Töpfer, K./Volkert, D./Mans, U. (Hrsg.): Verändern durch Wissen: Chancen und Herausforderungen demokratischer Beteiligung: von „Stuttgart 21“ bis zur Energiewende, oekom Verlag, München, 148-158.



Rau, I./Schweizer-Ries, P./Hildebrand, J. (2012): Participation strategies – the silver bullet for public acceptance? In Kabisch, S./Kunath, A. K./Schweizer- Ries, P./Steinführer, A. (Hrsg.): Vulnerability, Risk and Complexity: Impacts of Global Change on Human Habitats. Leipzig.

Richter, I./Danelzik, M./Molinengo, G./Nanz, P./Rost, D. (2016): Bürgerbeteiligung in der Energiewende. Zehn Thesen zur gegenwärtigen Etablierung, zu Herausforderungen und geeigneten Gestaltungsansätzen. IASS Working Paper. Potsdam.

RWE AG (2012): Akzeptanz für Großprojekte. Eine Standortbestimmung über Chancen und Grenzen der Bürgerbeteiligung in Deutschland. RWE Aktiengesellschaft, Essen, 138.

Schlacke, S./Kröger, J. (2013): Der Beitrag des Rechts der erneuerbaren Energien zur Energiewende. In: Henning, B. (Hrsg.): Die deutsche „Energiewende“ nach Fukushima. Der wissenschaftliche Diskurs zwischen Atomausstieg und Wachstumsdebatte, metropolis, Marburg, 343-366.

Schneider, T./Bätjer, S. (2013): European Grid Report. Renewables Grid Initiative, Berlin.

Schnelle, K./Voigt, M. (2012): Energiewende und Bürgerbeteiligung. Öffentliche Akzeptanz von Infrastrukturprojekten am Beispiel der „Thüringer Strombrücke“. Germanwatch; DAKT; Heinrich Böll Stiftung, Erfurt/Bonn.

Schweizer-Ries, P./Zoeller, J./Rau, I. (2010): Akzeptanz neuer Netze: Die Psychologie der Energiewende. In: Boenigk, N./Franken, M./Simons, K. (Hrsg.): Kraftwerke für Jedermann: Chancen und Herausforderungen einer dezentralen erneuerbaren Energieversorgung. Sammelband Dezentralität. LokayDruck, Reinheim.

TransnetBW (2013a): Erste Trassierungswerkstatt zu Abschnitt zwei in Plüderhausen. Stuttgart, 10.

TransnetBW (2013b): Keine weiteren Trassierungswerkstätten vor der Sommerpause. Stuttgart, online unter: <https://www.transnetbw.de/de/presse/presseinformationen/presseinformation?id=73>.

ÜNB (2013): Netzentwicklungsplan Strom 2013. Zweiter Entwurf der Übertragungsnetzbetreiber.

Volkert, D. (2013): Legitimität und Legitimation von Partizipation. In: Volkert, D./Mans, U. (Hrsg.): Verändern durch Wissen. Chancen und Herausforderungen Beteiligung: von Stuttgart 21 bis zur Energiewende, oekom Verlag, München, 133-147.

Wolsink, M. (2007): Planning of renewables schemes: Deliberative and fair decision-making on landscape issues instead of reproachful accusations of non-cooperation. In: Energy Policy, Bd. 5, 2692–2704, online unter: <http://doi.org/10.1016/j.enpol.2006.12.002>.

Zimmer, R./Kloke, S./Gaedtke, M. (2012): Der Streit um die Uckermarkleitung – Eine Diskursanalyse. UfU-Paper, 3.

## Anmerkungen

1 Besonderer Dank gebührt Jan Warode für die tatkräftige Unterstützung.

2 Dieser Beitrag ist eine stark gekürzte Fassung des Buchkapitels An den Grenzen der Bürgerbeteiligung: Informelle, dialogorientierte Bürgerbeteiligung im Netzausbau der Energiewende, in: Holstenkamp, Lars/Radtke, Jörg (Hrsg.) (i. E.): Sammelband Energiewende und Partizipation – Transformationen von Gesellschaft und Technik, Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden.

3 Mit Akzeptanz sind die empirisch feststellbaren, individuellen Motive der Menschen, Entscheidungen, Verfahren und Akteure anzunehmen, gemeint. Akzeptieren kann aktives

einwilligen, schlichtes hinnehmen oder lediglich billigen bedeuten. Akzeptanz bezieht sich daher nicht ausschließlich auf den Beteiligungsprozess und ist nicht notwendigerweise an diesen gebunden.

4 Legitimität fokussiert auf die normative Anerkennungswürdigkeit politischer Prozesse. In dialogorientierten Beteiligungsverfahren basiert Legitimität auf dem kollektiven, diskursiven Prozess der Legitimation. Anerkennungswürdigkeit verdienen Beteiligungsprozesse aufgrund der diskursiven Herstellung von Empfehlungen und Entscheidungen, wenn deren Genese in einem Prozess verläuft, der nach anerkannten Maßstäben der Gerechtigkeit und Fairness gestaltet ist.

5 Informell bedeutet, dass die Öffentlichkeitsbeteiligung freiwillig ist und vom Willen der Netzbetreiber als Vorhabenträger abhängt. Die Beteiligungsprozesse variieren aufgrund dessen stark in Art, Form und Qualität. Bürger, Kommunen, Kreise und Verbände haben keinen rechtlichen Anspruch auf die Umsetzung informeller Beteiligungsprozesse (Kamlage/Nanz/Fleischer, 2014).

Ute Bertrand

## Wie Unternehmen Protest managen und Beteiligung simulieren

*Wo Bürgerinitiative drauf steht, muss keine Bürgerinitiative drin stecken. Unternehmen nutzen das positive Image von Graswurzelbewegungen, um unter dem Deckmantel zivilgesellschaftlichen Engagements die öffentliche Meinung zu beeinflussen. Das stellt auch Formate zur Bürgerbeteiligung vor neue Herausforderungen. Recherche und Transparenz sind nötig, um verdecktes Protestmanagement öffentlich zu machen und die bloße Inszenierung von Beteiligung zu durchkreuzen.*

### Wenn Konzerne den Protest managen

Protestmanagement  
statt -vermeidung

Dank einer selbstbewussten und gut informierten Zivilgesellschaft gelingt Investoren die Durchsetzung neuer Großprojekte nach dem Motto „Augen zu und durch“ immer schlechter. Massenproteste, Gerichtsverfahren, Imageschäden und zeitliche Verzögerungen sind die Folge. Es läuft nicht rund für die Projektträger – und das kostet sie Zeit, Geld, Reputation und Nerven. Daher hat sich in der Unternehmenskommunikation der Fokus verschoben: weg von der Frage, wie sich Protest vermeiden lässt, hin zu Plänen, wie Protest zu managen ist. Protest wird also von vornherein mitgedacht und eingeplant.

Stakeholder-  
Management

Dieser Ansatz passt zum aktuellen Konzept des Stakeholder-Managements. Der betriebswirtschaftliche Blick, der sich zunächst nur auf die Ansprüche der Shareholder richtete, hat sich geweitet und erfasst inzwischen alle relevanten Stakeholder. Auch Vertreter von Protestgruppen werden als Stakeholder wahrgenommen, um sie als einen Faktor neben anderen in das Managementkonzept einzupassen. Protestmanager wollen möglichst frühzeitig erfahren, welche Anspruchsgruppen mit welchen Argumenten, Aktionsfor-

men und Intensitäten protestieren werden – und diesen Protesten möglichst sanft und leise den Wind aus den Segeln nehmen. Zudem richtet sich ihr Interesse darauf, Gruppen zu identifizieren, die für die eigenen Ziele zu aktivieren und als Druckmittel einzusetzen sind.

Protestmanagement setzt auf intensives Ausforschen der Anspruchsgruppen, auf Beteiligung über diverse Dialogformate und auch darauf, dass Unternehmen selbst unter dem zivilgesellschaftlichen Deckmantel aktiv werden. Das Spektrum dieser aktuellen PR-Strategien hat im September 2015 eine Tagung unter dem Titel „Wenn Konzerne den Protest managen“ beleuchtet. Sie fand an der Humboldt-Universität Berlin statt und wurde gemeinsam von Robin Wood, der Linken Medienakademie, LobbyControl und dem Onlineportal klimaretter.info organisiert. ReferentInnen aus Bewegung, Wissenschaft, Medien und Kommunikationsguerilla analysierten Methoden des Protestmanagements in verschiedenen gesellschaftlichen Konfliktzonen und debattierten mit rund 170 Teilnehmerinnen und Teilnehmern wirksame Gegenmittel.<sup>1</sup>

Zivil-  
gesellschaftlicher  
Deckmantel

## Achtung, Dialogfalle!

Das Konzept der Bürgerbeteiligung wird durch Protestmanagement zweifach herausgefordert:

Zum einen nutzen Protestmanager Beteiligungsverfahren wie Unternehmensdialoge und Runde Tische zur bloßen Akzeptanzbeschaffung. Bei solchen Veranstaltungen fehlt die Grundlage für ein gleichberechtigtes Agieren an einer gemeinsamen Zielstellung. Warnzeichen sind, wenn die Rahmenbedingungen für Gespräche einseitig bestimmt werden, die Ressourcen (Zeit, Geld, Informationen) ungleich verteilt sind und vorher nicht klar abgesteckt ist, welchen Verhandlungsspielraum es gibt. Ulrike Donat betont daher im Kursbuch Bürgerbeteiligung #1 zu Recht, wie wichtig vor dem Beginn von Gesprächen die „Aushandlung der ‚Spielregeln‘“ ist, etwa zu Zielen, Ergebnisoffenheit, Teilnehmerkreis, Moderation und Öffentlichkeit (Donat 2015). Eine Dialogfalle schnappt regel-

Akzeptanz-  
beschaffung statt  
Mitsprache

mäßig dann zu, wenn ergebnislose Gespräche hinter verschlossenen Türen geführt werden, um eine öffentliche Konfrontation zu umgehen, auf Zeit zu spielen und die Protestbewegung zu schwächen.

Initiativen im  
Unternehmens-  
interesse

Zum anderen setzen Unternehmen darauf, soziale Bewegungen zu unterminieren, indem sie Bürgerprotest lenken, initiieren oder gar simulieren – frei nach dem vom PR-Profi Marco Althaus formulierten Motto: „Gegen Bürgerinitiativen helfen nur Bürgerinitiativen“ (Althaus 2008). Eingesetzt werden dazu Astroturfing und Grassroot-Lobbying – zwei Strategien, die im Folgenden genauer beschrieben und mit Beispielen veranschaulicht werden.

## Kunstrasen statt Graswurzelbewegung

Astroturfing

Astroturfing ist ein besonders schillernder Mosaikstein des Protestmanagements. Der Begriff bezeichnet vermeintliche Graswurzelinitiativen, die von Unternehmen, Wirtschaftsverbänden, politischen Interessengruppen oder PR-Firmen konzipiert und finanziert werden. In den USA ist Astroturf ein Markenname für Kunstrasen. Das sprachliche Bild macht anschaulich, worum es geht: Es wächst keine natürliche Wiese. Kunstrasen wird verlegt. Nur die Anmutung ist natürlich und erweckt den Anschein gemeinnützigen Graswurzel-Engagements „von unten“. Tatsächlich aber gilt das Top-down-Prinzip zur eigennützigen, profitorientierten Verfolgung eines Ziels.

Der Hintergedanke: Wer Akzeptanz schaffen will, muss selbst glaubwürdig wirken. Doch den Projektträgern fehlt es genau daran. Kleine lokale Initiativen, Graswurzelbewegte, die vielen Davids, die gegen Goliath kämpfen, sind hingegen authentisch und glaubwürdig in ihrem Einsatz für das Gemeinwohl. Was also liegt näher, als so aufzutreten wie sie?

Lobbyisten können selbst – als Privatpersonen – eine Bürgerinitiative gründen. Diesen Schritt ging etwa Ludwig Lindner. Der stellvertretende Sprecher der Fachgruppe „Nutzen der Kerntechnik“ in der Kerntechnischen Gesellschaft ist Mitbegründer des Vereins

„Bürger für Technik“, einer getarnten Lobbyorganisation pro Atomkraft (Fuchs 2008). In beiden Vereinen ist er bis heute aktiv.<sup>2</sup>

Alternativ können PR-Fachleute für Unternehmen Bürgerinitiativen faken, beispielsweise durch einen Onlineauftritt. Zu diesem Mittel griff 2009 die Deutsche Bahn, um Proteste gegen den geplanten Börsengang verdeckt zu kontern. Das Bündnis „Bahn für Alle“ engagierte sich unter anderem mit der Website „www.deinebahn.de“ gegen Privatisierungspläne der Bahn. Daraufhin tauchte eine Website mit ähnlichem Namen „www.meinebahndeinebahn.de“ auf, die angeblich von einer Bürgerinitiative für den Bahn-Börsengang betrieben wurde. Tatsächlich wurde sie in Zusammenarbeit mit der Agentur „European Public Policy Advisers GmbH“ und der „Denkfabrik“ Berlinpolis konzipiert und von der Deutschen Bahn bezahlt (Bündnis Bahn für alle 2009).

Astroturf-Initiativen verschleiern, woher das Geld für ihre Aktivitäten kommt und wer bei ihnen die Stricken zieht. Sie nehmen manipulativ Einfluss auf die öffentliche Meinungsbildung.

Intransparenz und  
Manipulation

Davon unterscheiden lässt sich das Grassroot-Lobbying. „Insofern der Auftraggeber oder Finanzier offen benannt wird und mit tatsächlich Engagierten gearbeitet wird, gilt das strategische Einbinden von Bürgern in die politische Interessenvertretung als Strategie des Grassroots-Lobbying“ (Irmisch 2011).

## Der „Jedermann-Lobbyist“

Ergänzend zum klassischen Lobbying von Profis in den Machtzentren dieser Welt werden dabei Laien für das Lobbying an der Basis eingespannt. Typischerweise versuchen Unternehmen, eigene Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen, z. B. Auszubildende, samt deren persönlichen Kontakten oder auch Kunden für ihr Grassroots-Lobbying zu mobilisieren. Sie verleihen damit ihren Zielen den Anschein, sie genössen breite Unterstützung aus der Bevölkerung, stünden im Dienste des Gemeinwohls und seien gesellschaftspolitisch relevant. Das dient dazu, Akteure in der Politik zum gewünschten Verhalten zugunsten unternehmerischer Partikularinteressen zu bewegen.

Lobbying an der  
Basis

Für Grassroots-Lobbying sind auch die Funktionsweisen „sozialer“ Medien wie Facebook gut geeignet. Sie erreichen Familie, Freundinnen und Bekannte und erschließen dem Unternehmen mit passgenauer Ansprache in der One-to-one-Kommunikation das soziale Umfeld eines Beschäftigten. Da es Abhängigkeitsverhältnisse in Unternehmen gibt und die innere Demokratie oftmals zu wünschen übrig lässt, ist zumindest fragwürdig, ob Beschäftigte dies immer aus ganz freien Stücken machen.

Wie diese PR-Strategien umgesetzt werden, zeigt folgendes Beispiel:

„Unser Revier – Unsere Zukunft – An Rur und Erft“ – diesen Namen trägt eine neue Bürgerinitiative, die sich Mitte April 2015 in Kerpen gegründet hat. Dies berichtet das Nachbarschaftsmagazin „hier:“ des Energiekonzerns RWE Power. Die „Bürgerinitiative“ verstehe sich als „Allianz für Realismus und Sachlichkeit“, heißt es dort und wolle sich in die gesellschaftspolitische Diskussion um die Zukunft der Braunkohle und des Reviers einbringen.

## Intransparenz hat Methode

Unerwähnt bleibt hingegen, wie die Braunkohlelobby mit dieser Initiative aus dem rheinischen Revier verhandelt ist. Auf deren Website findet sich nur eine Postfachadresse. Nur wer recherchiert, findet heraus, dass das Postfach dem Bundesverband Braunkohle (DEBRIV) gehört, einem Lobbyverein der Braunkohleindustrie.

Auf deren Seite finden sich auch Links zu „Unser Revier – Unsere Zukunft – an Rur und Erft“ und der ähnlich ausgerichteten Initiative „Pro Lausitzer Braunkohle“ aus dem weiteren gesellschaftlich umkämpften, großen Braunkohle-Tagebaug Gebiet in Deutschland.

Der DEBRIV-Hauptgeschäftsführer eröffnete auch die Gründungsversammlung des Vereins im Rheinland, bei der ebenfalls der Vorsitzende von „Pro Lausitzer Kohle“ anwesend war.

Die „Bürgerinitiative“ „Unser Revier – Unsere Zukunft – An Rur und Erft“ hat eine eigene Website. Ganz im Stil von Bürgerinitiativen

finden sich dort z. B. Fotos von Demonstranten mit Schildern vor dem Reichstag in Berlin oder in Orten im Rheinland mit Slogans wie „Braunkohle – Ein Glück, dass wir sie haben“ oder „Beste Entscheidungen für alle Menschen im Revier. Zukunft – mit Braunkohle“ oder „Für den Industriestandort Deutschland – Braunkohle“.<sup>3</sup>

Auch die Stimmungsmache gegen Kritiker der Braunkohle unterstützte der Verein mit Veröffentlichungen auf seiner Homepage. Darüber hinaus nutzten Beschäftigte von RWE soziale Medien. Auf einer Facebook-Seite mit dem Namen „RWE-Mitarbeiter contra WDR“ pöbelten RWE-Mitarbeiter gegen den WDR-Redakteur Jürgen Döschner, der über die „Ende Gelände“-Proteste gegen den Braunkohletagebau im Rheinland im August 2015 einen tageschau-Kommentar verfasst hatte.

Stimmungsmache  
in sozialen Medien

„Im Kurznachrichtendienst Twitter“, berichtete die Tageszeitung taz, „beteiligten sich auch leitende RWE-Mitarbeiter an der Kampagne gegen Döschner. ‚Ich fühle durch die Meinungsmache einzelner Journalisten meine Berufsfreiheit bedroht‘, schrieb etwa der Leiter des RWE-Social-Media-Teams, Stefan Balázs. Auch Wilhelm Stock, Leiter für technische Weiterbildung bei RWE, verbreitete Tweets, in denen Döschner ‚ideologische Verbohrtheit‘ vorgeworfen wurde. Blogs stellen zudem Döschners Unabhängigkeit mit dem Argument infrage, dass er etwa den ‚Deutschen Solarpreis‘ erhalten habe.“<sup>4</sup> Inzwischen wurde die Facebook-Gruppe, die 2016 rund 1.800 Mitglieder hatte, umbenannt in „RWE-Mitarbeiter für eine faire Berichterstattung“.

Astroturf- und Grassroot-Strategien zielen darauf ab, die gesellschaftliche Relevanz einer Protestbewegung zu relativieren. Sie wollen ihre Legitimität untergraben, die Meinungshoheit im öffentlichen Diskurs erlangen und Akzeptanz für die eigenen Vorhaben beschaffen. Dies passiert insbesondere bei großen Infrastrukturprojekten wie dem Ausbau des Braunkohletagebaus, dem Bau neuer Fernstraßen oder der Erweiterung eines Flughafens, und es fordert zivilgesellschaftliche Bewegungen heraus.

Meinungshoheit  
als Ziel



Sie müssen sich – zusätzlich zu ihrem ursprünglichen politischen Gegner – mit weiteren zivilgesellschaftlichen Akteuren auseinandersetzen, die ebenfalls für sich beanspruchen, die Bevölkerung hinter sich zu haben. Wenn ihnen dies nicht überzeugend gelingt, können sie selbst an Glaubwürdigkeit verlieren.

## **Asphaltlobby mischt kräftig mit**

Problematisch wird es auch, wenn Astroturf-Initiativen anstelle oder zusätzlich zu anderen Bürgerinitiativen in Beteiligungsprozessen mitmischen.

Ein Beispiel: Seit den 70er-Jahren protestieren Bürgerinitiativen gegen den Bau einer Bundesstraße (B15 neu) von Regensburg nach Rosenheim. Sie haben sich im Verein „Gemeinschaft der Betroffenen und Gegner der Autobahntrasse Regensburg-Rosenheim (B15 neu) e. V.“/„Initiative STOP B15 neu“ organisiert.

Beispiel  
Asphaltlobby

Dagegen steht die „Initiative PRO B15neu“. Gegründet wurde sie von Unternehmern aus der Region, die auch in der „Steuergruppe“ des Vereins den Ton angeben. Dazu zählt Klaus Wild, der zugleich bei der „Gesellschaft zur Förderung umweltgerechter Straßen- und Verkehrsplanung (GSV)“ aktiv ist. Kein Zufall!

„Die unabhängige Initiative PRO B15neu finanziert sich durch die Spenden ihrer Unterstützer an die Gesellschaft zur Förderung umweltgerechter Straßen- und Verkehrsplanung e. V. (GSV). Ein Mitgliedsbeitrag wird nicht erhoben.“ So steht es auf der Homepage des Vereins.<sup>5</sup>

Die „Gesellschaft zur Förderung umweltgerechter Straßen- und Verkehrsplanung (GSV)“ ist eine Organisation der Asphaltlobby. Schon der Name der Gesellschaft ist irreführend, denn nicht Umweltschutz ist ihr Anliegen, sondern die Förderung großer Straßenbauprojekte. Die GSV finanziert sich laut Lobbypedia, dem Onlinelexikon von LobbyControl, „hauptsächlich über die sogenannte Fördergemeinschaft für umweltgerechte Straßen- und Verkehrsplanung, in deren Vorstand in den letzten Jahren unter anderem

die Strabag-Tochter Deutsche Asphalt, der ADAC-Südbayern, der Hauptgeschäftsführer des Deutschen Asphaltverbands und die Asphalt-Mischwerke Oberfranken vertreten waren. Die Mehrheit der Gründungsmitglieder der GSV und der Fördergemeinschaft für umweltgerechte Straßen- und Verkehrsplanung (FSV) sind Unternehmen und Verbände der Straßenbau- und Automobilindustrie“.

„Pro-Straße-Bürgerinitiativen“, so Lobbypedia, „bekommen durch die GSV professionelle Hilfe bei der Pressearbeit und bei der Strategieentwicklung. Die Bürgerinitiativen werden im Bauplanungsrecht geschult und erhalten finanzielle Unterstützung für die Kampagnenarbeit. Das geht so weit, dass Pappschilder für Aktionen, Plakate, Aufkleber und Mustertexte von der GSV zentral bei einer Druckerei in Auftrag gegeben werden. Bürgermeister, Landräte und Straßenbaumeister werden gezielt in die Bürgerinitiativen eingebunden, um Kontakte zu Straßenbaubehörden herzustellen und die Straßenbauvorhaben voranzutreiben. In den letzten Jahren war die GSV zudem immer wieder an der Gründung neuer Bürgerinitiativen beteiligt.“

Praktische  
und finanzielle  
Unterstützung

LobbyControl bezeichnet die GSV daher als „eine Vorfeldorganisation der Asphalt- und Baulobby, um lokale Initiativen für mehr Straßen aufzubauen“ (Lobbycontrol 2009). Durch den Druck dieser Initiativen solle mehr staatliches Geld in den Straßenbau fließen.

Auch die Initiative PRO B15neu tritt als Initiative auf, die es sich – laut Selbstverständnis auf ihrer Homepage – „zur Aufgabe gemacht“ hat, „der bislang schweigenden Mehrheit von Befürwortern der B15 neu eine Stimme zu geben“. Die Unternehmer streiten also nicht offen für ihre Infrastrukturwünsche – sie bemänteln sie als Engagement für das Gemeinwohl. So werden Interessen verschleiert. „Die Initiative hat z. B. die örtliche Verkehrswacht dafür eingespannt, Unterschriften für die B15 neu zu sammeln. Treffen vor Ort, wo sich Interessierte einbringen können, gibt es aber keine“, bemängelt Gisela Floegel, Vorsitzende der Gemeinschaft der Betroffenen und Gegner der Autobahntrasse Regensburg-Rosenheim.

Partikularinteressen  
unter dem  
Deckmantel des  
Gemeinwohls

Die PRO B15neu-Initiative wurde auch an dem Dialogforum beteiligt, das Bayerns Innenminister Joachim Herrmann ins Leben gerufen hat.<sup>6</sup> Die Bürgerinitiative gegen die Autobahn wird damit durch eine Initiative pro Autobahn gekontert. Eine Pattsituation in einem „Dialog“, der ansonsten von Funktionsträgern aus Politik und Bauverwaltung dominiert wird.

Gisela Floegel beschreibt die Rolle ihres Vereins dort so: „Wir sind beim Dialogforum eigentlich nur Deko. Wir nehmen trotzdem teil, durchsetzen werden wir uns aber sicher dort nicht.“

## Wer agiert im Sinne des Gemeinwohls?

Mitwirkung aller  
Akteursgruppen  
ermöglichen

Unternehmer, Politiker und Lobbyisten haben ohnehin Zugang zu Öffentlichkeit und Politik. Beteiligungsverfahren sollten diejenigen einbeziehen, deren Stimme sonst nicht so einfach Gehör findet. Es geht ja gerade um die „Mitwirkung aller relevanten Akteursgruppen, um der demokratischen Forderung nach politischer Gleichheit gerecht zu werden“ (Netzwerk Bürgerbeteiligung 2013).

Auf der Hand liegt, dass die gezielte Auswahl der TeilnehmerInnen starken Einfluss auf das Ergebnis eines Dialogs hat.

Etikettenschwindel  
vermeiden

Außerdem darf es keinen Etikettenschwindel geben, wer sich auf dem Ticket der BürgerInnen an einem Dialog beteiligt. Sonst besteht die Gefahr, dass eine öffentliche Auseinandersetzung inszeniert wird mit handverlesenen, vermeintlichen „Bürgerinitiativen“, die von Funktionsträgern nach dem Top-down-Prinzip organisiert werden und vorrangig am Gewinninteresse von Unternehmen ausgerichtet sind.

In Zeiten von Astroturf ist es besonders wichtig, dass alle TeilnehmerInnen in Beteiligungsverfahren nachvollziehbar darlegen, für wessen Interessen sie eintreten.

Anerkannte  
Gemeinnützigkeit  
unzureichend

Dabei reicht zurzeit die Prüfung, ob ein Verein als gemeinnützig anerkannt ist oder nicht, keinesfalls aus, um zu beurteilen, ob sein Einsatz dem Gemeinwohl dient. Denn die entsprechenden Rechtsvorschriften erlauben, dass Lobbyvereine wie die „Deutsche Gesell-

schaft für Wehrtechnik“, das „Deutsche Atomforum“ oder das „Forum Grüne Vernunft“ als gemeinnützig gelten. Auch die erwähnte „Gesellschaft zur Förderung umweltgerechter Straßen- und Verkehrsplanung (GSV)“ ist als gemeinnützig anerkannt.

Dem Attac-Trägerverein aber hat – wie im Herbst 2014 bekannt wurde – das Frankfurter Finanzamt die Gemeinnützigkeit entzogen, da es in der tatsächlichen Arbeit mehr auf politische Einmischung und engagiertes Mitgestalten der Bürgerinnen und Bürger setze, als es die gesetzliche Grundlage, die Abgabenordnung, erlaube. Attac hat Anfang 2016 dagegen Klage eingereicht.

Damit Organisationen der Zivilgesellschaft, die sich regelmäßig politisch äußern, nicht mehr der Gefahr ausgesetzt sind, ihre Gemeinnützigkeit zu verlieren, muss das Gemeinnützigkeitsrecht dringend modernisiert werden. Diese Auffassung vertreten inzwischen zahlreiche Organisationen, die sich daher in der Allianz „Rechtssicherheit für politische Willensbildung“ zusammengeschlossen haben.

Reformbedarf beim Gemeinnützigkeitsrecht

Für Transparenz zu sorgen, ist eine andauernde Herkulesaufgabe. Soziale Bewegungen für Umwelt, Klima, Menschenrechte und ihre Verbände, aber auch Wissenschaft und Medien, sind gefordert, durchschaubar und verständlich zu machen, wer in wessen Interesse agiert. Kunstrasen wächst ja nicht von allein.

Verflechtungen transparent machen

Aufwändige Recherchen und deren Veröffentlichung sind dafür nötig. Regelmäßig geht es dabei um personelle Verflechtungen und finanzielle Unterstützung. Initiativen wie Sourcewatch in den USA und LobbyControl hierzulande leisten dafür wichtige Arbeit.

## Graswurzelpotential bleibt unberechenbar

Transparenz allein reicht allerdings nicht. Starke Kampagnen sind nötig, um gesellschaftlichen Druck aufzubauen und zu halten. Ohne diesen Druck verkommen Beteiligungsverfahren zu Alibiveranstaltungen, die engagierten Leuten aus Bewegungen Kraft kosten, ohne Erfolge zu zeitigen. Glaubwürdiger Protest, der auf vielen Schultern ruht, eine lebendige, innere Demokratie in den Bewegungen,

Strategien gegen Protestmanagement

engagierter, sachkundiger Streit um die Meinungshoheit und kreative, öffentlichkeitswirksame Aktionsformen sind nötig, um die Kunstrasenstrategien ins Leere laufen zu lassen.

Protestmanagement zielt immer darauf ab, Verhalten anderer vorherzusagen und zu lenken. Wer dies durchkreuzen will, darf sich nicht einplanen lassen.

Darin liegt die Bedeutung von Überraschungsaktionen wie sie etwa UmweltaktivistInnen von Robin Wood machen oder auch AktionskünstlerInnen der Kommunikationsguerilla. Witz, Chuzpe und Know-how sind gefragt, um den Spieß umzudrehen. Graswurzelprotest ist lebendig und bleibt einfach unberechenbar!

## Literatur

Althaus, Marco (2008): Der Jedermann als Lobbyist: Grassroots-Modelle in den USA und Europa. In: Althaus, Marco (Hrsg.): Kampagne 3. Neue Strategien im Grassroots Lobbying für Unternehmen und Verbände.

Bertrand, Ute (2015): „Lassen Sie uns in Ruhe drüber reden!“ Warum Unternehmen den Dialog suchen. In: ROBIN WOOD-Magazin, Bd. 1, Berlin.

Pressemitteilung vom Bündnis Bahn für Alle, 29.5.2009.

Donat, Ulrike (2015): Gorleben ist überall oder Goldene Regeln zum Umgang mit Bürgerbeteiligung. In: Sommer, Jörg (Hrsg.): Kursbuch Bürgerbeteiligung, Bd. 1, Berlin.

Fuchs, Christian (2008): Atomkraft – Ja bitte! Getarnt als unabhängige Bürgerinitiative, verbreitet ein Lobbyverein der Energiewirtschaft Lobeshymnen über die Kernkraft. Online unter: [www.zeit.de/2008/17/Atomlobby](http://www.zeit.de/2008/17/Atomlobby).

Fuchs, Christian (2013): Die Kunstrasen-Guerilla. Wenn Grassroots-Campaigning nur vorgetäuscht ist. In: Speth, Rudolf (Hrsg.): Grassroots Campaigning.

Häfner, Daniel (2016): Konzern. Macht. Protest. Über künstliche Bürgerinitiativen, Materialien der Rosa-Luxemburg-Stiftung, Nr. 16

Irmisch, Anna (2011): Astroturf. Eine neue Lobbyingstrategie in Deutschland? Wiesbaden, 23 ff.

Lobbycontrol (2009), online unter: <https://www.lobbycontrol.de/2009/04/versteckspiel-der-asphaltlobby-muss-beendet-werden/>.

Lobbypedia, online unter: [https://lobbypedia.de/wiki/Gesellschaft\\_zur\\_F%C3%B6rderung\\_umweltgerechter\\_Stra%C3%9Fen-\\_und\\_Verkehrsplanung](https://lobbypedia.de/wiki/Gesellschaft_zur_F%C3%B6rderung_umweltgerechter_Stra%C3%9Fen-_und_Verkehrsplanung).

Lubbers, Eveline (2012): Secret Manoeuvres in the Dark.

Netzwerk Bürgerbeteiligung (2013): Qualitätskriterien Bürgerbeteiligung, online unter: [http://www.netzwerk-buergerbeteiligung.de/fileadmin/Inhalte/PDF-Dokumente/nwbb\\_qualitaetskriterien\\_ueberarbeitete\\_fassung\\_130222.pdf](http://www.netzwerk-buergerbeteiligung.de/fileadmin/Inhalte/PDF-Dokumente/nwbb_qualitaetskriterien_ueberarbeitete_fassung_130222.pdf).

Schneeweiß, Antja (2015): Reden ist Silber, Kampagnen sind Gold? Erfahrungen deutscher NRO mit Unternehmensdialogen. Südwind (Hrsg.).

## Anmerkungen

1 Wenn Konzerne den Protest managen, Dokumentation der Tagung am 26.9.2015 von ROBIN WOOD, Linke Medienakademie, LobbyControl und klimaretter.info. Online unter: <http://bit.ly/1MPHtwE> (weitere Infos: <http://www.konzernprotest.de>).

2 Die Seiten der beiden Vereine sind über folgende Links erreichbar: <http://www.ktg.org/ktg/fachgruppen/nutzen-der-kerntechnik/vorstand.php> und <http://www.buerger-fuer-technik.de/>.

3 Sie ist über folgenden Link erreichbar: <http://www.unser-revier-unsere-zukunft.de/#!aktionen/cg2h>.

4 Siehe dazu: <http://www.taz.de/!5226888/>.

5 Die Seite des Vereins ist erreichbar über: <http://www.pro-b15neu.de/initiative.html>.

6 Siehe dazu: <http://www.pro-b15neu.de/home.html>.

Dr. Danuta Kneipp, Anja Schlicht

## **Öffentlichkeitsbeteiligung und Krisenkommunikation bei Infrastrukturvorhaben**

*Dieser Beitrag beleuchtet, warum Beteiligung häufig ähnliche Mechanismen wie die Krisenkommunikation einschließt, wie man diese erkennt und wie man Spielregeln der Krisenkommunikation für eine Optimierung von Beteiligungsprozessen nutzen kann. Zugleich zeigt der Beitrag, an welchen Punkten sich Beteiligung und Krisenkommunikation ganz klar voneinander unterscheiden (müssen). Aufgezeigt wird deshalb auch, wo die Grenzen des Zusammendenkens beider Felder liegen und warum der aufgelöste Widerspruch nicht zu Wahllosigkeit der Mechanismen führen darf.<sup>1</sup>*

### **Warum es an der Zeit ist, Mechanismen der Öffentlichkeitsbeteiligung und der Krisenkommunikation im Zusammenspiel zu betrachten**

Basisfragen rund  
um Beteiligung  
geklärt

Die Debatte rund um Öffentlichkeits- und Bürgerbeteiligung ist differenzierter geworden. Wann Beteiligung sinnvoll genutzt werden kann, welche Erwartungen damit verbunden sind oder auch welche Rollen die unterschiedlichen Akteure in Beteiligungsverfahren haben – wichtige Basisfragen sind geklärt. Es liegen vielfältige Erfahrungsberichte vor und unzählige Leitfäden und Best Practices wurden veröffentlicht. Dennoch wird Beteiligung nach wie vor von vielen als die „eierlegende Wollmilchsau“ gepriesen – beim Straßen- und Schienenbau, bei den großen Stromtrassen oder Windparks, Gas-Pipelines, Logistikzentren und vielem mehr. Leider zu oft nach dem Motto: Unser Projekt gerät ins Stocken, wird öffentlich kritisiert und als nicht notwendig betrachtet. Was tun? Wir be-

teiligen betroffene Bürger und ein paar andere wichtige Personen, sie können ihre Bedenken und Verbesserungsvorschläge abgeben – dann läuft es wieder rund.

Nach wie vor setzen viele Unternehmen Öffentlichkeitsbeteiligung immer nur dann um, wenn Risiken in der Projektplanung und -umsetzung drohen oder bereits eingetreten sind. Sie versuchen zu heilen mit einem „Medikament“, das eher der Prävention dient. Bei diesem Vorgehen ist vielen nicht bewusst, dass sie die Stakeholder – diejenigen, die sich beteiligen wollen und sollen – häufig unbewusst in eine belastende „Krisensituation“ bringen. Informationen zu einem Vorhaben werden häufig zu spät, per Zufall, zu einseitig oder zu alternativlos dargestellt. Zumindest entspricht dies fast immer der Wahrnehmung auf Seiten der Stakeholder. Die Konsequenz: eine spontane Abwehrreaktion, die auf das Unternehmen zielt und es so in die Enge treibt. Beide Seiten sind in den Krisenmodus versetzt, anstatt durch Beteiligung gemeinsam am Erfolg zu arbeiten.

Partizipation als  
„Medikament“

Deshalb lohnt hier der genauere Blick. Für ein rationales und effektives Beteiligungsverfahren ist es hilfreich, sich diese automatisierten „Krisen-Mechanismen“ auf Seiten aller Akteure vor Augen zu führen.

## Was macht eine erfolgreiche Beteiligung so schwer?

Alle beteiligten Akteure, der Vorhabenträger ebenso wie die Stakeholder, agieren und reagieren in einer Situation, die viele Aspekte der Krisenkommunikation enthält.

Elemente  
der Krisen-  
kommunikation

Dies zu erkennen ist der erste Schritt, Beteiligung erfolgreich zu gestalten.

- Kommunikation und Beteiligung beruhen stets auf Interessen. Es ist offensichtlich und doch ein kaum thematisiertes Tabu: Jede/jeder, der sich in einem Beteiligungsprozess einbringt, verfolgt eigene Interessen. Zum Teil liegen sie auf der Hand: der Vorhabenträger hat das singuläre Interesse, das



Vielzahl  
konkurrierender  
Interessen

Projekt best- und schnellstmöglich umzusetzen. Im stets engen Zeitplan und im Budgetrahmen. Zum Teil sind sie in der Institution des jeweiligen Stakeholders begründet, wie z. B. bei den Trägern Öffentlicher Belange (TÖB), die sich transparent für ein bestimmtes Schutzgut einsetzen. Oder sie betreffen Wählereinstellungen im politischen Bereich; oder auch ganz konkrete persönliche Ängste oder wirtschaftliche Nachteile Einzelner. Der gesamtgesellschaftliche Nutzen eines Projektes ist meist abstrakt und sollte von keinem der Teilnehmer alleinig für sich in Anspruch genommen werden. Gleichzeitig gilt: alle konkurrierenden Interessen sind zualtererst einmal legitim.

Abwehrreaktionen  
und Unglauben

- Krisenreaktion der Stakeholder: Das darf doch nicht sein! Wie reagieren Menschen generell in für sie kritischen Situationen? Die meisten sind schockiert, sie reagieren mit Abwehr und Unglauben, wollen es nicht wahrhaben. Ein Vorhabenträger tut gut daran, sich vor Augen zu führen, dass so oder so ähnlich die Reaktion auf die erste Ankündigung seines Vorhabens ausfallen wird – mit Abwehr und Unglauben –, egal, ob es der Bau der Industrieansiedlung, der Stromtrasse oder des Krankenhauses ist. Das eigene Wohl steht über dem Gemeinwohl. Warum sollte etwas mit Folgen für die persönlichen Interessen geändert werden, was vorher doch auch nicht notwendig war? Das kann und darf nicht sein, dafür muss es Alternativen geben!

Je überraschender die Ankündigung und Information zum Vorhaben, desto heftiger und emotionaler wird die Reaktion der Stakeholder ausfallen. Logisch, dass auch das Unternehmen umgehend in den Krisenmodus schaltet.

- Krisenreaktion des Vorhabenträgers: Das kann doch nicht sein! Ein Unternehmen, das ein größeres Infrastrukturvorhaben umsetzen möchte, ist generell in einer herausfordernden Situation. Es bestehen immer Zeit- und Budgetdruck, Vorga-

ben müssen eingehalten werden. Handeln unter permanenter Zeitnot ist zugleich typisch für jede Krise.

Wird ein Vorhabenträger bei der initialen Projektinformation mit emotionalen Abwehrreaktionen der Stakeholder konfrontiert, ist die Reaktion vorhersehbar: Man fühlt sich hilflos, von außen getrieben, ist häufig verständnislos und reagiert entsprechend abweisend. Kurze Zeit später sucht man (oft übereilt und wenig durchdacht) Alternativen, die den externen Druck mindern und die Situation entspannen sollen.

Verständnis- und  
Hilflosigkeit

Die stereotypen Reaktionen beider Seiten schaffen nicht die Voraussetzungen für einen guten und nachhaltigen Beteiligungsprozess. Im Gegenteil, die Akteure finden sich hier oft in einer periodischen Krisensituation wieder, bei der sich kritische Situationen wie in einer Spirale wiederholen und dabei kontinuierlich weiter eskalieren.

Bislang werden die beiden Aktionsfelder Krisenkommunikation und Beteiligung weitestgehend als sich widersprechend gesehen: Geht es bei Ersterem in der externen Meinung – kurz gefasst – darum, Schlimmeres zu verhindern und mit gezielten Maßnahmen der öffentlichen Kritik Herr zu werden, stellt Beteiligung Fragen der Projektplanung in den Mittelpunkt, involviert eine ganze Reihe an Akteuren und setzt Ergebnisoffenheit voraus. Es wird zu ganz unterschiedlichen Zeitpunkten gehandelt. Zumindest auf den ersten Blick: Während Beteiligung eher vorbeugenden Charakter hat, setzt Krisenkommunikation üblicherweise dann ein, wenn der Konflikt bereits offenbar ist.

Widerspruch  
zwischen Beteiligung  
und Krisen-  
kommunikation?

Unsere Ausführungen zeigen, dass dies inhaltlich wie zeitlich falsch ist. Beide Aktionsfelder sind von Beginn eines Projektes an verknüpft. Folglich können und sollten sie gemeinsam gedacht werden. Es ist offensichtlich, Krisenkommunikation und Öffentlichkeitsbeteiligung sind gleichermaßen von einem Vertrauensverlust seitens der Bürgerinnen und Bürger und anderer Akteure in Unternehmen, Organisationen oder Institutionen betroffen. Zugleich sind beide Aktionsfelder für die Planung und Umsetzung von Pro-

jekten unentbehrlich geworden. Mit einer Grundstimmung der Verunsicherung umzugehen, stellt schließlich für beide Felder eine Herausforderung dar, die nur gemeistert werden kann, wenn der Widerspruch zwischen Bürgerbeteiligung und Krisenkommunikation aufgelöst wird.

## **Wie kann man mit dem Handwerkszeug der präventiven Krisenkommunikation Beteiligungsprozesse besser gestalten?**

Synthese von  
Beteiligung und  
präventiver Krisen-  
kommunikation

Wie kann man beide Aktionsfelder „zusammen denken“? Was hilft die obige analytische Betrachtung der aus Krisensituationen bekannten Kommunikationsmechanismen in diesem Prozess? Kurz gesagt: Sie kann helfen, den Automatismus einer periodischen Krisensituation bei einem Infrastrukturvorhaben zu durchbrechen. Es lohnt der Blick auf bekannte Krisen-Taktiken.

Schaut man auf die Spielregeln und das Handwerkszeug der Krisenkommunikation, wird augenfällig, dass diese zu weiten Teilen auch für Beteiligungsprozesse gelten:

Überführbare  
Verhaltensregeln  
und Handwerkszeuge

- Bewahren Sie Ruhe! Die oberste Regel der Krisenkommunikation ist auch eine der relevantesten für Beteiligungsprozesse. Es gilt, sich nicht von Zeitplänen treiben zu lassen, die jeden Handlungsspielraum von vorneherein unmöglich machen.
- Sagen Sie stets die Wahrheit. Beteiligungsprozesse sind langfristig angelegt. Hier gilt wie in der Krisenkommunikation: Vertrauen, Glaubwürdigkeit und Transparenz sind unabdingbare Grundlagen. Wer dies verspielt, hat verloren. Dies gilt für den Vorhabenträger ebenso wie für die Stakeholder.
- Verstehen Sie Emotionen, gehen sie darauf ein. Stakeholder sollten sich die Zeit nehmen, Beweggründe des Vorhabenträgers zu verstehen, aber auch die möglicherweise konkurrierenden Interessen anderer Stakeholder wahrzunehmen. Vorhabenträger müssen sich mit Sorgen und Ängsten ausein-

anderssetzen, sie ernst nehmen. Teilen Sie nicht nur mit, was die Wissenschaft als Risiko bewertet hat, sondern hören Sie, was die Stakeholder als Risiko sehen.

- Bereiten Sie sich gut vor. Szenarienanalysen sollten keine reine Maßnahme der präventiven Krisenkommunikation sein. Alle Möglichkeiten und Folgen von Planungen und Alternativen für Unternehmen sowie Stakeholder sollten bekannt und analysiert sein.
- Vermeiden Sie Anschuldigungen und voreilige Schlussfolgerungen. Für die Stakeholder wie für den Vorhabenträger gilt: treiben Sie niemanden in die Enge, dies wird eine Reaktion auslösen, die nicht hilfreich ist.
- Halten Sie sich an Fakten, spekulieren Sie nicht. Gerüchte, Hörensagen, Spekulationen erschweren jeden konstruktiven Diskurs und machen Sie unglaubwürdig.
- Sprechen Sie allgemeinverständlich. Gerade für Experten gilt: Alle anderen sind keine Fachleute und sie müssen es nicht sein!
- Kommunizieren Sie frühzeitig. Nur dann, wenn Sie sich als Stakeholder frühestmöglich in den Prozess einbringen, können Sie die Planung beeinflussen. Und für Vorhabenträger gilt: je früher, desto besser. Sie wollen die Informationshoheit über Ihr Projekt behalten.
- Benutzen Sie verschiedene Kommunikationskanäle. Sie wollen Viele erreichen? Dann müssen zielgruppenadäquate vielfältige Kanäle genutzt werden.
- Ermöglichen Sie Feedback, seien Sie auf Rückfragen vorbereitet. Halten Sie dazu die verschiedenen Kommunikationswege kontinuierlich offen, tauchen Sie nicht ab. Lassen Sie den Informationsfluss nicht abbrechen.
- Geben Sie keine Informationen „vertraulich“ oder „unter der Hand“ weiter. Eine intransparente, selektive Informations-

weitergabe an einzelne Stakeholder ist intransparent und unterminiert die Glaubwürdigkeit.

- Sagen Sie nicht „kein Kommentar“. Wer etwas nicht nachvollziehbar erklären kann, ist weder in der Krise noch in Beteiligungsprozessen glaubwürdig.
- Sorgen Sie für widerspruchsfreie Kommunikation. Wer heute a und morgen b sagt, sorgt für Verunsicherung, und dafür, dass künftige eigene Aussagen sicher hinterfragt werden.
- Intern vor extern! Bei allem und für alle gilt: Kommunizieren Sie Dinge immer zuerst intern, bevor Sie sie nach außen tragen. Sowohl für Institutionen, Bürgerinitiativen aber auch den Vorhabenträger gilt: niemand wird gern überrascht von Dingen, die von extern an ihn herangetragen werden. Damit verspielt man notwendiges Vertrauen – sowohl innerhalb als auch außerhalb der eigenen Organisation.

Klarheit hinsichtlich  
der Fragestellung  
im Verfahren

Werden diese Spielregeln berücksichtigt, lassen sich Qualität und Nutzen der Öffentlichkeitsbeteiligung steigern. Gleichwohl gelingt dies nur dann, wenn die Grundvoraussetzung guter Öffentlichkeitsbeteiligung gewahrt bleibt, nämlich Klarheit darüber herzustellen, um welche Fragestellung es im Beteiligungsprozess gehen soll.

An dieser Stelle zeigt sich dann auch die Grenze des Zusammenkens beider Kommunikationsbereiche. Denn sie haben per se separate Aufgaben und Rollen, die relevant sind und bleiben.

### **Das Rollenverständnis: Konzentration auf das Wesentliche – beide Aktionsfelder gehören ins Kommunikationsrepertoire eines Vorhabenträgers**

Wer derzeit in Deutschland (aber auch in anderen europäischen Ländern) ein Infrastrukturvorhaben planen und umsetzen möchte, kommt um Maßnahmen der Öffentlichkeitsbeteiligung kaum herum. Häufig sind sie, wie im Stromleitungsbau, formell vorgeschrieben. Mehr noch: Die meisten Vorhabenträger haben erkannt,

dass sie durch die gezielte und rechtzeitige Beteiligung der Öffentlichkeit, also vor allem auch der betroffenen Bürger, ihre Projektplanungen verbessern und wichtige Hinweise berücksichtigen können. Öffentlichkeitsbeteiligung soll zu einer besseren Planung beitragen.

Dabei haben die Maßnahmen, mithilfe derer die Öffentlichkeitsbeteiligung umgesetzt wird, im Kern einen gestaltenden Charakter, anders als jene der Krisenkommunikation. Beispielsweise können im Rahmen von Fachgesprächen, Runden Tischen oder Bürgerkonferenzen sowie Dialogmärkten einerseits Informationen zu den anstehenden Infrastrukturplanungen vorgestellt und erläutert werden. Andererseits werden, wenn vorhanden, Planungsspielräume genutzt, um entlang der Hinweise aus der Öffentlichkeit, Infrastrukturen so verträglich wie möglich für Mensch und Natur sowie insgesamt nachhaltig umzusetzen. Es geht also um den frühzeitigen, aber vor allem rechtzeitigen Austausch von Informationen und Hinweisen. Ergebnis können punktuelle Planungsveränderungen sein oder im Einzelfall neue Planungsalternativen. Je nach Vorhaben, kann es dabei um das gemeinsame Gestalten gehen, noch ehe der durch die jeweilige Genehmigungsbehörde zu führende Abwägungs- und Entscheidungsprozess begonnen hat.

Gestaltender  
Charakter der  
Beteiligungs-  
maßnahmen

Es wäre jedoch naiv zu denken, dass mit einem guten, gestaltenden Beteiligungsprozess Maßnahmen der Krisenkommunikation obsolet werden.

In einer integrierten Projektplanung werden sowohl die Spielräume für eine transparente Beteiligung definiert (und genutzt), als auch in Betracht gezogen, wann Maßnahmen zur Krisenkommunikation erforderlich sein könnten. Denn wer als Vorhabenträger die Öffentlichkeit beteiligt, ist nicht davor gefeit, doch noch in so schwieriges Fahrwasser mit seinem Projekt zu geraten, dass Krisenkommunikation notwendig wird.

Krisen-  
kommunikation  
integrieren

Es ist wenig hilfreich, bei der Kommunikation zu großen Infrastrukturvorhaben der Öffentlichkeitsbeteiligung zu huldigen und die Krisenkommunikation als die böse Stiefmutter abzustempeln.

Das nährt lediglich die Illusion von der Öffentlichkeitsbeteiligung als „eierlegende Wollmilchsau“.

Umgang mit Kritik

Die Erfahrung zeigt: Natürlich können Beteiligungsmaßnahmen kritisiert werden und Akteure zeigen sich mit dem Ergebnis unzufrieden. Ferner kann nicht davon ausgegangen werden, dass sich alle Eingeladenen am Beteiligungsprozess beteiligen. Es handelt sich um durchgängig freiwillige Formate und Maßnahmen. Und zu unserem demokratischen Grundverständnis gehört, dass strukturierte Dialog- und Beteiligungsverfahren Protestaktionen weder ausschließen noch verhindern sollen.

Kritik am Vorhaben, geäußert im Protest oder mittels einer Kampagne, kann in bestimmten Fällen nicht im Rahmen eines Beteiligungsverfahrens aufgegriffen werden. Das ist im Übrigen auch nicht das Ziel von Öffentlichkeitsbeteiligung. Hier ist Krisenkommunikation gefragt. Und zwar in einer Weise, dass sich am Ende – wenn möglich – ein Fenster öffnet und sich Gelegenheiten bieten, Themen und Fragen im Beteiligungsprozess zu adressieren.

Aufgabe der Krisen-  
kommunikation

Allerdings: Die Hauptaufgabe von Krisenkommunikation ist es nicht, „Pflaster zu kleben“ und konkurrierenden Interessen oder Kritik in Beteiligungsprozessen zu begegnen. Vorhabenträger müssen Krisenkommunikation v. a. im Rahmen ihrer Vorschriften zu Sicherheit, Arbeits- und Umweltschutz mitdenken. Denn Krisenkommunikation muss dazu beitragen, im Falle einer Krise, v. a. beim Bau oder späteren Betrieb des Infrastrukturprojektes, Informationen und Meinungen auszutauschen, um Schäden an einem „Schutzgut“ zu verhindern oder zu begrenzen.<sup>2</sup>

Erkennt man diese eigentliche Aufgabe der Krisenkommunikation und versteht ihre Mechanismen sowie jene von Beteiligungsprozessen, wird deutlich, dass ganz offenbar kein Widerspruch mit Blick auf Grundsätzliches besteht: Verlässlichkeit, Glaubwürdigkeit und Vertrauen sind die wichtigsten Säulen der Öffentlichkeitsbeteiligung und der Krisenkommunikation.

## Anmerkungen

1 Der vorliegende Text greift einen Problemzusammenhang auf, der von den Autorinnen im kürzlich erschienenen Handbuch Kommunikationsmanagement (121. Ergänzung) diskutiert wurde.

2 Vgl. hierzu die Definition von Krisenkommunikation des Bundesamtes für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (BBK).



## II. Bürgerbeteiligung bei der Suche nach einem Endlager für hoch radioaktive Abfallstoffe

Jörg Sommer, Bernd Marticke

### Die deutsche Endlagersuche wird partizipativ – und risikoreich

*Deutschland sucht nach einem Standort für die Lagerung hoch radioaktiver Abfallstoffe. Eine Kommission hat dazu jetzt ein Verfahren vorgeschlagen, das die Partizipation in den Mittelpunkt stellt und dabei neue Wege geht. Doch das Konzept ist riskant und kann aus unterschiedlichen Gründen scheitern.*

Am 30. Juni 2011 beschloss der Deutsche Bundestag mit großer Mehrheit das 13. Gesetz zur Änderung des Atomgesetzes und damit die gestaffelte Stilllegung der letzten Atomkraftwerke in Deutschland bis zum 31. Dezember 2022. Damit wurde auch der Weg frei für einen Neustart der Suche nach einem Umgang mit dem Atom-müll.

Gesellschaftliche  
Großaufgabe

Nach über 50 Jahren Atomenergienutzung und einem langen Ringen um das letztlich gescheiterte Projekt Gorleben gibt es bis heute keinen Standort für ein atomares Endlager. Deshalb wird mit dem beschlossenen Ausstieg das Kapitel der Atomenergie in Deutschland noch nicht geschlossen sein. Zwar werden zeitnah die Bilder, die Demonstranten vor laufenden Atommeilern oder angekettet auf Schienen zur Verhinderung von Castortransporten in Wiederaufbereitungsanlagen zeigen, der Vergangenheit angehören. Der gesellschaftliche Großkonflikt, der aus der Nutzung der Atomkraft entstanden ist, wird deswegen jedoch nicht verschwinden.

Vielmehr steht nun der nächste Akt an: Die Suche nach einem Endlager für hoch radioaktive Abfallstoffe innerhalb der deutschen

Grenzen. Dieser territoriale Zusatz ist wichtig, denn er verdeutlicht zum einen die nationale Verantwortung bei diesem gesellschaftlichen Großprojekt und schließt zum anderen etliche, bisweilen abstrus anmutende Alternativen – wie die Abfallentsorgung im Weltraum – aus.

30.000 Kubikmeter hoch radioaktive Abfälle, strahlend über einen Zeitraum von mehr als eine Million Jahren, angesammelt aus über 50 Jahren Atomstromerzeugung – sie alle sollen in einem atomaren Endlager eingelagert werden. Der rechtliche Rahmen wird dabei durch das „Gesetz zur Suche und Auswahl eines Standorts für ein Endlager für Wärme entwickelnde radioaktive Abfälle“ (StandAG) abgesteckt. Auf dessen Basis wurde vor dem eigentlichen Standortauswahlverfahren eine Kommission gebildet, die der Legislative nach über zwei Jahren Arbeit am 5. Juli 2016 einen umfassenden, über 600 Seiten starken Empfehlungsbericht zum weiteren Vorgehen vorgelegt hat. Im Mittelpunkt steht dabei der Verfahrensanspruch, einen Standort zu ermitteln, der die bestmögliche Sicherheit für einen Zeitraum von einer Million Jahre gewährleistet (Kommissionsbericht 2016: 24).

Rechtlicher Rahmen

## Ein komplexes Suchverfahren

Diese Suche wird ganz Deutschland umfassen und soll die Zahl der in Frage kommenden Standorte in drei Phasen immer weiter einschränken. Die Kriterien sind umfangreich und ausgetüftelt, es soll „tiefegeologisch“, also unter Tage eingelagert werden. Für eine lange Zeit soll – eine Lehre aus dem havarierten Atommülllager in der Asse – eine Rückholbarkeit möglich sein. Als Wirtsgesteine kommen Salz, Ton und gegen die Bedenken der dann möglicherweise betroffenen Bundesländer Sachsen und Bayern auch Granit in Betracht. Bis hierhin ein seriöses, aber nicht wirklich überraschendes Konzept. Bemerkenswert ist höchstens, dass sich die 16 stimmberechtigten Mitglieder aus Wissenschaft, Atomwirtschaft, Kirchen, Gewerkschaften und Umweltverbänden bei nur einer Gegenstimme nach zwei Jahren zählen Ringens im Konsens einigen konnten.

Drei Phasen und umfangreiche Kriterien

Dass die Suche nicht konfliktfrei ablaufen wird, ist allen Beobachtern klar. Es ist davon auszugehen, dass es vermutlich keine Region in Deutschland geben wird, die ein solches Endlager bei sich sehen möchte. Wie also geht man mit Konflikten in einem solchen Suchverfahren um?

## **Im Mittelpunkt steht der Umgang mit Konflikten**

Konflikte als Treiber  
des Verfahrens

Hier nun hat die Endlagerkommission einen bemerkenswerten Ansatz gewählt: Sie schlägt vor, Konflikte nicht etwa als ungeliebte Störung der Suche, sondern „als Treiber des Verfahrens“ zu begreifen. Sie hat diesem Thema ein eigenes Kapitel gleich zu Beginn ihres Berichtes gewidmet (Kommissionsbericht 2016: 25) und sie hat umfangreiche Instrumente vorgeschlagen, um Konflikte im Verfahren fair, transparent und konstruktiv zu bearbeiten.

Die Kommission hat sehr wohl erkannt, dass der Konflikt zwischen dem Gemeinwohlinteresse der zügigen Einrichtung eines Endlagers und den Befürchtungen unmittelbar Betroffener nur in umfangreichen, langwierigen und durchaus schmerzhaften Partizipationsprozessen zu einem akzeptablen Ergebnis führen kann. Ihre Prämisse dabei: Jede Stimme muss gehört werden, jeder Konflikt ernsthaft bearbeitet. Denn an den Bürgern vorbei ist letztlich kein Endlager in Deutschland durchsetzbar.

Elemente des  
partizipativen  
Suchverfahrens

Der Kommissionsbericht betont deshalb die Wichtigkeit von Transparenz, Bürgerbeteiligung und Rechtsschutz als vertrauensbildende Prozessbausteine und emanzipiert sich vom Verständnis, dass die Festlegung eines Endlagers für hoch radioaktive Abfallstoffe eine rein technisch-naturwissenschaftliche Aufgabe darstellt. Vielmehr braucht es im Sinne eines partizipativen Suchverfahrens umfassende Partizipation und ein Verständnis von „Bürgerinnen und Bürgern als emanzipierter Mitgestalter des Verfahrens“ (Kommissionsbericht 2016: 39).

## Ein flexibles, lernfähiges, robustes und selbstheilendes Beteiligungssystem

Damit die Bevölkerung ihren Beitrag zum Gelingen des Großprojekts leisten kann, formuliert der Bericht etliche Grundanforderungen an das Verfahrensdesign und zu schaffende Partizipationsangebote. Er spricht von einem „Beteiligungssystem“, dem er vier zentrale Eigenschaften zuschreibt: Es soll flexibel bleiben, Lernfähigkeit beweisen, dabei robust in Konflikten sein und mit den geeigneten Werkzeugen zur Selbstheilung ausgestattet werden.

Diese Eigenschaften reflektieren die außergewöhnliche Komplexität und Dauer des anstehenden Verfahrens mit der Folge, dass eine konkrete Vorabplanung nicht möglich ist. Es braucht daher ein stabiles Beteiligungssystem, das schnell auf neue Herausforderungen im Verfahren reagieren kann und hinreichend beweglich ist, um neue Einflüsse aufzunehmen.

Eigenschaften  
tragen Verfahrens-  
komplexität  
Rechnung

Das von der Endlagerkommission vorgeschlagene Beteiligungssystem beinhaltet deshalb einige ungewöhnliche Elemente:

Elemente des  
Beteiligungssystems

- Als „Gemeinwohlgarant“ soll es ein Nationales Begleitremium geben, dem weder Politiker noch Verbandsvertreter angehören, sondern unabhängige Persönlichkeiten und, ein Novum, Zufallsbürgerinnen und -bürger. Für die junge Generation sind eigene Vertreter vorgesehen. Sie überwachen das Verfahren.
- Als „Beteiligungsgarant“ wurde ebenfalls erstmals auf Bundesebene die Funktion eines Partizipationsbeauftragten geschaffen. Er soll unabhängig von Regierung und Parlament sicherstellen, dass Konflikte fair bearbeitet werden. Als Ombudsstelle kann der Partizipationsbeauftragte auch jederzeit von betroffenen Bürgern angerufen werden.
- Sobald erste Regionen in die engere Auswahl kommen, sollen dort autonome Regionalkonferenzen entstehen, die Bürgern, Lokalpolitikern, Verbänden und Initiativen eine Stimme geben. In für alle Bürger zugänglichen Vollversammlungen wird

dann zum Beispiel auch darüber abgestimmt, ob die Entscheidungen des zuständigen Bundesamtes für Entsorgung (BfE) angenommen oder gar zur Nachprüfung zurückgegeben werden.

Stärkung der  
Demokratie über  
Partizipation

Nun hat sich die Endlagerkommission in ihrem Bericht auch mit diesen Bedenken auseinandergesetzt und in einem kurzen, aber ungewohnt klaren Kapitel Position bezogen. Sie schreibt darin, mehr Partizipation „[...] kann dazu beitragen, dem unmittelbaren, streitbaren aber wertschätzenden Diskurs wieder die Bedeutung in unserer Demokratie zukommen zu lassen, die diese für eine starke, zukunfts feste Akzeptanz benötigt“ (Kommissionsbericht 2016: 379).

Im Bundestag gibt es dafür trotz der Bedenken offensichtlich eine Mehrheit: Das Parlament beschloss bereits im Juni, also unmittelbar zum Ende der Kommissionsarbeit, in einem ersten Schritt die Einrichtung des Nationalen Begleitgremiums, inklusive der Besetzung durch Zufallsbürger. Dabei stimmten in seltener Einmütigkeit alle Fraktionen dem entsprechenden Gesetz zu.

## Mut zu neuen Wegen

Konfliktmanagement  
und faire  
Konfliktkultur

Neu ist bei dem von der Kommission vorgeschlagenen Verfahren, dass hier erstmals auf nationaler Ebene entgegen dem herkömmlichen Verständnis von Konflikten als Verfahrenshindernis diese als Verfahrenstreiber begriffen werden. Mittels eines guten Konfliktmanagements und der Schaffung einer fairen Konfliktkultur – eine ganz zentrale Rolle kommt hierbei dem Partizipationsbeauftragten zu – sollen auftretende, verfahrensrelevante Konflikte bearbeitet werden und so akzeptanzsteigernd sowie verfahrensabsichernd wirken. Letztlich dienen eine Reihe von Mechanismen – insbesondere die den Regionalkonferenzen zustehenden Nachprüfrechte sowie die Stellungnahmeverfahren und Erörterungstermine am Ende einer Verfahrensphase – der Verfahrenskontrolle und Absicherung in rechtlicher Hinsicht.

Mit dem von der Endlagerkommission vorgeschlagenen partizipativen, konfliktbeahenden Suchverfahren ist der Erfolg nicht garantiert, ein neuer Weg jedoch beschritten. Manch einer hält angesichts populistischer Wahlerfolge und Brexit-Referendum mehr demokratische Beteiligung für ein Risiko. Die Kommission sieht dies anders und setzt auf mehr und nachhaltige Partizipation. Dies ist durchaus mutig, aber keine Erfolgsgarantie. Denn mehr, tiefere und ernsthaftere Partizipation ist zweifellos ein gesellschaftlicher Lernprozess, der Bürgerinnen und Bürger ebenso herausfordert wie die politischen Eliten.

Keine  
Erfolgsgarantie

Genau hier liegen auch die Risiken des vorgeschlagenen Verfahrens: Es wurde – trotz des Postulats der Flexibilität – in vielen Fragen extrem detailliert ausformuliert. Die Kommissionsmitglieder, in der Regel entweder in naturwissenschaftlicher Hinsicht hoch kompetent oder erfahrene Lobbyisten und NGO-Funktionäre, waren nahezu alle in beteiligungswissenschaftlicher Hinsicht Laien und neigten deshalb zu dem auch aus der kommunalpolitischen Praxis bekannten Phänomen, alle Eventualitäten in einem Beteiligungsverfahren vorab vollständig regulieren zu wollen. Dies führte dann auch in der Kommission zu unzähligen Konflikten über Detailregelungen wie die Quotierung und Besetzung von Regionalkonferenzen, die letztlich eine Einigung sprichwörtlich erst in letzter Minute möglich machten. Dabei wurden teilweise Formelkompromisse geschlossen, die das auf den ersten Blick durchaus qualitätsvolle Beteiligungssystem mit mehr Schwachstellen ausstattete, als ihm in den kommenden Jahren gut tun dürfte.

Detailregelungen  
schwächen  
Gesamtkonzept

Die Verfasser dieses Beitrages, als Kommissionsmitglied bzw. wissenschaftlicher Mitarbeiter unmittelbar am Prozess beteiligt, hatten schon im Verlauf der Kommissionstätigkeit immer wieder Risikoanalysen angefertigt, die zum Teil auch als Kommissionsdrucksachen publiziert wurden. An dieser Stelle sollen die zentralen Risikofaktoren erstmals auf den finalen Kommissionsvorschlag bezogen kompakt dargestellt werden.

## **Zentrale verfahrensspezifische Risiken im Beteiligungsprozess**

Organisches  
Konzept

Das vorgeschlagene Beteiligungssystem beruht auf einem organischen Konzept. Einzelne Organe sollen im Prozess zu unterschiedlichen Zeiten auf unterschiedliche Arten zusammen- und aufeinander einwirken.

Das kann funktionieren, wenn die reale Möglichkeit besteht, dieses Zusammenwirken immer wieder neu an die wechselnden Herausforderungen des Verfahrens anzupassen. Die konzeptionelle, am grünen Tisch entwickelte Statik ist deshalb eines der Kernrisiken – eine offene Dynamik der Schlüssel zum Umgang mit diesem Risiko.

Wir werden darauf noch näher eingehen, wollen aber zunächst die zentralen Risikofaktoren kurz verfahrenschronologisch darstellen:

### **Vor Verfahrensbeginn: Verfahrensaltlasten als Erbe**

Ein beachtlicher Teil des Verfahrensrisikos resultiert aus der Genese der Endlagerkommission vor dem Hintergrund des gesellschaftlichen Konfliktes um die Nutzung der Atomenergie. Wiederholt wurden in atomkritischen Kreisen

Kritik an der  
Endlagerkommission

- der fehlende Anspruch zu einer ehrlichen Konfliktaufarbeitung,
- die Entscheidung, Gorleben als möglichen Standort im Verfahren zu belassen und
- die personelle Zusammensetzung der Endlagerkommission

gerügt. Dies hatte zur Folge, dass sich weite Teile dieser kritischen Öffentlichkeit der Kommissionsmitarbeit verweigerten.

Über weite Strecken ist es zudem der Endlagerkommission nicht gelungen, dem Beteiligungsparadoxon entgegenzuwirken und eine breite Aktivierung der Bevölkerung zu erreichen. Beispielhaft sei hier auf die Bürgerkonsultation der Endlagerkommission im April

2016 verwiesen, die zwar die Aufmerksamkeit fachlich vertrauter Menschen, aber nicht der breiten Öffentlichkeit erhielt.

Insgesamt droht mithin die Gefahr, dass die fehlende Aktivierung weiter Teile der Bevölkerung während der Kommissionsarbeit in Verbindung mit den „Altlasten“ zu einer Beteiligungsverweigerung kritischer, oft gut informierter Kräfte führt, die in der Regel in Beteiligungsverfahren gerade zu Beginn eine meist nicht quantitativ hohe, aber qualitativ bedeutende Beteiligengruppe darstellt.

Gefahr der  
Beteiligungs-  
verweigerung

Da das gesamte Suchverfahren von einer neu geschaffenen Bundesbehörde, dem Bundesamt für kerntechnische Entsorgung (BfE), verantwortet und operativ von einer bundeseigenen Gesellschaft, der Bundesgesellschaft für Entsorgung (BGE), organisiert wird, wird es vor allem am partizipativen Engagement deren jeweiliger Leitung liegen. Groß kann die Versuchung sein, die marginale Beteiligungsbereitschaft zu Beginn des Verfahrens als Akzeptanz zu deuten und sich nicht ohne vermeintliche Not den Schwierigkeiten der Partizipation auszusetzen.

Hier wird dem Partizipationsbeauftragten eine wichtige Rolle als „Beteiligungscoach“ für die verantwortlichen Institutionen zukommen. Aktuelle Debatten in parlamentarischen Kreisen deuten jedoch darauf hin, dass ausgerechnet dieses Organ als entbehrlich zugunsten einer vermeintlich höheren Verfahrenseffizienz gesehen werden könnte. Dies könnte jedoch fatale Folgen für den späteren Prozess haben.

Rolle des  
Partizipations-  
beauftragten

## **Frühphase des Suchprozesses: Ein Beteiligungssystem ohne Dynamik?**

Ein entscheidendes Kriterium für den Verfahrenserfolg wird gerade in konfliktreichen Verfahren stets in einer frühzeitig einsetzenden und kontinuierlich praktizierten Öffentlichkeitsbeteiligung gesehen. Insbesondere der Übergang vom Abschluss der Kommissionsarbeit über den politischen Gesetzgebungsprozess hin zum tatsächlichen Suchverfahren wurde in der Kommission als kritische

„Schwarzes Loch“



Stelle im Prozess ausgemacht, für die sich der Begriff des „schwarzen Lochs“ eingebürgert hat.

In dieser Phase und auch zu Beginn des eigentlichen Verfahrens bieten sich der Bevölkerung wenige Partizipationsmöglichkeiten – aktuell lediglich ein weithin unbekanntes und gering frequentiertes Onlineforum, das bis zum Ende der Konsultation nur 111 aktive Teilnehmer verzeichnete (Demos 2016: 1). Aktuell haben wir so bereits eine reale Beteiligungslücke zu diagnostizieren.

Aufbau staatlicher  
Strukturen braucht  
Zeit

Parallel befinden sich die beiden staatlichen bzw. staatseigenen Akteure des Verfahrens noch im Aufbau. Mit dem „Gesetz zur Neuordnung der Organisationsstruktur im Bereich des Strahlenschutzes und der Endlagerung“ vom 30. Juli 2016 wurden zwar die entsprechenden Fachaufgaben vom BfS an das BfE übertragen, jedoch braucht die organisatorische Ausgestaltung Zeit. Es entsteht unweigerlich die Frage, welcher Akteur in der Früh- und Übergangsphase reaktionsschnell spontane Beteiligungsimpulse verarbeiten kann, zumal, wie bereits geschildert, der Partizipationsbeauftragte noch nicht gesichert, geschweige denn installiert ist.

Frühzeitige  
Beteiligungsoptionen fraglich

Offen bleibt so, welche Partizipationsoptionen bestehen, wenn bereits zu diesem frühen Verfahrenszeitpunkt ein unerwartetes Ereignis z. B. in Form medialer Berichterstattung über vermeintliche Vorabfestlegungen hinsichtlich der näher zu erkundenden Standortregionen oder einer Verlängerung der Zwischenlagerlaufzeiten zu einem spontanen, massiven Beteiligungsimpuls führen. Die Frage gewinnt an Brisanz, wenn berücksichtigt wird, dass das von den Berichterstattern empfohlene vorläufige Nationale Begleitgremium ebenfalls noch nicht installiert wurde.

Ein weiterer Risikofaktor resultiert aus der Entscheidung, in Form des BfE eine staatliche Behörde als Träger der Öffentlichkeitsbeteiligung vorzusehen. Kritiker betonen den potentiellen Interessenkonflikt, dem eine Behörde unterliegt, die vorrangig für die Aufsicht und Genehmigung im Bereich der Kerntechnik, der Zwischenlagerung, der Standortauswahl und der Endlagerüberwachung zustän-

dig sein wird und dem Anspruch eines „guten“ partizipativen Verfahrens.

Von einer solchen Behörde verantwortete Beteiligung unterliegt der Gefahr, in faktisch engen inhaltlichen Grenzen entlang eines abgesteckten Zeitraums mit vorgegebenen Ausschluss- und geowissenschaftlichen Abwägungskriterien sowie Mindestanforderungen stattzufinden. Vor dem Hintergrund historisch gewachsener, persistenter, hierarchischer Verwaltungsstrukturen gestaltet sich echte Beteiligung für eine solche Behörde als ernsthafte Herausforderung: Chaos und Ergebnisoffenheit wirklich guter Partizipation passen kaum in behördliche Denk- und Arbeitsstrukturen. Diese Herausforderung kann eine solche Behörde zwar konstruktiv annehmen, es gibt dafür gute Beispiele. Das Risiko eines Scheiterns ist jedoch hoch.

Behördlicher Träger  
der Beteiligung

Insgesamt bestärkt die Entscheidung für eine Behördenlösung die Haltung derer, die den Kommissionsanspruch eines „glaubwürdigen Neustarts“ nicht eingelöst sehen. Sollte es dem BfE nicht gelingen, diese Zweifel im Verfahren auszuräumen, droht dem Prozess Akzeptanzverlust.

Ein weiteres Gefahrenpotential erwächst aus der Möglichkeit, dass das Beteiligungssystem den legislativen Prozess möglicherweise nur bruchstückhaft übersteht. Nur wenn bei einer hinreichend großen Zahl an Parlamentariern das nachfolgende Zitat auf Zustimmung stößt, wird es bspw. ein autonomes Nationales Begleitgremium oder einen handlungsfähigen Partizipationsbeauftragten im zukünftigen Verfahren geben:

Parlamentarische  
Zustimmung

„Formal repräsentative Verfahren müssen im Geist einer lebendigen »deliberativen Demokratie« (Jürgen Habermas) um Elemente des Diskurses, des Dialogs auf Augenhöhe, der Beteiligung und des Verständnisses von Gemeinwohl erweitert werden. Die Kommission betritt dabei Neuland“ (Endlagerkommission 2016: 22).

Vice versa erwächst daraus das Risiko, dass ein verwässertes Beteiligungskonzept hinter dem eigenen Anspruch zurückbleibt, die

Endlagersuche im Sinne einer gesamtgesellschaftlichen Verantwortung als wissenschaftlich-technische und gesellschaftspolitische Herausforderung zu begreifen (vgl. Endlagerkommission 2016: 20).

Unabhängigkeit  
der personellen  
Besetzung

Ähnlich gelagert ist das Risiko einer fehlenden Transparenz und/oder einer politisch geprägten Besetzung wichtiger Rollen im Verfahren wie der des Partizipationsbeauftragten oder den Mitgliedern des Nationalen Begleitgremiums. Letzteres wäre besonders kritisch.

Gerade der Unabhängigkeit der Mitglieder des Nationalen Begleitgremiums, auch von Verbands- und Partikularinteressen, kommt eine entscheidende Bedeutung zu. Das Nationale Begleitgremium ist in der langen, ersten Phase des Suchverfahrens der einzige Garant für eine Gemeinwohlorientierung und eine Überwindung ideologischer Gräben. Der von ihm zu benennende Partizipationsbeauftragte muss in dieser Phase die entscheidende partizipative Kultur ins Verfahren integrieren und beim Träger BfE verankern. Alle Akteure müssen „beteiligen lernen“ und sie müssen dies auch wirklich wollen.

Würde das Nationale Begleitgremium entgegen dem expliziten Vorschlag der Endlagerkommission als Stakeholderforum organisiert, dürfte es kaum einen handlungsfähigen Partizipationsbeauftragten geben und damit würden dem Verfahren die beiden einzigen zentralen Treiber für gelingende Beteiligung entzogen.

Glaubwürdigkeits-  
einbußen bei  
fehlender  
Unabhängigkeit

Gleiches gilt für eine unzureichende Unabhängigkeit der besagten Akteure von politischer Einflussnahme, sodass in allen Fällen Vorwürfe fehlender Neutralität und die Ausrichtung auf Partikularinteressen anstatt des Gemeinwohls laut werden könnten. Dies würde mittelfristig die Glaubwürdigkeit sowie Akzeptanz des Verfahrens mindern und damit Hauptziele der Öffentlichkeitsbeteiligung verfehlen.

## Im Kernverfahren: Konfliktbejahung als Schlüssel

Eine wichtige Grundvoraussetzung für jede ernsthafte Beteiligung ist eine adäquate Bereitstellung verfahrensrelevanter Informationen. Aufgrund der eingangs thematisierten heterogenen Anspruchsgruppen, mit denen unterschiedliche Anforderungen an die Darstellung und den Umfang der Informationen einhergehen, ist ein umfassendes Informationsmanagement essentiell. Es muss mit einem Verständnis von Information als Bringschuld der Verwaltung korrespondieren (vgl. Endlagerkommission 2016: 386). Andernfalls wird einerseits eine breite Aktivierung der Gesellschaft unterbleiben sowie dem Beteiligungsparadoxon Vorschub geleistet und andererseits werden Misstrauen und Verfahrenszweifel bei verfahrenskritischen Gruppen bestärkt.

Informations-  
bereitstellung

Oft wird die Bereitstellung von Informationen als triviale Aufgabe gesehen und die Tragweite einer zielgruppenorientierten Gestaltung unterschätzt. Vielmehr ist dringend angeraten, sich der Ernsthaftigkeit bewusst zu sein und dabei nicht lediglich auf das gegenwärtig omnipräsente Tool der Onlinebeteiligung bzw. -information zu setzen. Stattdessen braucht es eine konsistent erarbeitete Cross-media-Strategie, um einen kontinuierlichen Informationsprozess zu schaffen, der aktiv viele Gruppen einer heterogenen Gesellschaft anspricht und Informationen je nach Bedarf abgeschichtet verfügbar macht. Andernfalls wird weder das Ziel einer frühzeitigen noch einer breiten Beteiligung erreicht. Die Kommission selbst ist, so erfolgreich sie in anderen Bereichen war, mit ihren ePartizipationsangeboten nicht erfolgreich gewesen. Die Lehren daraus sollten die Akteure im kommenden Verfahren unbedingt beherzigen.

Ein weiterer Risikofaktor liegt in der konkreten Ausgestaltung der Gremienstruktur und ihrer Interaktionsbeziehungen. Bei dem anstehenden Verfahren handelt es sich in jeglicher Hinsicht um eine hochkomplexe Aufgabe. Für das Beteiligungsmanagement heißt das, dass über einen großen Zeitraum kontinuierlich flexible und bedarfsgerechte Teilhabemöglichkeiten bestehen müssen.

Ausgestaltung der  
Gremienstruktur

Operative  
Herausforderungen

Demgegenüber zeichnet sich das Beteiligungssystem des Berichts trotz des eigenen Anspruchs der Flexibilität durch einen beachtlichen Konkretisierungsgrad aus, deren Implementation operative Herausforderungen schaffen kann und den zukünftig Verantwortlichen ein enges Handlungskorsett vorgibt. So sieht der Bericht bspw. einerseits konkret die Konstitution einer Vollversammlung zu Beginn jeder Regionalkonferenz vor, ohne jedoch eine Antwort auf die Frage der Umsetzbarkeit bei einem ggf. umfangreichen Gebiet mit einer Einwohnerzahl in Millionenhöhe zu geben. Andererseits lässt der Vorschlag offen, wie faktisch eine passende Abgrenzung der Regionen erfolgen kann. Der Kommissionsbericht sieht hier zunächst gleichermaßen geologische wie auch sozioökonomische Faktoren als abgrenzungsrelevant an. Zusätzlich verweist er jedoch darauf, dass „[die] Regionalkonferenzen ... die Perspektiven aller Menschen vertreten [sollen], die sich durch den Bau und Betrieb eines Endlagers am möglichen Standort betroffen sehen. Diese Betroffenheit kann über das Gebiet oberhalb der Gesteinsformation weit hinausreichen. Auch Staatsgrenzen bilden keine Grenzen der Beteiligung“ (Endlagerkommission 2016: 398). Evident wird hier erhebliches Konfliktpotential bei der finalen Abgrenzung der Regionen.

Hoher Konkreti-  
sierungsgrad als  
Herausforderung

Außerdem gehen mit der lediglich am Rand erwähnten staatenübergreifenden Minderheitenbeteiligung ebenfalls operative Herausforderungen einher, deren Lösung nicht trivial in Form einer Quote erreicht werden kann. Insofern ist der Kommissionsbericht durch eine unnötig starke Konkretisierung – als weiterer Beleg mag hier die exakte Vorgabe und zeitliche Terminierung der angedachten Teilgebietskonferenzen dienen, die innerhalb von sechs Monaten dreimal zusammentreten sollen (Endlagerkommission 2016: 394) – eines absehbar nicht planbaren Verfahrens geprägt, die dann wiederum an etlichen Stellen in ihrer inhaltlichen Ausgestaltung unterbestimmt bleibt.

Daraus ergibt sich zusätzlich das Risiko, dass die starke Vorstrukturierung der Beteiligungsangebote in der Öffentlichkeit lediglich als Mittel der Akzeptanzbeschaffung und Legitimierung des notwen-

digen Endlagers aufgefasst werden könnte. Die emanzipatorische – also verfahrensgestaltende – Dimension von Bürgerbeteiligung (Sommer 2015: 14) würde so vernachlässigt werden, was eine sinkende Verfahrensreputation zur Folge hätte. In diesem Zusammenhang ist auch auf die unrealistische Vorstellung bei der Gestaltung der Regionalkonferenzen zu verweisen, wonach Partizipation beliebig ad hoc reaktivier- und aktivierbar sei. Es heißt dazu im Bericht: „Eine Regionalkonferenz pausiert ihre Arbeit, wenn die Region während der Phase 2 oder 3 im Auswahlverfahren vorläufig zurückgestellt wird [...] Aufgrund von Rücksprüngen können vorläufig zurückgestellte Regionen wieder in den Fokus rücken. Diese Regionen reaktivieren ihre Regionalkonferenzen“ (Endlagerkommission 2016: 400).

Unrealistische  
Annahmen

Hinzukommt, dass die gewählte Struktur mit einem Delegationsprinzip zwischen Regionalkonferenz und dem Rat der Regionen in mehrfacher Hinsicht Risiken bezüglich einer angestrebten breiten, egalitären Öffentlichkeitsbeteiligung birgt: Zunächst erzeugt die Institutionalisierung eines Gremiums, dem einzelne, wiederwählbare Bürger angehören können mit der Aussicht auf eine Entsendung in ein vermeintlich „höheres“ Gremium potentiell einen Profilierungsanreiz. Außerdem wurde Stakeholdern wie bspw. Umweltverbänden im gegenwärtigen Verfahren kein expliziter Platz eingeräumt, sodass für sie ebenfalls über lokale Organisationsgruppen die Regionalkonferenzen Anlaufstelle der Verfahrensteilhabe sein werden.

Es entsteht so ein doppeltes Risiko: Auf der Ebene der Regionalkonferenzen sind mit Vertretern der örtlichen Politik und organisierten Interessenvertretern potentiell meinungsdominante Akteure vorhanden, die einer breiten Beteiligung abträglich sind. Über das Delegationsprinzip und die Möglichkeit der Wiederwahl innerhalb des Vertretungskreises der Regionalkonferenzen droht mittelfristig eine Etablierung eines professionalisierten Lenkungskreises in Form des Rats der Regionen. In diesem könnte nicht nur ein partikularer Interessenausgleich im Mittelpunkt stehen, sondern auch informelle Beziehungen zum BfE ausgebildet werden mit der Folge, dass ein Handlungs- und Informationsvorsprung gegenüber

Mögliche  
Meinungsdominanz  
einzelner Akteure

den Regionalkonferenzen entsteht. Das würde einen breiten Bottom-up-Beteiligungsprozess hemmen.

Beteiligung bei  
Endlagererrichtung

Letztlich berücksichtigt der Kommissionsbericht zwar, dass es für die Akzeptanz oder vermutlich eher Toleranz eines Standortes einer umfassenden Entwicklungsstrategie für die betroffene Endlagerregion bedarf, damit diese die ihr geschulterte Last tragen kann. Dabei wird aber übersehen, dass bereits während des Endlager-suchverfahrens in den in Frage kommenden Regionen die Möglichkeiten der Bürgerbeteiligung bei der Errichtung und dem Monitoring des Endlagerbetriebs von fundamentaler Bedeutung sein werden. Hierzu findet sich lediglich die Feststellung, dass „[die] Beteiligung der Öffentlichkeit am Verfahren und an der Ausgestaltung des Vorhabens [...] weiterhin eine wichtige Bedeutung haben [wird].“ (Endlagerkommission 2016: 411).

## Der Faktor Zeit als Risikokatalysator

Unrealistischer  
Zeitplan

Bereits während der Tätigkeit der Endlagerkommission wurde von etlichen Mitgliedern der ambitionierte Zeitplan bis zum Standortbeschluss thematisiert. Dieser birgt ein doppeltes Risiko: Sollten Prognosen wie die des ehemaligen Kommissionsmitglieds Prof. Dr. Thomauske (K-Drs./AG3-119) korrekt sein, dann würde die Verfolgung eines nicht einzuhaltenden Zeitplans zwangsläufig zu einer ersten Zielverfehlung führen. Bei diesem Versuch das Ziel zu erreichen, würden jedoch u. U. wichtige Elemente des Beteiligungsverfahrens dem Zeitdruck geopfert und letztlich die Verfolgung des zweiten Ziels gefährdet, nämlich das Auffinden eines gesellschaftlich akzeptablen Standorts für hoch radioaktive Abfallstoffe mit bestmöglicher Sicherheit.

Außerdem sind in zeitlicher Hinsicht zwei weitere Punkte zu bedenken, die Risiken für die Verfahrensstabilität bergen: Im Sinne des Verfahrensfortschritts setzt der Bericht auf eine Meilensteinlogik, wonach jede Phase durch Bundesgesetz entschieden wird. Dabei werden nicht aufgelöste Gegensätze durch Abwägung entschieden (Endlagerkommission 2016: 405). Ein Rücksprung in eine

abgeschlossene Phase ist dann nur mehr auf Basis „grundlegender rechtlicher Einwendungen oder wissenschaftlich fundierter Neueinschätzungen“ möglich (Endlagerkommission 2016: 409).

Diese Art von Meilensteinmethode funktioniert gut, wenn über den gesamten Zeitraum eines Verfahrens die gleichen Akteure involviert sind. Sie trägt aber dem Umstand zu wenig Rechnung, dass es sich um ein Mehrgenerationenproblem handelt. Zudem wurde der schwelende Konflikt zwischen Endlager- und Zwischenlagerinteressen nicht ausreichend bearbeitet. Die auslaufenden Genehmigungen für den Betrieb von Zwischenlagern, gegen die teilweise in der Vergangenheit bereits Klagen angestrengt wurden, schaffen zusätzlichen Verfahrensdruck. Letztlich ist bisher nur unzureichend über Fragen des anschließend anstehenden Rückbaus der Einrichtungen gesprochen worden; eine Verfahrensdimension, die zukünftig ebenfalls an Bedeutung gewinnen wird.

Zwischenlager-  
problematik

## **Fazit: Ein innovatives Verfahren mit hohem Risikopotential**

Das von der Endlagerkommission vorgeschlagene Suchverfahren ist auch in partizipativer Hinsicht von beachtlicher Qualität. Es wird jedoch in zeitlicher und finanzieller Hinsicht, ebenso wie bezüglich der Zahl der Beteiligten Dimensionen aufweisen, die bislang einzigartig in der Geschichte sind. Der Kommissionsbericht bietet das Rüstzeug, um diese Herausforderungen zu meistern. Er bietet jedoch keine Garantie. Und er beinhaltet zahlreiche riskante Phasen, Interaktionen und Strukturen, die ein nicht zu unterschätzendes Potential des Scheiterns darstellen.

Eben weil dieses Verfahren jedoch so bedeutend ist und weil die dort zu machenden Erfahrungen eine beachtliche Wirkung auf die sich gerade erst entwickelnde Beteiligungskultur unseres Landes entfalten können, sind alle Akteure gut beraten, eine permanente Risikoevaluation zu betreiben und deren Ergebnisse ernst zu nehmen. Dieser Beitrag kann dazu nicht viel mehr leisten, als erste Fingerzeige zu geben.

Risikoevaluation  
essenziell



Permanente Evaluation sowie der Wille und die Fähigkeit zur Heilung von Verfahrensschwächen im Prozess selbst sind der Schlüssel. Der im Bericht der Kommission dezidiert beschworene ernsthafte, wertschätzende Umgang mit auftretenden Konflikten ist das dazu unentbehrliche Instrument.

Wertschätzender  
Umgang mit  
Konflikten als  
Schlüssel

Wie gut die Beteiligung im Endlagersuchverfahren funktioniert, wird maßgeblich durch den Umgang mit Konflikten bestimmt werden. Der Kommissionsbericht ist in diesem Punkt erfrischend eindeutig. Es bleibt zu hoffen, dass dies auch auf der langen Strecke des Verfahrens das Handeln der Verantwortlichen bestimmt.

## Literatur

Demos (2016): Eckdaten der Online-Konsultation. Veröffentlicht als Drucksache 18(16)426 des Ausschusses für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit im Rahmen des Fachgesprächs vom 28.09.2016.

Endlagerkommission (2016): Abschätzung des Zeitbedarfs bis zur Inbetriebnahme des Endlagers, K-Drs./AG 3-119.

Endlagerkommission (2016): Abschlussbericht der Kommission Lagerung hoch radioaktiver Abfallstoffe, K-Drs. 268.

Jörg Sommer (2015): Die vier Dimensionen gelingender Beteiligung. In: Jörg Sommer (Hrsg.): Kursbuch Bürgerbeteiligung, Verlag der Deutschen Umweltstiftung, Berlin, S. 11-21.

## Eine Frage der Beteiligung? Die Herausforderung Endlagersuche

*Kann mit dem historischen Ballast und der schwierigen Ausgangslage ein allgemein akzeptiertes oder zumindest toleriertes Endlager für hochradioaktive Abfälle in Deutschland ausfindig gemacht werden? Dieser Frage geht der vorliegende Beitrag nach. Zunächst vollziehen die Autoren die schwierige und konfliktreiche Geschichte der Endlagersuche hierzulande nach, um anschließend ausgewählte Herausforderungen im Rahmen des anstehenden Endlagersuchverfahrens zu problematisieren. Der Beitrag schließt mit Verfahrensvorschlägen für ein System der Beteiligungs- und Entscheidungsfindung.*

### Einleitung

Deutschland ist auf der Suche nach einem Endlager für hochradioaktive Abfälle. Mit Blick auf die lange und konfliktreiche Suche stellt sich dabei die Grundsatzfrage: Kann mit dem historischen Ballast und der schwierigen Ausgangslage überhaupt ein allgemein akzeptiertes oder zumindest toleriertes Endlager in Deutschland ausfindig gemacht werden? Und wenn ja, wie müsste ein demokratischer Entscheidungs- und Beteiligungsprozess aussehen, der Öffentlichkeit, Bevölkerung, betroffene Regionen, organisierte Interessen aus Wirtschaft und Zivilgesellschaft, Bundestag und Bundesrat mit einbezieht? Weitgehender Konsens besteht dabei darüber, dass eine realistische Chance, eine Lösung für dieses jahrzehntealte Problem zu finden, nur mit einer Beteiligung der Öffentlichkeit besteht, die höchsten Ansprüchen an Qualität gerecht wird.

Ausgangsfragen

Das ist sicherlich eine Herkulesaufgabe, wenn man alleine an die Dauer und Komplexität eines solchen Beteiligungsarrangements denkt. Bis zum Jahr 2031 soll ein Endlager laut Standortauswahlgesetz gefunden werden, das die „bestmögliche Sicherheit für einen

Endlagersuche als  
Herkulesaufgabe

Zeitraum von einer Million Jahre“ (StandAG 2013) gewährleistet. Ein Zeitraum, der rund 40.000 (künftige) Generationen einschließt und Lasten für die Ewigkeit bedeutet (Brunnengräber 2015). Das ambitionierte politische Ziel sieht vor, dass bis Mitte 2016 „in einem wissensbasierten und transparenten Verfahren, für die im Inland verursachten, insbesondere hochradioaktiven Abfälle ein Standort für eine Anlage Endlagerung [...] in Deutschland zu finden [ist].“ Zu diesem Zweck wurde auf der Basis des Standortauswahlgesetzes die „Kommission Lagerung hoch radioaktiver Abfallstoffe“ gebildet, bestehend aus VertreterInnen der Wissenschaft, Umweltverbände, Kirchen, Wirtschaft, Gewerkschaften sowie von Bundestag und Landesregierungen (Sommer 2015). Der Auftrag der Kommission lautet, die für das Auswahlverfahren wichtigen Grundsatzfragen zu untersuchen und Vorschläge sowie Handlungsempfehlungen für Bundestag und Bundesrat bis Mitte 2016 auszuarbeiten (ebd.).

Vor diesem Hintergrund arbeiten wir, ohne Anspruch auf Vollständigkeit, im Folgenden ausgewählte Herausforderungen und Schwierigkeiten heraus, die einen Bezug zu den aktuellen politischen Plänen aufweisen und die Rahmenbedingungen für den Beteiligungsprozess mitreflektieren. Anschließend entwickeln wir für diese Herausforderungen erste, sehr grobe Verfahrensvorschläge, die naturgemäß mit hoher Unsicherheit versehen sind, weil es an Erfahrungen mit Prozessgestaltungen fehlt, die für solch lange Zeiträume geplant und mit dieser Komplexität konfrontiert sind.

Zunächst beleuchten wir die lange und konfliktreiche Geschichte der Endlagersuche in Deutschland, um die zentralen Herausforderungen des Verfahrens herauszuarbeiten.

## **Die unendliche Suche nach einem atomaren Endlager in Deutschland**

Die Suche nach einem Endlager für atomaren Abfall erscheint vor dem Hintergrund der historischen Erfahrungen unendlich schwer. Als in den 1950er Jahren die politische Grundsatzentscheidung getroffen wurde, Kernenergie für zivile Zwecke zu nutzen, existierte

noch keine Lösung, wie man mit den hoch toxischen und wärmeentwickelnden radioaktiven Abfällen, die als Folge der Nutzung anfielen, umgehen sollte. Dieses aus heutiger Sicht unreflektierte und naive Vorgehen hatte schwerwiegende Konsequenzen: Der Atommüll wird über viele hundert Generationen Risiken und Aufgaben mit sich bringen. Die Risiken umfassen einerseits die Wärmeentwicklung und den Austritt radioaktiver Substanzen in die Umgebung, andererseits sind mögliche terroristische oder kriegerische Übergriffe und Naturkatastrophen wie Erdbeben äußere Risikofaktoren für atomare Lagerungen (Hocke/Grunwald 2006). Dies hat zur Folge, dass eine sichere Lagerstätte für rund eine Million Jahre gefunden werden muss (Arbeitskreis Auswahlverfahren Endlagerstandorte 2002: 96). Eine Generationenweitergabe dieser Verantwortung stellt eine Herausforderung unbekannten Ausmaßes dar, für die es bis dato keinen historischen Vergleich gibt.

Generationen-  
übergreifende  
Aufgabe

Das aus heutiger Sicht verantwortungslose Vorgehen in der Vergangenheit ist eine der Ursachen für die konfliktreiche Geschichte der Suche nach einer Endlagerstätte in Deutschland: 1977 hatte der niedersächsische Ministerpräsident Ernst Albrecht das kleine Dorf Gorleben im Wendland zum Standort für ein Nukleares Entsorgungszentrum aus Wiederaufbereitungsanlage (WAA), Urananreicherungsanlage und Endlagerstandort erklärt. Im Jahr 1980 begann die unterirdische Erkundung des Salzstockes durch Tiefenbohrungen, begleitet durch massive Proteste vor Ort. Die schnell voranschreitenden Planungen der WAA führten zu den größten Massenprotesten der Anti-AKW-Bewegung seit Bestehen der Bundesrepublik. Der Treck nach Hannover (1979) mobilisierte über 100.000 Menschen für den Protest (Kolb 2002; Roose 2010). Unter dem Motto „Gorleben soll leben“ erreichte der friedliche Protest der sozialen Bewegung in den Jahren darauf einen seiner Höhepunkte (Radkau 2011). Albrecht war es dann auch, der in Anbetracht der sich dynamisierenden Konflikte feststellte: Die Wiederaufbereitungsanlage ist politisch nicht durchsetzbar. Eine Einschätzung, die sich bewahrheiten sollte. Allerdings führte diese nicht zur Aufgabe der Planungen für den Endlagerstandort Gorleben, sondern

Konflikt um  
Gorleben

Politische  
Härte gegen  
Bürgerproteste

galt lediglich für die WAA. Die geologischen Erkundungen des Salzstockes wurden bis zum Jahr 1999 weitergeführt. Zudem wurde 1983 ein Zwischenlager für hochradioaktive Abfälle in Gorleben fertiggestellt, das jedoch erst 1995 nach massiven Protesten und Rechtstreitigkeiten in Betrieb genommen wurde. Zurzeit lagern in Gorleben überirdisch 113 Behälter mit hochradioaktiven Abfällen. Die schwarz-gelbe Regierung reagierte in den 1970er und 80er Jahren mit aller Härte auf den Widerstand und Protest, um Akzeptanz und Hinnahme durchzusetzen. Dies mündete in unverhältnismäßiger Ausübung von Staatsgewalt, Beugung des Rechtes und einer Kriminalisierung der Gegner. Nach einem Rückgang der Mobilisierungen Anfang der 90er Jahre begleiteten ab 1995 massive Proteste die Castortransporte zum oberirdischen Zwischenlager Gorleben und führten zu einer Renaissance der Anti-AKW-Bewegung.

Politischer  
Neuanfang

AKEnd

Ein Neuanfang ergab sich nach dem Regierungswechsel im Jahr 1998 zu rot-grün. Im Jahr 2000 beschloss das Kabinett Schröder den Atomausstieg und verhandelte diesen mit den Atomkraftwerksbetreibern aus der Energiewirtschaft. Bereits ein Jahr zuvor setzte die Regierung den Arbeitskreis Auswahlverfahren Endlagerstandorte (AKEnd) aus anerkannten wissenschaftlichen Experten zusammen. Der unabhängige Arbeitskreis tagte von 1999 bis 2002. Das vorgelegte Gutachten erarbeitete wissenschaftlich begründete Kriterien für die Suche nach einem Endlagerstandort und entwarf gleichzeitig Eckpfeiler eines komplexen Beteiligungsprozesses, der die Auswahl aus mehreren Standortalternativen vorsah. Der Bericht des AKEnd markierte einen doppelten Bruch mit dem Vorgehen zuvor. Erstens setzte er voraus, dass die Entscheidung für einen Endlagerstandort rational und auf der Basis des verfügbaren Wissens erfolgen soll. Die Entscheidung sollte also nicht wie in den Fällen Gorleben, Asse, Schacht Konrad und Morsleben stark politisch beeinflusst sein. Zweitens bedeutete dies die Abkehr von einer klassischen Top-down-Vorgehensweise, in der durch den Bund in Zusammenarbeit mit den Ländern ein Standort von oben bestimmt wurde (Hocke/Grunwald 2006: 2).

Der Bericht blieb zunächst ohne große Resonanz in der Politik. Eine Umsetzung der Pläne scheiterte am Einigungswillen der Regierungsparteien, ob und wie die Energiewirtschaft an den Kosten für die Suche zu beteiligen wäre. Die Wirkungen des Berichts sind trotzdem groß. Er stellt in der aktuellen Debatte den zentralen Referenzpunkt dar, der wichtige Erkenntnisse liefert und Orientierungshilfe bietet.<sup>1</sup> Daneben verschob der Bericht den Fokus der Debatte und lenkte den Blick nicht mehr nur auf die rein naturwissenschaftlich-technischen Fragen der Lagerung, sondern auch auf Fragen der Verfahrensgestaltung und Akzeptanz eines Endlagers in der Bevölkerung.

Wirkung des AKEnd

Bewegung in die Debatte kam nach dem Regierungswechsel im Jahr 2010. Die neugewählte Regierung Merkel beschloss im Jahr 2010 die Laufzeitverlängerung der Atomkraftwerke (Deutscher Bundestag 2010). Der Ausstieg vom Ausstieg schien besiegelt. Kurz nach der Reaktorhavarie von Fukushima folgte ein weiterer Kurswechsel. Im Juni 2011 wurde das abermalige Ende der Atomenergie in Deutschland im breiten Konsens der Parteien und Bundesländer beschlossen. Acht Atomkraftwerke gingen anschließend vom Netz, und die übrigen neun sollen gestaffelt bis zum Jahr 2022 abgeschaltet werden. Auf die politische Agenda kam damit erneut auch die Forderung nach der Klärung der ungelösten Endlagerfrage. Der Bundesrat übernahm die Initiative und entwickelte im Jahr 2011 erste Vorschläge für ein Standortauswahlgesetz (Gesellschaft für Nuklear-Service 2016). Zusätzlich beschloss die EU-Kommission in einer Richtlinie, dass alle kernenergienutzenden Länder bis zum Jahr 2015 eine Lösung für die Endlagerung atomarer Abfälle vorlegen müssen (Nullmeier/Dietz 2012; Zeit Online 2011).

Wiederholter  
Kurswechsel

Nach verschiedenen erfolglosen Abstimmungsversuchen zwischen Bund, Ländern und Parteien einigte man sich nach zweijähriger Beratungszeit auf einen vom Bundesumweltministerium entwickelten Gesetzentwurf zum Standortauswahlgesetz. Bevor der Entwurf in die abschließenden Beratungen im Bundestag und Bundesrat ging, wurde dieser von der Öffentlichkeit kommentiert.<sup>2</sup> Nach Inkrafttreten des Standortwahlgesetzes im Sommer des Jahres 2013

Standort-  
auswahlgesetz

gründete sich im Auftrag des Bundestages im Frühjahr 2014 die Kommission „Lagerung hoch radioaktiver Abfallstoffe“. Die Kommission wurde aufgefordert, bis Mitte 2016 einen Bericht auszuarbeiten, der die Grundsatzfragen des Standortauswahlverfahrens klärt und bewertet. Einerseits gehörte dazu die Festlegung von Kriterien, die die Auswahl der Standorte leitet, die in die engere Wahl kommen und in der Folge oberirdisch und unterirdisch erkundet werden. Andererseits arbeitete die Kommission einen Vorschlag für einen Entscheidungs- und Beteiligungsprozess aus, an dessen Ende im Jahr 2031 die Festlegung auf einen Standort erfolgen soll.

Herausforderungen  
bei der Suche  
nach einem  
Endlagerstandort

Mit Blick auf die Geschichte der langen und bis dato erfolglosen Suche nach einem Endlagerstandort fallen verschiedene Herausforderungen auf, die es zu bewältigen gilt. Als eine wesentliche Voraussetzung erscheint die Aufarbeitung der Konflikte mit der Anti-AKW-Bewegung. Hier hat der Staat seine hässliche Seite gezeigt, sein Gewaltmonopol missbraucht, das Recht gebeugt, Menschen kriminalisiert und gegen sich aufgebracht. Das Vertrauen in staatliche Akteure und deren Handeln ist unter vielen Atomkraftgegnern erschüttert. Dass das Wendland zur Region des aktiven Widerstands wurde, ist Ergebnis dieser Entwicklungen. Ein erneuter, allgemein akzeptierbarer Suchprozess ist auf ein Mindestmaß an Vertrauen in staatliches Handeln und Kooperationsbereitschaft angewiesen. Die Regierungen des Bundes und der betroffenen Länder sollten auf die Menschen, sei es in Gorleben, Braunschweig oder Salzgitter, zugehen. Ein markanter Bruch mit der Kultur des Handelns aus dieser Zeit wäre ein sinnvolles Signal, eine Anerkennung der Fehler ein erster Schritt zur Versöhnung.

Wie kann es als Grundvoraussetzung für einen gemeinsamen Suchprozess bis zum Jahr 2031 gelingen, ein Mindestmaß an gegenseitigem Vertrauen und Kooperationsbereitschaft zwischen der Anti-AKW-Bewegung in Deutschland und den staatlichen Akteuren herzustellen?

## Politische Blockaden und uneinheitliche Interessen auf der Suche nach einem Endlager

Nicht nur die historischen Geschehnisse beeinflussen die Möglichkeiten, einen Suchprozess zu einem erfolgreichen Ende zu führen. Die lange Suche nach einem Endlagerstandort in Deutschland verdeutlicht wie unter einem Brennglas die systemischen Nachteile unseres politischen Systems. Regierungen orientieren ihre Handlungen und politischen Strategien am Machterwerb, der periodisch über Wahlen legitimiert wird. Dabei stehen Parteien, Oppositionen und Regierungen im ständigen, massenmedial vermittelten Wettbewerb um die Gunst der Wählerschaft, der die politischen Akteure oft zu Gegnern werden lässt. Wichtige Entscheidungen in der Sache werden polarisiert zwischen Zustimmung und Ablehnung diskutiert. Dies gilt insbesondere dann, wenn das öffentliche Interesse an einem Thema groß ist. Einigungen in der Sache zwischen Regierungen und Opposition unter massenmedialer Beobachtung sind dabei nur schwer zu erreichen.

Handlungszwänge  
des politischen  
Systems

Die Machtvergabe über Wahlen auf Zeit fördert eine Orientierung an kurzfristigen Ergebnissen mit hoher öffentlicher Sichtbarkeit, die innerhalb dieser Zeit umgesetzt werden können. Die Wählerschaft belohnt dabei politisches Handeln, das sichtbare Ergebnisse bringt und nur wenige Lasten und Risiken für die Bevölkerung und/oder stark organisierte Wirtschaftsinteressen bietet. Unpopuläre Entscheidungen wiederum, die mit der Verteilung von Risiken und Lasten einhergehen, werden wie der „Schwarze Peter“ von einer Regierung zur nächsten weitergegeben (Giddens 2009). Die Geschichte der Suche nach einem Endlager in Deutschland verdeutlicht exemplarisch die systemischen Schwierigkeiten, die unser politisches System prägen. Die Folge: Große Lasten und Risiken für die Wählerschaft erschweren das Zustandekommen von Entscheidungen. Mehr noch: Langfristige und generationenübergreifende Entscheidungen wie der Atomausstieg werden geprüft und ggf. zurückgenommen. Kongruentes und stabiles Regierungsverhalten

Kurzfristige  
politische  
Orientierung



über viele Generationen hinweg ist bisher ohne Beispiel in der Geschichte und selbst mit viel Fantasie kaum vorstellbar.

Wie erreichen wir eine Grundsatzentscheidung für einen Standort in Bundestag, Bundesrat, in der betroffenen Region und der Gesamtbevölkerung mit Bestand über einen langen Zeitraum? Dies impliziert kongruente Entscheidungen und Verhaltensweisen der relevanten politischen Akteure im Bund und den Ländern über Generationen.

## **Ein Spannungsverhältnis: hoher Zeitdruck und umfassende Beteiligung der Bevölkerung**

„Window of opportunity“

Viele Beobachter proklamieren, dass wir uns in einem „window of opportunity“ befinden. Die Mehrheitsverhältnisse im Bundestag und Bundesrat sowie die seltene Konstellation einer großen und in dieser Frage einigen Koalition kennzeichnen die günstige Ausgangssituation. Dadurch ergibt sich ein enges Zeitfenster. Bundestag und Bundesrat erwarten den Bericht der Kommission bis Mitte 2016, um noch vor Einsetzen der heißen Phase des Bundestagswahlkampfes und Ablauf der Legislaturperiode im Jahr 2017 Beschlüsse zu erzielen. Geplant ist sowohl die Kriterien<sup>2</sup> als auch grundlegende Festlegungen für das komplexe System aus Institutionen, Gremien und Prozessen für das Zustandekommen der Auswahl zu bestimmen. Die Ergebnisse des Berichtes sollen anschließend unter hohem Zeitdruck „durch den Bundestag gebracht“ werden. Ein Grund für den Zeitdruck liegt im möglichen Scheitern des Vorhabens durch wechselnde Regierungskonstellationen im Bund und in den Ländern oder Vetospielern aus der Energiewirtschaft, Umweltverbänden und Bürgerinitiativen. Dieses Vorgehen steht in einem Spannungsverhältnis zur Notwendigkeit, die Bevölkerung umfassend und frühzeitig zu informieren und zu beteiligen. Weder nach Abgabe des Kommissionsberichtes noch während des Gesetzgebungsprozesses danach ist eine umfängliche Öffentlichkeitsbeteiligung vorgesehen. Dies könnte sich als gravierender Fehler erweisen: Eine frühzeitige und umfassende Beteiligung und öffentliche

Spannungs-  
verhältnis zwischen  
frühzeitiger  
Beteiligung und  
Zeitdruck

Debatte wären eine legitimierende Ressource, die in Zeiten von Dissens und Widerstand dringend benötigt wird, um später Akzeptanz in der betroffenen Bevölkerung der Regionen zu erlangen. Eine Dilemmasituation: Eine schnelle Entscheidung durch Bundestag und Bundesrat wäre nötig, weil sich sonst gegebenenfalls Akteurskoalitionen und Regierungskonstellationen verändern. Es besteht die Gefahr, dass die Regierung das Ziel aus den Augen verliert und den Suchprozess beendet. Demgegenüber wäre ein umfassender und zeitintensiver Informations- und Beteiligungsprozess wichtig, um später eine Chance auf Hinnahme und Akzeptanz zu erlangen.

Dilemmasituation

Wie können die Entscheidungen bis zum Ende der Legislaturperiode über den Suchprozess und die Kriterien der Auswahl erreicht werden und trotzdem eine umfassende und zeitintensive Beteiligung der organisierten Interessen und der Bevölkerung ermöglicht werden?

## Das Lasten- und Gerechtigkeitsproblem

Lasten und Risiken werden in unserer Gesellschaft vielfach verteilt, zuweilen ungerecht. Man denke an gesundheitsschädigenden Lärm, Schadstoffe und Gestank in der Luft, in der Nähe von Autobahnen, Flughäfen, Windkraftanlagen, Klärwerken, Bahnhöfen, Bahntrassen und Kohlekraftwerken. Ungerecht meint einem allgemeinen Verständnis nach, dass Lasten und Risiken nicht von den Verursachern getragen, sondern asymmetrisch verteilt werden. Einige wenige (auch regional) Betroffene nehmen dabei negative gesundheitliche Folgen und die Minderung ihrer Lebensqualität zugunsten der Gemeinschaft in Kauf. In der Frage der Endlagerlasten potenziert sich die Ungerechtigkeit noch einmal, weil die Verursacher, Nutzer und Träger der Lasten sowohl zeitlich als auch örtlich differieren. Genauer: Diejenigen, die den Atommüll und die Folgen in ihrem unmittelbaren Lebensumfeld ertragen müssen, und diejenigen, die den Müll verursacht und von der Atomenergie profitiert haben, sind unterschiedlich. Mehr noch: Die Lasten, die jetzt entstanden sind, besitzen den Charakter von „Ewigkeitslasten“, weil sie rund 40.000 künftige Generationen überdauern und sich in der Erdge-

Räumlich  
und zeitlich  
asymmetrische  
Lastenverteilung

schichte verewigen (Brunnengräber 2015). Die Verursacher und Profiteure existieren schon in wenigen Jahrzehnten nicht mehr. Ob es die Menschheit dann noch gibt, ist keinesfalls sicher. Die Langlebigkeit der Lasten ist eine Tatsache, die sich ex-post, also nach der Entscheidung für die Nutzung der Kernenergie, nicht mehr korrigieren lässt.

Doppelte  
Risikostruktur

Über welche Lasten und Risiken sprechen wir? Es gibt dabei eine doppelte Risikostruktur: Zum einen Risiken, die nur im unwahrscheinlichen Schadensfall durch Terroranschläge und/oder Naturkatastrophen eintreten, und zum anderen generationenübergreifende Lasten und Risiken, die mit der Einlagerung selbst verbunden und wahrscheinlicher sind. Dazu zählen beispielsweise Kastortransporte, Kontaminierungen der Biosphäre durch fehlerhaftes Verhalten oder Wassereinträge wie in der Asse, Entwertung des Wohneigentums und der Region (Hocke/Grunwald 2006). Dies geschieht vor dem Hintergrund, dass offensichtlich die Lasten kollektiviert und die Gewinne privatisiert wurden. Daraus folgt: Eine gerechte und gleichmäßige Verteilung der Lasten ist nicht möglich. Dementsprechend gewinnt die prozedurale Gerechtigkeit des Entscheidungs- und Beteiligungsverfahrens an Bedeutung. Der „fair process effect“ (Folger et al. 1979) besagt, dass eine faire Prozedur der Entscheidungsfindung die Wahrnehmung der Bürgerinnen und Bürger mit Blick auf das Ergebnis beeinflusst. Ob und inwieweit die prozedurale Fairness dazu führt, die schwerwiegenden Probleme bei der fehlenden distributiven Gerechtigkeit auszugleichen, ist eine schwer zu beantwortende Frage. Sie wird in der Wissenschaft kontrovers diskutiert. Eines lässt sich dabei postulieren: Je stärker eine der Gerechtigkeitsdimensionen eingeschränkt ist, desto wichtiger wird die andere (Krütli et al. 2012). Und je größer die zu verteilenden Lasten und Risiken sind, desto schwieriger wird es, eine Lösung zu finden.

Bedeutung  
prozeduraler  
Gerechtigkeit

Grundsätzlich gilt: Die Fähigkeiten der Regierungen, für politische Entscheidungen durch Bundestag und Bundesrat bei der Bevölkerung allgemeine Zustimmung oder zumindest Hinnahme zu erlangen, schwinden zunehmend.<sup>4</sup> Die prozedurale Fairness der Ent-

scheidungs- und Beteiligungsprozesse gewinnt deshalb vermehrt an Bedeutung für die spätere Anerkennung der Ergebnisse. Als fair und gerecht wahrgenommene Beteiligungsprozesse, ergänzend zu den klassischen Entscheidungsverfahren, generieren mehr Vertrauen und Identifikation mit den Entscheidungen der Parlamente und Regierungen und stellen einen theoretischen Lösungsweg auch für die Endlagerfrage dar. Die Voraussetzung allerdings ist, dass Parlamente und Regierungen im Bund und in den Ländern Gestaltungsmacht und Entscheidungsbefugnisse abgeben. Ohne Gestaltungsmöglichkeiten im Rahmen der Beteiligungsarrangements für die Bürgerschaft wird es schwierig werden, die Bevölkerung und die politische Vertreterschaft einer Region zur Hinnahme des Endlagerstandortes zu bewegen.

Zugang zu  
Gestaltungs- und  
Entscheidungs-  
möglichkeiten

Es braucht ein komplexes Beteiligungs- und Entscheidungssystem, das nach anerkannten Fairness- und Gerechtigkeitsvorstellungen gestaltet ist und das bis zur Auswahl im Jahr 2031 die umfassende Beteiligung sicherstellt. Wegen der fehlenden Verteilungsgerechtigkeit der Ewigkeitslasten braucht es ein hohes Maß an prozeduraler Gerechtigkeit, die es der Lasten und Risiken tragenden Bevölkerung erlaubt, frühzeitig, transparent und umfassend auf der Basis des bestehenden Wissens informiert zu werden und bei den Entscheidungen mitzuwirken.

Komplexes  
Beteiligungs- und  
Entscheidungssystem

## **Gestaltungsvorschläge für das System der Beteiligung: eine Skizze**

Die Herausforderungen erscheinen äußerst schwierig. Das Handeln der Politik wird durch die Anti-AKW-Bewegung kritisch bis ablehnend begleitet. Das Vertrauen in staatliches Handeln ist durch die Vorfälle und das staatliche Vorgehen in der Vergangenheit schwer belastet. Der Zeitdruck bis zur Entscheidung ist hoch, die Verteilung der Lasten ungerecht, die Komplexität der Endlagerfrage an sich und die Dauer des Verfahrens sprengen alle Vorstellungen. Mehr noch: Unser politisches System gerät an seine Leistungsgren-

zen, langfristig kongruentes Regierungsverhalten zu gewährleisten. Kurz: Eine Herausforderung ohne historisches Beispiel.

Aufarbeitung der  
Vergangenheit

Eine Auseinandersetzung mit der Vergangenheit erscheint dabei zwingend notwendig, um das Suchverfahren so weit wie möglich von negativen Wahrnehmungen, Widerständen und Belastungen zu befreien. Ein Bruch mit dem Handeln der Vergangenheit und eine klare Eingeständnis der Politik, Fehler gemacht zu haben, wären dafür eine Grundvoraussetzung. Es braucht allerdings mehr als bloße Lippenbekenntnisse. Vielmehr müsste ein paralleler Prozess der öffentlichen Bearbeitung des Konfliktes erdacht werden, der den Dialog mit der Anti-AKW-Bewegung sucht.

## Grundsätze eines Systems der Beteiligung

Möglichkeit zur  
Reflexion und  
Anpassung

Wie kann nun ein komplexes System der Entscheidungs- und Beteiligungsprozesse aussehen, das bis zum Jahr 2031 Antworten und Lösungsmöglichkeiten für die Herausforderungen findet? Bereits erprobte Lösungen gibt es nicht. Gestaltungsvorschläge werden vor dem Hintergrund fehlender Erfahrung und hoher Unsicherheit getätigt. So ist auch für den Entscheidungs- und Beteiligungsprozess eine spätere Kursänderungs- und Anpassungsmöglichkeit ausgewählter Elemente und Dimensionen dringend anzuraten. Die Schwierigkeit besteht nun darin, ein durchdachtes Beteiligungssystem zu entwickeln, das sowohl die bestehenden Institutionen der repräsentativen Demokratie, wie Bundestag, Bundesrat, Regierung und Bundesbehörden, einbezieht als auch neue, stärker informelle Beteiligungsprozesse und Gremien entwickelt. Dabei müssen Aufgaben und Verantwortung sinnvoll verteilt und Übergänge gestaltet werden, um so ein Gesamtsystem zu schaffen, das maximales Vertrauen, Glaubwürdigkeit, effizientes und effektives Handeln gewährleistet. Klar ist: Die Suche nach einem Endlagerstandort soll höchste Erwartungen an die Qualität der Verfahrensgestaltung erfüllen, um eine realistische Chance auf ein mehrheitlich toleriertes Auswahlresultat zu haben. Ob der Ausgleich zwischen fehlender Verteilungsgerechtigkeit und hoher prozeduraler Fairness gelingt, ist dabei keinesfalls sicher. Das System der Beteiligung muss nach

allgemeinen Gerechtigkeits- und Fairnessmaßstäben gestaltet sein, um nicht selbst Anlass für weitere Konflikte und Mobilisierungen zu geben. Allgemein anerkannte Qualitätsmerkmale für Beteiligungs- und Entscheidungsprozesse dienen dabei als Orientierungshilfe für die Gestaltung (Nanz/Fritzsche 2012). Zu den zentralen Punkten gehört eine möglichst frühzeitige und umfassende Information der Öffentlichkeit und Rückkopplung der Planungen, ein eindeutiges und nachvollziehbares Mandat für die Beteiligung, das weitreichende Gestaltungs- und Mitwirkungsmöglichkeiten einschließt sowie ein durchdachtes, anpassungsfähiges und robustes Beteiligungssystem.

Qualitativ  
hochwertiger  
Beteiligungsprozess

Die Bevölkerungen in den möglichen Auswahlregionen müssen folglich frühzeitig, am besten direkt nach Abgabe des Kommissionsberichtes und vor den Beratungen im Bundestag und Bundesrat über die Inhalte des Berichtes informiert werden. Die Konsultationen der Akteure in den Regionen erscheinen erst nach Phase 1a und der räumlichen Eingrenzung auf 20 bis 30 Regionen sinnvoll (siehe Abbildung 1). Dabei sollten bestehende Beteiligungsmöglichkeiten (Information, Konsultation und Kooperation) integrativ und möglichst intensiv genutzt werden. Die Übergänge der Entscheidungs- und Beteiligungsarenen sind dafür nachvollziehbar und berechenbar zu gestalten. Dies gilt beispielsweise für den Übergang zwischen der Abgabe des Kommissionsberichtes und den Beratungen der Entscheidungsinstanzen Bundestag und Bundesrat. Der Druck auf Bundestag, Bundesrat und die Arenen Regierungspolitik in Bund und den Ländern wird steigen. Lobby- und sonstige organisierte Interessen werden versuchen, Einfluss auf die Ergebnisse des Berichtes der Kommission zu nehmen. Wenn sich in solch wenig transparenten Prozessen partikuläre Interessen durchsetzen und die Vorschläge der Kommission stark verändern, wäre dies ein fatales Signal für die Bevölkerung, die später die Lasten und Risiken übernehmen soll. Transparenz und Beteiligung helfen in dieser Vorphase, den Einfluss der Partikularinteressen zurückzudrängen.

Einfluss partikularer  
Interessen  
einschränken

Ein Entscheidungs- und Beteiligungssystem in dieser Komplexität und Dauer zu gestalten, erfordert eine Prozessperspektive, die

Flexibles und  
lernendes  
Beteiligungssystem

sensibel und flexibel auf Wissensveränderungen, sich verändernde Rahmenbedingungen und dynamische Akteursbeziehungen reagiert. Es braucht ein flexibles und lernendes Beteiligungssystem. Dieses sollte einerseits hinreichend flexibel sein, um Fehlentwicklungen, beispielsweise im Zusammenwirken der Gremien und Institutionen, zu korrigieren. Mehr noch: Es hat die Aufgabe, neue wissenschaftliche Erkenntnisse, beispielsweise mit Blick auf die naturwissenschaftlichen Eignungskriterien, in das Beteiligungssystem zu integrieren. Andererseits sollte es hinreichend robust gegenüber politischen Stimmungen und veränderten Regierungskonstellationen sein, um ein hohes Maß an Stabilität und Kongruenz über die Zeit hinweg zu sichern. Aus diesem Grund sollten konkrete Reflexionsmomente im Prozess der Suche bestimmt werden. Sie bieten die Möglichkeit, das Beteiligungssystem an die sich verändernden Bedingungen und Konstellationen anzupassen. Stabiles und kohärentes Regierungshandeln könnte durch die Verankerung des Zieles und des Vorgehens in der Verfassung gestärkt werden, weil die Entscheidung der Endlagersuche dann nicht mit einfacher Mehrheit in Bundestag und Bundesrat zu kippen wäre. Als Zielvorgabe könnte die Verantwortung gegenüber zukünftigen Generationen in die Verfassung aufgenommen werden. Dies geschieht bereits in anderen Ländern (Tremmel 2005). Auch darüber, ob ein partizipatives Vorgehen in solch weitreichenden Entscheidungen gesetzlich geregelt werden sollte, um Partizipation zu verstetigen und berechenbar zu machen, sollte nachgedacht werden (siehe auch mainstreaming von Partizipation; Alcántara et al. 2013).

Zielvorgabe  
in Verfassung  
aufnehmen

## **Rollen und Aufgaben im Beteiligungssystem**

Die Aufgaben und Funktionen der Gremien und Institutionen müssen eindeutig und stimmig verteilt werden. Bundestag und Bundesrat übernehmen in diesem System die Aufgabe, legitime kollektive Entscheidungen zu fällen. Die Entscheidungsinstanzen gewährleisten eine hohe Legitimation durch freie und gleiche Wahlen, die Rechenschaftspflicht inkl. Sanktionsmöglichkeiten gegenüber der Bevölkerung und eine kontinuierlichen Bearbeitung der Aufgabe.

Darüber hinaus bedarf es einer konsultativen Instanz, die beratend für die Entscheidungsebene wirkt und das Monitoring des Beteiligungsprozess übernimmt, die Öffentlichkeit über Fortschritt und Fehlsteuerungen informiert und so als Garant für Glaubwürdigkeit und Gemeinwohlorientierung dient. Diese Aufgabe könnte das gesellschaftliche Begleitgremium übernehmen, das bereits nach dem Ende der Endlagerkommission seine Arbeit aufnehmen sollte und während der Beratungen in Bundestag und Bundesrat aktiv die Bevölkerung informiert. Dieses Gremium wirkt als intermediäres Bindeglied zwischen Bundestag und Bundesrat einerseits und der Zivilgesellschaft und Öffentlichkeit andererseits (Leggewie/Nanz 2016). Idealerweise wäre es aus zufällig ausgewählten LaienbürgerInnen zusammengesetzt (Kamlage/Warode 2016). Dieser Ansatz erhöht die Repräsentativität und senkt die Dominanz von Partikularinteressen im Prozess. Bei einer reinen Zufallsauswahl besteht allerdings die Gefahr überproportionaler Teilnahme beteiligungsaffiner Gruppen, weil sich jene Gruppen verstärkt auf die Aufforderung zur Mitarbeit zurückmelden. Bei einer geschichteten Auswahl<sup>5</sup> hingegen, kombiniert mit einer großen Stichprobe (z. B. anhand sozio-demographischer Merkmale wie Alter, Geschlecht, Bildungsgrad, Einkommen, geographische Betroffenheit) kann diesem Effekt begegnet werden. Die Heterogenität der Teilnehmenden ist besonders wichtig, wenn der Beteiligungsprozess kollektiv bindende Entscheidungen durch Bürgergutachten (Konsultation) vorbereitet und die Anerkennungswürdigkeit/Legitimität des Verfahrens nicht in Frage gestellt werden soll.

Bedeutung des  
Nationalen  
Begleitgremiums

Einbezug von  
Zufallsbürgern

Zufällig ausgewählte BürgervertreterInnen sind in der Lage, in hohem Maße Gemeinwohlinteressen abzubilden, wenn die Gruppe in ihrer Zusammensetzung in möglichst vielen Merkmalen, bspw. Alter, Geschlecht, Einkommen, Migrationserfahrung oder soziale Herkunft, der Gesamtbevölkerung entspricht. Besonderes Augenmerk sollte auf die Repräsentation von Jugendlichen gelegt werden, die im Sinne zukünftiger Generationen ihre Stimme einbringen können sollten. Wie wir aus verschiedenen wissenschaftlichen Studien wissen, müssen Laien für diese Aufgabe qualifiziert und unterstützt



werden (Kamlage et al. 2012; Renn et al. 1995). Hier wäre eine Geschäftsstelle von Nöten, die koordiniert und die Qualifizierung organisiert. Experten aus Wissenschaft und Praxis sollten durch die Bürgervertreterinnen und -vertreter angerufen und beauftragt werden.

Partikularinteressen  
nicht  
mehrheitsfähig

In aller Regel haben Bürgerinnen und Bürger weniger fixierte Interessen, die sie in einem Beratungsprozess strategisch durchsetzen wollen. In professionell gestalteten und moderierten Dialogverfahren, die zumeist konsensorientiert ablaufen, kristallisiert sich oft eine konkrete Vorstellung des Gemeinwohls. Diese Annäherung an ein Gemeinwohl gelingt, weil die BürgervertreterInnen in ihren Interessen und Meinungen weniger stark fixiert sind. Die Kraft von verallgemeinerbaren Argumenten verändert die Meinung in der Gruppe und bei den einzelnen Mitgliedern. Reine „Not in my backyard“-Argumente werden in moderierten Beratungen in heterogenen Gruppen nicht als verallgemeinerbare Argumente anerkannt, und entsprechend sind sie nicht mehrheitsfähig.

Einbindung weiterer  
Akteursgruppen

Neben der zentralen Rolle der BürgervertreterInnen ist auch die konkrete Zusammensetzung mit den anderen Akteursgruppen (Wissenschaftler, organisierte Interessen, Politik und Verwaltung) von zentraler Bedeutung. LaienbürgerInnen, WissenschaftlerInnen und organisierte Interessen sollten dabei nicht zu einer Beratungsgruppe zusammengefasst werden, weil dies aufgrund asymmetrischer Wissensstände, unterschiedlich fixierter Interessen und unterschiedlichen Beratungsverhaltens die Qualität der Beratungen negativ beeinflusst und zur Dominanz von Expertentum und organisierter Interessensvertretung führt. Vielmehr sollten die Gruppen getrennt (sequenzielle Lösung) werden. Beispielsweise können BürgerInnen Gutachten entwickeln und ExpertInnen aus Wissenschaft, Politik und Verwaltung kommentieren diese anschließend. Eine zweite Alternative wäre eine Trennung der Aufgaben (horizontale Lösung). ExpertInnen informieren beispielsweise die BürgerInnen durch Gutachten und Vorträge. Die Interpretation und Bewertung der Erkenntnisse obliegt dann den BürgervertreterInnen.

Zudem braucht es eine unabhängige Instanz, die sich alleine für den Beteiligungsprozess, dessen Umsetzung und Qualität verantwortlich fühlt und nicht gleichzeitig beauftragt ist, das Endlager zu prüfen und ausfindig zu machen. Ein Vorhabensträger, der sowohl einen fairen Beteiligungsprozess umsetzen als auch möglichst schnell ein Endlager finden soll, unterliegt Interessenskonflikten, die zumeist zu Lasten der Prozessfairness gehen (Nanz et al. 2015). Insofern sollten der mögliche Vorhabensträger und der Träger der Öffentlichkeitsbeteiligung organisatorisch und institutionell weitgehend getrennt sein. Dafür bietet es sich an, beide Ausgaben aus unterschiedlichen Quellen zu finanzieren. Sinnvoll wäre außerdem eine Instanz, die die Interessen, Befürchtungen und Einwände der möglichen Auswahlregionen aufnimmt und konstruktiv in das Beteiligungssystem integriert.

Trennung von  
Vorhabens- und  
Beteiligungsträger

Die angedachten Regionalkonferenzen sind zusammengesetzt aus Vertretern aus Politik, Verwaltung und Zivilgesellschaft und zufällig ausgewählten BürgerInnen der Regionen. Idealerweise werden entstehende Konflikte schon im Rahmen der dialogischen Beteiligungsverfahren, die sowohl auf Bundesebene als auch auf Landes- und Regionenebene stattfinden, konstruktiv bearbeitet und kanalisiert. Darüber hinaus braucht es eine Ombudsperson für den gesamten Prozess, die unabhängig von dem Auswahlprozess ist und diesen beobachtet, kritisch begleitet, Einsprüche aufnimmt und wirkungsvoll in den Prozess einbringt. Auch kann die Ombudsperson zwischen den Entscheidungsinstanzen vermitteln

Bedarf einer  
Ombudsperson

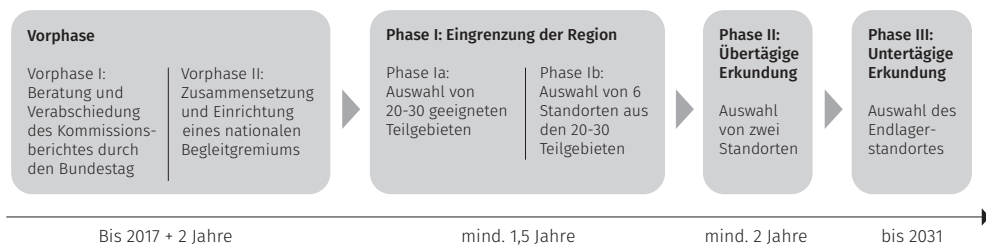


Abbildung 1: Phasen des Auswahlprozesses

und Impulse zur Veränderung an beide Seiten, Bundestag und Bundesrat, zurückspielen. Im Sinne einer Mediationsinstanz wäre die Ombudsperson vor allem dafür zuständig, aufkommende Konflikte zu bearbeiten. Als Kontaktstelle für BürgerInnen kann sie als Konfliktvermittlung in konkreten Fällen eine eigenständige Funktion<sup>6</sup> im Prozess bekommen.

## Sequenzielle Betrachtung des Auswahlprozesses

Ausgangspunkt:  
Kriterienfestlegung

Zu einer durchdachten Planung und Gestaltung des Beteiligungssystems gehört auch eine sequenzielle Betrachtung der Verfahrensschritte, die zur Auswahl führen. Dabei fällt auf, dass am Anfang der Standortsuche die Entscheidung über die Kriterien steht, die grundlegend die spätere Auswahl der Regionen bestimmt. Ein Vorschlag für diese Kriterien liegt am Ende der Kommissionsarbeit im Jahr 2016 vor. Dieser Vorschlag sollte intensiv in der Öffentlichkeit in der Vorphase beraten und schließlich durch die Entscheidungsinstanzen beschlossen werden. In Anbetracht des sich dynamisch fortentwickelnden Wissensstandes zeigt sich erneut die Notwendigkeit eines flexiblen Prozessdesigns. Im Auswahlprozess müssen an geeigneter Stelle Reflexionsmomente eingeplant werden. Dabei ist wichtig, dass, sobald Klarheit über die Betroffenheit der Regionen entstanden ist, also der „Schleier des Nichtwissens“ in Anlehnung an Rawls (1971) fällt und das Wissen über die eigene Betroffenheit Schritt für Schritt deutlich wird, sich die Beratungen stark verändern werden. Eine sachliche und neutrale Beratung über die Auswahlkriterien und den Prozess wird dann kaum mehr möglich sein. Das Wissen über die eigene Betroffenheit verändert die Wahrnehmung und Bewertung der Sache fundamental. Ein Weg zurück in den Zustand des Nichtwissens ist dann nicht möglich. Wie bei Rawls' Vorstellung, die laut ihm zu einer gerechten Einigung führen muss, da niemand weiß, ob er/sie arm oder reich, gesund oder krank sein wird, kann auch das Nichtwissen über die eigene Betroffenheit eines möglichen Standorts zu einer unvoreingenommenen Debatte und gerechteren Vorstellung über die Endlagerstandorte führen (Rawls 1971). Grundsätzlich gilt: Je näher wir der Auswahl

Wissen über eigene  
Betroffenheit trübt  
Sachlichkeit

der unterirdisch zu erkundenden Regionen kommen, desto größer ist die Gefahr des sich dynamisierenden Konfliktes. Der Schritt von einem Zustand zum anderen sollte im Prozess gezielt genutzt werden, um innezuhalten und die vorhergegangenen Prozessschritte einer sachlichen Prüfung zu unterziehen und sich gemeinschaftlich auf die nächsten Prozessschritte zu einigen. Wissenschaftlich fundierte Kriterien werden gebraucht, weil diese ansonsten durch die Akteure in den Regionen und ihre Bevölkerung in Frage gestellt werden. Vor Phase 2 und 3 bietet es sich an, die Aktualität des Wissens erneut zu prüfen, um dieser Kritik entgegenzuwirken.

Prüfung und  
Reflexion essenziell

## Fazit

Die Suche nach dem sichersten und geeignetsten Endlagerstandort in Deutschland ist eine moralische Pflicht und von großer gesellschaftlicher Bedeutung. Das Scheitern der Regierungen in Vergangenheit und der historische Ballast verdeutlichen allerdings, dass die Chance des abermaligen Scheiterns hoch ist. Mit der Gestaltung eines über Jahrzehnte wirkenden Entscheidungs- und Beteiligungssystems aus formellen und informelle Gremien und Prozessen betreten wir terra incognita. Ob und wie es gelingen kann, die fehlende (räumliche und intergenerationelle) Verteilungsgerechtigkeit des Nutzens der Atomkraft und der zu verteilenden Lasten des hochradioaktiven Mülls durch prozedurale Fairness wett zu machen, bleibt offen. Von entscheidender Bedeutung ist die Fähigkeit des Beteiligungssystems, aufkommende Konflikte und Widerstände frühzeitig aufzunehmen und im Rahmen der Beteiligungsräume faktenbasiert und konstruktiv zu beantworten und so zu kanalisieren. Als wichtigste Ziele und Gestaltungsdimensionen des Beteiligungsprozesses können festgehalten werden: (1) der Umgang mit historisch gewachsenen Konflikten im Sinne einer Vertrauensbildung zwischen den einzelnen Konfliktparteien, (2) die Herstellung prozeduraler Fairness durch Heterogenität der Beteiligten, Kontrollinstanzen und eine horizontale und sequentielle Aufgabenteilung. Gelingen diese Ziele vor dem Hintergrund des hohen Zeitdrucks und politischer Blockaden, dann kann dieser

Moralische Pflicht  
und gesellschaftliche  
Bedeutung

Ziele und  
Gestaltungs-  
dimensionen

Entscheidungs- und Beteiligungsprozess Vorbildwirkung entfalten in einer sich immer mehr zu Bürgerbeteiligung entwickelnden Politik- und Verwaltungslandschaft.

Ein Beteiligungsexperiment dieser Art und Größe bietet die Chance, über systematische Fehlsteuerungen und Grenzen des repräsentativen Demokratiesystems nachzudenken. Daraus lassen sich Möglichkeiten der institutionellen Reformen und Ergänzungen des Bestehenden entwickeln, um diesen negativen Entwicklungen entgegenzuwirken.

## Literatur

Alcántara, Sophia/Bach, Nicolas/Kuhn, Rainer/Ullrich, Peter/Böhm, Birgit/Dienel, Hans-Liudger/Renn, Ortwin/Schröder, Carolin/Walk, Heike (2013): Delikat – Fachdialoge Deliberative Demokratie: Analyse Partizipativer Verfahren für Transformationsprozesse. Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, Berlin, online unter: [http://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/378/publikationen/texte\\_31\\_2014\\_delikat-fachdialoge-deliberative-demokratie.pdf](http://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/378/publikationen/texte_31_2014_delikat-fachdialoge-deliberative-demokratie.pdf) [20.05.2016].

Arbeitskreis Auswahlverfahren Endlagerstandorte (2002): Auswahlverfahren für Endlagerstandorte. Arbeitskreis Auswahlverfahren Endlagerstandorte. Köln.

Brunnengräber, Achim (2015): Ewigkeitslasten: Die „Endlagerung“ radioaktiver Abfälle als soziales, politisches und wissenschaftliches Projekt – eine Einführung. 1. Aufl. Nomos.

Deutscher Bundestag (2010): Laufzeitverlängerung von Atomkraftwerken zugestimmt. Online unter: [http://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2010/32009392\\_kw43\\_de\\_atompolitik/203098](http://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2010/32009392_kw43_de_atompolitik/203098).

Folger, Robert/Rosenfield, David/Grove, Janet/Corkran, Louise (1979): Effects of „voice“ and peer opinions on responses to inequity. In: Journal of Personality and Social Psychology, Bd. 37, Nr. 12, 2253–2261.

Gesellschaft für Nuklear-Service (2016): Historie der Diskussionen zur Entstehung des Standortauswahlgesetzes.

Giddens, Anthony (2009): The politics of climate change. In: Cambridge, UK, online unter: <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1744-540X.2009.00557.x/abstract> [21.06.2016].

Hocke, Peter/Grunwald, Armin (2006): Die Endlagerung nuklearer Abfälle als ungelöstes Problem. Eine Einführung in diesen Band. In: Hocke, Peter/Grunwald, Armin (Hrsg.): Wohin mit dem radioaktiven Abfall? Perspektiven für eine sozialwissenschaftliche Endlagerforschung, edition sigma, Berlin, 11–34.

Kamlage, Jan-Hendrik/Leggewie, Claus/Deerberg, Görgé/Eggert, Ralf/Spieker, Arne/Röckle, Rainer/Wichmann, Erich (2012): Abschlussbericht zum Projekt Anwendung von Methoden und Prozessen zur partizipativen Bürgerbeteiligung bei ökologisch relevanten Investitionsentscheidungen – Fallbeispiel: Straßentunnelfilter. In: Tunneldialog Schwäbisch Gmünd.

Kamlage, Jan-Hendrik/Warode, Jan (2016): Zur Rolle von Laienbürgern in komplexen, dialogorientierten Beteiligungsprozessen. Expertise für die Endlagerkommission

des Deutschen Bundestages, Essen, online unter: [https://www.bundestag.de/blob/425828/3538b8d403090b5f697307b47ea404ab/drs\\_072-data.pdf](https://www.bundestag.de/blob/425828/3538b8d403090b5f697307b47ea404ab/drs_072-data.pdf).

Kolb, Felix (2002): Soziale Bewegungen und politischer Wandel. Deutscher Naturschutzring.

Krütli, Pius/Stauffacher, Michael/Pedolin, Dario/Moser, Corinne/Scholz, Roland W. (2012): The Process Matters: Fairness in Repository Siting For Nuclear Waste. In: Social Justice Research, Bd. 25, Nr. 1, 79–101.

Leggewie, Claus/Nanz, Patrizia (2013): Der schwierigste Fall: Bürgerbeteiligung bei der Endlagersuche. In: Müller, Monika C.M. (Hrsg.), Endlagersuche – gemeinsam mit den Bürgern! Information, Konsultation, Dialog, Beteiligung. Rehbürg-Loccum.

Leggewie, Claus/Nanz, Patrizia (2016): Die Konsultative. Verlag Klaus Wagenbach, Berlin.

Nanz, Patrizia/Fritzsche, Miriam (2012): Handbuch Bürgerbeteiligung. Verfahren und Akteure, Chancen und Grenzen. Bundeszentrale für politische Bildung, Bonn.

Nanz, Patrizia/Kamlage, Jan-Hendrik/Richter, Ina (2016): Transformationen von Gesellschaft und Technik. In: Holstenkamp, Lars/Radtke, Jörg (Hrsg.): Energiewende und Partizipation. Springer Verlag, Wiesbaden.

Nullmeier, Frank/Dietz, Matthias (2012): Überzeugungswandel – Zur Erklärung von Politikwechseln am Beispiel der Atompolitik 2010 und 2011. Präsentiert auf: 2012, Politikwechsel als Governanceproblem, Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG, 88–113, online unter: <http://www.nomos-elibrary.de/10.5771/9783845238524-88/ueberzeugungswandel-zur-erklaerung-von-politikwechseln-am-beispiel-der-atompolitik-2010-und-2011> [21.06.2016].

Radkau, Joachim (2011): Eine kurze Geschichte der deutschen Antiatomkraftbewegung. In: Aus Politik und Zeitgeschichte, Berlin, online unter: <http://www.bpb.de/apuz/59680/eine-kurze-geschichte-der-deutschen-antiatomkraftbewegung?p=all> [27.04.2016].

Rawls, John (1971): A Theory of Justice. Harvard University Press.

Renn, Ortwin/Webler, Thomas/Wiedemann, Peter (Hrsg.) (1995): Fairness and Competence in Citizen Participation. Springer Netherlands, Dordrecht, online unter: <http://link.springer.com/10.1007/978-94-011-0131-8> [03.02.2016].

Roose, Jochen (2010): Der endlose Streit um die Atomenergie. Konfliktsoziologische Untersuchung einer dauerhaften Auseinandersetzung. In: Feindt, Peter H./Saretzki, Thomas (Hrsg.): Umwelt- und Technikkonflikte. VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden, 79–103.

Sommer, Jörg (2015): Eine Kommission lernt Beteiligen. In: Sommer, Jörg (Hrsg.): Kursbuch Bürgerbeteiligung. Bd. 1, Deutsche Umweltstiftung, Berlin, 384–394.

StandAG (2013): Gesetz zur Suche und Auswahl eines Standortes für ein Endlager für Wärme entwickelnde radioaktive Abfälle (Standortauswahlgesetz – StandAG). Online unter: <https://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/standag/gesamt.pdf>.

Tremmel, Jörg (2005): Generationen-Gerechtigkeit in der Verfassung. In: Aus Politik und Zeitgeschichte, Bd. 8, 18–28.

Zeit Online (2011): Atommüll: Brüssel erzwingt Antwort auf die deutsche Endlagerfrage. In: Die Zeit, Hamburg, online unter: <http://www.zeit.de/politik/deutschland/2011-07/atommuell-endlager-gorleben> [21.06.2016].

## Anmerkungen

1 Zentrale Erkenntnisse und Positionen des AKend prägen die Debatte bis heute, so wie die Ablehnung des Ein-Lager-Konzepts für hoch- und leichtradioaktive Stoffe, die Fürsprache für ein nationales Lager und für die unterirdische Lagerung, die Forderung nach der Rückholbarkeit des Mülls und die Unterscheidung zwischen geowissenschaftlichen Ausschlusskriterien und sozialwissenschaftlichen Abwägungskriterien, um nur einige zu nennen.

2 Die BürgerInnen und Interessensvertreter aus Umweltverbänden, Wissenschaft und Wirtschaft hatten die Möglichkeit, den Entwurf im Rahmen eines Bürgerforums zu kommentieren.

3 Die Kriterien, die die Auswahl des Standortes bestimmen unterscheiden sich nach Ausschluss- und Abwägungskriterien. Ersteres sind beispielweise geologische Kriterien für die unterirdische Lagerung der Abfälle und letzteres umfassen kontinuale Kriterien, die mehr oder weniger zutreffend sind wie beispielweise die Zustimmung der Bevölkerung in der Region.

4 Hierfür Regionen und Personengruppen zu finden, die Lasten und Risiken übernehmen, so die allgemeine gesellschaftliche Entwicklung fördern, wird dabei immer schwerer. Wertewandel und Bildungsexpansion sorgen dafür, dass Menschen Entscheidungen hinterfragen, nachvollziehbare Argumente hören und transparent informiert und beteiligt werden wollen.

5 Darunter wird ein statistisches Verfahren verstanden, bei dem die Grundgesamtheit zunächst in kleinere Teilgesamtheiten (Schichten) gesplittet wird, aus denen anschließend eine Zufallsstichprobe gezogen wird.

6 Bericht für die Kommission. Zentrale Botschaften der drei Workshops mit jungen Erwachsenen und BeteiligungspraktikerInnen/e-fect.

## Freiwilligkeit als Königsweg bei der Standortsuche für radioaktive Reststoffe?

*Der Beitrag fokussiert auf Freiwilligkeit und Kompensationen in EU Ländern, die in einer fortgeschrittenen Phase der Endlagerplanung sind und hinterfragt, ob Freiwilligkeit den Königsweg für einen Standortsuchprozess darstellen kann. Obwohl solche Verfahren nicht ohne Weiteres auf andere Länder übertragbar sind, kann der Vergleich helfen, den Einfluss konfliktverschärfender wie konfliktminimierender Faktoren bei einem Standortwahlverfahren zu identifizieren und zu bewerten.*

### Einleitung<sup>1</sup>

Der Umgang mit den hochradioaktiven Reststoffen und die Vorbereitungen des Suchprozesses für den Standort eines Endlagers sind – ähnlich wie im Falle von anderen großen Infrastrukturprojekten – mit erheblichen Konflikten behaftet. Hintergrund dafür ist eine Problemlage, für die es keine abschließenden oder objektiv richtigen Lösungen gibt. Weder sind die langen Zeiträume überschaubar, währenddessen die hochradioaktiven Reststoffe gefährlich sein werden, noch kann die absolute Sicherheit eines Endlagers garantiert werden, in das die Reststoffe eingelagert werden. Solche Phänomene werden in der sozialwissenschaftlichen Endlagerforschung als „wicked problems“ bezeichnet, als verzwickte oder garstige Probleme (Brunnengräber et al. 2014). Darunter werden spezifische, ineinander verschachtelte Problemkonstellationen verstanden, in denen die Interessenlagen und Wertvorstellungen unter den zentralen Akteuren höchst unterschiedlich und durch den geographischen, politischen sowie sozio-ökonomischen Kontext geprägt sind.

„Wicked Problems“



Heterogene  
Interessen der  
Akteure

Für die Bevölkerung in der Region, in der ein Endlager gebaut werden soll, stehen die Gesundheit, die Grundstückspreise oder die Lebensqualität im Vordergrund; Kommunen wollen nicht, dass das Image einer Region beschädigt wird; Energieunternehmen wollen die damit verbundenen Kosten und finanziellen Belastungen möglichst gering halten; für die Behörden und Ministerien ist die Verständigung auf politische Verfahren und Institutionen zentral; für die Parteien sind die Suche nach einem gesellschaftlichen Kompromiss, die politische Realisierbarkeit und die öffentliche Meinung in der Bevölkerung die wesentlichen Orientierungspunkte. Aus ethischer Sicht ist darüber hinaus von Bedeutung, wie die durch die Endlager aufgeworfenen Fragen der intra- wie intergenerationellen Gerechtigkeit sowie die Hypothek, die wir künftigen Generationen übertragen, thematisiert werden.

NIMBY-Konzept

Letztlich greifen viele dieser Problemdimensionen ineinander und formen das „wicked problem“, mit dem die zahlreichen Akteure in der Endlagersuche konfrontiert sind (Häfner 2016). Eine Sichtung der sozialwissenschaftlichen Literatur zeigt hingegen, dass für den Widerstand gegen Standortentscheidungen oder gegen große Infrastrukturprojekte eher einfachere Erklärungen angeboten werden. So wird das NIMBY-Konzept (Not In My Back Yard) oft ohne klare Definition, empirische Herleitung oder konzeptionelles Verständnis verwendet (Di Nucci 2016). Stattdessen wird es häufig und fälschlicherweise mit lokaler Opposition gleichgesetzt, unabhängig davon, welche Gründe für die Ablehnung eines Großprojektes eine Rolle spielen. Der Beitrag arbeitet das spezifische „wicked problem“ der Standortsuche für ein Endlager heraus und diskutiert, inwiefern vor diesem Hintergrund sozio-ökonomische und bedingt auch kulturelle Faktoren wie Freiwilligkeit und Kompensation hinsichtlich der Entscheidungsprozesse für eine erfolgreiche Standortsuche ausschlaggebend sein können. Dabei wird insbesondere auf die Erfahrungen anderer Länder zurückgegriffen, die in einer fortgeschrittenen Phase des Suchprozesses sind. Deren Lösungsansätze werden vergleichend analysiert.

## Entscheidender Paradigmenwechsel

Nach wie vor liegt der Schwerpunkt in der Endlagerforschung auf den technischen und naturwissenschaftlichen Problemen, die mit der Endlagerung einhergehen. Dies zeigt sich auch in der Konzentration der Vorhaben in naturwissenschaftlichen Forschungseinrichtungen. Paradoxerweise kam nicht selten aus eben diesen Einrichtungen der Hinweis, dass die technische Machbarkeit der Endlagerung kein größeres Problem mehr darstellen würde, nur die gesellschaftlichen Konflikte und die fehlende Akzeptanz würden ein Vorankommen entscheidend verhindern. In den letzten fünf bis zehn Jahren hat sich allerdings ein entscheidender Paradigmenwechsel vollzogen, durch den die sozialwissenschaftlichen Belange auf dem Gebiet der nuklearen Entsorgung einen höheren Stellenwert haben und Fragen der Teilhabe sowie Transparenz eine größere Aufmerksamkeit geschenkt wird (Bergmans et al. 2015). Darin spiegelt sich nicht zuletzt die Erkenntnis wider, dass eine begleitende, inklusive Kommunikation und Partizipation am Standortsuchverfahren eine zwingende Notwendigkeit darstellt (Brans et al. 2015). Ein breiter gesellschaftlicher Dialog und eine stärkere Einbindung der Öffentlichkeit werden heute als Voraussetzung für die Annäherung an einen erfolgsversprechenden Umgang mit dem „wicked problem“ der Endlagerung angesehen.

Bedeutungs-  
zunahme der  
sozialwissenschaft-  
lichen Belange

Auch die Zahl der theoretischen und empirischen Studien, die sich mit NIMBY-Phänomen befassen, hat deutlich zugenommen. In ihnen wird den Gründen für die „Nicht-Akzeptanz“ und für die verschiedenen Widerstandsformen wie Demonstrationen, zivilen Ungehorsam oder Petitionen nachgegangen. Dadurch kam es zu einem veränderten Verständnis hinsichtlich der Rolle von ExpertInnen. Mit Blick auf das Protestverhalten kam es häufig zu folgender Kritik: Die Öffentlichkeit kann keine klare Unterscheidung zwischen den realen Risiken oder Auswirkungen, die mit der Endlagerung oder allgemein mit neuen Großprojekten verbunden sind, und den subjektiven oder gefühlten Risiken, treffen. Die Wahrnehmung und Bewertung dieser Risiken wurde in der Öffentlichkeit als über-

Reale und  
subjektive Risiken

„Decide-Announce-Defend“-Strategie

trieben oder unbegründet dargestellt. Oder es wurde unterstellt, dass die Öffentlichkeit einfach „falsch“ über die Fakten informiert ist. Daraus schöpfte sich der vermeintlich legitime Ansatz, dass die ExpertInnen bzw. die von ihnen beratenen politischen Akteure, die Entscheidungen zu treffen und später mit guten Argumenten zu verteidigen haben. Von einer solchen „Decide-Announce-Defend“-Strategie (DAD) wurden viele nationale Großprojekte geleitet.

Nicht zuletzt vor dem Hintergrund, dass sich die Risikowahrnehmung verändert hat und systemische Risiken stärker in den Fokus rücken (Renn 2011), stößt diese Herangehensweise zunehmend an Grenzen. Großprojekten fehlt oftmals nicht nur die breite Zustimmung, sie provozieren auch eine erhebliche Opposition. Insbesondere bei komplexen Problemlagen, wie es die Endlagerung in besonderer Weise darstellt, kann sich ein breites, wenngleich sehr diverses Akteursspektrum gegen das Vorhaben aussprechen und dagegen mobilisieren. Dies gilt im Energiebereich nicht nur für „kritische“ und umstrittene Technologien wie die Atomenergie, sondern auch für Projekte, die den nachhaltigen Energien zugeschrieben werden, wie zum Beispiel Windkraftparks und Biomasseanlagen (Wolsink 2007; Devine-Wright 2011). Der Widerstand gründet nicht nur auf risikobehafteten oder gesundheitsgefährdenden Anlagen und Vorhaben, sondern auch darauf, dass eine politische Mitsprache bei den Projekten nicht vorgesehen ist.

Fehlende  
Mitsprache fördert  
Widerstand

## „Reine“ oder „gekaufte“ Freiwilligkeit

Bisher ist die Auswahl von Standorten für radioaktive Reststoffe entweder politisch top-down zugewiesen worden (bspw. Gorleben) oder Kommunen haben sich aufgrund monetärer oder nicht monetärer Kompensationen (häufig als Regionalförderung deklariert) um den Standort für ein Endlager beworben (bspw. Schacht Konrad). Die Handlungsempfehlung des Arbeitskreises Auswahlverfahren Endlagerstandorte (AkEnd), die Suche nach einem Endlager mit der partizipativ gestalteten Konzeption und Umsetzung einer langfristigen Regionalentwicklung zu verbinden (AkEnd

2002), ist in Deutschland nicht aufgegriffen worden. Ebenso wenig ist Freiwilligkeit in Deutschland ein Kriterium der Standortauswahl und im StandAG auch nicht verankert (Willmann/Schmidt 2016). Freiwilligkeit als Standortkriterium könnte allerdings als ein mögliches Signal an die Öffentlichkeit angesehen werden, sich am Endlagersuchprozess zu beteiligen. Der Begriff bzw. die damit verbundenen Konzepte können darüber hinaus als Argumentations- und Klärungshilfe im öffentlichen Diskurs verstanden werden. Denn in Ländern, die in einer fortgeschrittenen Phase der Umsetzung sind, hatten freiwillige Suchprozesse eine wichtige Rolle gespielt. Eine eingehende Diskussion, ob es „reine“ Freiwilligkeit oder „gekaufte“ Freiwilligkeit überhaupt geben kann, über eine moralisch-ethische Bewertung (Willmann/Schmidt 2016) oder eine Erörterung der Verteilungsgerechtigkeit, kann hier nicht geführt werden. Anhand der Analyse von verschiedenen Fallstudien in der Europäischen Union (Brunnengräber et al. 2015) lassen sich jedoch Rahmenbedingungen erkennen, die zu „freiwilligen“ Reaktionen und Entscheidungen geführt haben können. Diese sind: eine starke Identifikation mit der Nuklearindustrie („nuclear communities“), eine wirtschaftliche Marginalisierung und geographische Abgeschiedenheit der Region (nukleare Oasen) sowie wirtschaftliche Interessen und Abhängigkeiten, die durch die Nuklearindustrie und von der dadurch induzierten Wertschöpfungskette entstanden sind (Di Nucci 2016).

Freiwilligkeit als  
Standortkriterium

Rahmen-  
bedingungen für  
Freiwilligkeit

„Nuclear communities“ bzw. Standortgemeinden sind Gemeinden, in denen sich bereits kerntechnische Anlagen befinden. Nukleare Aktivitäten sind Bestandteil der Gemeindeidentität geworden, woraus sich eine starke Identifikation mit der Atomenergie entwickelt hat (Litmanen et al. 2010: 92; NDA 2007: 89). Um ähnliche Phänomene zu beschreiben, spricht Andrew Blowers (Blowers 1999) von „Nuklearen Oasen“. Er stellt fest, dass die lokale Bereitschaft, ein Endlager zu akzeptieren, mit Faktoren wie gewachsener Vertrautheit mit der Industrie, mit Arbeitsplätzen und regionalem Wachstum in Verbindung steht. Aber auch Aspekte wie Abhängigkeit von der Nuklearindustrie, ungleiche Machtverhältnisse und Prozesse

Nukleare Oasen

der „Peripherisierung“ werden betont. Gemeinden, die der Beschreibung der „nuklearen Oasen“ entsprechen, sind eher abgeschiedene und wirtschaftlich sowie politisch marginalisierte Orte. Allerdings widersprechen verschiedene Studien über Finnland und Schweden der Blowersschen These, dass die Gemeinden, in denen Endlagerstätten angesiedelt wurden, marginalisiert waren. Stattdessen ist der designierte Standort für Cigeo – das ländliche, französische Dorf Bure mit seinen 90 Einwohnern – aufgrund seiner Abgeschiedenheit eher ein Beispiel, das den nuklearen Oasen von Blowers entspricht. Diese „Oase“ erhält jährlich ca. 60 Millionen Euro für lokale Projekte (Lehtonen 2015).

Freiwilligkeit und  
Abhängigkeit

Die Atomindustrie bezeichnet diese Orte allerdings als „Communities with industry awareness“ und sieht die Bereitschaft, als Standort für ein Endlager zu fungieren, nicht als ein Ergebnis von Abhängigkeiten an (NEA-Bericht 2004). Die Analyse der Freiwilligkeit durch das „Forum Stakeholder Confidence“ der NEA-OECD kommt zu folgenden Schlussfolgerungen: „there exist cases where municipalities themselves initiate discussions with the implementer or government on hosting radioactive waste facilities. This is more likely to happen in communities that are de facto hosts of the waste“ (NEA 2009: 4). Außerdem weist die NEA darauf hin, dass eine Standortsuche Erfolg versprechender ist, wenn „nukleare Gemeinden“ beteiligt sind, weil daraus langfristige wie nachhaltige Beziehungen und lokales Wachstum resultieren. Allerdings bedeutet dies nicht, dass sich diese Entwicklungen immer harmonisch vollziehen (Kojo et al. 2012). Somit wird die Frage aufgeworfen, ob die Übernahme der Lasten aus der Nuklearindustrie in Form der Reststoffe wirklich als Zeichen der „kulturellen Integration“ und der Vertrautheit mit nuklearen Aktivitäten erklärt werden kann.

„Nuclear communities“ als Standortgemeinden neigen auch bei der Endlagerung von Reststoffen dazu, eine pragmatische Akzeptanz zu entwickeln, zumal über Jahrzehnte eine kulturelle Anpassung an die Atomindustrie stattgefunden hat. Aus dieser Perspektive könnte ein Endlager sogar etwas sein, worauf die Nukleargemeinde stolz sein könnte. In Anlehnung an die US-amerikanische Zeichentrick-

serie „Die Simpsons“ wurde diese Sachlage als „Springfield Syndrome“ bezeichnet. Di Nucci (2016) hält die Gemeinden von Eurajoki in Finnland und Östhammar (Forsmark) sowie Oskarshamn in Schweden für eine archetypische „Springfield Syndrome“-Gemeinde. Östhammar und Oskarshamn haben zusammen sechs Atomreaktoren. Sie haben dementsprechend ein hohes Maß an Freiwilligkeit gezeigt und als Standort für die Endlagerung gegeneinander konkurriert. Während nur 40 Prozent der schwedischen Bevölkerung bereit waren, ein Endlager in ihrem Umfeld zu akzeptieren (Eurobarometer 2008), haben sich ca. 80 Prozent der Einwohner in Östhammar und Oskarshamn dazu bereit erklärt (Knight 2009). Die regionale Ökonomie dieser Standorte ist stark von der Nuklearindustrie geprägt. Das Kraftwerksunternehmen und der zukünftige Betreiber der Endlagerstätte sind die Hauptarbeitgeber der Region.

„Springfield Syndrome“

Im Fall von Finnland und Schweden kann von gewachsener Freiwilligkeit gesprochen werden, die auf den Charakteristika der „Nuclear Communities“ oder „Springfield Syndrome“ aufbaute sowie aus dem Vertrauen in die Wissenschaft und der Institutionen resultierte. Im Fall von Bure in Frankreich, aber auch für Schacht Konrad, gelten eher die Charakteristika von Blowers nuklearen Oasen. In Zusammenhang mit den geleisteten Kompensationen und mit dem Versprechen auf Arbeitsplätze und regionale Investitionen, kann auch von „erkaufter Freiwilligkeit“ gesprochen werden. Demgegenüber ist Cumbria in Großbritannien, trotz starker partizipativer Elemente und einem partnerschaftlichen Ansatz, ein Beispiel dafür, dass der Ansatz der Freiwilligkeit auch scheitern kann (Richardson 2010). Hier hat vor allem mangelndes Vertrauen eine große Rolle gespielt.

Uneinheitliche empirische Ergebnisse

## Wie lassen sich Kompensationen begründen?

Können Kompensationen nun ein legitimes Mittel darstellen, um Freiwilligkeit zu fördern und die Akzeptanz für ein Endlager zu erhöhen? Das Potential von Kompensationsleistungen um kontroverse Einrichtungen wurde schon früh erkannt, aber bis heute gibt es kaum empirisch vergleichende Studien, die die Wirksamkeit der

Option des  
finanziellen  
Interessenausgleichs

Entschädigung im Zusammenhang mit Nuklearanlagen systematisch untersucht hätten. Wenn die These stimmt, dass NIMBY-Reaktionen meistens durch den Schutz eigener Interessen motiviert sind (Dear 1992), dann erscheint es plausibel, dass akzeptable Lösungen mit einem (finanziellen) Interessenausgleich erzielt werden können. Wenn eine Unausgewogenheit zwischen kollektivem Nutzen und regionalen oder lokalen Kosten bzw. Belastungen entsteht, dann können Kompensationen diese Diskrepanz ausgleichen.

Formen und  
Wirkung von  
Kompensationen

Kompensationen können dazu beitragen, mögliche Folgewirkungen aus dem Bau oder Betrieb einer Anlage zu mildern (z. B. Immobilienwertgarantien); tatsächliche oder vermeintliche Kosten im Falle eines Unfalles aufzufangen (z. B. Notfallfonds); oder die lokale Gemeinde für die getragenen Risiken und Belastungen durch Bau und Betrieb des Endlagers zu entschädigen (vgl. auch Carnes et al. 1983). Dabei muss die Entschädigung nicht unbedingt eine rein finanzielle sein (Claro 2007). Designierten Standorten und deren umliegenden Gemeinden kann auch eine Verbesserung der Infrastruktur angeboten werden (Bau von Straßen, Schwimmbädern oder Kulturzentren), den Betroffenen Steuervergünstigungen und die Bereitstellung von öffentlichen Gütern oder arbeitsmarktpolitische Maßnahmen zur Entwicklung der Region (Di Nucci 2016). Wie lassen sich solche monetären wie nicht-monetären Maßnahmen nun begründen?

Ökonomische  
Kompensations-  
ansätze

Ökonomische Ansätze betonen Divergenzen zwischen den Kosten und Belastungen auf der lokalen wie regionalen Ebene gegenüber dem Nutzen für die Allgemeinheit. Der doppelte Gewinn für die Allgemeinheit beruht zum einen auf der „günstigen“ Produktion von Atomstrom und zum anderen darauf, dass sich eine Gemeinde oder Region bereit erklärt, die Reststoffe in ihrer Umgebung zu lagern und damit das größte Risiko im Schadenfall zu tragen. Dagegen sind die Vorteile für Menschen, die unmittelbar mit dem Bau und Betrieb eines Endlagers konfrontiert sind, gering. Ökonomische Kompensationsansätze gehen nun von der Annahme aus, dass dennoch ein „Markt“ für potenziell risikobehaftete Anlagen existiert. Demnach vertreten alle Beteiligten eine individualistische, wettbe-

werbsorientierte Weltanschauung. Einzelpersonen und Gruppen befinden sich im Wettbewerb untereinander und konkurrieren um die Maximierung des eigenen Nutzens. Wenn die monetären Kompensationen höher als das geschätzte Risiko oder die Belastungen sind, ist es nach der ökonomischen Theorie rational, sich auf ein Endlager einzulassen.

Dieser Ansatz lässt sich auch auf Gemeinden übertragen: Gemeinden, in deren Nähe die Anlage angesiedelt werden soll, werden durch die Kompensationen bessergestellt als der große Rest der Gesellschaft, dem die Maßnahme aber nutzt. Aus dieser Perspektive wäre es das Ziel, den Gemeinden Vorteile zu verschaffen („tangible benefits“) oder monetäre Kompensationen zu leisten, sodass Risiko und Belastungen bis zu einem gewissen Maß kompensiert werden. Die Gemeinden bieten sich freiwillig als Standortgemeinden an. Wenn alternative Standorte möglich sind, werden potenzielle Standortkandidaten aufgefordert, ihre gewünschten Kompensationsleistungen für den Ausgleich der Belastungen aufzulisten; der Kandidat mit dem kostengünstigsten Angebot gewinnt. Aus ökonomischer Perspektive wäre mit den Kompensationen ein zweckmäßiges Werkzeug für die Lösung des Akzeptanzproblems gefunden (vgl. Wolsink 2007): Kosten und Nutzen werden auf einem angemessenen Weg verteilt (Frey/Oberholzer-Gee 1997: 747).

Andere, etwa ethisch-moralische Ansätze, thematisieren die Verteilungsgerechtigkeit, wonach zunächst die Nutznießer von Atomanlagen (etwa durch Arbeitsplätze und Gewerbebeeinnahmen) theoretisch auch die höchste Verantwortung im Zusammenhang mit dem Bau eines Endlagers zu tragen hätten. Demzufolge müsste in den Standortgemeinden von Atomkraftwerken auch das Endlager errichtet werden. Allerdings muss, sofern es sich um ein tiefengeologisches Endlager handelt, das Endlager hinsichtlich der möglichst sicheren Barrierenfunktion ausgewählt werden, die je nach der Auswahl des Wirtsgesteins (Salz, Ton oder Granit) unterschiedlich ist. Vor diesem Hintergrund ist es eher unwahrscheinlich, dass ein AKW-Standort und günstige Standortbedingungen für ein Endlager deckungsgleich sind. Von einem Gerechtigkeitsgesichtspunkt kann

Ethisch-moralische  
Ansätze



allerdings auch argumentiert werden, dass Standortgemeinden von AKW in der Vergangenheit ein erhöhtes Risiko im Dienste der Allgemeinheit getragen haben, das nun hinsichtlich des Endlagers andere Gemeinden übernehmen müssen. In beiden Fällen lassen sich aus Gerechtigkeitsgründen Kompensationsleistungen begründen.

#### Wirkung von Kompensationen

Die Wirkung von Kompensationen wird allerdings unterschiedlich eingeschätzt. Es lässt sich nicht ohne Weiteres feststellen, ob eine Entschädigung den Widerstand gegen ein Endlager verringern und die Akzeptanz erhöhen wird. Einige Untersuchungen zeigen, dass direkte monetäre Kompensationen für Individuen oder Gemeinden durchaus akzeptanzsteigernd wirken können (Bacot et al. 1994). Andere belegen, dass solche direkten Finanztransfers auch das Gegenteil provozieren können. Manche Studien haben außerdem offengelegt, dass eine nicht-monetäre Kompensation (z. B. durch den Aufbau von Infrastruktur) in der Regel eher eine höhere Akzeptanz findet und als angemessener wahrgenommen wird (Claro 2007; Jenkins-Smith/Kunreuther 2001; Kunreuther/Easterling 1996; Kunreuther et al. 1990). Warum aber sollen nicht-monetäre Kompensationen größeren Zuspruch finden? Zwei Hauptargumente werden angeführt: der Bestechungs-Effekt („bribe effect“) und der Verdrängungs-Effekt („crowding out of public spirit“). Das erste Argument bezieht sich auf die Situation, in der Individuen Geld angeboten wird, damit sie Anlagen in ihren Gemeinden akzeptieren. Menschen bekommen dadurch allerdings das Gefühl, käuflich zu sein. Außerdem würden sie (moralisch) unangemessen Kompromisse zwischen Risiken für die Gesundheit und Geldzahlungen eingehen (Claro 2007: 91). Das zweite Argument geht auf eine empirische Analyse der schweizerischen Suche nach einem Endlager für radioaktive Reststoffe zurück, die eine verringerte Akzeptanz aufgrund der Stigmatisierung sowie der „Bestechung und der Verdrängung von Gemeinsinn“ feststellt (Frey et al. 1996: 1311). Demnach wird die inhärente Motivation des Einzelnen, aus Bürgerpflicht oder Gemeinsinn zu handeln und eine Nuklearanlage im eigenen Umfeld zu akzeptieren, durch finanzielle Entschädigungen vermindert. Oder umgekehrt formuliert: Die Akzeptanz wird durch die fi-

nanzielle Entschädigung für lokale „Unannehmlichkeiten“ nicht unbedingt erhöht. Frey et al. zeigten anhand einer Umfrage, dass die positiven Auswirkungen der beiden vorgeschlagenen Indikatoren für Gemeinsinn („Unterstützung der Kernenergie“ und „Akzeptanz des Verfahrens“) abnehmen, sobald eine finanzielle Entschädigung eingeführt wird (Frey et al. 1996). Die Unterstützung für ein Endlager für radioaktive Abfälle in der Schweiz sank von 50,8 Prozent auf 24,6 Prozent, als den Anwohnern ein erheblicher finanzieller Ausgleich als Gegenleistung für den Bau der Anlage angeboten wurde (ebd.).

Misserfolge und Versagen der Kompensationen lassen sich nach Jenkins-Smith und Kunreuther (2001: 373) auch so erklären, dass die Belastungen durch ein Endlager nicht eingehend dargelegt und die möglichen Entschädigungen nicht gemeinsam verhandelt werden. Sie gehen davon aus, dass eine Abfindung („compensation package“) sehr viel attraktiver wäre, wenn es mit einem Paket an Sicherheitsmaßnahmen kombiniert werden würde. Sie schlagen vor, dass Sicherheitsmaßnahmen und Entschädigungen in einem, auf lokaler Ebene vereinbarten („negotiated“), Kompensationspaket zusammengeführt werden. Sie sehen diese Vorgehensweise Erfolg versprechender an, als eine solche, bei der die Minderung von Risiken und Kompensationen getrennt betrachtet werden. Auf diese Weise seien legitime Entscheidungen möglich, wobei die Höhe und Art der Kompensationen im Voraus ausgehandelt werden müssten (Kunreuther/Easterling 1996: 615; vgl. auch Gallagher et al. 2008). Von dem Ausgleich solle die Gemeinschaft als Ganzes profitieren. Der kollektive Nutzen würde dem Argument der Bestechung entgegenwirken.

Scheitern von  
Kompensations-  
ansätzen

## Schadensbegrenzung durch Kompensationen

Sind Kompensationen eine Form der „Schadensbegrenzung“, um Ängste in der Bevölkerung oder mögliche negative Auswirkungen in gewissem Maße auszugleichen oder zu neutralisieren? Dies gelingt nicht immer, wie die Erfahrungen bei der Standortsuche für ein Endlager in unterschiedlichen Ländern zeigen (Richardson

Gemischte  
Ergebnisse im  
Ländervergleich

2010; Bergmans 2010; Kojo/Richardson 2014). Manche Fälle, wie in den USA das (gescheiterte) Endlagerprojekt Yucca Mountain, zeigen, dass Kompensationen keine Erfolgsgarantie bieten. Aber es gibt auch Fälle, wo Kompensationsmechanismen (Schweiz) eine wichtige Rolle gespielt haben, um die negativen Effekte in den betroffenen Gemeinden aufzufangen.

#### Beispiel Finnland

In Schweden und Finnland wurden die Kompensationen auf lokaler Ebene zwischen den ausgewählten Gemeinden und der Nuklearindustrie verhandelt. Die finanziellen Mittel sind hier an spezifische Projekte gebunden, die gemeinsam zwischen den Gemeinden und der Atomindustrie vereinbart werden und deren Verwendung streng kontrolliert und – vor allem in Schweden – überwacht werden. In Finnland profitierten die Gemeinden, die Standorte für Atomanlagen sind, von Steuereinnahmen auf der Grundlage bestimmter Bewertungskriterien, die an die Operation und Laufzeit des Reaktors gebunden sind. Zum Beispiel sah der Gemeinderat im finnischen Olkiluoto eine Gelegenheit, sinkende Einnahmen infolge der Atomanlagenalterung mit dem Endlager gegenzurechnen. Sie handelten 1999 eine Vereinbarung – die sogenannte Vuojoki-Vereinbarung – mit dem Entwickler Posiva aus, die zur Auswahl als Standort führte (Kojo 2009).

#### Beispiel Schweden

Die in Schweden lokal ausgehandelten Kompensationspakete – die sogenannten Mehrwert-Programme – leisten eine Entschädigung. Gleichzeitig belohnen sie die Gemeinden für die Übernahme ihrer „Bürgerpflicht“, durch die sie einen Beitrag zur Lösung nationaler Probleme leisten (Kojo/Richardson 2014). Die Bereitstellung von Ressourcen, etwa zum lokalen Kapazitätsaufbau, wie sie in Schweden praktiziert wird, schließt auch Unterstützung von NGOs ein. Hier wurden Kompensationen schon am Anfang des Suchprozesses geleistet. So konnte das Vertrauen der Öffentlichkeit gewonnen und dazu beigetragen werden, die Qualität der Entscheidungsfindung zu verbessern (Di Nucci et al. 2015). Im Falle der zivilgesellschaftlichen NGO-Beteiligung sind französische und deutsche NGOs allerdings kritisch zu Kompensationsleistungen eingestellt; zumal die Standortsuche nicht hinreichend partizipativ gestaltet wur-

de. In Schweden teilt die Mehrheit der NGO-Gruppen die Ansicht, dass die NGOs bei der Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) von Anfang an beteiligt werden müssen, da sonst die Möglichkeit der Beeinflussung des Prozesses verloren ginge. Die UVP-Regeln bieten Beteiligungsmöglichkeiten an, stellen aber keine Verpflichtung dar; und Abwesenheit kann als Akzeptanz interpretiert werden (Holmstrand 2006: 420).

In Frankreich ist die finanzielle Unterstützung in Form von „Groupement d'intérêt“ (GIP) seit 1991 in der Gesetzgebung verankert und stellt eine rechtsverbindliche Kompensation dar. Ähnlich wie in Schweden sind GIPs so konzipiert, dass die Gemeinden für die Übernahme ihrer „Pflicht“ belohnt werden, wenn sie helfen, das nationale Problem der Endlagerung zu lösen. In Frankreich sind 90 Prozent der finanziellen Zuwendungen für Investitionen in die öffentliche Infrastruktur vorgesehen, wobei die Entscheidungen und die Kontrolle über die Verwendung der Mittel bei der GIP liegen. Die restlichen 10 Prozent der GIP-Finanzierung werden in Form von nicht-zweckgebundenen Mitteln vergeben, die die Gemeinden nach Belieben verwenden können. Dennoch verzögert sich der Ausbau des geplanten Endlagers in Frankreich aufgrund gesellschaftlicher Proteste, bei denen nicht zuletzt die stärkere Partizipation der Bevölkerung angemahnt wird (Lehtonen 2015).

Beispiel Frankreich

Im Ländervergleich wird kritisch angemerkt, dass das Verfahren in Finnland weniger transparent als in Schweden sei. Es wird moniert, dass in Finnland die Vuojoki-Vereinbarung hinter verschlossenen Türen zwischen den Eurajoki Gemeindeführern und dem Entsorgungsunternehmen verhandelt wurde; und zwar schon vor dem Abschluss des Verfahrens zur UVP (Lehtonen 2010). Dies wurde als ein Manöver interpretiert, um die Akzeptanz der Gemeinde zu begünstigen. Insbesondere Projektgegner argumentierten, dass solche Verhandlungen hinter den Kulissen die Legitimität des gesamten Prozesses untergraben; samt der Bedeutung des UVP-Verfahrens als wichtiges Forum für die Beteiligung und Deliberation der BürgerInnen. Die schwedischen Gemeinden scheinen im Ver-

gleich zu den finnischen in einer stärkeren Verhandlungsposition in Bezug auf das Entsorgungsunternehmen zu sein.

In der Tschechischen Republik erhalten die lokalen Gemeinden der Standorte, in deren Nähe sich Zwischenlager befinden, jährliche Zahlungen aus dem nationalen nuklearen Abfallfonds. Diese werden in Übereinstimmung mit dem Atomgesetz von 1997 ausbezahlt. Durch eine neue Anpassung des Gesetzes, die ursprünglich von der nationalen „Arbeitsgruppe für den Dialog“ vorgeschlagen wurde, ist das jährliche Finanzierungsniveau auf vier Millionen Kronen angehoben worden (Kojo/Richardson 2014). Seit dem Jahr 2000 empfängt die Gemeinde Rozan in Polen durch die Bestimmung des Artikels 57 des neuen Atomgesetzes, eine jährliche Zahlung aus dem nationalen Haushalt. Der Wert dieser Zahlung beträgt ca. 50 Prozent des gesamten Jahreshaushaltsplans der Gemeinde (Kojo/Richardson 2014). Neben der Tschechischen Republik und Polen verfolgt auch Slowenien einen „gesetzlich geregelten“ Ansatz (legal approach) für die Bereitstellung von Kompensationen. Kojo und Richardson (2014) haben mittels Stakeholder-Befragungen allerdings festgestellt, dass kein großer Bedarf nach dem Einsatz eines „lokal ausgehandelten“ Ansatzes, unter Einbeziehung von lokalen Akteuren, in dem Prozess besteht. Zwar ist die Zahl der Befragten aus den Stakeholder-Gruppen der jeweiligen Länder in der Fallstudie gering, sodass keine allgemeinen Rückschlüsse auf die öffentliche Meinung in diesen Ländern gezogen werden kann. Es konnte aber festgestellt werden, dass es den Wunsch gab, jeden Ansatz auf Basis der Grundsätze der Fairness und der Gerechtigkeit zu gestalten. Obwohl die Einhaltung der lokalen Anliegen für wichtig gehalten wurde, wurde ein lokal ausgehandeltes Vorgehen nicht als der bessere Ansatz angesehen. Die Autoren der Studie gehen davon aus, dass ein rechtsverbindliches Verfahren in manchen Fällen gewisse Vorteile hat. Dieses erlaube es, den lokalen Nutzen in einen Rechts- und Verwaltungsrahmen einzubetten. Dadurch könne zum Teil vermieden werden, dass Kompensationen als „Bestechung“ seitens der Projektentwickler erscheinen.

Deutschland stellt ein Beispiel für negative Reaktion auf finanzielle Entschädigungen dar. Hier herrscht weithin die Meinung vor, dass materielle Vorteile nicht mit Gesundheits- und Sicherheitsrisiken oder einer potenziellen Stigmatisierung, die sich aus Standortwahl solcher Anlagen ergibt, ausgeglichen werden können. Das leitet sich auch aus einer jahrzehntelangen und kollektiven Erfahrung der Anti-Atom-Bewegung mit dem „Atomstaat“ ab, der Entscheidungen ohne breite gesellschaftliche Teilhabe nach dem DAD-Prinzip gefällt hat (Brunnengräber 2015: 99ff; Radkau 2011). Entsprechend kritisch wird von den „Gorleben-Geldern“ und der „Strukturmittelhilfe“ gesprochen. Sie werden als „Geld gegen Wohlverhalten. Neu-deutsch: Akzeptanz“<sup>2</sup> bezeichnet. Einmal bekamen das Land, der Landkreis und die betroffenen Kommunen direkte Kompensationszahlungen, das andere Mal handelte es sich um Mittel für die Erweiterung des Kreiskrankenhauses oder für Sportanlagen. Direkte Zahlungen der Gesellschaft für Nuklear-Service (GNS) sind noch bis 2034 an den Landkreis (210.000 Euro im Jahr), die Gemeinde Gorleben (rund 600.000 Euro im Jahr) und die Samtgemeinde Gartow (830.000 Euro im Jahr) vorgesehen. Diese Kompensationsleistungen waren nicht in der Lage, die Gorleben-Proteste zu verhindern oder abzuschwächen. Im Gegenteil, sie dürften den gesellschaftlichen Unmut gegen die staatliche Entscheidung für den Standort Gorleben eher noch verschärft haben.

Beispiel  
Deutschland

## Resümee: Freiwilligkeit durch Kompensation

Einerseits ist die grundsätzliche Ablehnung des Prinzips der Freiwilligkeit ebenso ungerechtfertigt, wie eine grundsätzliche Ablehnung von Kompensationsleistungen. Andererseits wird die Zustimmung von potenziellen Standortgemeinden niemals auf „reiner“ Freiwilligkeit beruhen, noch kann sie ausschließlich durch direkte Kompensationsleistungen erkaufte werden; auch dann nicht, wenn sie in einem möglichst „angemessenen“ Verhältnis zu den potenziellen Nachteilen steht. Dennoch stellt sich die berechtigte Frage, ob Freiwilligkeit nicht in den Kriterienkatalog bei der Standortsuche aufgenommen werden sollte. Aus den Erfahrungen anderer Länder

Aufnahme von  
Freiwilligkeit in den  
Kriterienkatalog

lassen sich jedenfalls einige triftige Gründe ableiten, die diese Empfehlung unterstützen: Die Erfahrungen der skandinavischen Länder zeigen, dass ein Kernelement für die Akzeptanz des Verfahrens und für die Standortentscheidung Vertrauen in die Institutionen ist sowie die Bereitschaft, Verhandlungs- und Entscheidungskompetenzen an die Gemeinden abzugeben. Schweden ist ein gutes Beispiel dafür, dass die finanzielle Unterstützung der NGOs zum Zweck des Kompetenzaufbaus und der zivilgesellschaftlichen Mitsprache zielführend sein kann. Die Bedeutung eines rechtlich verbindlichen Rahmens wurde aus dem osteuropäischen Ländervergleich herausdestilliert.

Notwendigkeit von  
Transparenz und  
Offenheit

Aus den Studien zum NIMBY-Phänomen konnte geschlussfolgert werden, dass die Öffentlichkeit und die Gemeinden bei entsprechenden Kompensationen durchaus offen für einen Standort sein können, wenn die Vorbereitungs- und Aushandlungsprozesse von Anfang an transparent und offen gestaltet werden. So kann vermieden werden, dass Kompensationen als Ablasshandel, Bestechung oder unmoralisches Angebot angesehen werden. Zusammenfassend lässt sich sagen, dass beide Kriterien der Standortbestimmung in einem schwierigen und komplexen Verhältnis zueinander stehen. In Zukunft wird es darauf ankommen, diese Faktoren zu berücksichtigen und – unter größtmöglicher Beteiligung der Gesellschaft und in einem partizipativen Verfahren – so auszutarieren, dass die Suche nach einem Standort für die radioaktiven Reststoffe zum Erfolg führen kann.

## Literatur

AkEnd (2002): Auswahlverfahren für Endlagerstandorte. Empfehlung des Arbeitskreises Auswahlverfahren Endlagerstandorte, Köln, online unter: [http://www.bfs.de/SharedDocs/Downloads/BfS/DE/berichte/ne/langfassung-abschlussbericht-akend.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=1](http://www.bfs.de/SharedDocs/Downloads/BfS/DE/berichte/ne/langfassung-abschlussbericht-akend.pdf?__blob=publicationFile&v=1).

Bacot, Hunter/Bowen, Terry/Fitzgerald, Michael R. (1994): Managing the solid waste crisis: exploring the link between citizen attitudes, policy incentives, and siting landfills. In: Policy Studies Journal, Bd. 22, 229-244.

Bergmans, Anne (2010): International Benchmarking of Community Benefits Related to Facilities for Radioactive Waste Management. Report commissioned by EDRAM, NIROND, Bd. 1.

- Bergmans, Anne/Kos, Drago/Simmons, Peter/Sundqvist, Göran (2015): The participatory turn in radioactive waste management: Deliberation and the social-technical divide. In: Journal of Risk Research, Bd. 18, Nr. 3, 347-363.
- Blowers, Andrew (1999): Nuclear waste and landscapes of risk. In: Landscape Research, Bd. 24, Nr. 3, 241-265.
- Brans, Marleen/Ferraro, Gianluca/von Estorff, Ulrik (2015): The OECD Nuclear Energy Agency's Forum on Stakeholder Confidence, radioactive waste management and public participation: A synthesis of its learnings and guiding principles European Commission, Joint Research Centre, online unter: <http://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC97499>.
- Brunnengräber, Achim (2015): Ewigkeitslasten. Die „Endlagerung“ radioaktiver Abfälle als soziales, politisches und wissenschaftliches Projekt, edition sigma in der Nomos Verlagsgesellschaft, Baden Baden.
- Brunnengräber, Achim/Di Nucci, Maria Rosaria/Häfner, Daniel/Isidoro Losada, Ana María (2014): Nuclear Waste Governance – ein wicked problem der Energiewende. In: Brunnengräber, Achim/Di Nucci, Maria Rosaria (Hrsg.) (2014): Im Hürdenlauf zur Energiewende. Von Transformationen, Reformen und Innovationen, Springer VS, Wiesbaden, 389-399.
- Brunnengräber, Achim/Di Nucci, Maria Rosaria/Isidoro Losada, Ana María/Mez, Lutz/Schreurs, Miranda A. (Hrsg.) (2015): Nuclear Waste Governance. An International Comparison. Energiepolitik und Klimaschutz. Energy Policy and Climate Protection, Springer VS.
- Carnes, Sam A./Copenhagen, Emily D./Sorensen, John H./Soderstrom, E. Jonathan/Reed, J.H./Bjornstad, David J./Peelle, Elizabeth B. (1983): Incentives and Nuclear Waste Siting: Prospects and Constraints. In: Energy Systems and Policy, Bd.7, Nr. 4, 324-351.
- Claro, Edmundo (2007): Exchange Relationships and the Environment: The Acceptability of Compensation in the Siting of Waste Disposal Facilities. In: Environmental Values, Bd. 16, Nr. 2, 187-208.
- Dear, Michael (1992): Understanding and overcoming the NIMBY syndrome. In: Journal of the American Planning Association, Bd. 58, Nr. 3, 288-302.
- Devine-Wright, Patrik (2011): Public engagement with large-scale renewable energy technologies: breaking the cycle of NIMBYism. In: Wiley Interdisciplinary Reviews: Climate Change, Bd. 2, Nr. 1, 19-26.
- Di Nucci, Maria Rosaria (2016): NIMBY oder IMBY: Akzeptanz, Freiwilligkeit und Kompensationen in der Standortsuche für die Endlagerung radioaktiver Abfälle. In: Brunnengräber, Achim (Hrsg.) (2016): Problemfälle Endlager. Gesellschaftliche Herausforderungen im Umgang mit Atommüll, edition sigma.
- Eurobarometer (2008): Attitudes Towards Radioactive Waste. Special Eurobarometer, Bd. 297, European Commission.
- Frey, Bruno S./Oberholzer-Gee, Felix (1997): The Cost of Price Incentives: An Empirical Analysis of Motivation Crowding-Out. In: The American Economic Review, Bd. 87, Nr. 4, 746-755.
- Frey, Bruno S./Oberholzer-Gee, Felix/Eichenberger, Reiner (1996): The Old Lady Visits Your Backyard: A Tale of Morals and Markets. In: Journal of Political Economy, Bd. 104, Nr. 6, 1297-1313.



- Gallagher, Louise/Ferreira, Susana/Convery, Frank (2008): Host community attitudes towards solid waste landfill infrastructure: Comprehension before compensation. In: *Journal of Environmental Planning and Management*, Bd. 51, Nr. 2, 233-257.
- Häfner, Daniel (2016): Screening der Akteure im Bereich der Endlagerstandortsuche für hoch radioaktive Reststoffe in der Bundesrepublik Deutschland- Das „Who is who“ eines sich verändernden Konfliktfeldes (ENTRIA-Arbeitsbericht 04). Berlin.
- Jenkins-Smith, Hank/Kunreuther, Howard (2001): Mitigation and Benefits Measures as Policy Tools for Siting Potentially Hazardous Facilities: Determinants of Effectiveness and Appropriateness. In: *Risk Analysis*, Bd. 21, Nr. 2, 371-82.
- Knight, Sam (2009): How two Swedish towns vied for nuclear waste. *Financial times magazine*.
- Kojo, Matti/Richardson, Phil (2014): The use of community benefits approaches in the siting of nuclear waste management facilities. In: *Energy Strategy Reviews*, Bd. 4, 34-42.
- Kojo, Matti/Kari, Mika/Litmanen, Tapio (2012): Nuclear community considering threats and benefits of final disposal. Local opinions regarding the spent nuclear fuel repository in Finland. In: *International Journal of Environmental Technology and Management*, Bd. 15, Nr. 2, 124-145.
- Kunreuther, Howard/Easterling, Douglas (1996): The Role of Compensation in Siting Hazardous Facilities. In: *Journal of Policy Analysis and Management*, Bd. 15, 601-662.
- Kunreuther, Howard/Easterling, Douglas/Desvousges, William/Slovic, Paul (1990): Public attitudes toward siting a high-level nuclear waste repository in Nevada. In: *Risk Analysis*, Bd. 10, Nr. 4, 469-484.
- Lehtonen, Markku (2010): Deliberative decision-making on radioactive waste management in Finland, France and the UK: influence of mixed forms of deliberation in the macro discursive context. In: *Journal of Integrative Environmental Sciences*, Bd. 7, Nr. 3, 175-196.
- Lehtonen, Markku (2015): Megaproject Underway. Governance of Nuclear Waste Management in France. In: Brunnengräber, Achim et al (Hrsg.) (2015): *Nuclear Waste Governance. An International Comparison*, Springer VS, Wiesbaden, 117-138.
- Litmanen, Tapio/Kojo, Matti/Kari, Mika (2010): The Rationality of Acceptance in a Nuclear Community. Analyzing Residents' Opinions on the Expansion of the SNF Repository in the Municipality of Eurajoki, Finland. In: *International Journal of Nuclear Governance, Economy and Ecology*, Bd. 3, Nr. 1, 42-58.
- NDA (2007): *Managing Radioactive Waste Safely: Literature Review of International Experiences of Community Partnerships*. Nuclear decommissioning Authority, online unter: [http://www.nda.gov.uk/documents/upload/TN-17086-Managing-Radioactive-Waste-Safely-Literature-Review-of-International-Experiences-of-Partnerships-pdf-version\\_v1.pdf](http://www.nda.gov.uk/documents/upload/TN-17086-Managing-Radioactive-Waste-Safely-Literature-Review-of-International-Experiences-of-Partnerships-pdf-version_v1.pdf).
- NEA (2009): Partnering for long-term management of radioactive waste – overview of evolution and current practice in twelve countries. Nuclear Energy Agency, OECD, online unter: <https://www.oecd-neo.org/rwm/docs/2009/rwm-fsc2009-2.pdf>.
- Radkau, Joachim (2011): Eine kurze Geschichte der deutschen Antiatomkraftbewegung. In: *Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ)*, Bd. 61, Nr. 46-47, 7-15.
- Renn, Ortwin (2011): Wissen und Moral – Stadien der Risikowahrnehmung. In: *Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ)*, Bd. 61, Nr. 46-47, 3-7.
- Richardson, Phil J. (2010): *Community Benefits and Geological Disposal: An International Review*. Galson Sciences Limited, online unter: [http://www.westcumbriamrws.org.uk/documents/140-Community\\_Benefits\\_International\\_Review\\_by\\_Galson\\_Sciences.pdf](http://www.westcumbriamrws.org.uk/documents/140-Community_Benefits_International_Review_by_Galson_Sciences.pdf).

Willmann, Sebastian/Schmidt, Philipp (2016): Das Konzept der Freiwilligkeit bei der Entscheidung über einen Endlagerstandort – eine philosophische und rechtswissenschaftliche Betrachtung. In: Smeddinck, Ulrich/Kuppler, Sophie/Chaudry, Saleem (Hrsg.) (2016): Inter- und Transdisziplinarität bei der Entsorgung radioaktiver Reststoffe.

Wolsink, Maarten (2007): Wind power implementation: The nature of public attitudes: Equity and fairness instead of ‚backyard motives‘. In: Renewable & Sustainable Energy Reviews, Bd. 11, Nr. 6, 1188-1207.

## Anmerkungen

1 Teile dieses Beitrags wurden bei der Drei-Länder-Tagung „Regionalismus in einer entgrenzten Welt“ der Deutschen Vereinigung für Politische Wissenschaft (DVPW), der Österreichischen Gesellschaft für Politikwissenschaft (ÖGPW) und der Schweizerischen Vereinigung für Politische Wissenschaft (SVPW) Ende September 2016 in Heidelberg vorgelegt und diskutiert.

2 [http://www.bi-luechow-dannenberg.de/?page\\_id=13281](http://www.bi-luechow-dannenberg.de/?page_id=13281).

Dr. Dieter Kostka

## **Bürgerbeteiligung bei der Endlagersuche für Atommüll – Ein externer Blick unabhängiger Mediationsexpert\*innen**

*Aus Sicht einer Expert\*innengruppe aus zwei Mediationsverbänden wurde bei der Kommission zur Lagerung hoch radioaktiver Abfallstoffe von Beginn an u. a. die erforderliche Zeit unterschätzt, um ihren gesetzlichen Auftrag auch in von allen Mitgliedern gemeinsam getragene Ziele zu verwandeln. Das erschwerte die Kommissionsarbeit unnötig, sodass es zwar ein Paket von Beteiligungsveranstaltungen gab und noch weiter geben wird, aber nach wie vor kaum Vertrauen in den politischen Prozess. Diese Entwicklung war vorhersehbar und vermeidbar.*

### **Anlass und Entstehung der Expert\*innengruppe**

Am 23. Juli 2013 unterschrieb Bundespräsident Gauck das „Gesetz zur Suche und Auswahl eines Standorts für ein Endlager für Wärme entwickelnde radioaktive Abfälle und zur Änderung anderer Gesetze (Standortauswahlgesetz – StandAG)“. Dieses Gesetz war mit einer ungewöhnlich breiten 5-Parteien-Mehrheit (damals noch mit der FDP) im deutschen Bundestag beschlossen worden; dagegen hatte sich nur die Fraktion „Die Linke“ ausgesprochen. Entsprechend wurde es vor dem Hintergrund der vorangegangenen jahrzehntelangen Kontroversen um das Endlagerthema als bahnbrechender Konsens gefeiert. Gleichwohl war das Gesetz von Anfang an höchst umstritten, wenn man das Augenmerk nicht nur auf die Abgeordneten des Deutschen Bundestags, sondern auf die gesamtgesellschaftliche Debatte richtet. Insbesondere innerhalb der Umweltbewegung konnte – und kann bis heute – von einem Konsens keine Rede sein. Dabei war man sich im Ziel durchaus einig gewesen: Alle Seiten wünschten angeblich einen wirklichen Neuanfang

Parteiübergreifende  
Zustimmung zum  
StandAG

bei der Suche nach der bestmöglichen Lagerstätte für Atom Müll. Die Rede war von einem breiten gesellschaftlichen Konsens mit umfassender Bürgerbeteiligung, der angestrebt werden sollte, und nunmehr einer „weißen Landkarte“ als Basis für die erneute Standortsuche. Dazu muss man wissen, dass es ein ähnliches Unterfangen knapp 15 Jahre zuvor mit dem sogenannten „AkEnd“ (Arbeitskreis Auswahlverfahren Endlagerstandorte) schon einmal gegeben hatte. Dieser war ein unabhängiger Arbeitskreis des deutschen Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (BMU, heute BMUB) gewesen, der von 1999-2002 versucht hatte, erstmals wissenschaftlich fundierte Kriterien statt politischer für die Suche nach einem Endlagerstandort für radioaktiven Abfall aufzustellen. Sein Abschlussbericht enthielt fünf geowissenschaftliche Ausschlusskriterien, mehrere geo- und sozialwissenschaftliche Abwägungskriterien und einen Hinweis auf die Notwendigkeit von Bürgerbeteiligung sowie der untertägigen Erkundung von mindestens zwei Standorten. Insbesondere empfahl der AkEnd, vor der Formulierung eines Gesetzes eine zweijährige gesellschaftliche Debatte über das richtige Such- und Auswahlverfahren zu führen. Die Ergebnisse des AkEnd wurden indes bis heute nicht umgesetzt. Anstelle der zweijährigen gesellschaftlichen Debatte wurde die Öffentlichkeit zunächst vom BMU zu einem dreitägigen „Forum Standortauswahlgesetz“ eingeladen, das 2013 zeitlich zwischen der ersten und der zweiten Lesung des im Entwurf schon fertigen neuen Standortauswahlgesetzes platziert wurde und jedem Teilnehmer auf Wunsch maximal fünf Minuten Redezeit einräumte. Die meisten Umweltverbände und Anti-Atom-Initiativen lehnten die Teilnahme an diesem Forum des BMU deshalb allerdings als völlig unzureichende „Beteiligungs-Simulation“ ab (vgl. Ueberhorst 2015), sodass es ohne Beisein einer der sowohl inhaltlich wie zahlenmäßig bedeutendsten Konfliktparteien stattfand.

AkEnd als  
Vorgänger des  
StandAG

In dieser Phase richteten zwei langjährig erfahrene und selbst in der Umweltbewegung aktive MediatorInnen im Mai 2013 einen offenen Brief an den damaligen Bundesumweltminister Altmaier (CDU) mit der zentralen Bitte, doch zuerst „in einem ergebnisoffe-

Bildung einer  
Expertengruppe aus  
Mediatoren

nen Dialog gemeinsam mit den Akteuren der Zivilgesellschaft ein einvernehmliches Suchverfahren zu entwickeln“, das von allen gesellschaftlichen Kräften im Konsens getragen wird, und solange die Entscheidung über das Gesetz zurückzustellen, anstatt umgekehrt vorzugehen. Der Appell blieb bei den meisten Bundestagsabgeordneten ohne Resonanz, dafür bildete sich um die Verfasser des o.g. offenen Briefs eine mediationsverbandsübergreifende „Expert\*innengruppe zum Thema Bürgerbeteiligung bei der Suche nach einer sicheren Lagerung für Atommüll“, die aus zunächst sechs, später sieben Mediatorinnen und Mediatoren bestand, welche den Prozess der Standortauswahl unter dem Gesichtspunkt öffentlichen Konfliktmanagements eigeninitiativ fachlich begleiten wollte. Die Mitglieder dieser Expert\*innengruppe bilden ein breites disziplinäres Spektrum ab (Politik-, Rechts- und Verwaltungswissenschaften, Psychologie, Pädagogik, Stadtplanung) und sind überwiegend in der Fachgruppe „Planen und Bauen“ des Bundesverbands Mediation und/oder im Förderverein Mediation im öffentlichen Bereich (FMöB) organisiert. Ich vertrete in dieser Expert\*innengruppe den FMöB; der folgende Bericht enthält jedoch auch eine ganze Reihe vorläufiger subjektiver Bewertungen meinerseits und stellt daher ausschließlich meine persönliche Meinung dar – ich spreche hier, wenn es nicht ausdrücklich anders gekennzeichnet ist, nicht für die ganze Gruppe.

## Das Standortauswahlgesetz

Vier  
Hauptbestandteile  
des StandAG

Das schließlich verabschiedete Gesetz enthielt als Hauptbestandteile:

- a) die Einrichtung und Zusammensetzung einer „Kommission Lagerung hoch radioaktiver Abfallstoffe“, die die Aufgabe bekam, bis zum 31.12.2015 mit mindestens einer Zweidrittelmehrheit ihrer Mitglieder einen Bericht mit Empfehlungscharakter zur „Vorbereitung des Standortauswahlverfahrens“ an den Deutschen Bundestag zu liefern; diese Frist darf nur einmal um sechs Monate verlängert werden. Die Kommission darf gegebenenfalls auch Vorschläge zur Änderung

des StandAG unterbreiten; das Standortauswahlverfahren selbst beginnt erst nach Abschluss der Kommissionsarbeit.

- b) Zuständigkeitsregelungen: Das Bundesamt für Strahlenschutz (BfS) wurde zum Vorhabenträger des Standortauswahlverfahrens bestimmt; Regulierungsbehörde soll ein neu zu errichtendes „Bundesamt für kerntechnische Entsorgung“ (BfE) als selbständige Bundesoberbehörde im Geschäftsbereich des BMUB werden.
- c) Regelungen zur Behörden- und Öffentlichkeitsbeteiligung während des Standortauswahlverfahrens, welche frühzeitig und transparent erfolgen soll, und zu den Kosten desselben.
- d) Ausführliche Vorschriften zum grundlegenden Verfahren bei der Standortauswahl einschließlich der letztlichen Standortentscheidung und einigen Spezialregelungen zum Salzstock Gorleben in Niedersachsen als „bestehendem Erkundungsstandort“.

Ich erkannte bereits unmittelbar nach der Lektüre des verabschiedeten Gesetzes drei Probleme, die den gesamten Standortauswahlprozess als kaum auflösbare Starthypothek überschatten sollten:

Drei Probleme des  
Standortauswahl-  
prozesses

- Auf eine Verständigung aller Konfliktparteien auf Augenhöhe über die Art und Weise der Konfliktlösung wurde von vornherein absichtlich verzichtet zugunsten einer Verständigung lediglich der im Bundestag vertretenen politischen Parteien und der von ihnen geführten Regierungen. Das leistet – in der Terminologie des renommierten Konfliktexperten Friedrich Glasl (dazu nachher noch mehr) – intensiven neuen Positionskämpfen, wenn nicht gar Systemveränderungskonflikten, Vorschub (vgl. Kostka 2010: 366f., nach Glasl 1997).
- Wesentliche Weichen würden durch die Kommission gestellt werden, weswegen die Rahmenbedingungen ihrer Arbeit und ihre personelle Zusammensetzung grundlegende Erfolgsfaktoren sein würden (vgl. Kostka 2013). Hierbei schätzte ich allein den gesetzlich gedeckelten Zeitbedarf für die Kom-

missionsarbeit als erkennbar illusorisch ein und befürchtete zudem bei der Auswahl der Kommissionsmitglieder eine zu schwache Berücksichtigung des Konsens- bzw. Versöhnungsgedankens.

- Die Öffentlichkeitsbeteiligung sollte trotz gegenteiliger Absicht erst in einem Stadium beginnen, wo sie im Hinblick auf die Dynamik der großenteils historisch gewachsenen Grundkonflikte nicht mehr viel ausrichten, sondern absehbar nur noch mehr oder weniger kosmetische Detailänderungen zum Gegenstand haben kann. Sie ist insofern von vornherein faktisch geplante Kapazitätsverschwendung, mit der Gefahr noch kontraproduktiv zu wirken, sobald größere Teile der Öffentlichkeit das einmal erkennen.

Ich war daher schon skeptisch, doch es sollte noch schlimmer kommen.

## **Einrichtung der „Kommission Lagerung hoch radioaktiver Abfallstoffe“**

Kurz vor der Bundestagswahl im September 2013 führten zwei Mitglieder unserer Expert\*innengruppe ein Gespräch mit höheren Beamt\*innen des Bundesministeriums, die für Öffentlichkeitsbeteiligung und Endlager-Standortsuche zuständig waren, um auf unsere Expertise aufmerksam zu machen. Wir stießen auf großes Verständnis und Interesse für unsere Sichtweisen und wurden ermutigt, diese publik zu machen, weil wir als Verbandsvertreter\*innen unabhängiger das Wort ergreifen könnten, als es in einem Ministerium möglich ist. Daraufhin brachten wir das Selbstverständnis unserer AG zu Papier und verbreiteten es.

Die Zeit von Oktober 2013 bis April 2014 war geprägt von zähen Kontroversen über die personelle Zusammensetzung der Kommission. Hier wurde die sechs-monatige gesetzliche Verlängerungsoption für die Kommissionsarbeit schon verbraucht, bevor die Kommission ihre Arbeit endlich am 22. Mai 2014 aufnehmen konnte.

Kontroverse um  
Kommissions-  
zusammensetzung

Das Gesetz schrieb 33 Kommissionsmitglieder vor: je zwei Vertreter\*innen der Wirtschaft, der Umweltverbände, der Gewerkschaften und der Religionsgemeinschaften sowie acht Vertreter\*innen der Wissenschaft als stimmberechtigte Mitglieder. Dazu kamen ohne Stimmrecht je acht Vertreter\*innen des Bundestags und der Landesregierungen; der oder die Kommissions-Vorsitzende war das 33. Mitglied. Bei der Kommissionsbesetzung gab es drei nennenswerte Probleme:

Drei Probleme bei  
der Kommissions-  
besetzung

- Einigen Mitgliedern, nämlich den meisten Wissenschaftler\*innen und den beiden Gewerkschaftsvertreter\*innen, wurde seitens der Umweltgruppen für ihre Rolle unangemessen große Wirtschaftsnähe vorgeworfen, andere lösten Verwunderung aus, weil sie bis dato bei der Thematik nicht als besondere Protagonisten ihrer entsendenden Organisation bekannt waren. Letztlich mussten aber alle akzeptiert werden.
- Auf die von der CDU/CSU als Kommissionsvorsitzende vorgeschlagene Ex-Umwelt-Staatssekretärin Ursula Heinen-Esser (CDU) mochte sich die SPD zunächst nicht einlassen. Weil CDU und CSU aber auf ihr bestanden, einigte man sich schließlich darauf, den ebenfalls Ex-Umwelt-Staatssekretär Michael Müller (SPD) gleichermaßen zum Vorsitzenden zu machen. Weil das Gesetz aber nur eine Person für den Vorsitz vorsah, vereinbarte man, dass sich die beiden Personen im Vorsitz abwechseln sollten. Betrachtet man dazu noch die spätere praktische Kommissionsarbeit, ist das im Grunde Rechtsbeugung: Denn diese an sich schon, gelinde gesagt, spitzfindige Vereinbarung wurde in den Kommissionssitzungen allenfalls formal eingehalten, faktisch aber immer wieder missachtet: Oft waren beide Vorsitzenden zugleich anwesend und ergriffen auch beide das Wort. Doch wo kein Kläger, da kein Richter: Im Eifer der Debatten fiel das zumeist nicht auf und störte niemanden mehr ernsthaft. Diese normative Kraft des Faktischen fand später sogar Eingang in den Kommissionsabschlussbericht, wo auf Seite 18 in offenem Wider-



spruch zum Gesetzeswortlaut plötzlich stillschweigend von 34 Kommissionsmitgliedern und zwei Vorsitzenden die Rede ist.

- Beinahe gescheitert wäre das Zustandekommen der Kommission indes an der monatelangen Weigerung aller Umweltverbände und -gruppen, in dieser Kommission mitzuarbeiten und dafür zwei Mitglieder zu benennen. Dies erfordert eine nähere Betrachtung.

Weigerungsgründe  
diverser Umwelt-  
gruppierungen

Greenpeace lehnte auf der Basis einer elaborierten Stellungnahme die Mitarbeit in der Kommission unter den gegebenen Rahmenbedingungen grundsätzlich ab. Viele andere Umweltgruppierungen formulierten gemeinsam eine Reihe ausführlich begründeter Voraussetzungen, die gewährleistet sein müssten, damit für sie eine konstruktive Mitarbeit in der Kommission möglich und im Hinblick auf die Sachproblematik zweckdienlich wäre. Diese Voraussetzungen berücksichtigten sogar, sozusagen als vertrauensbildendes Entgegenkommen an die Politik, deren dringenden Wunsch, nicht erst wieder das StandAG zu ändern. Auch der BUND als größter Umweltverband vertrat zunächst eine ablehnende Haltung. Der Deutsche Naturschutzring als Dachverband veranstaltete daraufhin im März 2014 eine breit angelegte Tagung, bei der ausgelotet werden sollte, ob und ggf. wie man sich hier noch einigen könnte; unsere AG war auch anwesend. Auf dieser Tagung kam es zu ein paar Annäherungen, aber nicht zum Durchbruch. Insbesondere Politiker\*innen von SPD und Bündnis90/DIE GRÜNEN drängten die Umweltverbände vehement, sich doch auf eine Mitarbeit in der Kommission einzulassen, und das auch recht bald, weil die gesetzlich vorgeschriebene Zeit wegläufe. Die SPD-Staatssekretärin im BMUB appellierte sogar, doch „einfach mal Vertrauen zu haben“, was großes Kopfschütteln im Saal auslöste. Wir wiesen darauf hin, dass Lösungen derart komplexer Probleme einen direkten, verständigungsorientierten Dialog vor allem auch über die Art und Weise des Dialogs brauchen und so ein Dialog wiederum Zeit braucht – Gesetz hin oder her –, was wir danach noch in einem offenen Brief darlegten. Erstaunlich war für mich, dass einige maßgebliche Politiker – so

mein subjektiver Eindruck – ehrlich davon überzeugt zu sein schienen und trotz aller anderweitigen Argumente auch blieben, dass sie auf einem guten und realistischen Weg seien. Für sie war die Frage von ausreichend Zeit für vorgeschalteten Dialog im Hinblick auf die gesetzlich vorgegeben Fristen im Zweifel zweitrangig. Es käme nur darauf an, dass die Umweltverbände bei der Frage der Mitarbeit in der Kommission alsbald einlenkten. Letztlich erwuchs aus der Tagung ein gemeinsamer Entschließungsantrag der Bundestagsfraktionen von CDU/CSU, SPD und Bündnis90/DIE GRÜNEN, der einige Absichtserklärungen enthielt zum Beispiel bezüglich breiter Öffentlichkeitsbeteiligung, der Veränderbarkeit des StandAG und des Strebens nach Konsens in der Kommissionsarbeit.

Insbesondere hinsichtlich des Konsensstrebens in der Kommissionsarbeit blieb es leider weitgehend bei den Absichtserklärungen, gleichwohl entfalteten sie Wirkung: Der BUND entschied in seinem sogenannten „Gesamtrat“, nun doch ein Mitglied in die Kommission zu entsenden, und auch die Deutsche Umweltstiftung delegierte ein Mitglied, so dass die Kommission dann am 22. Mai 2014 ihre Arbeit doch noch aufnehmen konnte. Die Akzeptanz als gemeinsame Repräsentant\*innen der Umweltverbände wurde diesen beiden Kommissionsmitgliedern aus den Reihen der Umweltverbände zwar vielfach abgesprochen, das Interesse, die gesamte Umweltbewegung „mitzunehmen“ und nicht nur die beiden in der Kommission vertretenen Organisationen einzubinden, erlahmte aber sogleich merklich – anscheinend wirkte allein die rein technisch-formale Arbeitsfähigkeit einer Kommission auf die deutsche Bundespolitik bereits beruhigend.

Kommissionsbeginn  
mit BUND und  
Deutscher  
Umweltstiftung

## **Laufende Arbeit der „Kommission Lagerung hoch radioaktiver Abfallstoffe“**

Die folgende Arbeitsphase der Kommission kann, von außen betrachtet, als eine Zeit des überwiegend orientierungsarmen Aktivismus bezeichnet werden: Sogleich wurden erst einmal Arbeitsgruppen gegründet, in die bestimmte Fragen delegiert wurden, z. B.

Orientierungsarmer  
Aktivismus prägt  
Frühphase

Fehlerhafter  
Beginn der  
Kommissionsarbeit

die der Öffentlichkeitsbeteiligung und die der Geologie. Die vielfältigen wohlmeinenden Warnungen, dass sich die Kommission zuallererst die Zeit nehmen müsse, zu sich selbst zu finden und ihren gesetzlichen Auftrag auch in von allen Kommissionsmitgliedern gemeinsam getragene Ziele zu verwandeln, wurden fast vollständig missachtet. Einzelne Kommissionsmitglieder, die versuchten, eine breite und stabile Arbeitsbasis herzustellen – solche gab es durchaus auch – drangen damit nicht durch: Hauptsache, rechtzeitig fertig werden! Die angestrebte „Konsensorientierung“ trieb solche Blüten, dass die Wirtschaftsvertreter\*innen in der Kommission sogar parallel Klagen gegen das StandAG angestrengt haben, also gegen das Fundament ihrer eigenen Kommissionsarbeit. Unterdessen beklagte sich die Kommission über unzureichende Unterstützung durch die Bundestagsverwaltung und erteilte Aufträge für die Entwicklung von Beteiligungskonzepten. Diese Konzepte und die Kommissions-AG Öffentlichkeitbeteiligung machten sich viele Gedanken ÜBER die Öffentlichkeit anstatt MIT der Öffentlichkeit und zur Durchführung einzelner Diskussionsveranstaltungen mit IRGEND-EINER Öffentlichkeit, aber nicht unbedingt der konfliktrelevanten. Unter anderem deswegen beendete eine externe Konfliktpertin, die von der Kommissions-AG Öffentlichkeitbeteiligung hinzugezogen war, wieder ihre Mitarbeit in der AG. Man kann dabei den Eindruck gewinnen, dass Öffentlichkeitsbeteiligung in der Arbeit der Kommission vom Mittel der Problemlösung zum Selbstzweck erhoben wurde – symptomatisch hierfür ist z. B. der Titel der Kommissions-Drucksache/AG5-4 vom 22.12.2015. Er lautet: „Grundsätze für den Umgang mit Konflikten im partizipativen Suchverfahren“. Es sollte doch aber nicht in erster Linie um Konflikte in einem partizipativen Suchverfahren gehen, sondern umgekehrt um partizipative Suchverfahren in einem Konflikt! Partizipative Suchverfahren dürfen doch nur das untergeordnete Mittel für die nachhaltige Lösung der Endlager-Problematik sein. Wer dem nicht Rechnung trägt, verfehlt das Thema.

Partizipation nicht  
als Selbstzweck

Jörg Sommer wirft in einem seiner Beiträge zum ersten Band dieses Kursbuchs (2015a) die Frage auf: „Wer beteiligt wen?“ Dabei lenkt

er zu Recht den Blick darauf, dass sowohl Vorhabenträger als auch öffentliche Verwaltung und kritische Bürger in sich heterogen sind und es insofern von Bedeutung ist, wer genau im Rahmen von Bürgerbeteiligung welche Rolle einnimmt. Doch auch hier wird Bürgerbeteiligung in allen diskutierten Konstellationen wie üblich so verstanden, dass Bürger in irgendeiner Form von irgendwem beteiligt werden sollen. Die Herausforderung besteht dann eher technokratisch darin, diese Form möglichst klug zu wählen. Dass Bürger einfach sich beteiligen, ohne erst warten zu müssen, bis sie von jemandem formal dazu eingeladen werden, gerät auch hier nicht recht in den Blick. Bei diesem Verständnis von Bürgerbeteiligung indes besteht die Herausforderung ganz menschlich erst einmal darin, ZUzuhören statt bloß ANzuhören (Donat 2015: 328).

Flankiert wurde die Arbeit der Kommission noch durch zwei Reihen von der Kommission als solcher unabhängiger Fachtagungen unter ausdrücklichem Einbezug kritischer Umweltgruppen, bei denen sich vor allem das Land Niedersachsen hervortat (Niedersachsen – und hier wiederum insbesondere die derzeit amtierende Landesregierung aus SPD und Bündnis90/DIE GRÜNEN – hat nämlich als Heimat des „bestehenden Erkundungsstandorts“ Gorleben ein besonderes politisches Interesse an einer nachhaltig tragfähigen Lösung der Endlagerproblematik): Die eine Reihe fand in Regie des niedersächsischen Umweltministeriums statt, die andere in Regie der gerade in Konfliktfragen bundesweit renommierten Evangelischen Akademie Loccum, deren vorgesetzter Landesbischof übrigens selbst auch Mitglied in der Endlager-Kommission war. Bei den Tagungen der Evangelischen Akademie Loccum haben sich Mitglieder unserer Gruppe teilweise auch als Referent\*innen eingebracht und umgekehrt versucht, konstruktive Ideen, die dort entstanden sind (bisweilen auch unter Mitwirkung einzelner Kommissionsmitglieder), weiterzutragen. Mit der Zeit wurden aber auch diese Tagungen insbesondere von Umweltgruppierungen zunehmend als von ihren programmatischen Fragestellungen her zu „kommissionsfixiert“ kritisiert.

Ergänzende  
Fachtagungen

Unterschiedliche  
Handlungs-  
konsistenz der  
Konfliktparteien

Insgesamt entsteht für außen stehende Beobachter der Eindruck, dass von allen Konfliktbeteiligten die Politiker\*innen und Regierungsvertreter\*innen am wenigsten konsistent und überzeugend agierten. Da wurden angebliche politische Zwänge und Gewohnheiten immer wieder über die Sachfragen gestellt, zum Teil sogar im Widerspruch zu eigenen vorherigen Bekundungen oder Einsichten. Gleich wie man selber inhaltlich zur Atompolitik steht: Das Agieren sowohl der Atomindustrie-Vertreter als auch der Anti-Atom-Initiativen wirkte jeweils rationaler. Es scheint, als ob allein die Tatsache, dass es mit der Kommission nun vorübergehend ein Gremium gab, welches sich mit höchsten politischen Weihen irgendwie mit der Thematik befasste, in Politik, Regierungen und Massenmedien schon fast mit der Lösung des Gesamtproblems gleichgesetzt wird. Beispielfhaft deutlich wurde das in einem Schreiben der Staatssekretärin im BMUB an unsere AG vom Mai 2014, in welchem sie sich für unsere Anregungen bedankte und ansonsten auf die Kommission verwies – kein Anflug von Nachdenklichkeit, vielmehr hörte man zwischen den Zeilen geradezu einen Stein vom Herzen plumpsen: Problem erkannt – Gefahr gebannt??

Zustimmungs-  
anstatt  
Problemlösungs-  
orientierung

Verständlich wird das nur unter folgenden zwei Aspekten: Erstens vor dem Hintergrund, dass Politiker\*innen und politische Spitzenbeamten\*innen unter dem Druck stehen, ständig Zustimmung zu irgendwelchen Plänen und Vorschlägen organisieren zu müssen. Inwieweit das gelingt, daran werden sie hauptsächlich gemessen, und daran messen sie sich oft auch selbst – nicht so sehr daran, ob die Inhalte, für die sie die Zustimmung organisiert haben, auch wirklich nachhaltig das jeweilige Problem lösen. Und zweitens sind Politiker\*innen letztlich auch nur Menschen (vgl. Boettcher 2014): Eine Zustimmung erreicht zu haben, wirkt psychologisch auch dann erst einmal vorübergehend entlastend und beruhigend, wenn sie sich später als doch nicht tragfähig herausstellt. Da wird die medienwirksame Demonstration reiner Handlungsfähigkeit unbeachtet mit der tatsächlichen Konfliktlösung verwechselt. So erklärt sich, wie es sein kann, dass Politiker\*innen in heftigen Konflikten von Kritiker\*innen bisweilen sogar verbrecherischen Verhaltens

bezichtigt werden, während sie selbst davon überzeugt sind, ihrer Verantwortung bestmöglich gerecht geworden zu sein.

Diese Diskrepanz zwischen Selbst- und Fremdwahrnehmung wirkt in komplexen Konflikten zusätzlich eskalierend. Und nur wenn man mitten in der wechselseitigen Empörung innehält und einen Perspektivwechsel versucht, kann man dieser Dynamik entrinnen – die Bibel nennt das „Umkehr“. Wenn man das nicht alleine schafft, können professionelle Konfliktvermittler\*innen genau dabei helfen, aber erst einmal muss man das erkennen und dann ernsthaft wollen. Die Kommission scheint diesen Schritt zumindest in ihrer Mehrheit leider nicht getan zu haben. Ihre Unterwerfung unter die Restriktionen des klassischen Kommissionsformats, innerhalb dessen für wesentliche praktische Elemente konsensorientierter Diskussion kein Platz ist, hat das zusätzlich erschwert. Am Ende der Kommissionsarbeit stellt man nun fest, dass die Sachprobleme zu einem erklecklichen Teil trotzdem nicht verschwunden und die Konflikte vielleicht sogar noch größer geworden sind – was leider vorhersehbar war.

Perspektivwechsel  
mehrheitlich nicht  
gelingen

## **Ausblick: Nach der Kommission ist vor dem Konflikt**

Unter Ausschöpfung der sechsmonatigen gesetzlichen Verlängerungsoption bis Juni 2016 (wo auch gleich wieder eine Tagung in Loccum stattfand) wurde auf „Teufel-komm-raus“ ein Abschlussbericht zusammengeschustert, der formal den Buchstaben des Gesetzes genügt, inhaltlich aber mehr Fragen aufwirft als Antworten bietet.

Erzwungener  
Abschlussbericht

Die angekündigte Öffentlichkeitsbeteiligung zum Kommissionsbericht hat bis zur Beendigung der Kommissionsarbeit nicht stattgefunden. Es gab lediglich am 29./30. April 2016 eine Veranstaltung, auf der die Kommission „Kernbotschaften“ auf der Basis ihres damaligen, noch recht unfertigen und kontroversen Arbeitsstands präsentierte und zur Diskussion stellte. Diese „Kernbotschaften“ waren zum Teil so trivial gewählt, dass man sie sich hätte auch selbst ausdenken können, ohne dazu die Arbeit einer Kommission

Fehlende  
Öffentlichkeits-  
beteiligung zum  
Kommissionsbericht

gebraucht zu haben (drei Beispiele: „Endlagerung ist nicht nur eine technische Herausforderung“, „Die Akzeptanz von Konflikten ist Voraussetzung für deren Deeskalation“, „Kernenergie berührt unser Verständnis von technischem Fortschritt“).

Diverse  
Sondervoten

Es gab sechs Sondervoten zum Abschlussbericht (vom BUND, den Wirtschaftsvertretern, einem Wissenschaftler, zwei Bundesländern und einer Bundestagsfraktion) – im Klartext: Diese lehnen das Kommissionsergebnis in der vorliegenden Form ab. Das Konsensziel wurde demnach bei weitem verfehlt, und das allein innerhalb der Kommission, geschweige denn in der Gesellschaft.

Zuhören statt  
Anhören

Unsere Gruppe von Mediationsexpert\*innen hat ihre abschließende Einschätzung der Kommissionsarbeit in einem weiteren offenen Brief dargelegt, der auch als Drucksache der Kommissions-Arbeitsgruppe 1 veröffentlicht wurde.<sup>1</sup> Summa summarum sind wir von einer gesellschaftlichen Befriedung dieses Jahrhundertkonflikts nach wie vor weit entfernt, m. E. sogar wieder weiter, als wir es 2012 schon waren. Vielleicht wird man ja aber im weiteren Verlauf doch noch erkennen, dass Anhören nicht reicht und man um Zuhören nicht herumkommt, siehe oben – das hätte man allerdings auch schon zu Beginn der Kommissionsarbeit wissen können.

Potenzial für  
Systemveränderungs-  
konflikte

Offensichtlich sind neben den sicherheitsfachlichen Meinungsverschiedenheiten („Reibungen“ in der Terminologie Friedrich Glasls zur „Reichweite der Konfliktbemühungen“) die Positionskämpfe vor allem zwischen Atomindustrie und Umweltgruppierungen. Die jahrzehntelange objektive Unfähigkeit der Politik, so einen gesellschaftlichen Konflikt nachhaltig tragfähig zu lösen – was ihre ureigenste Aufgabe wäre; genau dafür gibt es sie – bietet aber auch den Boden für Systemveränderungskonflikte nach Glasl. Mit „System“ ist dabei nicht die jeweilige Couleur des politischen Systems gemeint, sondern die überkommenen Spielregeln der Konfliktbearbeitung. Systemveränderungskonflikte sind demnach solche, bei denen mindestens eine der Hauptkonfliktparteien diese Spielregeln hinterfragt und nicht mehr bereit ist, sie unverändert zu akzeptieren. Wahrscheinlich ist die klassische Bundestagskommission nicht das

geeignete Format für Konflikte solchen Kalibers. Jetzt spätestens, wo am Ende ihrer Arbeit immer noch kein Durchbruch erzielt ist, müsste man innehalten, die bisherige Arbeit breit(!) gesellschaftlich analysieren und gemeinsam ganz neue Wege beschreiten – das wäre dann eine Systemveränderung im obigen Sinne. Oder wie es Bertolt Brecht so trefflich formulierte: „Wer A sagt, muss nicht unbedingt auch B sagen. Er kann auch erkennen, dass A falsch war.“ Dass das keine Schwäche sein muss, sondern im Gegenteil eine Stärke sein kann, dieses Bewusstsein muss erst noch wachsen, hartnäckig eingefordert und geduldig gepflegt werden, erst recht angesichts des Widerstands mächtiger Interessengruppen und des jederzeit drohenden Verrisses durch die Presse.

Wenn man dagegen aus Angst vor der Veränderung gewohnter und lange eingeübter Handlungsroutrinen lieber sein Problem behält, kommt man selbst mit Mediation nicht weit, denn die setzt gerade voraus, dass man sich ernsthaft und auf Augenhöhe einigen will. Es gibt daher sogar ernstzunehmende Stimmen, die generell davor warnen, sich bei solchen Konflikten auf mediative Verfahren einzulassen, weil die Gefahr viel zu groß sei, dass man dadurch „strategisch eingebunden“ (vgl. Wilk & Sahler 2014; und ähnlich Wagner 2013), also instrumentalisiert, manipuliert und letztlich sogar effektiver entmachtet wird, als dies mit Repression möglich wäre.

Tragisch ist, dass die ganzen Schwierigkeiten, denen die Kommission begegnet ist, von vornherein vorhersehbar waren, wenn man etwas von öffentlichem Konfliktmanagement versteht, und auch vorhergesagt worden sind: Scheitern wäre auch billiger möglich gewesen. Und dann wundert man sich enttäuscht oder gar entsetzt, dass viele Bürger immer noch nicht zufrieden sind. Tragisch wäre weiterhin, wenn die Erkenntnisse aus der Kommissionsarbeit – vor allem die schmerzlichen – im politischen und medialen Alltag wieder untergehen, was bei den dort vorherrschenden Mechanismen leider eher wahrscheinlich als unwahrscheinlich ist. Dann könnte es gut sein, dass in einigen Jahren das Rad der guten Konfliktbearbeitung bei der Endlager-Thematik ein weiteres Mal für viel Geld neu erfunden wird.

Vorhersehbare  
Schwierigkeiten



Zunächst wird ein wichtiger Test aber darin bestehen, ob die Politik bei der Konstruktion und Zusammensetzung des vom Gesetz für die Zeit nach der Kommission vorgesehen „gesellschaftlichen nationalen Begleitgremiums“ bei der Auswahl der Personen erneut den Proporzgedanken über den Verständigungsgedanken stellen wird – mit den beschriebenen Folgen. Jetzt gibt es noch einmal die Möglichkeit, es anders zu machen – und wer nicht fühlen will, muss hören...

## Literatur

Boettcher, Sascha (2014): Blick auf Konflikte und Mediation aus der Sicht von Politik und Verwaltung. In: Besemer, Christoph et al. (Hrsg.): Politische Mediation. Prinzipien und Bedingungen gelingender Vermittlung in öffentlichen Konflikten. Arbeitshilfen für Selbsthilfe- und Bürgerinitiativen Nr. 47 der Stiftung Mitarbeit und der Werkstatt für Gewaltfreie Aktion, Baden. Bonn, 59-69.

Donat, Ulrike (2015): Gelingen ist überall oder Goldene Regeln zum Umgang mit Bürgerbeteiligung. In: Sommer, Jörg (Hrsg.): Kursbuch Bürgerbeteiligung, Bd. 1, Berlin, 328-346.

Glasl, Friedrich (1997): Konfliktmanagement. Ein Handbuch für Führungskräfte, Beraterinnen und Berater. 5. erw. Aufl., Bern/Stuttgart.

Kommission Lagerung hoch radioaktiver Abfallstoffe, Drucksache 194 (2016): 2. Bericht für die Kommission. Zentrale Botschaften der drei Workshops mit jungen Erwachsenen und Beteiligungspraktikern, Berlin.

Kostka, Dieter (2010): „Konfliktverdauung“: Hürden für den Einsatz von Mediation im öffentlichen Bereich. In: Niedostadek, André (Hrsg.): Praxishandbuch Mediation. Ansatzpunkte und Impulse für den öffentlichen Bereich. Stuttgart, 357-374.

Kostka, Dieter (2013): Keine Chance, substanziell mitzureden. Nachdruck eines Interviews durch Armin Simon am 26.08.2013 für den .ausgestrahlt-Rundbrief Nr. 21, 6, 2013, 5-6. anti-atom-aktuell, Bd. 25, Nr. 237, 13-14.

Sommer, Jörg (2015a): Bürgerbeteiligung – Wer beteiligt wen? In: Sommer, Jörg (Hrsg.): Kursbuch Bürgerbeteiligung, Bd. 1, Berlin, 61-80.

Sommer, Jörg (2015b): Eine Kommission lernt Beteiligen. In: Sommer, Jörg (Hrsg.): Kursbuch Bürgerbeteiligung, Bd. 1, Berlin, 384-394.

Ueberhorst, Reinhard (2015): Demokratische Atommüllpolitik oder Zustimmungsmanagement und simulierte gesellschaftliche Verständigung – eine kritische Wahrnehmung der Arbeit der StandAG-Kommission. Notizen/ Gedankenskizzen 6/2015 für einen Vortrag auf der Tagung „Atommüll ohne Ende, Teil 2“ am 20.6.2015.

Wagner, Thomas (2013): Die Mitmachfalle. Bürgerbeteiligung als Herrschaftsinstrument. Köln.

Wilk, Michael/Sahler, Bernd (Hrsg.) (2014): Strategische Einbindung. Von Mediationen, Schlichtungen, Runden Tischen... und wie Protestbewegungen manipuliert werden. Lich.

## Anmerkung

1 Der Brief wurde von der Kommission „Lagerung hoch radioaktiver Abfallstoffe“ als Drucksache K-Drs. / AG1-73 veröffentlicht und kann über den folgenden Link bezogen werden: [http://www.bundestag.de/blob/425832/61d77bb9cf3465b4f05f0f675c2400a8/drs\\_073-data.pdf](http://www.bundestag.de/blob/425832/61d77bb9cf3465b4f05f0f675c2400a8/drs_073-data.pdf)

## Atommüllendlagersuche und Zivilgesellschaft

*Im Endlagerbericht der Endlagerkommission kommt der Bürgerbeteiligung eine große Bedeutung zu. Es stellt sich die Frage, ob sie lediglich als ein Vehikel zur Herstellung von Akzeptanz bei den Betroffenen potenzieller Standorte funktionalisiert wird oder als demokratisches Instrument zur Teilhabe von Bürgern an wichtigen Entwicklungen dient. Denn es geht um die Einsicht, dass ein Standort nicht nur Risiken und Nachteile mit sich bringen kann, sondern auch Chancen eröffnet.*

### Zivilgesellschaft braucht Zufallsbürger

Zweifel an der  
Politik

Es wird dringend ein Standort für ein Atommüllendlager gesucht. Das bisher ins Auge gefasste Gorleben ist stark umstritten und politisch weitgehend „verbrannt“, was den Finten und Finessen der Atomindustrie und diverser Regierungen geschuldet ist. In der Bevölkerung der Bundesrepublik nimmt die Auffassung zu, dass sich Politik und Regierung über Interessen und Forderungen der BürgerInnen hinweg setzen, auch wenn diese eindeutig und lautstark vorgetragen werden. Auf den Entscheidungsebenen setzt sich die Einsicht allmählich durch, dass es sich gegen den Widerstand und die Ablehnung inakzeptabler Entscheidungen schwer regieren lässt – oder kontraproduktive Wahlergebnisse zu befürchten sind.

Partizipations-  
impulse

Man kann davon ausgehen, dass sich BürgerInnen vor allem dann in Planungs- und Entscheidungsprozesse einmischen wollen, wenn sie davon betroffen sind – oder dies annehmen. Andere Interventionen sind eher in politischen, ideologischen oder ethischen Einstellungen und Sichtweisen begründet. Sie sind meistens eher von temporärer Art und Dauer, vor allem wenn das Begehren mit einem kurzfristigen Zielhorizont verbunden ist.

Die Erfahrung zeigt, dass sich BürgerInnen kompetent und konstruktiv einmischen können, wenn die Sachverhalte offen liegen, die Zusammenhänge leicht ersichtlich und die prozessualen Vorgänge praktisch nachvollziehbar sind.

Beteiligungsprozesse bergen jedoch auch das Risiko, dass sich Leute, die ausgeprägte Partikularinteressen verfolgen, in den Prozess einbringen und damit die Mitwirkung anderer Interessenten verhindern oder stören.

Aktuell wird deshalb das Konzept der „Zufallsbürger“ diskutiert. Es bietet sich vor allem an, wenn die Planungsziele und damit verbundene Entscheidungen viele BürgerInnen tangieren, auch wenn sie nicht direkt betroffen sind.

Von der Atommüllendlagersuche sind voraussichtlich alle mehr oder weniger über die steuerliche Finanzierung oder über spezielle Gebühren, z. B. durch Aufschläge auf die Strompreise betroffen. Daraus resultiert die Forderung nach Mitwirkung an den einschlägigen Entscheidungsprozessen. Sie macht erforderlich, dass Informationen vorliegen und dies begründet die Forderung, dass alle Vorgänge weitgehend transparent sind.

Betroffenheit bei  
der Endlagersuche

Die Arbeitsergebnisse der parlamentarisch eingesetzten Endlagerkommission werden durch einen Bundestagsbeschluss besiegelt. Die Umsetzung dieses Beschlusses wird durch ein „Nationales Begleitgremium“ begutachtet, in dem Wissenschaftler, die „Zivilgesellschaft“ und bekannte vertrauenswürdige Personen vertreten sind. Inwiefern dieses Begleitgremium das Vertrauen der Öffentlichkeit gewinnen kann, hängt von der Berufung seiner Mitglieder ab, die durch parteipolitische Kalküle ausgewählt werden.

Endlagerkommission  
und Nationales  
Begleitgremium

Da bei der Atommüllendlagersuche zwar die Rahmenvorstellungen in einen langen Bericht münden, aber viele Unwägbarkeiten auftreten können, sind Kontrolle und Begleitung der Prozesse durch diese Beobachter notwendig. Andernfalls wird sich der wachsende Vertrauensverlust vieler BürgerInnen in die Weisheit politischen und wirtschaftlichen Handelns kaum umdrehen lassen.

#### Konzept des Zufallsbürgers

Die Idee des Zufallsbürgers, der aus einer großen Personenmenge durch eine Zufallsauswahl gefunden werden soll, beruht darauf, dass jeder theoretisch die Chance der Beobachtung der Vorgänge erhält. Das Konzept hat den Vorteil, dass rein zufällige Ansichten und Haltungen zu einer bestimmten Fragestellung Beachtung finden. Es kann also passieren, dass ausgewählte Personen sich die intendierte Fragestellung zuerst einmal erschließen müssen. Dies braucht kein Nachteil zu sein, denn Expertenwissen ist nicht vonnöten. Fraglich ist jedoch, ob sich Bürger bereitfinden werden, über einen langen Zeitraum aktiv am Prozess mitzuwirken. Eine Möglichkeit der Bindung ist die Bereitstellung einer Gratifikation, die sich nicht allein monetär darstellt, sondern auch ideell, z. B. in gesellschaftlicher Beachtung. Dies gehört zum Umgang mit der Frage, wie sich die „Zufallsbürger“ in den Augen einer kritischen Öffentlichkeit legitimieren können. Vielleicht haben sie auch Bedeutung bei der Aufgabe, eine „check and balance“-Funktion in dem Gremium wahrzunehmen.

Die Identifizierung von „Zufallsbürgern“ muss nachvollziehbaren Verfahren entsprechen, die einer möglichst großen Öffentlichkeit bekannt sind. Es muss sich dabei um methodologisch-wissenschaftlich anerkannte Verfahren handeln, um Kritik aus „Fachkreisen“ und „vorjustierten“ Interessengruppen weitgehend entgegen treten zu können. Die geringe Fallzahl schließt aus, dass es sich um eine repräsentative Auswahl handelt; es ist eben eine Zufallsauswahl, die sich daraus legitimiert, dass niemand ausgeschlossen wird. Aus der Menge aller potentiellen Teilnehmenden werden per Losentscheid einige Personen ausgewählt. Losens ist das beste Auswahlinstrument, da so am ehesten verhindert wird, dass sich „Trittbrettfahrer“ in das Karussell schwingen. Der „Zufallsbürger“ muss dabei folgende Kriterien erfüllen:

#### Kriterien für Zufallsbürger

- Deutsche Staatsbürgerschaft
- Interesse an der Problemlösung
- Bereitschaft aktiv an der Prozessbegleitung mitzuwirken.

Fachliche oder berufliche Kenntnisse sind keine Auswahlkriterien, weil es sich bei dem „Zufallsbürger“ um Personen handelt, die ihrem Erfahrungs- und Kenntnisstand, d. h. ihrem „gesunden Menschenverstand“ folgen. Man kann dies als Laienlogik apostrophieren. Durch diese „Findungskampagne“ wird das Thema Atom-müllendlagersuche gesellschaftlich breit gestreut und die Problematik der Vorgänge aufgezeigt.

Im anstehenden deutschen Endlagersuchverfahren ist angedacht, zunächst ein vorläufiges „Gesellschaftliches Begleitgremium“ in der Übergangsphase bis zur konkreten Realisierung des parlamentarisch beschlossenen Konzeptes einzusetzen. Bereits an dieser Stelle sollen Zufallsbürger zur Verfahrensabsicherung beteiligt werden. Für das spätere „Gesellschaftliche Begleitgremium“ werden zusätzliche Personen identifiziert. Da es sich um eine lange Tätigkeitsdauer handeln wird, müssen weitere „Zufallsbürger“ aufgelistet werden, weshalb es sich methodologisch um eine Panel-Auswahl handelt, die insgesamt etliche Dutzend Personen umfasst. Damit wird verhindert, dass beim Ausscheiden von aktiven „Zufallsbürgern“ ein weiteres Findungsverfahren gestartet und ein neuer Begleitprozess begonnen werden muss.

Gesellschaftliches  
Begleitgremium

Dieser Rahmen macht den Beginn einer neuen Atommüllendlagersuche möglich. Er löst aber die erwartbaren Probleme nicht, die sich bei den anstehenden politischen und ökonomischen Entscheidungen ergeben.

Einen Vorgeschmack konnten sich die TeilnehmerInnen an den Karlsruher Atomtagen vom 14. bis 16. Juni 2016 (Schluchter 2016) verschaffen. Es wurde über den Stand der Arbeitsergebnisse der Endlagerkommission und ihrer denkbaren Konsequenzen diskutiert. Dabei spielte auch das Thema „Gesellschaftliche Risiken der Endlagersuche“ eine Rolle, das ich hier aufgreife und im Folgenden wiedergebe.

Gesellschaftliche  
Risiken bei der  
Endlagersuche

## Risikobetrachtung

Seit den 70er-Jahren des vorigen Jahrhunderts haben sich viele Sachverhalte verdeutlicht, die ein Gesamtbild der Problemlage bei der Endlagersuche ermöglichen. Auf allen Fragen liegen hohe Unsicherheiten und Ersatzlösungen sind meistens nicht gegeben. Aber die Situation verlangt Lösungen. Verlangt ist je nach Auffassung die Bestmögliche oder andersherum die am wenigsten Schlechte.

Fest steht aktuell, dass rund 80 % der repräsentativ befragten Bevölkerung den Atomausstieg verlangen und man kann daraus ableiten, dass sie auch logischerweise eine Endlagerung damit verbinden, d. h. eine Atommülllösung erwarten.

Verantwortungs-  
und  
Gesinnungsethik

1919 hat Max Weber (Weber 1992) in dem Beitrag „Politik als Beruf“ den Begriff „Verantwortungsethik“ als Gegenbegriff zur „Gesinnungsethik“ eingeführt. Im ersten Fall übernimmt jemand Verantwortung, im zweiten Fall erklärt jemand lediglich eine Absicht. Bezogen auf Verantwortung ist sie unverbindlich, eben eine Meinung. Ich führe hier diesen Gedanken ein, weil sich die Frage stellt, wer eigentlich für ein Gelingen der Endlagersuche verantwortlich ist.

Kollektive  
Verantwortung

Es sind alle verantwortlich, die heute leben, auch wenn sie zunächst nichts mit der Atomenergie zu tun hatten – oder sogar dagegen waren. Strom unterscheidet physikalisch nicht zwischen Atomstrom und Strom aus anderen Quellen. Wir alle haben Energie genutzt und verbraucht und nicht zuletzt ist auch davon die Wirtschafts- und Existenzentwicklung unseres Landes beeinflusst worden – und wir alle haben mehr oder weniger profitiert, auch wenn der Aufbau der Atomenergieversorgung eine Fehlentwicklung war.

Wir alle sind mit dem Risiko der Atomenergie konfrontiert, auch wenn viele verdrängt haben, dass der eigentliche Einstieg in die Atomtechnologie militärisch begründet war. Atomwaffen für die Bundeswehr.

Mit einer Studentengruppe aus Heidelberg besuchte ich 1969 das Atomkraftwerk Obrigheim. Wir waren beeindruckt von der Eleganz

der Innereien und dem, was uns die Betriebsleitung erzählte. Wir waren aber auch misstrauisch aus der Auffassung heraus, dass ein AKW kapitalistisch orientiert arbeite – und wir waren gegen den Kapitalismus. Aber wir haben nachzudenken begonnen, auch über die Risiken, die ein Atomkraftwerk mit sich bringt, jenseits der gängigen Behauptungen zur Sicherheitsgewährleistung, also der behaupteten Risikolosigkeit.

Die Risikodefinition basiert auf der Einschätzung von Eintrittswahrscheinlichkeit und Schadensausmaß. Mithin kann ein Eintritt wenig wahrscheinlich sein, der Schaden jedoch ungeheuerlich, wie in Tschernobyl oder Fukushima ersichtlich. Dies betrifft die normative Seite der Risikodefinition. Die gesellschaftliche Seite bezieht sich auf politische Veränderungen, denn niemand weiß, in welcher Gesellschaftsform die zukünftigen Generationen leben werden – und wir wissen auch nicht, wie es in 30 – 50 Jahren aussehen wird, wenn ein Endlager in Betrieb gehen soll und ob es in Betrieb gehen wird.

Risikodefinition

Es gibt wieder verstärkt ein Kriegsrisiko und wir wissen nicht, wohin sich die Entwicklung in Osteuropa bewegt. Wir sind auch nicht sicher, wie sich die Beziehungen der europäischen Länder untereinander gestalten und über terroristische Risiken wissen wir nur, dass es sie gibt.

Zunächst gibt es intendierte Risiken, also von Menschen absichtlich erzeugte, wie in Nagasaki oder Hiroshima. Außerdem sind da terroristische Risiken wie bei dem Angriff auf die Twin-Towers in New York und es gibt das Risiko des Wissens- und Erfahrungsverlustes, wie es am Beispiel der Risse im Reaktordruckbehälter des neuen European Pressurized Reaktor (EPR) signifikant ist. Nicht zuletzt können Sabotagerisiken identifiziert werden, die als EVI und EVA bezeichnet werden (Einwirkung von Innen, Einwirkung von Außen). Aus diesen Gründen sind Atomkraftwerke als Festungen ausgelegt. Wir wissen jedoch aus der Geschichte, dass alle Festungen geschleift werden können. So auch eine Endlagerstätte, in der der Atom Müll rückholbar deponiert werden soll. Der Hintergrund da-

Intendierte Risiken  
und Sabotagerisiken



für ist eine Forschung, die Transmutation, durch die die Strahlungsgefahr verringert oder verkürzt werden könnte. Das allerdings würde den endgültigen Atomausstieg ausschließen. So bliebe die Atomoption weiter erhalten.

## Bereitschaft und Verantwortung

Varianten der  
Verantwortungs-  
ablehnung

Es stellt sich die Frage nach der Bereitschaft zur und der Übernahme von Verantwortung besonders an den potenziellen Standorten. Wir kennen die verschiedenen Ablehnungsvarianten: nimby („not in my backyard“), individuelle Interessen, Befürchtungen für eigene nachfolgende Generationen, Wert- und Attraktionsverlust des Eigentums, Existenz- und Gesundheitsrisiken sind nur einige davon. Niemand will die Rolle des „Schwarzen Peters“ freiwillig übernehmen.

Egoismus als  
Kernproblem

Hinter fast allen Varianten steckt das Egoismusproblem. Mich trieb als Kind z. B. der Instinkt der Existenzverteidigung und -sicherung, auch wenn mir selbst diverse Ziele nicht klar waren. Ich wollte leben und meine mehr oder weniger reflektierten Ziele erreichen und meine Bedürfnisse befriedigen. Erst später ist mir bewusst geworden, dass es unterschiedliche Egoismusebenen gibt: Kurzfrist- und Langfristegoismus. Ich will alles haben, gleich, jetzt und unbedingt. Die Folge: Für andere bleibt wenig oder gar nichts übrig, was die Nationalökonomie als Allmende-Dilemma bezeichnet. Langfristige Egoisten berücksichtigen, dass es Verantwortung für zukünftige Zustände gibt, z. B. für nachfolgende Generationen, die es mir hoffentlich danken, wenn ich ihnen ihre Zukunft nicht verbaut habe.

Jüngst zeigte sich beim Empfang der Migranten in Deutschland, dass bestimmte Situationen Verantwortungsübernahme stimulieren. Allerdings gibt es Voraussetzungen dafür: Die Sinnhaftigkeit muss ebenso deutlich sein wie der gesellschaftliche Respekt, z. B. durch Auszeichnungen oder durch öffentliche Belobigung bspw. in Form des Bundesverdienstkreuzes. Es kostet zwar materiell wenig, aber bringt die Bedeutung und Wertschätzung für eine Person zum Ausdruck.

Es muss herausgestellt werden: Wer Verantwortung in der Endlagerfrage übernimmt, ist etwas Besonderes. Er leistet einen Dienst an der ganzen Gesellschaft. Ein gesteigertes Selbstwertgefühl ist berechtigt, hat aber auch möglicherweise zur Folge, dass daraus ein hohes Manipulationsrisiko entsteht. Wer ein hohes Selbstwertgefühl entwickelt, verliert oft den Bezug zur Realität und erwartet mehr als gerecht ist in der öffentlichen Meinung.

Wertschätzung von  
Verantwortungs-  
übernahme

Alternativ gibt es auch das Prinzip Hoffnung, wenn eine Situation aussichtslos ist, jedoch Einsicht in eine hoch wahrscheinliche Fehlentwicklung nicht entstanden ist. Darauf setzten bspw. die Nationalsozialisten im Dritten Reich mit ihrer Propaganda für die V-Waffenentwicklungen und Zarah Leander sang: „Ich weiß es wird noch mal ein Wunder gescheh’n“, um die Öffentlichkeit zum Durchhalten bis zum „Endsieg“ zu ermuntern. Die Hoffnung ist eine wichtige Triebkraft für Erwartungen auf etwas Besseres und entsprechende Handlungen.

Prinzip Hoffnung

## Kompensation und Gerechtigkeit

Es ist nicht zu erwarten, dass die Standortsuche hohe Empathie weckt, vor allem nicht an den potenziellen Standorten. Es wird Ablehnung geben, denn kaum jemand wird akzeptieren, die Rolle des „Schwarzen Peters“ zu übernehmen und die Anti-AKW-Aktivisten werden die in Frage kommende Bevölkerung hinreichend mit ihren Erfahrungen vertraut machen. Die Attribuierung des „Schwarzen Peters“ muss also gewendet werden. Das Gegenteil ist der Held. Es stellt sich nun die Frage: Wie wird aus einem „Schwarzen Peter“ ein Held?

Vom „Schwarzen  
Peter“ zum Held

Ein Held wird nicht geboren, sondern durch gesellschaftliche Bewertung ernannt. Dazu reichen Beteiligungsverfahren jedweder Art nicht aus und man kann nicht hoffen, dass sich die zukünftigen Helden damit abspeisen lassen. Bloß mit Orden oder Ehrenzeichen auf denen „Held“ steht, wird es nicht getan sein. Wer auf etwas verzichten muss, hat Anspruch auf etwas, das werthaltig ist oder so verstanden wird. Wenn die Helden also klug sind, werden sie

den Preis ihres Heldentums hochschrauben. Sie werden eine hohe Kompensationsleistung verlangen.

Rolle von  
Kompensations-  
leistungen

Die Rede vom Heldentum darf nicht als schlichte Preisdrückerpropaganda daherkommen. Das bedeutet umgekehrt, dass der Gesellschaft von vornherein klar sein muss, dass sie sich die Belastung einer Region durch ein Endlager ungeheuer viel kosten lassen muss. Das Ganze ist nicht mehr nur eine Verfahrensfrage, sondern eine Preisfrage und natürlich eine Machtfrage. Der kann man auch mit Kommissionsaktivitäten und den ganzen Transparenz- und Beteiligungsstrategien nicht ausweichen. Und bei allen vorgesehenen Verfahren sollte der Eindruck vermieden werden, sie seien nur dazu da, den Preis herunter zu verhandeln.

Eine Frage des  
Preises

Politik und Energiekonzerne sind umgekehrt gut beraten, den Preis, den sie zu zahlen bereit sind, von vornherein so hoch anzusetzen, dass der Ansatz gedreht wird und an den potenziellen Standorten ein Anreiz besteht, sich zu bewerben. Insgesamt muss die Gesellschaft bereit sein, den Höchstpreis an die Helden zu bezahlen – und sei es mit einer Energiewendeabgabe für all diejenigen, denen das Endlager erspart bleibt.

Es ist also eine Frage des Preises, den die Gesellschaft zu zahlen bereit ist, und nicht nur eine der Bürgerbeteiligung vor Ort.

Die kommunikative Aufgabe besteht darin, die ganze Gesellschaft davon zu überzeugen, dass sie den Helden einen wirklich anständigen Preis zu zahlen hat – und wenn nicht, diese das Recht und zwar jedes Recht auf Widerstand haben, ob nun kultiviert oder nicht. Die Gesellschaft muss ein Angebot unterbreiten, dessen sie sich nicht schämen muss und das die Helden nicht ablehnen können – oder sie sind keine.

Es wird mit Sicherheit der Vorwurf an die Helden kommen, sie hätten sich auf Kosten der Gesellschaft korrumpieren und bestechen lassen. Dagegen lässt sich argumentieren, dass sie eine Leistung erbringen, die von anderen nicht abgefordert wird.

Das Ganze wird ein riesiges Spektakel, in dem es krachen und scheppern wird. Die Energiewirtschaft ist erkennbar nicht bereit, den notwendigen Preis zu zahlen. Also muss man sie in die Knie zwingen. Man sollte schon den ungeheuer konfliktären Hintergrund ausleuchten, wenn man über Widerstandskultur räsoniert. Womöglich wird das nicht so kultiviert – und was dann? Der erwartbare Großkonflikt kann nur durch den zu entrichtenden Sühnepreis moderiert werden. So ist das nämlich. Die Leute am Endlager büßen für die Sünden aller, sind aber nicht Jesus. Also ist der Preis des Endlagers ein Sühnegeld. Denn in Wahrheit muss die ganze Gesellschaft jetzt schultern, was sie sich nie hätte zumuten dürfen.

Preis des Endlagers  
als Sühnegeld

Wir wissen im Grunde nicht, zu welchem Preis sie das tun kann und wer ihn zahlen wird. Eine umfassende Diskussion über Gerechtigkeit wird folgen und begleitet von einer sich weiter öffnenden Schere zwischen Arm und Reich. Das birgt die Gefahr, dass Teile der Mittelschicht nicht nur ihr Wahlverhalten nach rechts verändern könnten, sondern auch zu militanten Mitteln greifen. Vielleicht ist sie auch für das politische System nicht mehr erreichbar.

## **Verursacher-, Vorsorge-, Kooperationsprinzip – keine Unbekannten**

Es könnte jedoch auch zu einem anderen Szenario kommen. Jeder kennt das Verursacherprinzip – wer verursacht haftet. Das Vorsorgeprinzip ist ebenfalls bekannt – wer Ressourcen beschädigt oder zerstört muss kompensieren oder wird bestraft. Das Kooperationsprinzip ist dagegen weniger bewusst, wird aber immer häufiger thematisiert. Bürger wollen mitreden und sich einmischen.

Die hohen Kosten der Endlagerung können sich sehr schmälernd auf die Finanzierung allgemeiner staatlicher Aufgaben auswirken, sie können sich in Steuererhöhungen niederschlagen, jedenfalls aber zur weiteren Beschleunigung der Einkommensschere führen. Demnach wird eine Umbudgetierung notwendig sein und dies könnte neue Steuerungsinstrumente notwendig machen, die zu einer weiteren Polarisierung der Gesellschaft führen. Dass sich dies

Konfliktpotenzial  
infolge hoher Kosten

friedlich abspielt, ist zu hoffen, aber nicht sicher. Die relative Wirkungslosigkeit der Klima-Emissionszertifikate verdeutlicht aber, dass der Preis hoch sein muss für jene, die durch die Atomenergie besonders profitiert haben.

Langfristige  
Prognosen  
schwierig

Langfristige Prognosen sind nicht widerspruchsfrei zu stellen. Zu sehr spielt dabei das Prinzip Hoffnung eine Rolle, wie dies etwa bei der Diskussion über den Klimawandel ersichtlich ist. Sicherheitsprognosen zur Endlagerung sind nicht wirklich zu treffen, weshalb voraussichtlich sehr verschiedene Maßnahmen und Methoden ergriffen werden müssen. 1977 hat Robert Jungk sein Buch „Der Atomstaat. Vom Fortschritt in die Unmenschlichkeit“ veröffentlicht, in dem er auf die gesellschaftlichen Folgen des wissenschaftlich-technischen Fortschritts hinweist, die lange Zeit in den politischen Prozessen vernachlässigt wurden und die in einer Einschränkung der Bürgerrechte als notwendige Folge staatlicher Überwachungsmaßnahmen zur Verhinderung von „Atomterrorismus“ kulminieren könnten.

Paradigmenwechsel  
möglich

Die drei genannten Prinzipien, Verursachung, Vorsorge und Kooperation haben für die Endlagersuche eine besondere Bedeutung in antagonistische Richtungen: Werden sie strikt befolgt, kann ein Paradigmenwechsel in der gesellschaftlichen Entwicklung eintreten. Alle sind als Verursacher verantwortlich, speziell die Atom-Energieunternehmen. Zur Vorsorge sind alle verpflichtet, denn hier gilt der Generationenvertrag. Das Kooperationsprinzip eröffnet eine umfassende Beteiligung der Öffentlichkeit an Planungen und Entscheidungen und stärkt das parlamentarische System. Es könnte zur Herstellung einer „neuen“ Identität kommen, die technische und ökologische Momente in der Gesellschaftsentwicklung zusammenführt und stärkt. Es könnte ein neues Markenzeichen für Deutschland entstehen: „Ökologie made in Germany“. Es muss eine Kompilation der drei Prinzipien in das Kompensationskonzept eingehen. Das Verursacherprinzip trifft die Atomstromproduzenten. Das Vorsorgeprinzip ist auf die Gesamtgesellschaft gerichtet. Das Kooperationsprinzip führt zur Implementierung realer Bürgerbeteiligung.

## Risiko für Demokratie

In jedem Fall wird eine Verstärkung und Verschärfung von Kontrollsystemen notwendig. Dazu ist besonderes Personal notwendig, im Grunde eine besonders geprüfte und verschworene Gruppe. So war die Aufsicht über das ehemalige US-Giftgaslager im Käfertaler-Wald bei Mannheim organisiert und die Bewacher stammten alle aus der polnischen Exilarmee, die im Krieg in England existierte. Das Lager war streng zerniert, es gab eine eigene Schule und die Straßennamen waren polnisch. Nationalität, Sprache und Kultur sicherten den Zusammenhalt der Truppe. Wem gegenüber sollte eine solche verantwortlich sein? Dem Staat, dem Parlament, einer Kommune, dem Militär?

Wirksame  
Kontrollsysteme  
notwendig

Vielleicht liegt dabei eine Chance in der Entwicklung autopoietischer Achtsamkeit der Bevölkerung in der Standortregion. Dann muss aber auch Vorsorge getroffen werden, dass nicht selbstorganisierte Bürgerwehren entstehen.

Es muss ein neues Modell für die Veränderung der Region gedacht werden. So wie die Region beschaffen ist, kann sie nicht bleiben – und sie wird es auch nicht. Wenn diese Veränderung demokratisch verlaufen soll, sind mehrere Faktoren zu berücksichtigen, um ein tragfähiges Konzept entstehen zu lassen. Bezüglich des Atomkomplexes wird ein Know-How-Verlust eintreten, wenn nicht neue Fachkräfte ausgebildet werden. Warum sollte also am Standort nicht eine solche Ausbildungseinrichtung aufgebaut werden? Es wird Wissens- und Erinnerungsverluste geben. Weshalb sollte am Standort nicht eine Erinnerungsstelle aufgebaut und gepflegt werden? Es werden Fehler beim Bau des Endlagers eintreten. Weshalb sollte dort nicht ein Institut für Erfahrungsbearbeitung und Wissenstransfer entstehen?

Neues Modell zur  
Veränderung der  
Region nötig

Für alle Zusammenhänge könnte eine Zivilklausel festgelegt werden, die einen Missbrauch des Atom Mülls verhindert. Dafür sind nur demokratisch legitimierte Prozeduren geeignet. Denn wie gesagt, wir alle sind verantwortlich und zahlen.

## Heimat und Bestand

Ich komme zu einem weiteren Aspekt, einem psychosozialen. Der Heimatbegriff ist erheblich ideologisch belegt. Man kann Heimat definieren als einen Zustand an einem bestimmten Ort in einer bestimmten Zeit. Die Menschen haben dort ihren Lebensmittelpunkt maximal zwischen ihrer Geburt und ihrem Tod. In dieser Zeit erleben sie etwas, machen Erfahrungen, werden sozialisiert und erwerben Wissen, das sie anwenden können. Kurz gesagt: Wenn sich ein Mensch in einem Raum entfalten kann, hat er eine Heimat.

Heimat aus sozial-  
psychologischer  
Perspektive

Aus sozialpsychologischer Sicht lässt sich Heimat als Ort der Identifikation beschreiben, an dem es Bekanntes gibt, wo die Menschen etwas entdecken und erleben können, der über die aktuelle Zeit hinaus etwas erinnern lässt, an dem sich Gleichgesinnte zusammen finden und sich verstehen können, ein Gefühl der Verwurzelung vorhanden ist und ein asoziales, zerstörerisches Handeln anderer eher gering ist.

Basis sozialen  
Handelns

Heimat ist eine wichtige Basis für soziales Handeln mit dem sich der Einzelne identifizieren kann und diese Identifizierung ist die Voraussetzung für die Akzeptanz, die einem Vorgang, einem Gegenstand, einer Situation oder Menschen entgegen gebracht wird. Die meisten dieser Faktoren werden durch die Endlagersuche und erst recht durch den Bau eines Endlagers gestört. Es müssen also situative Voraussetzungen geschaffen werden, die diese Störungen erträglich machen. Lebensumstände müssen durch die Betroffenen umorientierbar sein. Darin liegt ein hohes Risiko, weil ein Verlust der Heimat oft Deprivation, also einen Zustand von Entbehrung, des Entzugs, des Verlustes oder der Isolation von Etwas zur Folge hat. Das fördert Angst. Gegen Angst kann man etwas unternehmen, wenn Sicherheit geboten wird. Man kann an existenzielle Sicherheit denken, die durch eine regelmäßige Rente ermöglicht wird, möglichst über mehrere Generationen hinweg ohne Altersbegrenzung und Zweckbindung. So kann jeder Betroffene wählen, was er mit dem Geld machen will. Vielleicht wird daraus ein Investment für ein Unternehmen, eine Finanzierung der Ausbildung von Kin-

dern – oder vielleicht nichts dergleichen. Allerdings sollten diejenigen, die etwas unternehmen besonders gefördert werden. Die Vision einer aufsteigenden Region gegenüber einem Stillstand wäre eine attraktive Botschaft an die Gesellschaft und würde vermutlich die Akzeptanz für Zahlungen aus Steuermitteln oder Abgaben erhöhen. Der Gerechtigkeitsaspekt würde berührt, weil relative Gleichbehandlung und ein generationenübergreifendes Konzept längerfristige Perspektiven signalisiert, so wie sie der langen Lagerzeit angemessen sind.

Ich komme auf die Antizipation der Helden zurück. Helden haben keine Angst, sie haben aber Furcht vor einer Niederlage, die vorzugsweise vermieden wird. Damit wird die Endlagersuche verbunden mit Angeboten, die Befürchtungen konterkarieren. Gerechtigkeit und Unternehmertum sind Zeichen für eine demokratische Entwicklung in der Region. Wie diese gestaltet wird, ist Gegenstand von Vereinbarungen und Abstimmungen der Betroffenen miteinander. Und darin liegt die Chance für ein Gelingen der Endlagersuche.

## **Anti-AKW-Aktivisten**

Ich möchte noch ein weiteres Kapitel ansprechen. Mitte der 70er-Jahre entwickelte sich wegen des Top-down-Vorgehens von Regierungen und Energiekonzernen Widerstand gegen Atomanlagen z. B. im Kaiserstuhl. Bürger wehrten sich gegen obrigkeitliche Dekrete und Entscheidungen, junge Aktivisten folgten eher politischen Motiven. Wir erinnern uns: Der Widerstand war erheblich und in etlichen Fällen auch militant. Das Vorgehen der Bundesregierung und der niedersächsischen Landesregierung war undurchsichtig und wenig vertrauensbildend.

Widerstand  
gegen Top-down-  
Vorgehen

Wir können festhalten, dass aus dieser Lage heraus eine breite zivilgesellschaftliche Entwicklung entstanden ist. Sie ist durchaus zu einem Risiko für die hergebrachten Politikmuster und ihrer Protagonisten geworden. Aber die Anti-AKW-Aktivisten sind trotz ihrer großen Verdienste für die Demokratie zu einem Bremsklotz für Kompromisse geworden. Sie haben einen politischen Anspruch,

Bremsklotz für  
Kompromisse



aber keine Mandatierung. Und sie unterliegen dem Zwang der andauernden Existenzrechtfertigung, auch wegen ihrer Abhängigkeit von Spenden aus Anti-AKW-Kreisen.

Ihre asymmetrischen Vorgehensweisen und Aktivitäten sind wirksam, aber nicht kompatibel mit den politischen und ideologischen Vorgaben der politischen und unternehmerischen Institutionen in der Bundesrepublik. Die durch das Anti-AKW-Aktivistenspektrum insinuierte Ablehnung an einer Mitwirkung der Endlagersuche ist zwar berechtigt, bringt jedoch die Gefahr des Scheiterns der Endlagersuche mit sich. Das damit verbundene Risiko besteht in der Realisierung eines Plans B, der das Ziel der Atommüllbeseitigung erreicht, aber nicht in Deutschland. Dann sind die meisten Chancen vertan, die in demokratischen und transparenten Prozessen hätten wirken können.

Wenn Politik und Atomlobby erreichen, dass ein beträchtlicher Anteil der Öffentlichkeit das Interesse an einer Lösung verliert, Einigkeit über den Preis für die Helden nicht erzielt werden kann oder sich einfach die nimby-Mentalität durchsetzt, wird das vorne erwähnte Großspektakel eintreten.

## Fazit

Das kann man genauso wenig wollen wie ein Scheitern der Endlagersuche. Abschließend möchte ich allen Beteiligten, Politikern, Entscheidern, Aktivisten zu bedenken geben: Wer einmal den Swing getanzt hat, den kann man nicht zur Rückkehr in den Gleichschritt bewegen.

## Literatur

- Luhmann, Niklas (1984): Soziale Systeme: Grundriss einer allgemeinen Theorie. Frankfurt.  
Jungk, Robert (1977): Der Atomstaat. Vom Fortschritt in die Unmenschlichkeit. München.  
Schluchter, Wolf (2016): Wo liegen die gesellschaftlichen Risiken der Endlagersuche? Karlsruher Atomtage vom 14. – 16.7.2016, Fässer ohne Boden, Endlagersuche.  
Weber, Max (1992): Politik als Beruf. In: Mommsen, Wolfgang J. (Hrsg.): Max Weber Gesamtausgabe. Bd. 17, Tübingen.

### III. Partizipation in Unternehmen und Verwaltung

Prof. Dr. Uta Bronner, Regina Schröter

## Was können Unternehmen von Bürgerbeteiligungsverfahren lernen?

*Der vorliegende Beitrag erörtert die Möglichkeiten der Übertragbarkeit von Partizipationsmethoden, die in Bürgerbeteiligungsverfahren angewendet werden, auf die innerbetrieblichen Teilhabemöglichkeiten von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern. Auf Basis einer Darstellung der herrschenden Beteiligungspraxis in Unternehmen werden Chancen sowie Grenzen einer verstärkten Mitarbeiterbeteiligung vorgestellt und konkrete Umsetzungsvorschläge erarbeitet.*

### Einleitung

Aktuelle Personaltrendthemen wie betriebliche Gesundheitsförderung, Diversity oder die Gestaltung moderner Bürowelten erfordern seitens der Mitarbeiter<sup>1</sup> eine hohe Akzeptanz, um in Unternehmen erfolgreich implementiert zu werden und die gewünschte Wirkung zu entfalten. Betrachtet man die Unternehmensrealität, zeigt sich, dass unternehmensseitig initiierte Maßnahmen in diesen Bereichen bei Mitarbeitern oft auf Desinteresse oder Bedenken stoßen und damit einhergehende Angebote wie z. B. Sportprogramme oder Mitmachaktionen an Diversitytagen kaum genutzt werden (Klug 2009: 116; Goldgruber/Ahrens 2009).

Akzeptanz  
innerbetrieblicher  
Maßnahmen

Wir erörtern daher die Frage, inwiefern der Einsatz im Bereich der Bürgerbeteiligung verwendeter Methoden zu einer Verbesserung dieser Situation beitragen könnte. Unsere These ist, dass die Akzeptanz innerbetrieblicher Maßnahmen durch einen konsequenten Einbezug der Mitarbeiter mit einem klaren Mandat verbessert würde. Dafür sollen im Folgenden die typischen Vorgehensweisen in

Unternehmen betrachtet werden. In einem zweiten Schritt werden Argumente angeführt, weshalb Unternehmen von Praktiken einer Bürgerbeteiligung profitieren könnten, bevor schließlich Aspekte erläutert werden, die beim Einsatz solcher Verfahren in Unternehmen zu beachten sind.

Zur Verdeutlichung wird wiederholt beispielhaft auf die Gesundheitsförderung als Anwendungsbereich hingewiesen. Derlei Überlegungen sind aber auch auf andere, übergeordnete Personalthemen übertragbar, bei denen ohne akuten Zeitdruck verhaltens- und verhältnisbezogene Veränderungen<sup>2</sup> initiiert werden sollen.

## **Beteiligungspraxis in Unternehmen**

Phasen von  
Veränderungs-  
prozessen

In den meisten wissenschaftlichen Modellen zu Veränderungsprozessen werden mehrere Phasen der Veränderung unterschieden (z. B. Lewin 2012; Krüger 2014; Kotter 2012; Doppler/Lautenberg 2002). Wenn auch unterschiedlich benannt, ist der idealtypische Phasenverlauf meist ähnlich. Nach einer Initiierungsphase, in der ein Thema aufgegriffen und in der Regel nur die oberste Führungsebene beteiligt wird, folgt eine genauere Analyse und eine Konzeptionsphase, um so Problemursachen zu verstehen und Maßnahmen zu entwickeln. Im Anschluss werden die Mitarbeiter darüber informiert und schließlich folgt die Umsetzung. Der Prozess findet seinen Abschluss in einer Evaluierung und in der Verankerung innerhalb der Organisation.

Teilweise  
Einbindung von  
Beschäftigten

In der Unternehmenspraxis findet eine Einbindung der Beschäftigten vor allem während der Analyse und der Umsetzung statt. In den anderen Phasen erfolgt sie eher sporadisch und umfasst nicht alle Mitarbeitenden (s. z. B. Kühl/Rösch 2014; Pelster/Dunkel-Benz 2014).

Ein Grund für den meist unsystematischen und vereinzelt Einbezug der Beschäftigten im ganzen Prozess könnte darin liegen, dass aufgrund der hierarchischen Strukturen in Unternehmen, Entscheidungen auf Führungsebene getroffen werden und Entschei-

dungsmacht nicht geteilt wird. Eine konsequente Einbeziehung der Mitarbeitenden ist fast nirgends institutionalisiert und unüblich.

Solche Praxis steht im Widerspruch zu wissenschaftlichen Erkenntnissen und im Gesundheitsbereich formulierter Vorgehensweisen, bspw. der Luxemburger Deklaration zur betrieblichen Gesundheitsförderung, die explizit fordert, dass die gesamte Belegschaft partizipativ einzogen wird und die von zahlreichen deutschen und europäischen Unternehmen unterzeichnet wurde.<sup>3</sup>

Es ist gut belegt, dass insgesamt partizipative Ansätze den Erfolg von Veränderungsinitiativen erhöhen können (Lauer 2014). Ebenso ist belegt, dass infolge der Nicht-Beteiligung von Betroffenen an Veränderungsentscheidungen Widerstände entstehen (Preußner 2003). Bereits in den 50er Jahren des letzten Jahrhunderts konnte Lewin zeigen, dass Menschen, die in den Veränderungsprozess eingebunden werden, bereit sind ihr Verhalten zu verändern (Lewin 2012). Damit das gelingt, weist er auf mehrere Regeln hin, die es zu beachten gilt, etwa eine frühzeitige Informationsweitergabe und einen transparenten Austausch in der Gruppe. Eine Einbindung der Sichtweisen der Betroffenen erhöht zudem die Qualität der Entscheidungen (Preußner 2003: 24). Zugleich steigt durch ihre Beteiligung auch deren psychisches und physisches Wohlbefinden (Hartung 2011). Bereits in den Neunzigern hat etwa die BKK angemerkt, „dass der Erfolg ihrer Projekte im Wesentlichen durch die Beteiligung der Belegschaften erreicht wurde“ (Schröer 1999, zit. nach Preußner 2003: 13).

Partizipation fördert  
Veränderungs-  
bereitschaft

Erfahrungen aus  
Gesundheitszirkeln

Angesichts solcher Erkenntnisse ist es erstaunlich, dass Gesundheitszirkel bei der Gesundheitsförderung eher eine Ausnahme bilden. Sie können heute als eine der weitreichendsten Formen der Beteiligung von Beschäftigten an gesundheitsfördernden Gestaltungsprozessen gelten. Die Zirkel, welche sich formal an Qualitätszirkel anlehnen, zielen darauf ab, Belastungen am Arbeitsplatz herauszuarbeiten, deren Ursachen zu analysieren und Lösungen zu entwickeln. Je nach Ausgestaltung sind an dem Prozess neben Mitarbeitern auch betriebliche Entscheidungsträger (Betriebsleitung,

Passgenaue  
Lösungen, hohe  
Wirksamkeit

Betriebsrat), Experten (Sicherheitsbeauftragte, Werksarzt) und ein Moderator beteiligt, deren Aufgaben im Prozessverlauf klar definiert sind. Der Fokus solcher Zirkel liegt in der konkreten Verbesserung einzelner Unternehmenseinheiten, meist im gewerblichen Bereich. Das hat den Vorteil, dass in den Zirkeln sehr genau auf die aktuelle Situation der Mitarbeiter eingegangen werden kann und maßgeschneiderte Angebote geschaffen werden. Derartige Ansätze mit einem hohen Partizipationsgrad zeichnen sich trotz verschiedener Herausforderungen aufgrund ihrer klaren Zielsetzung und Ausgestaltung der Umsetzung durch eine hohe Wirksamkeit aus (s. Preußner 2003).

Erfahrungen aus der  
Bürgerbeteiligung

Die vorangegangenen Überlegungen zeigen, dass eine starke Beteiligung von Mitarbeitern den Entscheidungsprozess und die Implementation von Veränderungsmaßnahmen verbessern kann. Um wirksame Gestaltungsformen zu finden, könnte darüber hinaus eine Orientierung an Bürgerbeteiligungsverfahren hilfreich sein. Dort werden seit langem kooperative und diskursive Methoden der Entscheidungsfindung erfolgreich eingesetzt. Sie lösen sich von einer hierarchischen Vorgehensweise bei Entscheidungen zu Gunsten eines stark partizipatorischen Aushandlungsprozesses. Das Ziel des Einsatzes solcher Methoden ist zum einen im politischen Kontext u. a. Konflikte zu befrieden. Zum anderen sollen mit Blick auf gesellschaftlich verbindliche Entscheidungen mehr Informationen einbezogen werden. Dies gelingt jedoch nur, wenn die Akzeptabilität, aber auch die Effizienz von Entscheidungen gleichermaßen hoch ist (vgl. Hennen et al 2004: 10; Renn et al 1992: 199ff.; VDI 7000: 3).

## **Welche Vorteile können Unternehmen beim Einsatz von diskursiven Methoden in Veränderungsprozessen erwarten?**

In der sozialwissenschaftlichen Literatur werden für den Einsatz von Beteiligungsverfahren verschiedene Gründe genannt. Viele Argumente, die sich zu Bürgerbeteiligung finden, können auf den

Unternehmenskontext übertragen werden. Vergleichbar mit den hierarchischen Entscheidungen, welche in Unternehmen getroffen werden, können Entscheidungen innerhalb einer parlamentarischen Demokratie von den Bürgern aus verschiedenen Gründen als demokratisch oktroyiert wahrgenommen werden (vgl. Sartori 2006: 119; Schumpeter 2005 (1947): 433).

Diskursiven Verfahren liegt im Gegensatz dazu die Überzeugung zu Grunde, dass die Bürger selbst ihre Interessen am besten kennen und in Entscheidungsprozesse direkt miteinbezogen werden sollten. An Stelle eines hierarchischen Entscheidungsprinzips treten die egalitäreren Vorstellungen von Freiheit und Gleichheit (vgl. Dahl 1989: 213; Fiorino 1990: 227f.; Stirling 2006: 96). Gerade bei der Umsetzung und Akzeptanz von Trendthemen im Personalbereich könnte die Berücksichtigung solcher demokratischen Ideale hilfreich sein.

Einbindung der  
Basis als Chance

Der Einsatz von Beteiligungsmethoden innerhalb von Unternehmen könnte aber nicht nur für die Übernahme der Maßnahmen durch Mitarbeiter zuträglich sein. Durch ihren Einbezug könnte auch deren Wissen gezielt in den Entscheidungsprozess einfließen. Im Bereich der Risikoforschung zeigte sich, dass Laien über Erfahrungswissen verfügen, etwa im Hinblick auf die Anwendung einer bestimmten Technologie innerhalb einer Region. Experten verfügen im Vergleich meist über ein wissenschaftlich generiertes, kontextuell unabhängiges Wissen. Beide können nicht substituiert werden. Der Einbezug von Laien erweitert somit die Wissensbasis, auf der eine Entscheidung getroffen wird (vgl. Renn/Zwick 2008: 77). Darüber hinaus fließen durch Einbezug der Bürger neben Wissen auch Ideen und Impulse in den Entscheidungsprozess ein. Eine Entscheidung kann im Ergebnis damit substanziell verbessert werden (vgl. Fiorino 1990: 227; Wesselink et al 2011: 2690). Ganz deutlich wird dies in der Gesundheitsförderung, aber auch bei anderen unternehmensinternen Themen, bei denen von Mitarbeitern eine aktive Beteiligung verlangt wird. Geht es um die Gestaltung von Maßnahmen, die die Gesundheit der Mitarbeiter fördern sollen, ist deren Wissen um die eigenen gesundheitlichen Bedürfnisse

Einbezug von  
Wissen, Ideen und  
Impulsen

von entscheidender Bedeutung, um wirksame Maßnahmen anbieten zu können.

Legitimations- und  
Akzeptanzförderung

Zudem kann der Einsatz von Beteiligungsverfahren zu einer erhöhten Legitimation und Akzeptanz von Entscheidungen beitragen. In Beteiligungsverfahren werden unterschiedliche Argumente ausgetauscht. Die Akteure erhalten die Möglichkeit, andere Positionen kennenzulernen. Selbst wenn eine Entscheidung eigenen Interessen widerspricht, hilft das Verfahren nachzuvollziehen, wie sie zustande kam. Insofern fördern Bürgerbeteiligungsverfahren das Vertrauen in politische Entscheidungsträger und können gesellschaftliche Konflikte befrieden. Ferner lernen sich unterschiedliche gesellschaftliche Gruppen direkt kennen. Das kann zum Abbau von Stereotypen wie z. B. „verhandlungsunwillige Wutbürger“ oder „geldhungrige Kapitalisten“ führen, die den Anderen jeweils zugewiesen werden (Fiorino 1990: 228; Wesselink et al 2011: 2690). Vor allem bei Unternehmensthemen wie z. B. Diversity, bei denen es um die Reflexion von Haltungen geht, erscheint ein solch moderierter Austausch der Meinungen relevant.

Innerhalb von Unternehmen könnte der Einsatz von klar definierten Beteiligungsverfahren zudem helfen, dass Mitarbeiter die Begrenzungen von Maßnahmen bzw. Möglichkeiten verstehen, die ihnen zur Verfügung gestellt werden. Umgekehrt könnte auf Ebene der Unternehmensleitung mehr Verständnis entstehen, weshalb Maßnahmen von Mitarbeitern nicht übernommen werden. Auch in diesem Bereich könnten Klischeevorstellungen über die jeweils andere „Gruppe“ abgebaut werden.

Tiefe und  
Wirksamkeit der  
Beteiligung

Allerdings ist wichtig festzuhalten, dass ein Einsatz von Beteiligungsverfahren nicht damit gleichzusetzen ist, dass „Mitarbeiter über alles entscheiden“. Auch in Beteiligungsverfahren, die politische Entscheidungen in den Blick nehmen, werden nicht unmittelbar Entscheidungen getroffen, sondern Vorschläge gemacht, wie eine Entscheidung aussehen könnte bzw. sollte (vgl. Goodin/Dryzek 2006: 225; Renn/Webler 1998: 62). Bei Beteiligungsverfahren im politischen Kontext ist das deshalb der Fall, weil weder alle

Bürger noch alle Betroffenen in das Verfahren einbezogen werden können. Es wäre undemokratisch, die Verfahrensbeteiligten allein entscheiden zu lassen, weil sie meist nur eine sehr kleine Gruppe im Vergleich zu den Bürgern eines Gemeinwesens insgesamt darstellen. Umgekehrt ist für die Beteiligten eines Verfahrens, welches häufig mit hohem Zeitaufwand verbunden ist, frustrierend, wenn z. B. Resultate eines Beteiligungsprozesses von politischen Entscheidungsträgern ignoriert werden (derlei kann z. B. nach einem Regierungswechsel der Fall sein). Es ist daher wichtig im Vorhinein klarzustellen, wie mit den Empfehlungen eines Beteiligungsverfahrens umgegangen werden soll (vgl. Santos/Chess 2003: 276f.; Renn et al 2007: 212).

Festlegung der  
Ergebnisrelevanz

In Unternehmen findet eine derartige Festlegung des Umgangs mit Empfehlungen meist nicht statt. Eine Ursache dürfte der Tatsache geschuldet sein, dass den Entscheidungsträgern die Relevanz solcher Ausgestaltungsformen kaum bewusst ist. Politische Aushandlungsprozesse über Hierarchieebenen hinweg sind in Unternehmen – ungeachtet der Diskussionen um flache Hierarchien und neuerdings agile Arbeitsformen – nach wie vor unüblich.

So zeigt sich zweierlei: Der Einsatz von Beteiligungsverfahren stellt eine Umverteilung der Macht von den Entscheidungsträgern zu den Betroffenen dar. Allerdings bedeutet die Durchführung eines Beteiligungsverfahrens nicht die vollständige Aufgabe von Entscheidungsbefugnissen. Ein Beteiligungsverfahren sollte Ergebnisse hervorbringen, die auf eine Entscheidung sichtbar Einfluss haben, wobei dieser Einfluss auch in einer begründeten Ablehnung von Empfehlungen liegen kann (vgl. Balme 2009: 4; Hennen et al 2004: 56f.; Renn et al 1992: 225; Rowe/Frewer 2000: 14f.).

Ergebnisrelevanz

Mit Bezug auf einen Einsatz in Unternehmen ist deshalb die Frage, was genau das Mandat innerhalb des Beteiligungsverfahrens sein soll, ein wesentlicher Punkt. Ihm sollte weit mehr Gewicht beigemessen werden als bisher üblich.



## Wie könnte der Einsatz einer partizipativen Methode konkret aussehen?

Methodisch könnte der Einsatz von Beteiligungsverfahren leicht umgesetzt werden, ähnlich dem eines Planning-for-Real-Verfahrens. Typischerweise geht dabei die Initiative von den Bürgern aus. Entsprechend liegt der Fokus auf lokalen Themen, z. B. mit Blick auf die Gestaltung eines Wohnquartiers oder eines Gemeindezentrums. Derlei kann mit einem Budget verbunden sein, aber auch im Rückgriff auf Bürgerkompetenzen gestaltet werden, im Sinne von Selbstleistungen (vgl. Nanz/Fritzsche 2012: 71f.).

Genau das könnte auf Unternehmen übertragen werden, wobei hier die Initiative zunächst nicht von den Mitarbeitern ausgeht und ein Budget sowie eine Zielvorstellung formuliert werden müssten, um einen effizienten Prozess einzuleiten. Deshalb ist vor allem das „Mandat“, also die Grenze innerhalb der die Beteiligung stattfinden soll, von eminenter Bedeutung. Das Ausstellen eines Mandates ist eine wesentliche Entscheidung, die im Rahmen einer Beteiligung von der Unternehmensführung zu treffen wäre.

Dazu ist notwendig, dass den Beteiligten die Erwartungen transparent gemacht werden, die an sie gerichtet sind (vgl. Renn/Webler 1998: 39). Erwartungen innerhalb eines Beteiligungsverfahrens sind dabei nicht einseitig an die Teilnehmenden, sondern ebenfalls an den Organisator gerichtet, hier an die Führungsverantwortlichen. Grundsätzlich lassen sich in Bezug auf die Ausgestaltung eines Mandats mindestens drei Dimensionen unterscheiden, die beachtet werden sollten.

1. Zunächst ist die Aufgabe, welche in einem Beteiligungsverfahren die Teilnehmenden betrifft, klar zu benennen. Dazu zählt die Festlegung eines finanziellen und thematischen Rahmens, innerhalb dessen sich Vorschläge bewegen sollten. Aber auch die Kommunikation von Vorentscheidungen ist enthalten (vgl. Renn/Webler 1998: 57). Beispielsweise kann ein solches Mandat die Mitgestaltung eines Maßnahmenpa-

Grenzen der  
Beteiligung  
kommunizieren

Drei  
Ausgestaltungs-  
dimensionen eines  
Mandats

Aufgaben-  
benennung

kets zur Gesundheitsförderung nur bis zu einem gewissen Geldbetrag öffnen. Mitarbeiter könnten dann Vorschläge für Maßnahmen im Sportbereich oder bezüglich Entspannungsmöglichkeiten einbringen und ggf. ungewöhnliche Ideen realisieren, die sie für förderlich erachten. Teure Vorschläge oder eine Diskussion, ob es ein solches Maßnahmenpaket überhaupt geben sollte, müssten ausgeschlossen werden.

Bei Festlegung des Mandats ist darauf zu achten, dass es weder zu weit noch zu eng formuliert wird. Ist es zu umfangreich, wird zu vieles gleichzeitig thematisiert, so dass die Ergebnisse kaum praktische Relevanz aufweisen. Ist ein Mandat dagegen zu eng ausgelegt, liegt für die Beteiligten der Verdacht nahe, dass es sich bei dem Verfahren um eine Methode zur „Beschaffung“ von Akzeptanz handele (vgl. Dienel 2002: 7; Renn/Webler 1998: 22).

2. Beteiligungsverfahren sollten ernst gemeint sein. Zum Ersten liegt das im Interesse des Unternehmens, das ein derartiges Verfahren durchführt, denn Beteiligungsverfahren sind ressourcenintensiv und binden Zeit und Geld. Zum Zweiten wäre eine Maßnahme, die lediglich Akzeptanz für eine Entscheidung generieren soll, auch ineffizient. Die Beteiligten würden schnell merken, dass ein Verfahren zu einer a priori getroffenen Entscheidung lediglich als „nachgeschobene Legitimationsmaßnahme“ durchgeführt wird. Es würde nicht nur das Ergebnis des Verfahrens ad absurdum führen, sondern auch einen nachhaltigen Vertrauensverlust bewirken, der nur schwer wieder reversibel wäre (vgl. Chess/Purcell 1999: 1686; Renn/Webler 1998: 22; Rowe/Frewer 2000: 14f.).

Ernsthaftigkeit  
des Beteiligungs-  
angebots

Dem Einsatz partizipativer Verfahren wird zu guter Letzt ein positiver Effekt in Bezug auf die Selbstwirksamkeit der Beteiligten zugeschrieben (Hartung 2011). Selbstwirksamkeit kann in Anlehnung an Badura (1997) als „subjektive Gewissheit“ verstanden werden, „neue oder schwierige Anforderungssituationen auf Grund eigener Kompetenz bewältigen

zu können“ (zit. nach Schwarzer/Jerusalem 2002: 35). Erkennen Menschen, dass ihr Verhalten zu Erfolgen führt und schreiben sie solche ihren Anstrengungen und Fähigkeiten zu, fördert es ihre Selbstwirksamkeit und ihre Motivation zu handeln und aktiv Einfluss zu nehmen. Die Hauptquelle für Selbstwirksamkeit sind Erfolgserfahrungen (Schwarzer und Jerusalem 2002: 42). Deshalb führt „der Glaube an diese wirksame Beeinflussung zu einer höheren Gestaltungsmotivation“ (Hartung 2011: 10).

Selbstwirksamkeit  
erhöht Motivation

Übertragen auf Veränderungssituationen heißt das: Sobald Mitarbeiter den Eindruck haben, etwas nach eigenen Vorstellungen mitgestalten zu können, erhöht es ihre Motivation, die Umgestaltung voranzutreiben und reduziert ihr Desinteresse. Relevant ist, in den gesamten Veränderungsprozess eingebunden zu sein, damit aus anfänglichen Erfolgen ein Gefühl der Selbstwirksamkeit entstehen kann. Zugleich gilt, dass die Rolle und der Verantwortungsbereich der Mitarbeiter im Beteiligungsprozess genau definiert sein müssen, damit die Erfolge auch auf das eigene Tun zurückgeführt werden.

Ergebnis-  
verwendung und  
-relevanz

3. Schließlich sollte mit dem Mandat festgelegt werden, wie mit den Ergebnissen des Beteiligungsprozesses umgegangen wird. Im Fokus der Festlegung steht die Frage, wie eine Anschlussfähigkeit zwischen dem Beteiligungsverfahren und der Entscheidung auf Ebene der Unternehmensführung erkennbar wird (vgl. Renn/Webler 1998: 22). Auch wenn Beteiligungsverfahren grundsätzlich partizipativ gestaltete Prozesse sind, bedeutet deren Durchführung keinesfalls, dass die Mitarbeiter entscheiden. Ein ähnliches Problem ergibt sich beim Einsatz von Beteiligungsverfahren im politischen Bereich. Auch hier obliegt die endgültige Entscheidung den politischen Entscheidungsträgern (vgl. O’Faircheallaigh 2009: 21).

## Fazit

In der Gesundheitsförderung könnten partizipative Methoden (z. B. Planning-for-Real Verfahren) das Interesse etwa hinsichtlich der Nutzung gesundheitsbezogener Angebote steigern. Aber auch andere veränderungsbezogene Themen innerhalb von Unternehmen erscheinen geeignet, um mit Hilfe partizipativer Verfahren gestaltet zu werden.

Partizipation als  
ressourcenintensive  
Chance

Allerdings ist zu beachten, dass der Einsatz von Beteiligungsverfahren ressourcenintensiv ist. Die Verfahren sind kaum geeignet, um „schnelle“ Entscheidungen herbeizuführen und daher nicht für alle Themen tauglich.

Handelt es sich um Themen, die a) von den Mitarbeitenden getragen werden müssen und deren aktive Mitwirkung benötigen, sind b) die Rahmenbedingungen gegeben und ist c) die Partizipation der Mitarbeitenden ernst gemeint, erscheint der hohe Aufwand gerechtfertigt. Nur durch eine Beteiligung ist bei solchen Themen zu erwarten, dass innerhalb des Unternehmens die Maßnahmen Akzeptanz erfahren und infolgedessen als erfolgreich bewertet werden können.

## Literatur

- Bandura, Albert (1997): Self-efficacy: The exercise of control. Freeman, New York, USA.
- Balme, Richard (2009): Why Public Participation. Representative Government Beyond Technocracy. Manuskript.
- Chess, Caron/Purcell, Kristen (1999): Public Participation and the Environment: Do We Know What Works? In: Environmental Science and Technology, Bd. 33, Nr. 16, 2685-2692.
- Dahl, Robert (1989): Democracy and its Critics. Yale University Press, New Haven, USA.
- Dienel, Peter (2002): Die Planungszelle – Zur Praxis der Bürgerbeteiligung. Demokratie funkelt wieder. Online unter: <http://library.fes.de/pdf-files/stabsabteilung/01234.pdf> [21.02.2011].
- Doppler, Klaus/Lauterburg, Christoph (2002): Change Management. Den Unternehmenswandel gestalten. Campus, Frankfurt/New York.
- Fiorino, Daniel (1990): Citizen Participation and Environmental Risk: A Survey of Institutional Mechanisms. In: Science, Technology, & Human Values, Bd. 15, Nr. 2, 226-243.
- Goodin, Robert/Dryzek, John (2006): Deliberative Impacts: The Macro-Political Uptake of Mini-Publics. In: Politics and Society, Bd. 34, Nr. 2, 219-244.

- Goldgruber Judith/Ahrens, Dieter (2009): Gesundheitsbezogene Interventionen in der Arbeitswelt. In: Prävention und Gesundheitsförderung, Bd. 4, Nr. 1, 83-95.
- Hartung, Susanne (2011): Partizipation – Eine relevante Größe für individuelle Gesundheit? Auf der Suche nach Erklärungsmodellen für Zusammenhänge zwischen Partizipation und Gesundheit, WZB Discussion Paper, No. SP I 2011-303.
- Hennen, Leonhard/Petermann, Thomas/Scherz, Constanze (2004): Partizipative Verfahren der Technikfolgenabschätzung und parlamentarische Politikberatung. Arbeitsbericht 96, TAB. Online unter: <http://www.tab-beim-bundestag.de/de/pdf/publikationen/berichte/TAB-Arbeitsbericht-ab096.pdf> [04.02.2011].
- Klug, Christopher (2009): Erfolgsfaktoren in Transformationsprozessen öffentlicher Verwaltungen. Dissertation, Kassel University Press, Kassel.
- Kotter, John P. 2012 (1998): Leading Change. Harvard Business School Press, Boston, USA.
- Kühl, Detlef/Rösch Christiane (2014): In Lernkurven zur Gesundheit. In: Personalmagazin, Bd. 8, 34-37.
- Lewin, Kurt 2012 (1963): Feldtheorien in den Sozialwissenschaften. Huber, Bern.
- Nanz, Patrizia/Fritsche, Miriam (2012): Handbuch Bürgerbeteiligung. Verfahren und Akteure, Chancen und Grenzen. Bundeszentrale für politische Bildung, Bonn.
- Nerdinger, Friedemann. W./Blickle, Gerhard/Schaper, Niclas (2011): Arbeits- und Organisationspsychologie. 2. überarb. Aufl., Springer, Berlin/Heidelberg.
- O'Faircheallaigh, Ciaran (2009): Public participation and environmental impact assessment: Purposes, implications, and lessons for public policy making. In: Environmental Impact Assessment Review, Bd. 30, 19-27.
- Pelster, Klaus/Dunkel-Benz, Friederike (2014): Gesundheitsmanagement erfolgreich umsetzen. In: Schwuchow, Karlheinz/Gutmann, Joachim (Hrsg.): Personalentwicklung. Themen, Trends, Best-Practices 2015. Haufe, Freiburg, 328-338.
- Preußner, Irine (2003): Betriebliche Gesundheitsförderung durch Partizipation. Dissertation. Universität Hamburg.
- Renn, Ortwin/Blättel-Mink, Birgit/Kastenholz, Hans (1992): Discursive Methods in Environmental Decision Making. In: Business Strategy and the Environment, Bd. 6, 218-231.
- Renn, Ortwin/Schweizer, Pia-Johanna/Dreyer, Marion/Klinke, Andreas (2007): Risiko. Über den Umgang mit Unsicherheit. Ökom, München.
- Renn, Ortwin/Webler, Thomas (1998): Der kooperative Diskurs – Theoretische Grundlagen, Anforderungen, Möglichkeiten. In: Renn, O./Kastenholz, H./Schild, P./Wilhelm, U. (Hrsg.): Abfallpolitik im kooperativen Diskurs. Bürgerbeteiligung bei der Standortsuche für eine Deponie im Kanton Aargau. Hochschulverlag AG an der ETH Zürich, Zürich.
- Renn, Ortwin/Zwick, Michael (2008): Risikokonzepte jenseits von Eintrittswahrscheinlichkeit und Schadenserwartung. In: Fegentreff, Carsten/Glade, Thomas (Hrsg.): Naturrisiken und Sozialkatastrophen. Springer, Berlin/Heidelberg, 77-97.
- Rowe, Gene/Frewer, Lynn (2000): Public Participation Methods: A Framework for Evaluation. In: Science, Technology & Human Values, Bd. 25, Nr. 1, 3-29.
- Santos, Susan/Chess, Caron (2003): Evaluating Citizen Advisory Boards: The Importance of Theory and Participant-Based Criteria and Practical Implications. In: Risk Analysis, Bd. 23., Nr. 2, 269-279.
- Sartori, Giovanni (2006): Demokratietheorie. 3. Aufl., WGB, Darmstadt.

Schröer, Alfons (1999): Erfolgreiche betriebliche Gesundheitsförderung in der Praxis. Führende Unternehmen aus Deutschland berichten. Wirtschaftsverlag NW, Bremerhaven.

Schumpeter, Joseph 2005 (1947): Kapitalismus, Sozialismus und Demokratie. Tübingen/Basel, Franke.

Schwarzer, Ralf/Jerusalem, Matthias (2002): Das Konzept der Selbstwirksamkeit. Zeitschrift für Pädagogik, Beiheft 44, 28-53.

Stirling, Andrew (2006): Analysis, participation and power: justification and closure in participatory multi-criteria analysis. In: Land Use Policy, Bd. 23, 95-107.

VDI 7000 (2013): Frühe Öffentlichkeitsbeteiligung bei Industrie- und Infrastrukturprojekten. Entwurf.

Wesselink, Anna/Jouni, Paavola/Fritsch, Oliver/Renn, Ortwin (2011): Rationales for public participation in environmental policy and governance: practitioners' perspectives. In: Environment and Planning A 2011, Bd. 43, 2688-2704.

## Anmerkungen

1 In diesem Text werden mit Rücksicht auf die Lesbarkeit ausschließlich männliche Formen verwendet, unter dem Hinweis des expliziten Einbezugs aller Geschlechterformen.

2 Verhaltensbezogene Maßnahmen fokussieren auf die Veränderung der Mitarbeiter, während verhältnisbezogene Maßnahmen auf die Gestaltung der Arbeitsbedingungen abzielen (s. z. B. Nerdinger, Blickle & Scharper 2011: 490).

3 Siehe dazu: [www.luxemburger-deklaration.de](http://www.luxemburger-deklaration.de).

Dr. Esther Hoffmann, Dr. Wilfried Konrad, Franziska Mohaupt

## Partizipative Produktentwicklung bei drei Energieversorgungsunternehmen

*Der Beitrag beleuchtet die Grundlagen, Ziele, Herausforderungen und Anwendungsformen von Nutzerintegration in Innovationsprozesse und stellt heraus, wie dies zu einer stärkeren Berücksichtigung von Nutzerinteressen in der Produktentwicklung und zu nachhaltigen Produkten beitragen kann. Anschließend werden Beispiele von Innovationsworkshops mit Energieversorgungsunternehmen vorgestellt und aus den praktischen Erfahrungen Handlungsempfehlungen für Nutzerinnovationsworkshops formuliert.*

### Einleitung

Ermittlung von  
Käuferpräferenzen

Unternehmen wenden beträchtliche Anstrengungen auf, um Einblicke in die Wünsche und Anforderungen von Kund/innen zu erhalten. Dabei folgen sie dem Gedanken, dass mit diesem Wissen die Gestaltung und Vermarktung neuer Produkte und Dienstleistungen erheblich berechenbarer wird. Die an den Vorlieben oder Kaufpräferenzen ihrer potenziellen Kund/innen interessierten Unternehmen treten dabei üblicherweise nicht selbst mit den Kund/innen in Kontakt, sondern greifen auf die Dienste von Marktforschungsunternehmen zurück. Die von diesen eingesetzten Methoden kommen hauptsächlich aus dem Bereich der empirischen Sozialforschung und umfassen etwa Einzelinterviews, Gruppendiskussionen oder Telefonumfragen. So unterschiedlich diese Methoden im Einzelnen sind (z. B. hinsichtlich Repräsentativität oder Befragungsdauer), gemeinsam ist ihnen die Behandlung der Teilnehmenden als „Probanden“ oder „Fälle“ und damit als Beobachtungsobjekte. Auf diese Weise werden zwar unter präzise kontrollierbaren Bedingungen methodisch abgesicherte Forschungsergebnisse produziert. Indem

Unternehmen so an Informationen über Kund/innen gelangen, verzichten sie jedoch darauf, das Wissen von Nutzer/innen zu einer Kreativitätsquelle des Innovationsprozesses zu machen.

In jüngster Zeit sind jedoch Öffnungen des Innovationsprozesses zu beobachten: zum einen gibt es einen Trend hin zu sogenannten „open innovation“ Prozessen, bei denen unternehmensfremde Personen wie z. B. Zulieferer und Kund/innen am Innovationsprozess beteiligt werden (Chesbrough 2003). Zum anderen ist ein Trend hin zu Innovationen zu beobachten, die stark durch Nutzer/innen geprägt sind, etwa bei Sport- und Hobbyprodukten, aber auch im Bereich der Energiewende, wo viele Produkte durch private „Bastler/innen“ (weiter-)entwickelt wurden (Ornetzeder/Rohracher 2004). Zusätzlich steigt der gesellschaftliche Erwartungsdruck, dass Unternehmen ihre Produkte nachhaltiger entwickeln und dabei gesellschaftliche und ökologische Anforderungen berücksichtigen.

Beteiligung am  
Innovationsprozess

## **Vorteile der partizipativen Produktentwicklung**

Vor diesem Hintergrund wurden von Wissenschaftsdisziplinen wie der Innovationsforschung, der Organisationsforschung oder der sozialwissenschaftlichen Technikforschung die Vorteile einer Integration von Nutzer/innen in die Produktentwicklung herausgearbeitet (Heiskanen et al. 2004; von Hippel 2005). Unternehmen können durch die Einbindung von Nutzer/innen in den Innovationsprozess vielfach profitieren, insbesondere durch die frühzeitige Bewertung der Marktfähigkeit von Innovationsideen, eine beschleunigte und kostensparende Markteinführung durch Vermeidung nachträglicher Anpassungen an Kundenwünsche sowie eine verbesserte Kundenorientierung und -bindung.

Die Nutzung des kreativen Potenzials der Nutzer/innen zahlt sich aber nicht nur für die Unternehmen aus, sondern damit sind auch Vorteile für die Nutzer/innen selbst verbunden. Hierzu zählen vor allem nutzerfreundlicher gestaltete Produkte und Dienstleistungen sowie die Förderung der Selbstkompetenz (Empowerment) von Nutzer/innen durch erhöhtes Produktwissen oder bewusstere

Nutzerfreundlichkeit  
und Empowerment



„Demokratisierung  
von Innovationen“

Kaufentscheidungen (Arnold et al. 2007). In diesem Zusammenhang sprechen Innovationsforscher/innen von der „Demokratisierung von Innovationen“ und erwarten durch so gestaltete Innovationsprozesse eine Zunahme an gesellschaftlicher Wohlfahrt (von Hippel 2005) und sozialer Gerechtigkeit. Deshalb sollte bei der Auswahl von Nutzer/innen auf eine faire und repräsentative Verteilung unterschiedlicher Nutzergruppen geachtet werden, durch die insbesondere die Beteiligung benachteiligter Nutzergruppen sichergestellt wird (Weller 1999).

Gemeinsames  
Lernen

In partizipativen Innovationsprozessen findet durch die Zusammenführung unterschiedlicher Erfahrungen ein gemeinsames Lernen von Unternehmen und Nutzer/innen statt. Dies ist insbesondere für das Ziel, ökologische Aspekte in der Produktentwicklung zu berücksichtigen, von zentraler Bedeutung und trägt dem Umstand Rechnung, dass beide Akteursgruppen eine gemeinsame Verantwortung für nachhaltige Produktions- und Konsummuster haben (Hoffmann 2012; Hoffmann/Konrad 2007). Die Vorteile der partizipativen Produktentwicklung für die Verbreitung von Nachhaltigkeitsinnovationen liegen zum einen darin, Einsichten in notwendige Veränderungen des Nutzerverhaltens zu erzeugen. Denn die Akzeptanz von neuen Anwendungsformen ist ein Schlüsselfaktor für die Integration ökologischer Produkte und Dienstleistungen in alltägliche Handlungsroutinen, z. B. wenn Nutzer/innen von Elektroautos die Ladezyklen bei ihrer Streckenplanung beachten müssen. Zum anderen kann das konkrete Anwendungswissen der Nutzer/innen wertvolle Beiträge dazu leisten, Produkte ökologischer zu gestalten. Nutzer/innen können so ökologische Aspekte der Nutzungsphase einbringen. Diese Phase ist für die Entwickler/innen häufig eine Black Box, für die sie lediglich Annahmen über das Nutzerverhalten und damit verbundene ökologische Auswirkungen treffen.

Einbindung  
ökologischer  
Aspekte

## Die Rolle von Nutzerinnen und Nutzern in der partizipativen Produktentwicklung

Neben der Festlegung inhaltlicher und praktischer Aspekte (Thema, Auswahl der Teilnehmenden, Zeitrahmen, etc.) verlangt jede partizipative Produktentwicklung eine Grundsatzentscheidung über die Reichweite der Nutzerintegration. Damit ist sowohl der Grad der Einbindung von Nutzer/innen als auch ihre Rolle in den verschiedenen Phasen des Innovationsprozesses angesprochen (Hoffmann 2012). Der Grad der Einbindung von Nutzer/innen lässt sich in drei Intensitätsstufen einteilen:

Drei Stufen der Einbindungsintensität

1. Beforschung und Befragung: Nutzer/innen sind im wesentlichen Objekte von (Markt-)Forschung und Beobachtung. Sie haben eine passive Rolle und keine Möglichkeit der Prozessbeeinflussung.
2. Konsultation: Es finden Diskussionen zwischen Nutzer/innen und dem Unternehmen statt. Die Nutzer/innen können ihre eigenen Ideen einbringen und erhalten Feedback vom Unternehmen. Davon abgesehen werden sie nicht in die Entscheidungsfindung involviert, die ausschließlich vom Unternehmen verantwortet wird. Im Falle einer gemeinsamen Bewertung von Produktideen können Nutzer/innen zwar die Bewertungskriterien mitentwickeln und eine Bewertung vornehmen, die Auswahl von Ideen wird jedoch vom Unternehmen vorgenommen.
3. Mitentscheidung: Über den Austausch mit dem Unternehmen hinaus werden Nutzer/innen am Entscheidungsfindungsprozess beteiligt. Die Partizipation umfasst Verhandlungen sowie die gemeinsame Entwicklung von Entscheidungen.

Zumindest analytisch kann der Innovationsprozess in verschiedene Phasen gegliedert werden, die von der Strategieentwicklung bis zur Markteinführung durch je verschiedene Inhalte, Akteure oder Bedingungen gekennzeichnet sind. Auch die Rolle der am Innovationsprozess beteiligten Nutzer/innen ändert sich von Phase zu Pha-

se. Legt man das nachfolgende Phasenmodell zugrunde, lassen sich folgende Aussagen zur Nutzerrolle im Innovationsprozess treffen:

1. Strategieentwicklung: Diese Phase dient der Definition der mittelfristigen Produktstrategie des Unternehmens. In dieser Phase bringen Nutzer/innen vor allem ihre Wertvorstellungen und Einstellungen ein und das Unternehmen kann hieraus Hinweise auf Werteveränderungen und Trends ableiten.
2. Ideenentwicklung: In dieser Phase sind Nutzer/innen vor allem eine Quelle von Ideen, die aus ihren Bedürfnissen, Problemwahrnehmungen oder Anwendungserfahrungen resultieren.
3. Auswahl und Spezifikation von Ideen: Diese Phase zielt darauf ab, die entwickelten Ideen anzureichern und zu konkretisieren und sie so mit Blick auf eine Realisierung weiter auszuarbeiten. Für diese Aufgabe können die Bedürfnisse, Ideen, Anwendungserfahrungen und technischen Kenntnisse von Nutzer/innen wertvolle Beiträge liefern.
4. Realisierung: Im Zentrum steht hier die konkrete Produktentwicklung bis zur Markteinführung. Aus Sicht der Nutzerintegration stehen dabei vor allem das Anwendungs- und technische Wissen von Konsument/innen im Fokus. Zudem können Nutzer/innen durch Tests von Prototypen und Produkten Beiträge leisten.

Eine zentrale Herausforderung für die Einbindung von Nutzer/innen als aktive Innovationsakteure in unternehmerische Forschungs- und Entwicklungsprozesse ist die Frage, auf welcher methodischen Grundlage dies geschehen soll. Zwar steht mittlerweile eine Bandbreite von Partizipationsverfahren zur Verfügung. Von diesen ist die Lead User-Methode am weitesten verbreitet, mit der die Ideen und der Weitblick von Pioniernutzer/innen zur Entwicklung neuer Massenmärkte genutzt werden (Herstatt/von Hippel 1992). Auch wurde eine Reihe von Ansätzen entwickelt, die explizit auf die Integration der Nutzerperspektive in die nachhaltigkeitsso-

orientierte Technikentwicklung abzielen, wie z. B. Consumer Constructive Technology Assessment (Rohracher/Ornetzeder 2002) oder die von uns mitentwickelte INNOCOPE-Methode (GELENA 2007). Im Gegensatz aber zur konventionellen Marktforschung kann die partizipative Produktentwicklung nach wie vor nicht auf ein umfassendes Set standardisierter Instrumente zurückgreifen, so dass Projekte der Nutzerintegration häufig zugleich an der methodischen (Weiter-)Entwicklung arbeiten. Dies gilt auch für die von uns durchgeführten Verfahren zur partizipativen Gestaltung innovativer Energielösungen, für die wir ausgehend von INNOCOPE die Methode der Nutzerinnovationsworkshops entwickelt haben. Im Folgenden stellen wir vor, in welchem Anwendungsfeld wir die Methode erstmals eingesetzt und welche Praxiserfahrungen wir dabei gemacht haben.

Standardisierte  
Instrumente fehlen

## **Anwendungsfeld für Nutzerinnovationsworkshops: Dezentralisierung und Digitalisierung der Energieversorgung**

Ausgangspunkt hierfür ist die Beobachtung, dass Energieversorgungsunternehmen (EVU) im Zuge der Energiewende unter erheblichen Druck geraten sind, ihre Geschäftsmodelle und Kundenbeziehungen neu zu gestalten. Dies hängt einerseits mit dem raschen Zuwachs erneuerbarer Energietechnologien zusammen. Dezentrale Wind- oder Photovoltaikanlagen (PV) lösen zunehmend die herkömmlichen zentralen Atom- und Kohlekraftwerke ab. Für viele Haushalte bietet sich damit die Chance, vom reinen Verbraucher zum sogenannten Prosumer zu werden, der einen Teil seines Strombedarfs selbst erzeugt. Andererseits ändern sich die Strommärkte durch den Trend zur Digitalisierung des Energiesystems, der maßgeblich vom Zubau dezentraler Kraftwerke getrieben wird. Da elektrische Energie im Netz nicht gespeichert werden kann, muss in jeder Sekunde genau so viel Energie eingespeist werden wie tatsächlich benötigt wird. Diese permanente Ausbalancierung von Erzeugung und Verbrauch (Last) ist in einem System mit einer Vielfalt kleiner Kraftwerke erheblich schwieriger

Vom Verbraucher  
zum Prosumer

als in einem System mit einer überschaubaren Anzahl zentraler Anlagen. Die Lösung für dieses Problem ist die Transformation der Energieversorgung zu einem intelligenten Stromnetz (Smart Grid) durch die umfassende Nutzung daten- und kommunikationstechnischer Komponenten zur Vernetzung, Steuerung und Überwachung von Stromerzeugung, -verteilung und -verbrauch. Mit den beiden Trends zur Dezentralisierung und Digitalisierung sind erhebliche Potenziale für neue Produkte und Dienstleistungen verbunden, z. B. flexible Stromtarife, Smart Home-Lösungen oder Energiemanagement für Prosumer-Haushalte. Zugleich werfen sie neue gesellschaftliche Probleme des Datenschutzes, der Verteilungsgerechtigkeit oder der individuellen Handlungsautonomie auf, die in der technisch geprägten Smart Grid-Diskussion noch wenig zu hören sind.

## **Praxiserfahrungen: Nutzerinnovationsworkshops mit Energieversorgungsunternehmen**

Gemeinsam mit den drei Energieversorgern EnBW, MVV und Entega haben wir Nutzerinnovationsworkshops rund um neue Stromprodukte und Dienstleistungen durchgeführt. Nutzerinnovationsworkshops können in ihrer Ausgestaltung sehr unterschiedlich sein, allen zugrunde liegen jedoch eine gründliche Planung, die sowohl alle relevanten Abteilungen des Unternehmens als auch die Moderator/innen des Workshops mit einbezieht, ein auf die Zielstellung zugeschnittenes Design und die Akquise passender Teilnehmender. Eine gute Absprache ist wichtig – insbesondere dann, wenn die Moderation der Workshops wie in den hier beschriebenen Fällen von außen kommt und bisher keinen Einblick in die Innovationsaktivitäten des Unternehmens hatte. Eine externe Moderation bietet andererseits den Vorteil der Unvoreingenommenheit und ermöglicht einen gleichberechtigten Dialog zwischen Unternehmensvertreter/innen und Teilnehmenden. Als zielführend haben sich klare, schriftlich fixierte Absprachen über Ziele, Methoden und Workshopverlauf erwiesen.

Die in den Beispielen diskutierten Ideen der drei Unternehmen deckten von der Ideenentwicklung bis zur Realisierung eines konkreten Produktes verschiedene Phasen des Innovationsprozesses ab. Die Unternehmen waren daran interessiert, die Meinungen von Nutzer/innen kennenzulernen und mit ihnen Ideen für mögliche Geschäftsmodelle zu entwickeln. Im Vordergrund standen langfristige Ziele wie die Entwicklung von Energiemanagementsystemen oder die Erarbeitung einer bedarfsorientierten Kommunikation zwischen EVU und Nutzer/innen.

Erkenntnisinteresse  
der Unternehmen

Sind die Ziele abgestimmt, wird das Workshopdesign entwickelt. Dabei ist allen drei Beispielen gemeinsam, dass in einer ersten Phase der sogenannte „Innovationsgegenstand“ festgelegt wurde. Ein weitreichendes thematisches Verständnis seitens der Nutzer/innen ist Voraussetzung für deren Befähigung, zur Weiterentwicklung eines Produkts beizutragen (Ornetzeder/Rohracher 2006). Über verschiedene kreative Formate (fiktiver Zeitungsartikel aus dem Jahr 2035, Comiczeichnungen mit Zukunftsvisionen, Traumreise) wurden die Teilnehmenden der Workshops zunächst auf die zentralen Herausforderungen der Energiewende eingestimmt. Dieser wichtige Schritt kennzeichnet alle drei Beispiele: Es sollten Produkt- und Dienstleistungsideen in einem voraussetzungsreichen Kontext entwickelt werden.

Entwicklung des  
Workshopdesigns

Methodisch ähneln sich die Workshops von EnBW und MVV, bei denen zunächst vor dem gemeinsam entwickelten Zukunftsszenario Anforderungen und Befürchtungen rund um die Themen Energieversorgung, Eigenversorgung bzw. Unabhängigkeit vom Stromnetz und Speicher formuliert wurden. In den Workshops bei EnBW wurden anschließend in verschiedenen Gruppenarbeiten und unter Anwendung von Kreativitätstechniken (Brainstorming und -writing) Ideen generiert und gemeinsam ausgewählte Ideen über das Storytelling konkretisiert – dabei werden die Teilnehmenden über Interviewfragen zum Erzählen angeregt und so ihr Erfahrungswissen „freigesetzt“. MVV stellte nach Ermittlung von generellen Anforderungen an effiziente und ökologische Gebäude eine Smart Ho-

Vergleich der  
Workshops

me-Lösung vor, die von den Teilnehmenden vor dem Hintergrund der erarbeiteten Kriterien bewertet wurde.

Ähnlichkeiten zwischen MVV und EnBW ergeben sich auch mit Blick auf den Einfluss der Nutzer/innen auf den Innovationsprozess. Die EnBW griff eine Idee aus dem ersten Workshop auf (Energiespeicherung und -management auf Haushaltsebene) und entwickelte mit der EnergieBASE ein innovatives Produkt, das durch Eigenverbrauch und Speicherung die Nutzung regenerativ erzeugten Stroms optimieren soll. Im zweiten Workshop stellte sich die EnBW einer kritischen Nutzergruppe, die in einem sehr offenen Austausch die Stärken und Schwächen des Produktes benannten. Schwächen wurden in erster Linie in der organisatorischen Umsetzung identifiziert. In diesem Workshop wurde intensiv in Kleingruppen gearbeitet. Ein wichtiger methodischer Schritt lag in der Erzeugung eines gegenseitigen Verständnisses für die Rahmenbedingungen eines neuen Geschäftsmodells, das es privaten Energieanlagenbesitzer/innen erlaubt, ihren Eigenverbrauch zu maximieren und gleichzeitig neue Dienstleitungsoptionen der „alten“ Energieversorger aufzeigt. Bei MVV führte das Teilnehmerfeedback des ersten Workshops dazu, eine technologische Entwicklung abubrechen, weil sie die im Workshop formulierten Anforderungen nicht erfüllen konnte. Dieses Ergebnis wurde nicht negativ aufgenommen, vielmehr nutzte – wie oben erwähnt – MVV den zweiten Workshop zur Diskussion einer anderen Smart Home-Lösung.

## **Fokus Elektromobilität: Verzahnung von Workshops und Testphase**

Alternatives  
Vorgehen bei  
Entega

Ein zum Vorgehen bei EnBW und MVV deutlich verschiedener Ansatz wurde mit Entega umgesetzt. Entega arbeitet an der Einbindung von mobilen (d. h. Elektroautos) und stationären Stromspeichern in das Stromnetz und sucht dabei nach Wegen, Nutzer/innen für Anpassungen ihres Ladeverhaltens an die Erfordernisse des Stromnetzes zu gewinnen, z. B. indem sie die Batterie zu Zeiten eines großen Angebots von Wind- und Sonnenstrom laden und bei

geringem Stromangebot zum Entladen an das Stromnetz anschließen. Abbildung 1 zeigt die Verzahnung zwischen Nutzerinnovationsworkshops und Entwicklungsprozess im Unternehmen.

Bei Entega wurden zwei aufeinander aufbauende Workshops mit einer Gruppe von Nutzer/innen durchgeführt. Im ersten Workshop ging es allgemein um die Anforderungen der Nutzer/innen und um die Frage, unter welchen Bedingungen sie ein Elektroauto so be- und entladen könnten, dass es netzdienlich ist. Zudem wurde eine von Entega entwickelte Ampelanzeige bewertet, die mit Hilfe von Grün- und Rotphasen verdeutlicht, wann das Laden günstig ist. Im Workshop wurden verschiedene Ideen zur Weiterentwicklung der



Abbildung 1: Beispiel Entega – Einbettung der Nutzerinnovationsworkshops in Innovationsaktivitäten des Unternehmens



Anzeige entwickelt. Unter anderem kam die Idee auf, eine App zu entwickeln, mit deren Hilfe das Laden automatisch an Grünphasen angepasst werden kann. Diese wurde im Nachgang zum Workshop von Entega gemeinsam mit Partnern im Rahmen eines Forschungsvorhabens entwickelt und anschließend von den Nutzer/innen in einer einwöchigen Testphase ausprobiert, in der den Nutzer/innen Elektroautos mit der Lade-App zur Verfügung standen. Im zweiten Workshop wurden die Erfahrungen mit der App ausgewertet, die App mit Hilfe von Leistungsindikatoren bewertet und Ideen zur Weiterentwicklung erarbeitet. Über den konkreten Produktbezug hinausgehend haben die Teilnehmenden unter Anwendung der Kreativitätsmethode „Analogietechnik“ zunächst Anforderungen an einen Reiseanbieter entwickelt und diese dann auf Energieversorger und ihre Angebote rund um Stromlieferung, Einspeisung und Speicherung übertragen. So entwickelten die Nutzer/innen Ideen für Dienstleistungen rund um mobile und stationäre Speicher. Die Ergebnisse des Workshops flossen anschließend zum einen ein in die Weiterentwicklung der App, zum anderen in weitere Forschungs- und Entwicklungsvorhaben zu mobilen und stationären Energiespeichern.

Wie das Beispiel zeigt, ist die Verknüpfung mit einer Testphase vorteilhaft, da die Nutzer/innen so einen detaillierteren Einblick in die Alltagstauglichkeit der Innovation gewinnen und sie auf dieser Basis reflektiert und kritisch bewerten konnten. Zudem waren hier Nutzer/innen eingebunden, die bereits an ein bis zwei Forschungsvorhaben oder Modellversuchen von Entega teilgenommen hatten und darüber bereits eine enge Bindung an das Unternehmen entwickelt hatten. Die wiederholte Einbindung von Nutzer/innen kann also dazu beitragen, auf beiden Seiten Vertrauen zu schaffen und kann auf Nutzerseite das Lernen über produkt- und unternehmensbezogene Aspekte fördern, was insbesondere bei komplexen Innovationsvorhaben hilfreich sein kann. Zudem konnten durch diesen Erfahrungsvorsprung die Workshops relativ kurz gehalten werden. Während die Workshops bei MVV und EnBW einen ganzen Tag dauerten, um die Teilnehmenden zunächst an die Themen her-

anzuführen, dauerten die Workshops bei Entega zwischen drei und vier Stunden. Positiv wirkte sich hier auch auf Unternehmensseite aus, dass das Unternehmen bereits mit Nutzertests und -befragungen gearbeitet hatte und somit eine Offenheit gegenüber Nutzer/innen und ihren Ideen und Einschätzungen bestand.

In Tabelle 1 sind die wichtigsten Rahmendaten der Nutzerinnovationsworkshops zusammengefasst.

## Hemmnisse und Erfolgsfaktoren von Nutzerinnovationsworkshops

Wie unsere Praxiserfahrungen zeigen, bietet die Nutzerintegration über Innovationsworkshops große Chancen. Gleichzeitig ist diese Form der Nutzereinbindung mit einigen Herausforderungen verbunden:

- Konkretisierung des Innovationsgegenstandes: Ein entscheidender Faktor für eine erfolgreiche Nutzerintegration ist die konkrete Begrenzung und Definition des Innovationsproblems. Hierbei stellt sich insbesondere die Frage nach der Komplexität des Innovationsgegenstandes. Ein niedriger Komplexitätsgrad begünstigt den Erfolg der Nutzerintegration, da ein weitreichendes thematisches Verständnis durch die Nutzer/innen Voraussetzung für deren Befähigung ist, zur Weiterentwicklung des Produkts beizutragen (vgl. Ornetzeder/Rohracher 2006). Gerade in unserem Praxisfeld der digitalen Energiedienstleistungen liegen hierbei besondere Herausforderungen: Im Gegensatz zu anderen Nutzerintegrations-Formaten, wie z. B. dem INNOCOPE-Verfahren (GELENA 2007), richtet sich der Innovationsprozess hier nicht auf konkrete und für die Nutzer/innen „greifbare“ Produkte, sondern in der Regel auf abstrakte Dienstleistungen im Bereich Energieversorgung. Bei der Durchführung von Innovationsworkshops in diesem Themenfeld ist es daher wichtig, die Komplexität des behandelten Innovationsgegenstands so weit wie möglich zu reduzieren und eine eindeutige Aufga-

Herausforderungen  
bei der  
Nutzerintegration

Bestimmung des  
Komplexitätsgrads

|                                            | EnBW<br>Energiespeicherung,<br>Energiemanagement                                                                              | Entega<br>Elektromobilität                                                                                        | MVV<br>Smart Home, Energie-<br>management                                                                                                      |
|--------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Ziele des Workshops                        | Dienstleistungsideen im Bereich Energiespeicherung/virtuelles Kraftwerk entwickeln                                            | Elektromobilität in den Alltag einpassen                                                                          | Smart Home Technologie als Option für einen energieeffizienten Haushalt bewerten                                                               |
| Innovationsphase                           | Ideenentwicklung                                                                                                              | Ideenauswahl                                                                                                      | Realisierung                                                                                                                                   |
| Schwerpunkt                                | Überblick über Speichermöglichkeiten aus Kundensicht gewinnen, relevante Alltagsroutinen erfassen                             | Ermitteln, wann Teilnehmende bereit sind, ihr Ladeverhalten an Vorgaben des Energieversorgers anzupassen          | Anforderungen und Möglichkeiten einer digitalen Schnittstelle zwischen Haushalten und MVV erfassen und bewerten                                |
| Motivation des Unternehmens                | Dienstleister werden, Kundenbeziehungen erweitern                                                                             | Energiemanagement durch Einbeziehung von mobilen Speichern verbessern                                             | Kundenerwartungen an das zukünftige Angebot erfassen                                                                                           |
| Langfristige Zielstellung des Unternehmens | Neue Geschäftsmodelle für Dienstleistungsangebote (rund um Stromspeicherung) entwickeln                                       | Lastmanagement optimieren und Flexibilität durch mobile Speicher erweitern                                        | Zugang zu Informationen der Haushalte, um Energie- und Lastmanagement zu verbessern, bidirektionale und bedarfsorientierte Kundenkommunikation |
| Profil der Nutzer/innen                    | Personen, die über Grundwissen über die Energiewelt von morgen verfügen, Energieblogger                                       | Elektroauto-Testpersonen:<br>A) flexible Nutzer/innen<br>B) unflexible Nutzer/innen                               | Haushalte mit großem Effizienzpotenzial, ökologische Haushalte, Betreiber von Energieerzeugungsanlagen                                         |
| Angewendete Methoden                       | Zukunftsbild über fiktiven Zeitungsartikel, Szenariomethode, Brainwriting, Storytelling, Mindmap, kriterienbasierte Bewertung | Zukunftsbild, Vortrag zu Umweltvorteilen, Gruppenarbeit, Ideenbewertung mit Leistungsindikatoren, Analogiemethode | Traumreise (unterstützt von Bildern), Gruppenarbeit, kriterienbasierte Auswahl, Bewertung von Dienstleistungsszenarien                         |
| Dauer                                      | Jeweils ein ganzer Tag + ggf. Vorabend                                                                                        | Jeweils ca. 4 Stunden                                                                                             | Jeweils ein ganzer Tag                                                                                                                         |

Tabelle 1: Überblick über die Nutzerinnovationsworkshops in den drei Energieversorgungsunternehmen

benstellung für die Workshopteilnehmenden zu formulieren. Insbesondere sollte hierbei darauf geachtet werden, einen direkten Bezug zur Alltagswirklichkeit der Nutzer/innen herzustellen.

- Hineinversetzen in zukünftiges Alltagsverhalten: Eine weitere zentrale Herausforderung der Nutzerintegration in Innovationsprozesse besteht darin, verlässliche Informationen über Nutzeranforderungen in einer künstlichen Workshop-situation zu generieren. Gerade die Energienutzung erfolgt in hohem Maße automatisiert und ist stark in verfestigte Alltagsroutinen eingebettet. Für die an Innovationsprozessen beteiligten Nutzer/innen ist es schwierig, ihre Wünsche und Anforderungen bewusst zu reflektieren und diese gezielt in die Produktentwicklung einfließen zu lassen (Heiskanen et al. 2013). Nutzerintegrationsprozesse im Bereich des digitalisierten Energiesystems bewegen sich zudem vor dem Hintergrund unsicherer Zukunftsszenarien. Das Smart Grid, für das Produkte und Dienstleistungen entwickelt werden, ist größtenteils noch nicht vorhanden, und die konkrete zukünftige Ausprägung der Energieversorgungsinfrastruktur unbekannt. Dies erfordert von den Nutzer/innen eine „doppelte Antizipation“: Zum einen müssen sie sich in eine hypothetische „Energiewelt von morgen“ hineinversetzen. Zum anderen müssen sie sich mit der von ihnen in dieser Energiezukunft erwarteten alltäglichen Nutzung von Produkten oder Dienstleistungen auseinandersetzen. Um den Nutzer/innen diese Antizipation zukünftiger Rahmenbedingungen zu erleichtern, sollten in den Workshops Methoden gewählt werden, die es den Teilnehmenden ermöglichen, sich gedanklich in die „Energiezukunft“ zu versetzen – z. B. durch Szenarien, Zukunftsbilder oder fiktive Zeitungsartikel aus der Zukunft. Auf dieser Basis können die Anforderungen der Nutzer/innen an zukünftige Angebote erfasst werden. Dabei sollte die Nutzung der Produkte vor dem Hintergrund bestehender All-

Unsichere  
Zukunftsszenarien

Notwendigkeit  
einer „doppelten  
Antizipation“

tagsroutinen in den Vordergrund gestellt werden und weniger die technische Ausgestaltung.

Lead User oder  
„normaler“ Nutzer

- Auswahl der Nutzer/innen: Der Erfolg der Nutzereinbindung in Innovationsworkshops hängt entscheidend von der Auswahl der beteiligten Nutzer/innen ab. Diese kann sich je nach Phase des Innovationsprozesses, Zielstellung und Thema unterscheiden. Für technologisch anspruchsvolle Innovationen wird häufig die Zusammenarbeit mit Lead Usern empfohlen. Empirische Erfahrungen zeigen etwa, dass die höhere Fachkompetenz und Motivation der Lead User in einem höheren Ausarbeitungsgrad von Produktkonzepten resultiert (Schrader/Belz 2011). Andere sehen dagegen ein hohes Potenzial „normaler“ Nutzer/innen in der Ideenphase für technologisch basierte Dienstleistungsinnovationen: Gerade das begrenzte Wissen über technische Restriktionen führe dazu, dass die Nutzer/innen zu mehr Kreativität und radikaleren Ideenentwürfen in der Lage sind (Magnusson 2009). Die Nutzerintegration im Themenfeld der digitalisierten Energiezukunft erfordert allerdings in jedem Fall eine gewisse Vorerfahrung der beteiligten Nutzer/innen. Gerade weil es sich nicht um greifbare und intuitiv verständliche Produkte handelt, sollten Nutzer/innen gewählt werden, die ein grundlegendes Verständnis für die Charakteristika eines vernetzten Energiesystems mitbringen und gegebenenfalls in ihrem Alltag erste Erfahrungen mit Smart Grid-Anwendungen gemacht haben.
- Die Rolle des Unternehmens: Von entscheidender Bedeutung für den Erfolg der Nutzerintegration ist die Bereitschaft und Motivation des Unternehmens zur offenen Gestaltung des Innovationsprozesses. Grundsätzliche Vorbehalte gegenüber externen Ideen verhindern in vielen Fällen die Akzeptanz und Umsetzungschancen der Innovationen im Unternehmen. In den Innovationsworkshops sollten die Unternehmensvertreter/innen mit den Nutzer/innen eine Diskussion auf Augenhöhe führen und diese als relevante Partner betrachten,

Offenheit  
gegenüber externen  
Ideen

die einen wesentlichen Beitrag zur Diskussion leisten können. Um eine breite Verankerung der Nutzerideen in die Innovationsprozesse des Unternehmens zu ermöglichen, sollten alle relevanten Abteilungen des Unternehmens vertreten sein (z. B. Unternehmensstrategie, Forschung und Entwicklung, Vertrieb, Marketing). In den Innovationsworkshops kann das Unternehmen unterschiedliche Rollen einnehmen. Eine rein beobachtende und begleitende Teilnahme bietet sich in der Phase der Ideengenerierung an. Die Unternehmensvertreter/innen sollten hier der Kreativität der Nutzer/innen weitgehend freien Lauf lassen. Eine stärker beratende Rolle kommt den Unternehmensvertreter/innen bei der Konkretisierung und Weiterentwicklung der Innovationsideen zu. Zwar sollte auch hier der alltägliche Nutzungskontext der Teilnehmenden im Vordergrund stehen, allerdings – mit Blick auf die reale Umsetzung der diskutierten Ideen – unter Einbeziehung des technologischen und systembezogenen Wissens des Unternehmens (GELENA 2007).

Phasenbezogene  
Rolleneinnahme  
des Unternehmens

- Kommunikation zwischen Nutzer/innen und Unternehmensvertreter/innen: Die direkte Interaktion in Innovationsworkshops bringt spezifische Herausforderungen mit sich. Die unterschiedlichen Interessen der Nutzer/innen und der offene Innovationsprozess können zu Enttäuschungen auf Nutzerseite führen, da nicht alle Ideen berücksichtigt werden, Nutzer/innen gegebenenfalls dem Prozess nicht folgen können oder die Teilnehmenden unzufrieden mit dem Produkt sind (Heiskanen et al. 2013). Die Einbeziehung von Nutzer/innen erfordert zudem in hohem Maße zwischenmenschliche Fähigkeiten wie Konfliktfähigkeit und Urteilsvermögen, was besonders das Moderationsteam herausfordert. Zusätzlich erschwert werden kann die Kommunikation zwischen Nutzer/innen und Unternehmensvertreter/innen durch die unterschiedliche Wissensbasis und Kommunikationsstile der beteiligten Gruppen. Für die Nutzer/innen kann es sich beispielsweise als schwierig erweisen, Wünsche und Anfor-

Zwischen-  
menschliche  
Fähigkeiten wichtig

derungen so konkret zu artikulieren, wie es aus Sicht der Produktentwickler/innen wünschenswert wäre (Hoffmann 2012). Der enge wechselseitige Austausch zwischen Unternehmensvertreter/innen und Nutzer/innen in einer gleichberechtigten Kommunikationssituation kann hier helfen, ein gemeinsames Verständnis zu entwickeln. Aufgabe der Moderation ist es, den Rahmen hierfür vorzugeben.

Unsere Erfahrungen mit Nutzerinnovationsworkshops sowie mit anderen partizipativen Methoden haben wir in einer Toolbox zusammengefasst, die unter [www.partizipativ-innovativ.de](http://www.partizipativ-innovativ.de) frei zugänglich ist. Der virtuelle Methodenkoffer unterstützt Innovationsakteure bei der Einbindung von Nutzer/innen und anderen Stakeholdern in unternehmerische und gesellschaftliche Innovationsprozesse. Die Toolbox stellt 15 Partizipationsmethoden sowie sieben Kreativitäts- und Moderationstechniken vor und beschreibt jeweils Anwendungsmöglichkeiten und Ablauf und gibt praktische Tipps für den Einsatz der Methoden. Sie enthält zudem praxisnahe Anwendungsbeispiele aus dem Themenfeld Energiewende.

## Literatur

- Arnold, Marlen/Siebenhüner, Bernd/Hoffmann, Esther (2007): INNOCOPE – ein partizipatives Produktentwicklungsverfahren. Konzept, Erprobung und Reflexion. In: Hoffmann, Esther/ Siebenhüner, Bernd/ Beschorner, Thomas/ Arnold, Marlen/ Behrens, Torsten/ Barth, Volker/ Vogelpohl, Karin (Hrsg.): Gesellschaftliches Lernen und Nachhaltigkeit. Marburg, 233-256.
- Chesbrough, Henry W. (2003): Open Innovation – The New Imperative for Creating and Profiting from Technology. Boston.
- GELENA (2007): Leitfaden INNOCOPE. GELENA – Gesellschaftliches Lernen und Nachhaltigkeit. Berlin/Oldenburg.
- Heiskanen, Eva/Kasanen, Pirkko/Timonen, Päivi (2004): Consumer Participation in Sustainable Technology Development. Helsinki.
- Heiskanen, Eva/Johnson, Mikael/Vadovics, Edina (2013): Learning about and involving users in energy saving on the local level. In: Journal of Cleaner Production, Bd. 48, 241-249.
- Herstatt, Cornelius/von Hippel, Eric (1992): From Experience: Developing New Product Concepts Via the Lead User Method. A Case Study in a “Low-Tech” Field. In: Journal of Product Innovation Management, Bd. 9, 213-21.
- Hoffmann, Esther (2012): User Integration in Sustainable Product Development. Organisational Learning through Boundary-Spanning Processes. Sheffield.

Hoffmann, Esther/ Konrad, Wilfried (2007): Unternehmens- und Konsument/innenlernen durch Nutzer/innenintegration in die Produktentwicklung. Ergebnisse der Begleitforschung zur partizipativen Entwicklung eines Pedelec. Schriftenreihe des IÖW, Bd. 18, Nr. 7, Berlin.

Magnusson, Peter (2009): Exploring the Contributions of Involving Ordinary Users in Ideation of Technology-Based Services. In: Journal of Product Innovation Management, Bd. 26, 578-593.

Ornetzeder, Michael/Rohracher, Harald (2004): Nutzer und Nutzerinnen als Innovatoren – Selbstbau als Gruppen der Innovationsstrategie? In: Soziale Technik, Bd. 1, 3-5.

Ornetzeder, Michael/Rohracher, Harald (2006): User-led innovations and participation processes – Lessons from sustainable energy technologies. In: Energy Policy, Bd. 34, 138-150.

Rohracher, Harald/Ornetzeder, Michael (2002): Intelligent and Green? Nutzerzentrierte Szenarien für den Einsatz von I&K-Technologien in Wohngebäuden unter dem Gesichtspunkt ihrer Umwelt- und Sozialverträglichkeit, Wien.

Schrader, Ulf/ Belz, Frank-Martin (2011): Nutzerintegration in Nachhaltigkeitsinnovationen – Ein- und Ausblicke. In: Belz, Frank-Martin/ Schrader Ulf/ Arnold, Marlen: Nachhaltigkeitsinnovationen durch Nutzerintegration, 331-346.

von Hippel, Eric (2005): Democratizing Innovation, Cambridge.

Weller, Ines (1999): Ökologische Stoff- und Produktinnovation – Analyse der Gestaltungsmacht privater Konsumentinnen und Konsumenten am Beispiel Textilien. In: Weller, Ines/Hoffmann, Esther/Hofmeister, Sabine (Hrsg.): Nachhaltigkeit und Feminismus: Neue Perspektiven—Alte Blockaden, Bielefeld, 133-150.

## Danksagung

Die vorgestellten Nutzerinnovationsworkshops wurden im Forschungsprojekt „Partizipative Gestaltung von verbrauchernahen Innovationen für Smart Grids (InnoSmart)“ durchgeführt. Wir danken dem Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) für die Projektförderung im Förderschwerpunkt „Umwelt- und gesellschaftsverträgliche Transformation des Energiesystems“ der Sozial-ökologischen Forschung (Förderkennzeichen 03EK3516).



## Frühzeitige Bürgerbeteiligung mit Science Cafés und Comic Workshops

*Frühzeitige Bürgerbeteiligung zu neuen, noch schwer greifbaren Technologien erfordert innovative Methoden. Dies hat die Deutsche Akademie der Technikwissenschaften (acatech) am Beispiel Künstliche Fotosynthese erprobt. Verschiedene „Technikzukünfte“ wurden auf unterschiedliche Art mit Bürgerinnen und Bürgern diskutiert. Als Dialogformat wurden Science Cafés gewählt, bei denen auch fiktionale Geschichten die Diskussion anregten. Ein Comic-Workshop gab Jugendlichen die Möglichkeit, zeichnerisch ihre eigenen Zukunftsperspektiven mit Bezug auf das Thema darzustellen. Dieser Beitrag beschreibt die Erfahrungen mit Dialogformaten zur frühzeitigen Einbindung der interessierten Öffentlichkeit und soll Anregungen geben.*

### Frühzeitige Beteiligung zu Zukunftstechnologien

Bei Bürgerbeteiligung zu Technikthemen mag man zuerst an Stromtrassen, Bahnstrecken und andere Infrastrukturprojekte denken. Und es war ja ein Bahnhofsneubau in Stuttgart, der nach immer intensiveren Protesten mit einem Höhepunkt im Jahr 2010 die Debatte in Politik, Wirtschaft und Gesellschaft über mehr Bürgerbeteiligung angeregt hat. Zur Planung und Gestaltung von effektiven und fairen Beteiligungsverfahren existiert heute eine Vielzahl an Praxisleitfäden (zum Beispiel der „Werkzeugkasten Dialog und Beteiligung“ der Servicestelle für Beteiligung in Nordrhein-Westfalen oder die vom Verein Deutscher Ingenieure VDI herausgegebene Richtlinie zur „Frühen Öffentlichkeitsbeteiligung für Industrie- und Infrastrukturprojekten“ ). Auch von der theoretischen und wissenschaftlichen Seite gibt es vielfältiges Material zu den Hintergründen und der Umsetzung von Beteiligungsformaten zu konkreten

Umfangreiche  
Literatur zu  
Beteiligung

Planungsverfahren und Projekten (siehe beispielsweise Nanz/Fritzsche 2012).

Aber nicht nur Infrastrukturen, sondern auch wissenschaftliche und forschungspolitische Themen und Fragestellungen verlangen nach einer offenen Kommunikation und einer Beteiligung (vgl. Weitze/Heckel 2015), auch wenn diese Themen vermeintlich weiter vom Lebensalltag der Bürgerinnen und Bürger entfernt sind. Bei Gentechnik und Nuklearenergie ist das heute offensichtlich, aber andere Forschungszweige sind weniger präsent. So werden beispielsweise die möglichen gesellschaftlichen Perspektiven und Auswirkungen der verschiedenen Formen von Nanotechnologie zwar innerhalb der wissenschaftlichen Gemeinschaft diskutiert, in der breiten Öffentlichkeit werden sie bis heute aber kaum beachtet oder allenfalls als entfernte „Science Fiction“ gesehen – trotz vielfältiger Dialog- und Kommunikationsangebote in diesem Bereich.

Beteiligung zu  
alltagsfernen  
Themen

Dabei ist eine Beteiligung der Gesellschaft an der Diskussion über Technologien, die sich noch in einem sehr frühen Entwicklungsstadium befinden, aus demokratietheoretischer Sicht genauso notwendig wie bei einem Bauprojekt. Noch dazu, da die Voraussetzungen für Partizipation hier besonders gut sind: Der Diskussionsgegenstand befindet sich noch in einem frühen Stadium, es besteht also noch ein großer Gestaltungsspielraum und die Möglichkeit, die weitere Entwicklung zu beeinflussen. Diese sehr positive Eigenschaft führt aber gleichzeitig auch zu einem Dilemma. Zu einem sehr frühen Zeitpunkt in der Entwicklung sind die späteren potentiellen Auswirkungen nur schwer abschätzbar. Mit wachsendem Wissen und Gewissheit nehmen gleichzeitig die Gestaltungsmöglichkeiten ab, da technische und regulatorische Entscheidungen schon auf dem Weg getroffen wurden (Collingridge 1980).

Frühzeitige  
Beteiligung bei  
Technologie-  
entwicklungen

Collingridge-  
Dilemma

Während dies schon für die Fachexpertinnen und -experten eine Herausforderung ist, ist es für die Öffentlichkeit umso schwieriger. Sie soll zu einer künftigen Technologie beteiligt werden, die nur sehr schwer erfassbar und erfahrbar ist. Mit den etablierten

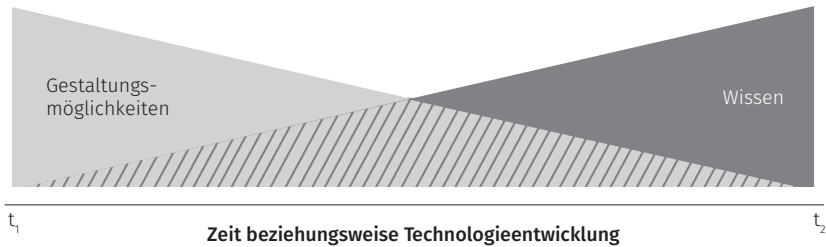


Abbildung 1: Das Collingridge Dilemma: während das Wissen über eine Technologie mit der Zeit zunimmt, verringern sich die Gestaltungsmöglichkeiten (Quelle acatech).

Partizipationsmethoden (vgl. Rowe et al. 2000) ist dies nur eingeschränkt leistbar.

Es müssen daher neue Zugangswege und innovative Methoden gefunden werden, die es erlauben Bürgerinnen und Bürger in eine Diskussion einzubeziehen und die dazu geeignet sind, öffentliche Aufmerksamkeit zu schaffen und eine breitere Debatte anzustoßen. Es gilt, den wissenschaftlichen Innovationsprozess von Beginn an zu öffnen (vgl. Wilsdon/Willis 2004).

## Künstliche Fotosynthese und Technikzukünfte

Innovationsfeld in  
frühem Stadium

Künstliche Fotosynthese ist ein solches Innovationsfeld in einem noch frühen Stadium, das in einem Projekt von acatech beispielhaft betrachtet wurde (acatech 2016). Künstliche Fotosynthese bezeichnet die direkte Umwandlung von Sonnenenergie mit Wasser und Kohlendioxid ohne den Umweg über Biomasse in eine Vielzahl von chemischen Produkten wie Kraftstoffe oder Chemierohstoffe. Angesichts der unbegrenzten Ressource Sonnenlicht und vor dem aktuellen Hintergrund der Energiewende ist dies eine viel versprechende regenerative Energiequelle, die sich freilich noch in einem frühen Entwicklungsstand befindet.

Verschiedene  
Forschungsansätze

Forscherinnen und Forscher auf der ganzen Welt versuchen derzeit, stabile Systeme zu entwickeln, die aus  $\text{CO}_2$ ,  $\text{H}_2\text{O}$  und Licht Treibstoffe (also in Form chemischer Bindungen gespeicherte Energie) herstellen – und zwar möglichst effizienter bzw. ökonomischer als

heutige Pflanzen. Diese Treibstoffe werden aus CO<sub>2</sub> aufgebaut, sodass im Prinzip auch bei ihrer Nutzung (Verbrennung) keine neuen CO<sub>2</sub>-Emissionen entstehen. Wie bei den fossilen Energieträgern Erdöl und Erdgas ist die Energie in den chemischen Bindungen gespeichert, sodass diese Moleküle entweder bei Bedarf direkt energetisch genutzt oder mithilfe von chemischen oder biotechnologischen Veredelungsschritten stofflich verwertet (d. h. in nutzbare Chemikalien umgewandelt) werden können.

Ein anderer Ansatz ist, Elektrizität durch Techniken wie Fotovoltaik und Solarthermie oder Windparks zu erzeugen und diese anschließend in eine chemische Speicherform zu überführen. In Frage kommt hier insbesondere Wasserstoff, der durch die Elektrolyse von Wasser gewonnen werden kann. In vielen Szenarien künftiger Energiesysteme spielt dieses Verfahren eine wichtige Rolle, um überschüssigen Sonnen- und Windstrom zu nutzen und zu speichern.

Chemische  
Energiespeicherung

Die verschiedenen Optionen aus technischer Sicht sind aber nicht alles. Mit neuen Technologien gehen auch immer Risiken einher. Will sich die Gesellschaft dieser Herausforderung stellen? Vermag Künstliche Fotosynthese einen Beitrag im Kampf gegen den Klimawandel zu leisten? Bleibt die Technik reichen Staaten vorbehalten oder könnten auch arme Haushalte in Entwicklungsländern profitieren? Im Projektverlauf wurden daher zu diesem Thema „Technikzukünfte“ (Grunwald 2012) erstellt und bewertet.

Gesellschaftliche  
Auswirkungen  
neuer Technologien

Technikzukünfte sind keine Prognosen, sondern sollen – auf Grundlage transparenter Voraussetzungen und Annahmen – eine Basis für die Diskussion darstellen, in welche Richtung die (Forschungs-) Reise gehen soll und was damit letztlich das Ziel der Forschung sein sollte. Technikzukünfte sind Vorstellungen zukünftiger gesellschaftlicher Wirklichkeiten in Kombination mit dem wissenschaftlich-technischen Fortschritt. Wenn es in der Zukunft auch nur eine Gegenwart geben wird, verweist der Plural auf die zahlreichen und teilweise sehr unterschiedlichen Bilder und Vorstellungen über Zukunft. Technikzukünfte sind offen, zumal sie wiederum von den

Technikzukünfte

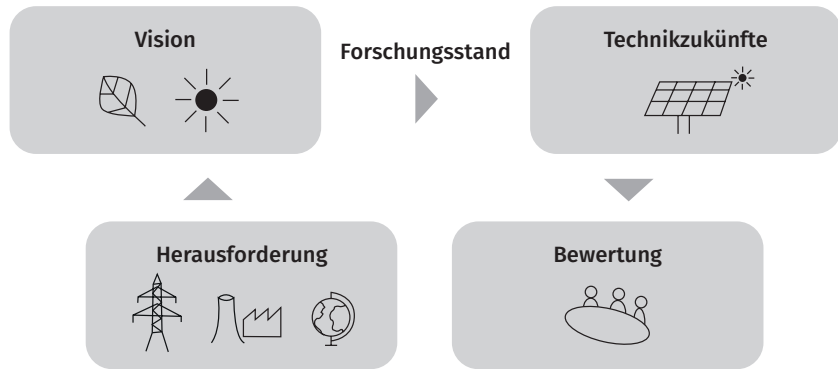


Abbildung 2: Technikzukunft sind keine finalen Produkte, sondern Teil eines Prozesses zum Nachdenken über mögliche Entwicklungen. Sie sind auch nicht abgeschlossen, sondern können in einem Kreisprozess immer weiterentwickelt werden. (Quelle: acatech).

nicht vorhersehbaren Entscheidungen der Menschen abhängen. So werden mit dem Begriff Zukünfte ganz allgemein Beschreibungen zukünftiger Sachverhalte oder Entwicklungen bezeichnet. Wichtig ist: Technikzukunft haben Technik ebenso im Blick wie den gesellschaftlichen Kontext. Sie sind also nicht so zu verstehen, dass „Technik alle Probleme lösen“ könne, sondern dass sie auch immer gleichzeitig „Gesellschaftszukünfte“ sind, kurzum: Technik in der Gesellschaft.

Technikzukunft  
zur künstlichen  
Fotosynthese

Die Technikzukunft zur Künstlichen Fotosynthese, die die Projektgruppe für den Dialog mit der Öffentlichkeit entwarf, dreht sich thematisch um Mikroalgen und Wasserlinsen, die als grüne Zellfabriken energiereiche Stoffe produzieren. Oder um Nanokügelchen, die in einem elektrokatalytischen Prozess aus Wasser und  $\text{CO}_2$ -haltigen Industrieabgasen energiereiches Methangas herstellen. Eine andere Technikzukunft beschreibt transparente organische Solarzellen, die als Baumaterialien aus Gebäudefassaden ein Kraftwerk zur Stromproduktion machen (für eine vollständige Beschreibung siehe acatech 2016).

In der Diskussion und Bewertung der Technikzukunft sollten neben Vertretern von Wissenschaft und Wirtschaft auch Vertreter

von (Teil-)Öffentlichkeit(en) ihre Ideen, Erwartungen und Befürchtungen einbringen. Technikzukünfte adressieren dabei neben einer Analyse des wissenschaftlich-technischen Forschungsstandes auch gesellschaftliche, wirtschaftliche, politische und ethische Aspekte.

Auf verschiedenen Dialogveranstaltungen stellte acatech diese Technikzukünfte in Form von Zukunftsgeschichten für Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern, interessierten Laien, Studierenden sowie Schülerinnen und Schülern zur Diskussion. Zwei der innovativen Formate für die Öffentlichkeit werden im Folgenden näher beschrieben: ein Comic Workshop, bei dem die Teilnehmenden ihre Vorstellungen in Zeichnungen visualisierten, und Science Cafés.

Dialog mit der  
Öffentlichkeit

## Comic-Workshop

Gerade für Jugendliche, die die künftigen (technischen) Entwicklungen in ihrem späteren Leben erfahren werden, sind andere Zugangswege für eine Diskussion zu Technikzukünften nötig als die herkömmlichen Diskussionsrunden oder Vortragsabende. Ein Ansatz dazu können Comics sein. Comics und wissenschaftliche Themen sind nur auf den ersten Eindruck ein Widerspruch. Während in Deutschland Comics noch häufig (und zu Unrecht) als Kindereien und „Schmuddelheftchen“ abgetan werden, wurde in Ländern mit einer ausgeprägteren Comic-Kultur wie beispielsweise den USA schon vor über sechzig Jahren deren Verwendung im Unterricht erörtert (Hutchinson 1949).

Comics ermöglichen einen intuitiven Einstieg in Themen, die visuelle Sprache schafft niedrige Zugangshürden (McCloud 1993). Ein Informationsverlust ist dabei nicht zwingend gegeben, vielmehr können Informationen auf verschiedensten Ebenen (Visualisierungen, zeitlicher Verlauf durch die Geschichte, durch Beschreibungen oder Handlungen von Figuren im Comic und vieles mehr) dargestellt werden und so auch wissenschaftliche Themen aufgegriffen werden. Die Erfolge von Educational Comics im Schuleinsatz sind belegt, von der Wissensvermittlung bis zur Steigerung der Motiva-

Intuitiv und  
niederschwellig

tion der Schülerinnen und Schüler, sich intensiver mit dem Thema zu befassen (vgl. Hosler/Boomer 2011). Comics zur Wissensvermittlung werden aber auch über die Schule hinaus in der Form von Sachcomis in vielen Feldern eingesetzt (vgl. Hangartner et al 2012). Zwei erfolgreiche Beispiele aus der Wissenschaft in Deutschland sind die Comic-Version des Gutachtens des Wissenschaftlichen Beirates der Bundesregierung für Globale Umweltveränderungen (Hamann/Zea-Schmidt/Leinfelder 2013) oder die Helmholtz-Wissenschaftscomics „Klar Soweit?“ (Veronika Mischitz und Henning Krause<sup>3</sup>).

Vollwertige  
Kommunikations-  
form

Comics können aber mehr als nur eine vereinfachte Hinführung zu einem Thema sein. Vielmehr macht die Vielfalt der Informationsebenen in Comics diese zu einer vollwertigen, auch akademisch relevanten, Kommunikationsform, wie Nick Sousanis in seiner als Comic eingereichten Dissertation beschrieben hat (Sousanis 2015). Damit sind sie ein geeignetes Mittel auch einen Dialog anzuregen. Die Technikzukünfte bieten eine ideale Ausgangsbasis für die Verarbeitung in einem Comic, da sie die gesellschaftliche und wissenschaftliche/technische Dimension enthalten und eine Verwandtschaft zum in der Comic-Welt etablierten Science-Fiction Genre aufweisen.

Praxisbeispiel

In einem Comic-Workshop Anfang Juni 2015, als Satellitenprogramm zum Comicfestival München, wurden diese Erkenntnisse im Rahmen des Projektes zu Künstlicher Fotosynthese praktisch umgesetzt: Comics als Dialogwerkzeug und Möglichkeit für Jugendliche, sich selbst zum Thema zu äußern und als Zeichnerinnen und Zeichner aktiv zu werden. Die Comic-Methode bot ihnen einen Werkzeugkasten, ihre Ansichten und Ideen auszudrücken, ohne in der abstrakten schriftlichen Formulierung von sozio-technischen Systemen erfahren zu sein.

Der eintägige Workshop begann mit einem Rundgang im Deutschen Museum zur Inspiration. Dort war zu sehen, wie Menschen – zumal im Energiebereich – spätestens seit der Industrialisierung die Erde verändern. Sie wirken auf die Atmosphäre und das Klima

ein, hinterlassen Plastikpartikel in jeder Weltgegend und radioaktive Signale in Gesteinsschichten. Neben den technischen Exponaten erzählte die Sonderausstellung zum „Menschen-Zeitalter“ Anthropozän auch mit Comics die Geschichten hinter der Technik.

Nach dem Museumsbesuch arbeiteten sich die Teilnehmerinnen und Teilnehmer tiefer in das Thema des Tages ein: Was genau ist die Herausforderung bei der künstlichen Fotosynthese? Wie weit ist die Forschung? Wie könnte die künstliche Fotosynthese eingesetzt werden und wie sehen Technikzukünfte aus? Das Ziel war es, dass die Technikzukünfte von Jugendlichen erschlossen, diskutiert und um ihre lebensweltliche Perspektive erweitert werden. Unterstützt von den zwei Comic-Zeichnern Markus Färber und Max Baitinger erstellten sie daraufhin ihre ganz eigene Zukunftsvision in einer Comic-Skizze.

Technikzukünfte als Comics



Abbildung 3: Eine andere fiktionale Welt (Entwurf: Marc-Denis Weitz)





Abbildung 4: So könnte eine fiktionale Zukunft mit Künstlicher Fotosynthese aussehen (Entwurf von Philipp Schrögel – auch die Autoren hatten die Gelegenheit, im Workshop selbst zu zeichnen)

Die Ergebnisse spiegeln ein breites Feld an Meinungen und Positionen wieder: Vom Aufgreifen anderer wichtiger Herausforderungen wie der Müllproblematik über die Ausarbeitung konkreter Technikvisionen bis zur Abbildung der oft zu beobachteten „NIMBY“ Problematik („Not in my backyard“ – Technologien werden zwar generell befürwortet, solange mögliche Auswirkungen nicht im eigenen unmittelbaren Lebensumfeld sichtbar werden) bei Infrastrukturprojekten. Genauso zeigte sich im Rahmen des Workshops, dass die Comic-Methode auch Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler neue kreative Zugangswege bieten kann. So konnten die beiden Autoren auch selbst aktiv werden und die Methode testen, wie die beiden Abbildungen 3 und 4 zeigen.

Heterogene  
Meinungen und  
Positionen

Das Pilotprojekt ist insgesamt als Erfolg zu bewerten und lieferte wichtige Erkenntnisse für die praktische Weiterentwicklung der Methode. Die inhaltliche Breite der verarbeiteten Themen belegt die Eignung der Methode. Ebenso hat sich gezeigt, dass sich unterschiedliches zeichnerisches Talent weder auf die Motivation der Teilnehmenden noch auf die Inhalte negativ auswirkt.

## Science Cafés

Auch klassisch organisierte wissenschaftliche Informations- und Diskussionsveranstaltungen sprechen oft nicht die breite Öffentlichkeit an. Sie werden meist in einem steifen Rahmen (Hörsaal, Frontalvortrag, wenig Ausrichtung auf das Publikum) umgesetzt und sind so für Bürgerinnen und Bürger wenig attraktiv bzw. schwer zugänglich. Science Cafés hingegen sind ein Ansatz, die Diskussion über wissenschaftliche Themen in eine lockere Atmosphäre zu tragen (zum Beispiel ein Café oder eine Bar). Die Veranstaltungen sind offen für alle Interessierten und auf eine angeregte Diskussion an Stelle einseitiger und eintöniger Vorträge ausgelegt. Das Konzept wird weltweit unter verschiedenen Namen (z. B. Café Scientifique, Science Pub) umgesetzt (vgl. Dallas 2006).

Diskussion in  
ungezwungener  
Atmosphäre

Durch die ungezwungene Atmosphäre und das offene Format sollen geringe Zugangshürden für alle Interessierten geschaffen wer-

Austausch auf  
Augenhöhe

den. Die Bürgerinnen und Bürger haben nicht nur die Möglichkeit, Fragen zu stellen, sondern auch in der Diskussion ihre Standpunkte und Meinungen einzubringen. Im Gegensatz zu einer Vortragssituation und Podiumsdiskussion ist die Situation dabei sehr viel weniger konfrontativ, sondern lädt zu einem Austausch auf Augenhöhe ein, was gerade bei kontroversen Technikfeldern wichtig ist. Die bisherigen Erfahrungen mit dem Format bestätigen das auch (z. B. Navid et al. 2012).

acatech lud im Sommer 2015 zu zwei Science Cafés nach Tegernsee und München ein. Diskutiert wurden dort die Hintergründe und Funktionsweise, aber auch Chancen und Risiken von künstlicher Fotosynthese. Als Experten und Diskussionspartner standen die acatech Projektleiter Alfred Pühler (Universität Bielefeld) und Armin Grunwald (KIT) zur Verfügung. Anschaulich und konkret wurden die wissenschaftlichen Hintergründe durch drei fiktive Zukunftsgeschichten, erzählt durch den Wissenschaftsjournalisten Wolfgang Goede<sup>4</sup>.

Dialog zwischen  
Teilöffentlichkeiten

Mit den Dialogveranstaltungen wurde das Ziel erreicht, Teilöffentlichkeiten – insbesondere interessierte und informierte Personen – in eine Diskussion um Künstliche Fotosynthese zu bringen. Die Technikzukünfte in Form von „Stories“ dienten dazu, wissenschaftliche Erkenntnisse ansprechend und verständlich zu „verpacken“, Fragen aufzuwerfen und Besonderheiten der wissenschaftlichen Darstellung (z. B. Unsicherheiten) zu identifizieren.

Das eingangs beschriebene Collingridge-Dilemma zeigte sich auch hier deutlich in der Form von anfänglichen Anmerkungen, die den Zeitpunkt für eine Einbeziehung der Öffentlichkeit in die Diskussion um Künstliche Fotosynthese für zu früh halten: Das Thema sei weit entfernt (mangelnde Relevanz), es gebe keine Kontroversen. Dennoch konnte sich anschließend – ausgehend von den Technikzukünften – durchaus eine Diskussion um Fragestellungen, Ziele und Kriterien der Technikgestaltung für dieses Feld entwickeln.

Ebenso wie beim Comic-Workshop wurden Ideen und Kritikpunkte der Teilnehmer zu diesem Thema deutlich, und es zeigte sich, wel-

che Aspekte der Künstlichen Fotosynthese aus heutiger Sicht als Chancen (zum Beispiel neue Wege der CO<sub>2</sub>-Nutzung, Gebäudeintegration der alternativen Fotovoltaik) und welche als Herausforderungen (zum Beispiel: Wie groß sind die benötigten Flächen zum Sammeln des Sonnenlichts? Welche Ressourcen werden benötigt? Welche Wege der Entsorgung sind geplant?) wahrgenommen werden.

## Fazit

Um das Interesse an einem technischen Thema zu wecken und die Hintergründe darzustellen, hat sich eine Vielfalt an Formaten bewährt (Ausstellungsbesuch, Storytelling etc.). Wichtig war bei allen Formaten, gleich zu Beginn deutlich zu machen, was zum Thema „Künstliche Fotosynthese“ gehört und was nicht. Mit Blick auf die Darstellung der Künstlichen Fotosynthese als Input zur Diskussion galt es immer abzuwägen, wie das Thema präsentiert wird: Je konkreter ein Thema dargestellt wird, umso stärker kann es schon durch den Input gelenkt sein. Andererseits kann ein sehr offener Input dazu führen, dass die Diskussion am Thema vorbeiführt. Ein thematisches Framing (Einbettung von Themen in einen Interpretationsrahmen), das Interesse weckt und die Verständlichkeit fördert, hilft dabei, „Leitplanken“ für die Diskussion vorab festzulegen (z. B. Energiewende als gesellschaftliche Herausforderung oder technische Details). So wie die Darstellung und das Framing des Themas der Diskussion einen Rahmen geben, hängt die thematische Akzentuierung und Bewertung (ein Konsens, ein Dissens oder auch die Entwicklung neuer Gesichtspunkte) von der Darstellung ab und fordert Fingerspitzengefühl bei der Umsetzung eines Dialogformates.

Die Technikzukünfte als wesentlicher Bezugspunkt der Diskussion sollten konkret und verständlich dargestellt, klar zu unterscheiden sein (Wirkprinzip, Produkte etc.) und den Möglichkeitsraum für die Technologie erschließen (hier: für das Thema Künstliche Fotosynthese in seiner ganzen Breite). Ihre Ausformulierung, etwa in Bezug auf die Kaskadenüberlegungen oder die Darstellung in

Deutliche  
Themeneingrenzung  
notwendig

Angemessene  
Einführung und  
thematisches  
Framing

Kommunizier- und  
Unterscheidbarkeit  
der Technikzukünfte

Form von Geschichten, fiel mitunter schwer. Deutlich wurde, dass die in der Projektgruppe erarbeiteten Technikzukünfte wesentlich sperriger waren als die Stories des Wissenschaftsjournalisten, die auf ihrer Basis erstellt wurden. Generell war die Balance zwischen Konkretisierung und Offenheit, zwischen realem Forschungsstand und Spekulation nicht immer leicht zu halten. Die Darstellung der Technikzukünfte war daher recht heterogen – diese Art der „Offenheit“ ist aber vielleicht gerade passend, um eine offene Diskussion um Alternativen zu ermöglichen. Generell wäre zu klären, ob, auf welche Weise und mit welcher Intention in der Diskussion weitere Technikzukünfte erstellt werden sollen.

Erwartungs-  
management

Im Sinne eines Erwartungsmanagements ist den Teilnehmerinnen und Teilnehmern (einschließlich der beteiligten Wissenschaftler) vorab klar zu vermitteln, dass es sich um eine Dialogveranstaltung handelt, also keine reine Informationsveranstaltung, wie sie gewöhnlich in konventioneller Weise erwartet wird. In diesem Projekt gab es jedoch bewusst noch keine verbindlichen Festlegungen, was mit den Ergebnissen der Dialogveranstaltungen geschieht. Im Vordergrund stand die Erhebung dessen, was zu diesem visionären Feld diskutiert wird und die Erprobung der Methoden – nicht, was dann mit diesen Ideen geschieht.

Positives Feedback  
von Teilnehmern  
und Projektgruppe

Das Feedback war durchweg positiv: Beteiligte aus der Projektgruppe hielten die Rückmeldungen der Teilnehmenden zum Thema für interessant und konkret, aus ihrer Sicht wurden neue Aspekte und Perspektiven geäußert. Teilnehmer gaben in Feedback-Runden an, dass ihr Interesse am Thema geweckt worden sei, wenn es nicht schon vorher vorhanden war, und dass Möglichkeiten und Alternativen ins Bewusstsein gerückt worden sind. Sie empfanden die Größe und Zusammensetzung der Gruppen als gut. Von den Veranstaltungen selbst haben Teilnehmer teilweise anderes erwartet (mehr Information), empfanden die offene Auseinandersetzung mit dem Thema aber auch als lohnend, insbesondere aufgrund der intensiven „Betreuung“ und der Diskussion im kleinen Kreis mit Expertinnen und Experten.

Inhaltlich standen jeweils verschiedene Aspekte der Künstlichen Fotosynthese im Blickpunkt der Diskussion. Viele dieser Punkte lassen sich auf einzelne Bereiche der Technikentwicklung beziehen: Etwa der Bezug zum „Vorbild Natur“ bei den Herausforderungen und Visionen, verfahrenstechnische Fragen bei Forschung und Entwicklung, Aspekte der Umsetzbarkeit bei Produktion, Nutzung und Entsorgung. Diese Punkte können und sollen an Wissenschaft und Wirtschaft rückgekoppelt werden. Neben diesen konkreten Beiträgen zur Gestaltung der Künstlichen Fotosynthese oder ihres Kontextes diskutierten die Teilnehmer der Veranstaltungen auch das thematische Umfeld (Bezug zu anderen Energiethemen, zu Verbraucherverhalten etc.) und das Projekt selbst mit seiner Methodik (z. B. Rolle der Öffentlichkeit in der Technikfolgenabschätzung, Fokus der acatech Projektgruppe auf chemische und biotechnologische Aspekte, Problematisierung des Begriffs „Künstliche Fotosynthese“).

Inhaltliche Aspekte  
zur Künstlichen  
Fotosynthese

Abschließend ist festzuhalten: für die frühzeitige Einbindung der Öffentlichkeit gibt es kein Patentrezept. Es gilt, jeweils passende Zugangswege zum Thema und zu den Menschen zu finden und Diskussionsräume zu öffnen. Experimente wie der Comic Workshop oder die Science Cafés können dabei helfen, weitere Erfahrungen zu sammeln und neue Technikfelder als Gesellschaft gemeinsam zu gestalten.

## Literatur

- acatech (Hrsg.) (2016): acatech IMPULS. Technik gemeinsam gestalten. Frühzeitige Einbindung der Öffentlichkeit am Beispiel der Künstlichen Fotosynthese. Herbert Utz Verlag, München.
- Collingridge, D. (1980): The Social Control of Technology. St Martin's Press, New York, USA.
- Dallas, D. (2006): Café scientifique—Déjà vu. In: Cell, Bd. 126, Nr. 2, 227-229.
- Grunwald, A. (2012): Technikzukunft als Medium von Zukunftsdebatten und Technikgestaltung (Vol. 6). KIT Scientific Publishing, Karlsruhe.
- Hamann, A./ Zea-Schmidt, C./ Leinfelder, R. (2013): Die große Transformation. Neun Wissenschaftler kämpfen als Comic-Helden gegen den Klimawandel. Berlin.
- Hangartner, U./Keller, F./Oechslin, D. (2013): Wissen durch Bilder. Sachcomics als Medien von Bildung und Information. transcript Verlag, Bielefeld.

- Hosler, J./Boomer, K. B. (2011): Are Comic Books an Effective Way to Engage Nonmajors in Learning and Appreciating Science? In: CBE-Life Sciences Education, Bd.10, Nr. 3, 309-317.
- Hutchinson, K. H. (1949): An experiment in the use of comics as instructional material. In: The Journal of Educational Sociology, 236-245.
- McCloud, S. (1993): Understanding comics: The invisible art. Northampton, Mass. USA.
- Nanz, P./Fritsche, M. (2012): Handbuch Bürgerbeteiligung. Verfahren und Akteure, Chancen und Grenzen. Bd. 1200, Bundeszentrale für politische Bildung, Schriftenreihe, Bonn.
- Navid, E. L./Einsiedel, E. F. (2012): Synthetic biology in the Science Café: what have we learned about public engagement? In: JCOM, Bd. 11, Nr. 4.
- Rowe, G./Frewer, L. J. (2000): Public participation methods: A framework for evaluation. In: Science, technology & human values, Bd. 25, Nr. 1, 3-29.
- Sousanis, N. (2015): Unflattening. Harvard University Press, Cambridge.
- Weitze, M. D./Heckl, W. M. (2015): Wissenschaftskommunikation-Schlüsseliideen, Akteure, Fallbeispiele. Springer-Verlag, Berlin/Heidelberg.
- Wilsdon, J./Willis, R. (2004): See-through science: Why public engagement needs to move upstream. Demos, London.

## Anmerkungen

- 1 Büro für Wissenschafts- und Technikkommunikation: philipp@schroegel.de.
- 2 Deutsche Akademie der Technikwissenschaften (acatech): weitze@acatech.de.
- 3 Online unter: <http://blogs.helmholtz.de/augenspiegel/category/wissenschaftscomic/>.
- 4 Videos siehe: [www.acatech.de/fotosynthese](http://www.acatech.de/fotosynthese).

## Vom Flurfunk zur Mitarbeiterbeteiligung in öffentlichen Verwaltungen

*Methoden der Bürgerbeteiligung haben sich im politischen Prozess etabliert. Allerdings stockt der Kulturwandel zu mehr Offenheit. Wie partizipativ gehen Verwaltungen als wichtige Akteurinnen in der Beteiligungslandschaft selbst mit „ihren Bürgern“, den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern um? Im Artikel beschreiben die Autoren anhand zweier aktueller Beispiele guter Praxis, welche Wege der Mitarbeiterbeteiligung möglich sind und heute schon gegangen werden. Sie argumentieren, dass die weitere Öffnung der Verwaltung auch für die Institutionalisierung von Bürgerbeteiligung ein wichtiger Faktor ist.*

### Einleitung

Ideen, Hinweise und Feedback der Bürgerinnen und Bürger bekommen und aufgreifen – Politik und Verwaltung haben an vielen Stellen erkannt, wie wichtig Beteiligung für erfolgreiche Projekte und Planungen sind. Die Beteiligungsthemen sind dabei vielfältig. So gehören viele Fachverfahren inzwischen zum Inventar der Bürgerbeteiligung, von Bürgerdialogen zu Radverkehrsstrategien, Haushalten oder Lärmaktionsplänen über Gesetzeskonsultationen und Zukunftsleitlinien bis hin zu Park- oder Platzgestaltungen. Die Ideen der Bürgerinnen und Bürger bereichern die Planungssicht aus der Verwaltung und bringen neue Aspekte hervor. Gleichzeitig ist die Grundlage von Beteiligung aber auch immer Information. Interessierte werden im Idealfall von Verwaltung und Politik transparent und umfassend über Vorhaben, Pläne und Strategien vorab informiert.

Vielfältige  
Beteiligungsthemen



## Bürgerbeteiligung als etabliertes Instrument?

Aber nicht nur die Beteiligungsthemen, auch die Formate sind in den letzten Jahren vielfältiger geworden. Das gilt für Online-Beteiligungen ebenso wie für Offline-Partizipation. Es gibt nicht die eine Vor-Ort-Veranstaltung und nicht das eine Online-Format. Die Formate und das Konzept müssen zu dem Thema, der Zielgruppe und dem Zeitpunkt der Beteiligung passen.

Zielgruppen- und  
Zielorientierung

So kann es sein, dass partizipatives Theater oder ein „fliegender Stand“ die Passanten auf der Straße erreicht, während eine Beteiligung per WhatsApp eher Jugendliche und junge Erwachsene zum Mitmachen anregt. Bei Prozessen zur Park- oder Platzgestaltung empfiehlt es sich, Ideen auf einer Karte im Netz zu verorten oder direkt „in den Raum“ zu gehen, um ein visuelles Verständnis über die Besonderheiten des Ortes zu bekommen. Ist die Erarbeitung eines Konzeptes schon weit fortgeschritten, sollte man nicht mehr eine reine Ideensammlung starten. Vielmehr kann man dann Textdokumente wie Leitbilder oder Weißbücher durch die Bürgerinnen und Bürger annotieren lassen.

Diese Schlaglichter aus den Erfahrungen, die in den letzten Jahren mit Bürgerbeteiligung (auch von den Autoren), gemacht wurden, zeigen: Bürgerbeteiligung ist auf einem guten Weg, sich zu etablieren. Sie scheint inzwischen „dazu zu gehören“, wird häufig bei Planungsprozessen mitbedacht und als notwendiges Instrument anerkannt.

## Bürgerbeteiligung: Ja, bitte! Aber bei uns in der Verwaltung?

Doch stockt der Kulturwandel hin zu mehr Offenheit an manchen Stellen. Spannend ist dabei der Blick auf einen der wichtigsten Akteure in der Beteiligungslandschaft: die öffentliche Verwaltung. Sie ist dafür zuständig, Beteiligungsprozesse zu initiieren, zu koordinieren und zu evaluieren. Sie vergibt Aufträge an Dienstleister, organisiert Bürgerworkshops, ist für zeitnahe Informationen

in den Medien und im Netz verantwortlich. Man kann sie getrost als Schaltstelle der Bürgerbeteiligung bezeichnen. Aber was passiert eigentlich innerhalb der Verwaltungen? Wie partizipativ sind sie selbst? Schon lange deuten Begriffe wie „Change Management“ oder „Mitarbeitermotivation“ an, dass für die Umsetzung von Projekten und Veränderungen auch die Mitnahme der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter unerlässlich ist. Die Verwaltungen als Arbeitgeber erkennen an, dass die Mitarbeiterzufriedenheit eine wichtige Rolle spielt und für die Qualität der Arbeit unerlässlich ist. So führen einige Verwaltungen regelmäßig Mitarbeiterbefragungen durch. Andere richten Arbeitsgruppen ein, um interne Projekte anzugehen. Doch sind bestehende Instrumente wie z. B. standardisierte Fragebögen ausreichend, wenn man Lösungen für komplexe Probleme der Organisationsentwicklung finden möchte? Und verlangen nicht neue Kommunikationsstrukturen nach außen auch neue Kommunikationsstrukturen nach innen? Wie kann ein Mitarbeiter im Stadtplanungsamt oder eine Mitarbeiterin aus dem OB-Büro eine Bürgerbeteiligung planen und unterstützen, wenn er/sie selbst noch nie beteiligt wurde? Es lohnt sich, diesen Fragen nachzugehen. Am Beispiel der Stadt Ludwigshafen am Rhein und der Landeshauptstadt München möchten wir im Folgenden zeigen, welche Wege der Mitarbeiterbeteiligung möglich sind und heute schon gegangen werden. Wie bei Bürgerbeteiligungen gibt es auch im Feld der Mitarbeiterpartizipation vielfältige Methoden und Formate, die für jeden Anwendungsfall neu gedacht werden müssen und die jeweilige Unternehmenskultur respektieren. Die Beispiele aus Ludwigshafen und München sehen wir dafür als Beispiele guter Praxis an.

Schaltstelle der  
Bürgerbeteiligung

Mitarbeiter  
mitnehmen

## **Partizipative Ressourcensteuerung in Ludwigshafen: Wie umgehen mit der Ruhestandswelle?**

Die Stadt Ludwigshafen am Rhein steht, wie viele andere Kommunen, vor großen Herausforderungen. Durch altersbedingtes Ausscheiden erfahrener Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, Konkurrenz um qualifizierte Köpfe auf dem Arbeitsmarkt und gesellschaftliche

Veränderungsdruck  
in der Verwaltung

Veränderungsprozesse steht die Verwaltung selbst unter großem Veränderungsdruck. In allen Bereichen des öffentlichen Dienstes wird der demographische Wandel in naher Zukunft erhebliche Konsequenzen haben. Bundesweit ist rund ein Drittel der Beschäftigten älter als 50 Jahre und wird damit bereits in den kommenden Jahren in den Ruhestand gehen (Robert-Bosch-Stiftung 2009: 103). Dies betrifft die Bundesverwaltung ebenso wie Landes- und Kommunalverwaltungen. Für Ludwigshafen schätzt die Oberbürgermeisterin Lohse in ihrer Neujahrsansprache, dass bis 2030 etwa 40% der derzeitigen Belegschaft im Ruhestand sein wird (Lohse 2015: 14). Die lokale „Rheinpfalz“-Zeitung spricht sogar von einer „Ruhestandswelle im Rathaus“ (Schmid 2014).

Neue  
Herausforderungen

Gleichzeitig bestehen mit dem Megatrend Digitalisierung weitere Herausforderungen – Stichworte sind hier Arbeit 4.0, Open Government, Bürokratieabbau, Kollaboration, Potentialentfaltung und Serviceorientierung. In diesem Zusammenhang stellen sich viele, für die Zukunft des öffentlichen Dienstes essentielle Fragen: Ist die Verwaltung als Arbeitgeber mit den jetzigen Strukturen noch attraktiv? Welche alten, aber auch neuen Aufgaben und Arbeiten gehören in die Verwaltung? Wie schafft man eine moderne, arbeitsfähige Verwaltung, die den Herausforderungen des demografischen Wandels konstruktiv begegnet? Die Verwaltungsaufgaben sowie deren Erfüllung sind neu zu bewerten und an sich verändernde Gegebenheiten anzupassen. Mit der „Neuen Ressourcensteuerung“ (NRS) hat die Stadtverwaltung in Ludwigshafen am Rhein ein organisatorisches Verfahren mit einem partizipativen Ansatz verknüpft. Von ihr soll gleichzeitig ein Modernisierungsschub für die Verwaltung ausgehen.

„Neue Ressourcen-  
steuerung“

Ein Drehkreuz des NRS-Prozesses bildet eine Plattform, auf der mittels verschiedener Dialogformate die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zu unterschiedlichen Themen und Fragestellungen beteiligt werden. Eine Online-Bibliothek sorgt dafür, dass alle Verfahrensschritte und Entscheidungen für alle immer transparent sind. Als Grundlage dafür dient die Dialogzentrale, eine Drupal-basierte Open-Source-Lösung von ZebraLog. Das passt zur Philosophie der

Offenheit in Ludwigshafen. Aber nicht nur auf der Plattform, sondern auch im Rahmen von moderierten Gesprächsrunden werden Themen zur Neuen Ressourcensteuerung bearbeitet.

Virtuelle  
Plattform als  
Arbeitsgrundlage

Auf der Plattform werden die Mitarbeitenden wiederum über alle Prozessschritte informiert. Wo befinden wir uns im Verfahren? Was steht als nächstes an? Was wurde entschieden? Am Ende soll ein partizipativ entwickeltes Konzept stehen. Es soll Veränderungsprozesse ermöglichen, die von den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern mitgetragen werden.

## **Social Intranet für München – nutzerzentriert und kollaborativ**

Ähnliches setzt man in der Landeshauptstadt München um. Das dortige Intranet ist in die Jahre gekommen. Allen ist klar: Einfachere Kommunikations- und schnellere Informationswege, eine leichtere Bedienung (Stichwort Usability) und ein zentrales Wissensmanagement müssen her. Zusammenarbeit, auch zwischen unterschiedlichen Verwaltungsbereichen, soll attraktiver, strukturierter, moderner, informativer und informeller werden. In den letzten Jahren hat sich der Trend des „Social Intranet“ immer weiter durchgesetzt. Mit organisationsinternen sozialen Netzwerken werden Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern Informationen bereitgestellt (wie in einem klassischen Intranet). Darüber hinaus werden aber die Möglichkeiten zur Kollaboration, Interaktion und zum Wissensaustausch massiv ausgeweitet (Gröscho, Eichler-Liebenow & Köhler 2015: 41). Auch in München macht man sich auf, ein neues Social Intranet zu entwerfen. Dabei nimmt die Stadt den Begriff „nutzerzentrierte Entwicklung“ sehr ernst und möchte das neue Intranet von Anfang an an den Bedürfnissen der Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern ausrichten. Dafür wurde unter dem Motto „ZusammenArbeit gemeinsam gestalten“ im Januar 2016 eine zusammen mit ZebraLog konzipierte Beteiligungsplattform bereitgestellt, auf der die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Landeshauptstadt ihre Anregungen, Ideen und Wünsche für ein neues Intranet disku-

Interne soziale  
Netzwerke

„Nutzerzentrierte  
Entwicklung“ Interne  
soziale Netzwerke

tieren, bewerten und vertiefen können. Aus diesen werden dann ein Anforderungskatalog und schließlich ein neues Intranet entwickelt. Neben diesen inhaltlichen Vorstellungen zur Nutzung und zum Aufbau, konnten auch schon Namens- und Logovorschläge für das neue Portal gemacht werden. Denn auch die neue „Marke“ für die Plattform soll gemeinsam entwickelt werden. Die rege Beteiligung stimmt zuversichtlich, dass auch das neue Intranet aktiv genutzt und mit Leben gefüllt wird.

## **Bürgerbeteiligung, Mitarbeiterbeteiligung: Jacke wie Hose?**

Beteiligung als  
Lernprozess

Wie auch in der Gesellschaft muss Beteiligung innerhalb einer Organisation erlernt werden. Gerade bei Verwaltungen, die nach wie vor hierarchische Gebilde sind (und aus der Sicht vieler auch sein müssen), ist Partizipation und offener Dialog quer zu bestehenden Hierarchien Neuland. Die Führungsspitze bringt die Mitarbeitenden in den Dialog, um deren Beiträge für komplexe Entscheidungsprozesse nutzen zu können. Themen und Ideen werden nicht mehr nur in der Teeküche diskutiert oder anonym eingesammelt. Stattdessen werden sie explizit erfragt, im Dialog offen diskutiert und entwickelt und somit mit allen Pro und Kontra sichtbar für alle.

Kulturwechsel  
bedingt neue  
interne Prozesse

Dieser Kulturwechsel wird von vielen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern gerne mit Leben gefüllt, wie die positiven Erfahrungen aus Ludwigshafen und München zeigen. Aber die partizipative Öffnung von Verwaltungsverfahren verlangt auch intern andere Prozesse und neue kulturelle Praktiken. Neue Kommunikationsformen in der Verwaltung müssen erst erlernt werden. Was jetzt schon häufig nach außen geschieht, kann auch nach innen wirken. Wenn nach außen Beteiligung demonstriert und gelebt wird und neue Kommunikations- und Dialogformen ausprobiert werden, ist es wichtig, dass auch innerhalb der Verwaltung ein Wandel stattfindet. Dieser Wandel ist von den Mitarbeitenden gewünscht und gefordert (Haufe 2014).

## Hierarchien, Machtstrukturen, Abhängigkeit: Besonderheiten der Mitarbeiterbeteiligung

Neue offene und dialogische Formen der Mitarbeiterbeteiligung sind aber auch mit neuen Herausforderungen verknüpft. Es bestehen Hierarchien, Abhängigkeitsverhältnisse, Machtstrukturen, Kollegialität. Äußert sich ein Mitarbeiter bei allen Themen offen, wenn er weiß, dass sein Vorgesetzter mitliest? Lobt man die Chefin? Und wie sehr können Vorgesetzte ihre Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter kritisieren? Bei der Mitarbeiterbeteiligung in Ludwigshafen geht es beispielsweise um die Bewertung und Kritik von Aufgaben, hinter denen immer Menschen stehen, die sie erfüllen. Hierfür wurde beispielsweise in einem ersten Schritt transparent und partizipativ ein Kriterienkatalog erarbeitet. Wer sich beteiligen möchte, kann bei jedem Beitrag entscheiden, ob sie oder er diesen mit Klarnamen und Pseudonym abgibt. Es ist wichtig, je nach Thema der Beteiligung und Größe der Organisation, vorab zu entscheiden, welche Schutzmechanismen getroffen werden müssen. Welche gemeinsamen Regeln müssen vereinbart werden, damit eine offene und faire Beteiligung stattfinden kann? In Ludwigshafen haben Stadtvorstand und Personalrat beispielsweise eine mit den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern gemeinsam erarbeitete Startvereinbarung geschlossen. In dieser werden u. a. Fragen zur Gestaltung des Prozesses beantwortet und verbindliche Grundprinzipien festgelegt. Diese betreffen beispielsweise die Unabhängigkeit der Moderation, die zugesicherte Ergebnisoffenheit des Verfahrens, die konkrete Verwendung der Ergebnisse, Transparenz und Öffentlichkeit der Mitarbeiterbeteiligung sowie die genaue Zeitplanung mit allen Prozessschritten der Neuen Ressourcensteuerung.

Offenheit der  
Diskussion?

Festlegung wichtiger  
Grundprinzipien

Natürlich besteht auch in Verwaltungen Skepsis gegenüber neuen dialogischen Angeboten. Bringt es überhaupt etwas, wenn ich mich beteilige? Was passiert mit meinen Ergebnissen? Macht am Ende die Leitung nicht sowieso, was sie möchte?

Führungspersonen können hier Vertrauen schaffen, indem sie den Beteiligungsprozess von Beginn an begleiten, Dialogergebnisse

ernst nehmen und umfassende Rückmeldung geben. In diesem Punkt unterscheiden sich Bürger- von Mitarbeiterbeteiligungen nicht.

„Kulturwandel-  
effekt“

Offene Beteiligungsprozesse in der Verwaltung bringen unabhängig vom Thema immer schon einen „Kulturwandeleffekt“ mit. Es wird nicht einfach „oben entschieden“, sondern die „unten“ werden vorher gefragt: transparent für alle. Sowohl in Ludwigshafen als auch in München wird deutlich, dass die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sich mit viel Lust und hohem Engagement einbringen. Ihre Beiträge sind qualitativ hochwertig und bringen neue Sichtweisen in den Problemlösungsprozess. Und die Reaktionen der Beteiligten zeigen: Mitarbeit, Information und Transparenz sind gewollt und gewünscht.

## **Direkte Betroffenheit erleichtert das Mitmachen**

Das Interesse an Themen und damit an Bürgerbeteiligung ist häufig sehr groß, wenn die Menschen direkt betroffen sind und es konkret wird.

Partizipation  
am Arbeitsplatz  
gewünscht

Die Beteiligungszahlen bei Themen wie Parkgestaltungen, Lärmhinweisen oder gefährlichen Radkreuzungen sind meist höher als bei Leitlinienprozessen oder Zukunftsstrategien (hier möchten wir der Vollständigkeit hinzufügen, dass die Beteiligungszahlen und das Beteiligungsinteresse natürlich noch von vielen weiteren Faktoren abhängig sind). Jedoch gehen wir davon aus, dass gerade Themen die den „Arbeitsplatz“ betreffen, an dem man sich 30 bis 40, manchmal auch 50 Stunden pro Woche aufhält, für die Mitarbeiterin oder den Mitarbeiter besonders wichtig sind.

Untersuchungen wie die Haufe-Trendstudie zeigen: Das Interesse sein Arbeitsumfeld mitzugestalten und mitreden zu können, ist immer mehr Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern wichtig (Haufe 2014). Dies zeigen auch die Ergebnisse der Auswertungen von den Mitarbeiterbeteiligungen in Ludwigshafen und München. Der Dialog ist konstruktiv, die Beiträge sind verwertbar und anschlussfähig.

## Mehr Experimente wagen!

Es gibt also schon viele Argumente, die für mehr Mitarbeiterbeteiligung in Verwaltungen sprechen. Unser Apell daher: Lasst uns Mitarbeiterbeteiligung weiterhin erproben, um damit die Verwaltung gemeinsam zukunftsfähig zu gestalten. Das spielt auch in der Verstetigung und Institutionalisierung von Bürgerbeteiligung eine äußerst wichtige Rolle. Insbesondere sehen wir in crossmedialen Verfahren viel Potential. Menschen auf unterschiedlichen Kanälen zu beteiligen, macht Verfahren inklusiv und attraktiv. Vor Ort in Sitzungssälen, Kantinen oder beim Dialogcafé in der Teeküche. Oder aber im Online-Dialog, weil viele Verwaltungsbeschäftigte ohnehin viel Zeit vor dem PC verbringen oder im Außendienst mit dem Smartphone sich zwischendurch mal äußern können. Da es sich beim Thema „Mitarbeiterbeteiligung“ um einen relativ neuen Forschungsgegenstand handelt, gibt es viele offene Fragen, die sich erst durch mehr Praxistests beantworten lassen: Welche Themen lassen sich von Mitarbeitern gut diskutieren? Kann man mit Mitarbeiterbeteiligung die Verwaltung grundlegend neu organisieren oder geht es eher um kleinere Veränderungen? Wann sind Umstrukturierungen politisch? Gibt es auch innerhalb der Verwaltung Grenzen der Beteiligung? Welche Erfahrungen gibt es bereits in anderen Organisationsformen mit Mitarbeiterbeteiligungen? Kann man die Ergebnisse auf Verfahren in der Verwaltung übertragen? Aus unserer Sicht braucht es mehr Experimente, um den Flurfunk auf den Gängen der Behörden nutzbar zu machen und zu einem gemeinsamen Gespräch über die Zukunft der Arbeit zu kommen. Auch die Bürgerbeteiligung in Deutschland kann von diesen Experimenten nur profitieren.

Potenzial  
crossmedialer  
Verfahren

Offene Fragen

## Literatur

Gröscho, Steffi/Eichler-Liebenow, Claudia/Köhler, Regina (2015): Willkommen in der neue Arbeitswelt. School for Communication and Management Berlin.

Haufe-Lexware (2014): Leadership 3.0.: Vom Mitarbeiter zum Mitentscheider. Trendstudie zum Thema Leadership unter 11.800 Arbeitnehmer, online unter: <http://whitepaper.haufe.de/personal/Studie-Leadership-3-0-Vom-Mitarbeiter-zum-Mitentscheider/>,78,387,48.



Lohse, Eva (2015): Rede anlässlich des Neujahrsempfangs der Stadt Ludwigshafen am Rhein am 14. Januar 2015, online unter: [http://www.ludwigshafen.de/fileadmin/Websites/Stadt\\_Ludwigshafen/Buergermah/Rathaus/Oberbuergermeisterin\\_Dr\\_Eva\\_Lohse/Reden/PDF/neujahrsrede\\_2015.pdf](http://www.ludwigshafen.de/fileadmin/Websites/Stadt_Ludwigshafen/Buergermah/Rathaus/Oberbuergermeisterin_Dr_Eva_Lohse/Reden/PDF/neujahrsrede_2015.pdf) [15.03.2016].

Robert-Bosch-Stiftung (2009): Demographieorientierte Personalpolitik in der öffentlichen Verwaltung. Studie der Prognos AG im Auftrag der Robert Bosch Stiftung, online unter: [http://www.bosch-stiftung.de/content/language1/downloads/Demographieorientierte\\_Personalpolitik\\_fuer\\_Internet.pdf](http://www.bosch-stiftung.de/content/language1/downloads/Demographieorientierte_Personalpolitik_fuer_Internet.pdf) [15.03.2016].

Schmid, Michael (2014): Ruhestandswelle im Rathaus. Artikel in der Rheinpfalz vom 3.12.2014, online unter: <http://www.rheinpfalz.de/lokal/artikel/ruhestandswelle-im-rathaus/> [15.03.2016].

## IV. Beteiligung der jungen Generation

Birgit Böhm, Linda-Katharina Böhm, Petra Henniger  
von Wallersbrunn

### **Transkulturelle Theaterarbeit – Basis für partizipative zukunftsorientierte Gestaltungsprozesse**

*Bürgerbeteiligung muss infolge des Zustroms von zur Flucht gezwungenen Menschen dazu beitragen, gemeinwohlorientierte Lösungsansätze für Kommunen und Regionen, Städte, Stadtteile, aber auch Organisationen zu erarbeiten. Inzwischen hat ein großer Teil der hier lebenden Bevölkerung einen Migrationshintergrund. Dies erfordert neue Impulse zur Anpassung von Bürgerbeteiligungsprozessen an damit einhergehende Herausforderungen. Transkulturelle Theaterarbeit, v. a. mit jungen Menschen, kann ein solcher Impuls sein, der die Erlangung notwendiger Fähigkeiten der zu Beteiligten unterstützt.*

#### **Einleitung**

Bürgerbeteiligung zu gestalten und als Instrument zur Bewältigung komplexer Herausforderungen zu nutzen, ist eine der großen methodischen Aufgaben partizipativer Stadtgestaltung. Durch die heutige, kulturell durchmischte Gesellschaft kommen zudem neue Herausforderungen auf all diejenigen zu, die in diesen Projekten beteiligt sind, denn interkulturelle Kommunikation ist nicht selbstverständlich. Menschen mit unterschiedlichen Hintergründen sowie Erfahrungen, auch im Bereich Partizipation, nehmen an Beteiligungsprozessen teil und sollen für diese motiviert werden. Im Mittelpunkt des Artikels steht die Erkenntnis, dass eine auf Nachhaltigkeit ausgerichtete transkulturelle Theaterarbeit eine Chance

Herausforderungen  
für interkulturelle  
Kommunikation

Ansatzpunkte  
bei Beteiligungs-  
prozessen

für Bürgerbeteiligung in der Stadt- und Regionalentwicklung und für die Befähigung von Menschen darstellt, sich pro-aktiv in Beteiligungsprozesse einzubringen. Bisher ist es trotz umfangreicher Erfahrungen mit Beteiligungsprozessen nur in Ansätzen gelungen, z. B.

- die Beteiligungspraxis unterschiedlichen sozio-kulturellen Werthaltungen anzupassen,
- Sprachbarrieren und Beteiligungserfahrungen methodisch auszugleichen,
- Beteiligungsprozesse vermehrt prozessual im Hinblick auf Fehlertoleranz, Offenheit, Zielorientierung und Kreativität zu denken und umzusetzen (vgl. auch Kursbuch Bürgerbeteiligung #1),
- Prozessbegleiter\*innen in Verfahren einzubinden, die Erfahrungshintergründe für inter- und transkulturelle Beteiligungsprozesse mitbringen,
- transkulturelle Beteiligungsprozesse mit Zielen der nachhaltigen Entwicklung zu verknüpfen.

## **Potenziale nutzbar machen – Mensch und Methode zusammenbringen**

Vielfalt der  
Gesellschaft  
widerspiegeln

In den vergangenen 20 Jahren hat sich gezeigt, dass Methoden der Beteiligung und der gleichberechtigten Teilhabe unverzichtbarer Bestandteil einer nachhaltig orientierten Gesellschaft sind. Somit wurden Methoden in den Blick genommen, die es ermöglichen, die Vielfalt der Gesellschaft widerzuspiegeln, auf alle Belange rücksichtsvoll einzugehen und vielen, möglichst allen Einwohner\*innen, die Teilhabe zu ermöglichen. Jedoch stoßen manche Methoden an ihre Grenzen, wenn die Fähigkeiten der zu beteiligenden Menschen nicht ausreichen, um sich in dem jeweiligen Setting einzubringen. Gleiches gilt, wenn sie diese aufgrund unterschiedlicher soziokultureller Einstellungsmuster bzw. sprachlicher oder auch anderer Hemmnisse nicht einsetzen können. Um Methoden und

ihre Wirkungsweise voll ausschöpfen zu können, braucht es daher Vorarbeit in der Befähigung der Menschen. Dies muss zukünftig vermehrt in den Blick genommen werden.

So wies beispielsweise der durch die Kultusministerkonferenz erstellte Orientierungsrahmen für den Lernbereich „Globale Entwicklung“ schon 2007 ausdrücklich darauf hin, dass die Kompetenz zur interkulturellen Kommunikation „.....im Kontext der Globalisierung (...) damit eine große Herausforderung [ist], um drohende globale Kulturkonflikte abzuwehren. Dies gilt für den Medienbereich ebenso wie für alle anderen Beteiligten bis hin zu den Verantwortlichen im globalen Dialog der Religionen. Ihre gemeinsame Verantwortung ist es, die wachsende globale Kommunikation in ihrem Verständigungspotenzial zu stärken“ (KMK und BMZ (Hrsg.) 2007: 33 [Online]).

Kompetenz zur  
interkulturellen  
Kommunikation

Es besteht eine beachtenswerte, wachsende, kulturelle Vielfalt der Gesellschaft in allen Kommunen und Regionen der Bundesrepublik Deutschland, deren Chancen für eine nachhaltige Entwicklung zu nutzen sind. Dies beinhaltet, dass neben lokalen auch globale Potenziale genutzt werden. Immer wieder ist festzustellen, dass sowohl in Kommunen wie auch in Organisationen Entwicklungsansätze bevorzugt werden, welche die globalen Potenziale, aber auch Begrenzungen und transkulturelle sowie thematische Fähigkeiten, ausklammern.

Dies war der Anlass für die Projektidee, „die Welt vor Ort zusammenzuführen“, um gemeinsam die kulturellen sowie individuellen Potenziale zu identifizieren, sichtbar zu machen und zu nutzen. Daraus soll nicht nur eine neue Qualität des gleichberechtigten Miteinanders und des gemeinsamen Lernens entstehen, sondern auch das Erlernen von Fähigkeiten und Inhalten sowie das Verstehen und Entwickeln gemeinsamer Ideen und Lösungsansätze gefördert werden.

Projekte zur  
interkulturellen  
Verständigung

Das Projekt „Wir sind das Ganze – Transkulturelles Lernen – „Das Ganze ist mehr als die Summe aller Teile“ (Aristoteles)“ verfolgt das Ziel, den Schüler\*innen bzw. jungen Erwachsenen ihre eige-

Wertschätzung der  
eigenen Fähigkeiten

nen Fähigkeiten, z. B. Mehrsprachigkeit, unterschiedliche kulturelle Hintergründe als Chance und notwendiges Rüstzeug für ein „Weltbürgertum“ zu vermitteln. Die jungen Menschen erhalten die Möglichkeit, diese Potenziale selbst zu erkennen, zu entfalten und dadurch mehr Selbstbewusstsein zu entwickeln. So bietet die gemeinsame Arbeit auch eine Plattform, sich und die eigenen Potenziale zu erproben. Neben der Wissensvermittlung zum Thema Nachhaltigkeit und Multikulturalität (sofern zu Beginn möglich) erarbeiten sich die Jugendlichen in einem Theaterbaustein den Umgang mit unterschiedlichen Lebensbedingungen sowie potenziellen Zukünften. Sie denken sich Geschichten selbst aus, leiten diese aus ihrem Lebensumfeld ab und setzen sie theatral in einem neuen Geschichtenpuzzle um. So entstehen transkulturelle Geschichten, die nur durch die Konstellation der jeweiligen Gruppe entstehen konnten. Dabei greifen die Teilnehmenden auf Fähigkeiten zurück, die in der Kombination auch nur in der jeweiligen Gruppe vorhanden sind. Diese Fähigkeiten der Geflüchteten, ebenso wie der hier lebenden Migrant\*innen, werden häufig nicht ausreichend wertgeschätzt und/oder bleiben unentdeckt.

Transkulturelles  
Lernen

Als Rahmen für die transkulturelle Projektarbeit der Autorinnen diente ein Zitat von Flechsig: „Transkulturelles Lernen zielt ab auf die Entwicklung von Kompetenzen, die Menschen mit unterschiedlichem kulturellen Hintergrund befähigen, auf lokaler wie auf globaler Ebene Aufgaben zu bearbeiten und Lösungen zu finden, die sowohl auf die Erhaltung und Weiterentwicklung eigener kultureller Identität als auch der Ermöglichung gemeinsamer Lebens- und Überlebensleistungen gerichtet sind. Transkulturelles Lernen ist somit eine Absage sowohl an Kulturseparatismus und Fundamentalismus jeder Art als auch an Tendenzen globaler Monokultur“ (GWDG 2012 [Online]).

## Rahmenbedingungen und notwendige Fähigkeiten für Bürgerbeteiligung in kulturell heterogenen Zusammenhängen

Um transkulturelle Beteiligungsprozesse als Grundlage für die Gestaltung nachhaltiger Entwicklungen zu nutzen, werden Fähigkeiten wie Selbstbewusstsein, Empathie und viele weitere, die auch in der Theaterarbeit wichtig sind, benötigt. Ebenso sind ein möglichst ganzheitlich orientiertes Weltbild oder das Vertrauen in das Handeln der Anderen unverzichtbare Grundlagen für eine gemeinsame Beteiligungsarbeit. Das transkulturelle Theater bietet, als eine besondere Methode im Rahmen vieler Ansätze, Möglichkeiten, die helfen, Eigenschaften und Fähigkeiten zu entdecken und einzuüben, die auch die Partizipation in Stadtentwicklungs- oder anderen Beteiligungsprozessen erleichtern.

Ganzheitliches  
Weltbild und  
Vertrauen

Um zu verdeutlichen, wie transkulturelles Theater einen Beitrag für eine erfolgreichere Integration von Menschen mit Migrationshintergrund sowie junger Mitglieder der Gesellschaft allgemein in die Bürgerbeteiligung der Stadtentwicklung leisten kann, will dieser Beitrag hinterfragen, was ein/e sich Beteiligende/r mitbringen sollte, um erfolgreich und konstruktiv in einem solchen Prozess mitzuwirken.

Bürgerbeteiligung bietet eine Plattform für die Bewohner\*innen einer Stadt, einer Gemeinde oder einer Region, ihre ureigenen Interessen, Wünsche und Vorstellungen zu artikulieren, Argumente auszutauschen, Perspektiven zu vergleichen sowie diese und konkrete Maßnahmen aus- bzw. zu verhandeln. Ebenso ist Bürgerbeteiligung als Informationsplattform über die Geschehnisse in der Umgebung zu verstehen sowie ein Evaluationsinstrument, um zu prüfen, ob und inwieweit die eigenen Wünsche bzw. gesetzte Ziele umgesetzt werden. Außerdem bieten die Prozesse Raum für Fragen an Expert\*innen oder direkt an die Institutionen bspw. die Stadt. Nicht zuletzt bietet sich die Chance, den eigenen Standpunkt zu prüfen und diesen eventuell zu verändern. Ein permanentes Instrument der Bürgerbeteiligung ist die Kommunikation (vgl. BpB 2012: 30).

Plattform für  
Austausch

## Kommunikation in der Hauptrolle

Eine gute Kommunikation zwischen Interessenvertreter\*innen bzw. Personen verschiedener kultureller Hintergründe mit unterschiedlichen Blickwinkeln und Perspektiven ist der Schlüssel für eine effektive Zusammenarbeit und Lösungsfindung. Funktioniert die Kommunikation nicht oder ist diese nicht eindeutig, entstehen schnell Missverständnisse. Personen fühlen sich z. B. nicht ernst genommen und ein sachlicher Meinungsaustausch wird schon zu Beginn negativ beeinflusst. Im Extremfall findet gar kein Austausch statt. Je größer die Betroffenheit der Personen ist, desto härter wird verhandelt bzw. desto stärker werden Meinungen und Positionen vertreten und auf diesen beharrt (vgl. Trütken o.J.: 3).

Wer einen Bürgerbeteiligungsprozess gestalten möchte, sollte sich darüber bewusst sein, dass eine klare und verständliche Kommunikation das A und O für einen konstruktiven und produktiven Austausch zwischen verschiedenen Interessen und Personengruppen darstellt. Jede/r, der/die sich mit Beteiligungsprozessen beschäftigt und sich somit auch über die Rahmenbedingungen zur Gestaltung Gedanken machen muss, kennt die vielen „W-Fragen“, welche die Prozessvorbereitung mit sich bringt. Diese Fragen sollten sich Gestalter\*innen von Beteiligungsprozessen auch für die Rahmenbedingungen der Kommunikation stellen (vgl. Trütken o.J.: 4):

Relevante Fragen

- Mit wem möchte ich kommunizieren bzw. wen möchte ich beteiligen?
- Welches Ziel soll die Kommunikation haben?
- Wie offen ist der Kommunikationsprozess (Rahmenbedingungen)?
- Welche Mittel stehen zur Verfügung?
- Welcher Zeitraum steht zur Verfügung?
- Welche Verfahren sind für den Kommunikationsprozess geeignet?
- Wie ist der Prozess an andere Prozesse angebunden?

Schon die erste Frage nach dem „mit wem“ wirft weitere Teilfragen auf, die zu klären sind. Anhand der Personengruppen zeigt sich, welche Rahmenbedingungen für Methoden, Sprache, Diskussion geschaffen werden müssen. Es kann nicht davon ausgegangen werden, dass Menschen, die bisher keine Berührungspunkte mit Beteiligungsprozessen hatten, auf ein Gesamtverständnis von Stadtentwicklung zurückgreifen können oder wissen, was sich hinter Bürgerbeteiligung genau verbirgt (vgl. DIERKS o. J.: [online]). Wortwahl, eine einfache Sprache, aber auch schnell erfassbare Methoden oder Regeln spielen demnach eine wichtige Rolle (vgl. Selle 2010: 5). Teilweise sind Übersetzer\*innen für z. B. Flüsterecken notwendig, um sprachliche Hürden zu überwinden.

Sprachliche Ausdrucksmöglichkeiten sowie der sachliche Austausch von Meinungen und Argumenten sind Hauptbestandteile von Beteiligungsprozessen. Prozesse und Methoden fragen in Dialogform nicht selten Meinungen ab, haben den Anspruch informativ zu sein, sollen auch eine Diskussionsplattform darstellen sowie Raum zur Entwicklung und Kommunikation von Ideen und Wünschen darbieten (vgl. Trütken o.J.: 6f). Um gemeinschaftlich Lösungsansätze für die zukünftige Entwicklung zu erarbeiten, sind zudem Kompetenzen der Gruppenarbeit von großer Bedeutung. Diese Fähigkeiten sind nicht selbstverständlich und müssen teilweise erlernt werden.

Diskussions- und  
Gruppenarbeits-  
kompetenzen

## **Interkulturelle Kompetenz und Kommunikation**

Unsere heutige globale Gesellschaft ist stark internationalisiert, so dass Begegnungen zwischen Menschen mit unterschiedlichen Kulturen und Hintergründen sowie Verständnissen kaum vermeidbar (vgl. Roth, Köck 2011: 5), aber auch gewünscht sind. Eine Sensibilität für den Umgang mit kulturellen Differenzen und Gemeinsamkeiten stellt somit eine bedeutende Fähigkeit dar. Kulturelle Fremdheit kann eine Abwehrhaltung oder aber Neugierde gegenüber Neuem entstehen lassen (vgl. Roth, Köck 2011: 5). Der erlernte Umgang mit Interkulturalität hilft dabei, sich eher zu öffnen und gekonnt zu kommunizieren, als sich zu verschließen und Missverständnisse

Sensibilität  
für kulturelle  
Differenzen



sowie Konflikte zu befeuern (vgl. Roth, Köck 2011: 7). Menschen nehmen z. B. aus verschiedenen kulturellen Hintergründen heraus ihre Umgebung, Probleme und Mitmenschen wahr und bewerten diese demnach unterschiedlich. Gestiken und Mimiken können von Kultur zu Kultur verschiedene Bedeutungen innewohnen. Was in der einen Kultur als freundliche Gestik oder Mimik belegt ist, drückt in einer anderen Kultur vielleicht eine ablehnende oder gar unfreundliche Haltung aus (vgl. Roth, Köck 2011: 40, 100). Sensibilität, Empathie, „Richtigkeiten“ als relativ zu betrachten, seine eigene Kultur und Identität durch Interaktion mit anderen zu entdecken und abzugrenzen sind wichtige Eigenschaften und Prozesse, die für eine gute Kommunikation innerhalb der Bürgerbeteiligung von transkulturellen Gruppen nötig sind (vgl. Roth, Köck 2011: 11, 33). Gleichermäßen braucht es bei allen Beteiligten den Willen zur Selbstreflexion über Stärken und Eigenheiten sowie ein Verständnis für die Interessen, Bedürfnisse und Meinungen anderer, damit interkulturelle Kommunikation gelingen kann.

## **Transkulturelle Theaterarbeit mit jungen Menschen**

In der transkulturellen Theaterarbeit entwickeln die jungen Menschen positive Erfahrungen in dem Gefühl zu sich selbst, zu einer Gruppe und zu anderen Kulturen. Sie erarbeiten sich eigene persönliche, aber auch gesellschaftliche Zukunftsvisionen und Lösungsideen für Herausforderungen bzw. Probleme. Gearbeitet wird bspw. in den Themenfeldern Technik, Soziales/Miteinander, Umwelt/Natur, Kommunikation, Zukunftsperspektiven für Lebensumfeld und das eigene Leben. Die transkulturelle Theaterarbeit bewegt sich zudem im Rahmen des Leitgedankens eines inklusiven Systems. Als Metapher für diese Haltung mag die Idee eines Orchesters dienen. Das gemeinsame Musizieren gelingt nur so gut wie das Zusammenspiel aller Akteure. Das »Aufeinander eingespielt sein« sowie die Fähigkeit jedes/r Einzelnen, den eigenen Beitrag zu leisten, das eigene Instrument zu beherrschen, die speziellen Kenntnisse und Fähigkeiten einzubringen und mitzuspielen, lassen das System als Ganzes funktionieren. Dabei gilt es auch, das Ganze zu

verstehen und seine Funktionsweise zu durchblicken sowie den Einzelbeitrag wertzuschätzen. Die Zielqualität des zu Erreichenden sollte gemeinsam bestimmt werden.

Während der Projektarbeit mit den jungen Menschen konnte festgestellt werden, dass Begegnungen mit Bühnenmethoden (vgl. Stanislawski, K. S., Stegemann, B./Stanislawski-System und Strasberg, L./Method Acting) z. T. unerwartete und überraschende Wirkungen auf die jungen Menschen hatte. So zeigten sich neben handwerklichem Können, schnelle Fortschritte in der Sprachbewältigung, dem Körper- und Stimmeinsatz sowie eine Steigerung der Empathiefähigkeit, des Selbstbewusstseins und der Verantwortung für das Team.

Im Hinblick auf diese Form des Lernens und Vermittelns steht die Methodenentwicklung noch sehr am Anfang. Zwar gibt es zahlreiche Berichte über erste Erfahrungen und Erkenntnisse, wie das im Folgenden kurz beschriebene Forschungsvorhaben zeigt, doch Anleitungen zum „Wie“, ähnlich wie es „Werkzeugkästen“ für Moderation gibt, fehlen noch.

Methoden-  
entwicklung noch  
am Anfang

## **EU-weites Forschungsvorhaben über die Bedeutung von Theaterarbeit in Bildungszusammenhängen**

Im Rahmen des EU-Förderprojektes DICE (Drama Improves Lisbon Key Competences in Education) zum lebenslangen Lernen wurden in 12 Nationen (ohne Deutschland) 111 schulische Theaterprojekte mit ca. 4.500 Schüler\*innen (13-16-Jährige) in einem quantitativ-qualitativen Design untersucht. Ziel des Vorhabens war die Untersuchung der Hypothese, „[...] dass Bildungstheater und -drama einen Einfluss auf fünf der acht „Schlüsselkompetenzen der Lissabon-Strategie““ (DICE-Konsortium 2010: 10 [online]) hat.

Bildungstheater

Die Wissenschaftler\*innen gingen dabei von folgenden Schlüsselkompetenzen aus:

Schlüssel-  
kompetenzen

1. Muttersprachliche Kompetenzen
2. Lernkompetenz „Lernen lernen“

3. Zwischenmenschliche, interkulturelle und soziale Kompetenz, Bürgerkompetenz
4. Unternehmerische Kompetenz
5. Kulturelle Ausdrucksfähigkeit

Und fügten noch eine eigene hinzu, „...die universelle Kompetenz, zu wissen, was es heißt ein Mensch zu sein. Wir haben diese Kompetenz „All das und mehr“ genannt und diese in die Erörterung der Studienergebnisse einbezogen“ (DICE-Konsortium 2010:10 [Online]). Zudem wurde im Forschungsvorhaben explizit auf Kompetenzen geachtet, die nicht Teil von PISA (Programme for International Student Assessment), TIMSS (Trends in International Mathematics and Science Study) oder auch PIRLS (Programme for International Student Assessment) sind, da sich diese größtenteils ausschließlich auf die muttersprachlichen, mathematischen bzw. grundlegenden naturwissenschaftlich-technischen Kompetenzen beziehen.

Positiver Einfluss  
auf Schlüssel-  
kompetenzen

Wie sich im Ergebnis zeigte, beobachteten die Lehrer\*innen in den vier Monaten, die zwischen Eingangs- und Ausgabemessung lagen, dass Schüler\*innen, die an Aktivitäten des Bildungstheaters und -dramas teilnahmen, bei den meisten Kompetenzerhebungen besser abschnitten, als diejenigen, die nicht daran teilnehmen (eng angelehnt an: DICE: Konsortium 2016: 34 [Online]).

Auch im Rahmen der Durchführung des Projektvorhabens „Wir sind das Ganze – Transkulturelles Lernen – Das Ganze ist mehr als die Summe aller Teile“ gaben die Lehrer\*innen ähnliche Rückmeldungen: Die Wahrnehmung der Schüler\*innen durch die Lehrer\*innen hatte sich durch das Projekt verändert. Die Klassenlehrerin einer Integrationsklasse einer hannoverschen Hauptschule merkte z. B. an, dass die Schüler\*innen ihre Unterschiedlichkeiten und Fähigkeiten besonders herausarbeiten konnten und sich ihre Konzentration in der Klasse merklich verbessert habe. Auch andere Lehrer\*innen gaben positive Rückmeldungen und zeigten sich beeindruckt von den Effekten des Projektes. An einer kooperativen Gesamtschule in

Hannover fand das Projekt ebenfalls in einer Sprachlernklasse statt. Der Schulleiter der Schule betonte, dass sprachliche Barrieren – die häufig ein Anstoßpunkt für auffälliges Sozialverhalten bildeten – im Rahmen des Projektes gewissermaßen spielerisch umgangen wurden; die Schüler\*innen lernten alternative Ausdrucksformen kennen und erprobten sie auf Basis theaterpädagogischer Inhalte. Die Struktur der Lerngruppe wurde durch die projektorientierte Arbeit gefestigt und der Einfluss des Projektes war im Umgang mit den Schüler\*innen im und abseits des Unterrichts merklich spürbar. Auch die gegenseitigen Vorstellungen der erarbeiteten Inhalte durch die Schüler\*innen dieser Schule in der Zusammenarbeit mit einer Hauptschule aus Hannover, die ebenfalls an diesem Projekt teilnahm, haben positive Reaktionen hervorgerufen. Lernerfolge konnten unbewusst und auf Basis ausgeprägter intrinsischer Motivation erzielt werden, da für die Lernenden Spaß und Freude an der abwechslungsreichen Arbeit im Vordergrund standen (Schlussbericht „Wir sind das Ganze III“ 2014. Unveröffentlicht).

Aneignung neuer  
Ausdrucksformen

## **Transkulturelles Theater für Beteiligung und Nachhaltige Entwicklung**

Durch diese ersten Ansätze entsteht ein Entwicklungsprozess von Methoden zur Umsetzung transkulturellen Theaters. Das kann und soll dazu beitragen in den Schulen (Sprachlernklassen), aber auch in anderen Zusammenhängen (im Stadtteil, in Organisationen, im Flüchtlingswohnheim gemeinsam mit Deutschen) positive Erfahrungen zu ermöglichen. Gleichzeitig werden Kenntnisse und Fähigkeiten, die bei Bedarf auch angewendet werden könnten sowie Zukunftsvorstellungen im Sinne einer nachhaltigen Entwicklung kommuniziert.

Das gesamte Vorhaben wird von einer wichtigen Grundhypothese getragen: Menschen mit anderen kulturellen Hintergründen verfügen über Fähigkeiten, die in unserer integrativen Gesellschaft nicht ausreichend zum Tragen kommen, weil sie nicht abgefragt werden. Gesellschaftliche Anpassungsprozesse können diese Fähigkeiten

Berücksichtigung  
unbeachteter  
Fähigkeiten

schleifen oder auch verkümmern lassen. Dies nimmt der Aufnahmegesellschaft die Möglichkeit, von den vielfältigen Fähigkeiten einer kulturell heterogenen Gesellschaft zu profitieren und den Menschen mit Migrationshintergrund die Möglichkeit zu geben, sich mit ihren Fähigkeiten und Kenntnissen einzubringen sowie Wertschätzung zu erfahren. Gerade in Verfahren der Bürgerbeteiligung und Prozessen, die sich mit einer nachhaltigen Entwicklung unserer Gesellschaft befassen, gilt es, den eigenen Standpunkt selbstbewusst zu vertreten und die anderen (globalen) und zukunftsfähigen Lebensmuster mitzudenken. Sich in solchen komplexen Prozessen (inhaltlich und organisatorisch) zu artikulieren und verständlich machen zu können, braucht Übung. Dies zusätzlich in einer fremden Sprache, in einem fremden kulturellen Umfeld zu tun, ist nicht für jede Person selbstverständlich. Somit sind für die Beteiligung viele Hürden zu überwinden, damit alle zu beteiligenden Menschen eigene Wünsche und Ideen äußern, keine Angst vor der Reaktion der anderen haben und die Beteiligungssituation zudem als positive Erfahrung wahrnehmen. Zudem ist davon auszugehen, dass die Wissensbasis der zu beteiligenden Personen in Bezug auf Nachhaltigkeit sehr unterschiedlich ist. All dies gelingt, wenn die geäußerten Ideen und die eigene Person wertgeschätzt werden und willkommen sind.

## **Was leistet die Theaterarbeit – Erfahrungen aus dem Projekt „Wir sind das Ganze“?**

Mit Hilfe des transkulturellen Theaters wird über die Körper- und Stimmarbeit die Persönlichkeit der Schüler\*innen geschult. Gearbeitet wird in thematischen Themenfeldern. Die Erkenntnis der eigenen Stärken sollte den Schüler\*innen als Unterstützung zur Persönlichkeitsentwicklung, aber auch zur Bewertung gesellschaftlicher Fragestellungen dienen. Hierbei ist es wichtig, die verschiedenen Herkunftsländer, unterschiedlichen Fähigkeiten sowie Wissens- und Wertebestände zu berücksichtigen, aber auch zur Geltung zu bringen. Dieser Vorgang gelingt in Abhängigkeit vom Themenbereich, der Konzentrationsfähigkeit der Jugendlichen oder auch den

Ereignissen, die außerhalb der Veranstaltung stattfinden (z. B. in Elternhäusern, im Stadtteil, in der Schule), mehr oder weniger gut.

Unsichere junge Menschen erlernen vor allem über die wiederholbaren Erlebnisse auf der Bühne Sicherheit. In einem geschützten Raum und einem respektvollen, verständnisvollen Umgang miteinander lernen sie nachhaltig, Vertrauen in ihre Umwelt aufzubauen. Durch sich wiederholende, vielfältig positive Erlebnisse fassen sie Vertrauen und trauen sich dementsprechend immer mehr zu. Dieses kontinuierlich wachsende Gefühl der Zugehörigkeit ist für eine beteiligungsorientierte, kulturell heterogene und inklusive Gesellschaft von großer Bedeutung.

Vertrauen in sich  
und die Umwelt

Für die forschenden jungen Menschen, die am liebsten „den Löwen auch noch spielen“ wollen, kann die erforderliche Teamarbeit im Schauspielunterricht eine Geduldsprobe sein. Sie erlernen dabei die Kompetenz, sich nach vorne zu spielen, aber auch die Gruppe aus der zweiten Reihe heraus zu stärken. Diese Eigenschaften sind im Rahmen von Beteiligungsprozessen hilfreich.

Vielfältiger  
Kompetenzerwerb

Vorsichtig werden sie an komplexere Themen durch die Erarbeitung von Geschichten zu Themen der Nachhaltigkeit wie Gerechtigkeit, Umwelt und Ressourcen herangeführt.

Transkulturelles Theater kann Fähigkeiten trainieren sowie Wissens- und Erfahrungsbereiche schaffen, die im normalen Schulalltag oder im Alltagsleben nicht für jeden ermöglicht werden können. Schauspielunterricht mit dem Fokus auf transkulturelles Theater sollte integrierter Bestandteil wertorientierter Erziehung in einer auf nachhaltige Entwicklung orientierten Gesellschaft sein. In der heutigen „kontrollierten“, strukturierten, auf Effektivität ausgerichteten Welt, zeigt sich die Freiheit der Gefühlswelt auf der Bühne zunehmend als Ventil zur Selbstentfaltung und zur persönlichen Emotionskontrolle. Schauspielunterricht hilft somit den (jungen) Menschen, sich leichter im Leben zurechtzufinden und stabiler auf unerwartete Situationen zu reagieren. Für kulturell heterogene Gruppen ermöglicht transkulturelles Theaterspielen zudem, kulturelle Werte und Gewohnheiten nonverbal zu kommunizieren

und auszutauschen. Somit lernen sie in diesen Kontexten auch, zwischen verschiedenen Kulturen und Werten sowie Sprachen in konstruktiver Weise zu kommunizieren.

Ausgangspunkt  
Selbstwahrnehmung

Zusammenleben erfordert eine sensible Wahrnehmung sowohl der eigenen Gefühle als auch der Umwelt und des Gegenübers. Am Anfang steht aber immer die Selbstwahrnehmung. Was fühle ich wirklich? Und was verursacht das Gefühl? Wie wirkt die Situation oder mein Gegenüber auf mich? Mit der Theaterarbeit lassen sich wesentliche Punkte der Wahrnehmung trainieren, denn Gefühle und Reaktionen einordnen zu können, erfordert Wiederholung und Training. Theaterspielen ist ähnlich einer Flugsimulation: Einmal mit dem ganzen Körper Durchlebtes wird im Gehirn als Erfahrung „gespeichert“ und erleichtert so im wirklichen Leben, z. B. in extremen Situationen, handlungsfähig sein zu können.

Basiskompetenzen

Dabei werden als Basiskompetenzen vor allem die folgenden Grundlagen trainiert, die viele Parallelen zur Beteiligungsarbeit aufweisen:

- **Aufnehmen:** Im Spiel sind alle Darsteller\*innen im selben Boot. Eine harmlose Begegnung z. B. im Park auf einer sonigen Bank kann zu einem besonderen Erlebnis werden, bei dem es sich lohnt, genau hinzusehen. Wer sitzt wie und warum neben mir und was möchte er/sie in dem Moment. Hier gilt die genaue, vor allem unvoreingenommene Aufnahme der Situation und des Menschen, der neben einem sitzt. Was macht er/sie? Wie wirkt er/sie auf mich?
- **Bewerten:** Hier liegt nun die ganze Vielfalt an Möglichkeiten bereit. Jede/r Darsteller\*in bringt die eigenen Erfahrungen und Erlebnisse mit ins Spiel und lernt bei wachsendem Training, dass es eine Vielfalt von Möglichkeiten gibt, aus seinem Muster herauszukommen und spielerisch neue Situationen zu erschaffen. Ist es beispielsweise jemand gewohnt, einen Menschen, der ihm/ihr direkt in die Augen sieht, als aggressiv und bedrohlich einzustufen, kann er/sie im Spiel andere Deutungen des Ausdrucks ausprobieren, z. B. Hilfsbereit-

schaft oder Interesse als Bewertung. Das Gespräch oder die Körperhaltung wird eine ganz andere Richtung bei der Begrenzung einnehmen.

- Reagieren: Die Reaktion ist Ergebnis der Wahrnehmung, der Aufnahme und der Bewertung. Sind die ersten Punkte klar und ehrlich durchgeführt, endet die Reaktion für beide im Dialog und erinnert an ein Pingpongspiel. Wichtig ist hier: Nacheinander genau hinschauen, unvoreingenommen bewerten und erst dann reagieren.

## **Ergebnisoffenheit als wichtige Rahmenbedingung ermöglichen**

Emotionen Ausdruck zu verleihen, erfordert es, sich selbst mit all den eigenen Fähigkeiten und Möglichkeiten als Instrument wahrnehmen zu können. Hierbei wird die universelle Sprache unersetzlich: die Körpersprache. Sie ist kulturell sehr vielfältig und unterschiedlich, doch gibt es Anlässe in der Körpersprache, welche die Menschen einen: Trauer, Verlust, Angst, Freude, Glück. Besonders universell verständlich ist der Humor. Hier lohnt es sich, Szenen nachzuspielen und das Ende, also die Reaktion, offen zu lassen und so die Ergebnisoffenheit als Anforderung an das Spielen zu nutzen. Training bringt Sicherheit und fördert im Anschluss die eigene, überschaubare Verantwortung, eine Geschichte zu Ende zu bringen.

Universelle  
Körpersprache

## **Sich konstruktiv einbringen**

Etablieren von persönlichen, positiven und vor allem ehrlichem Feedback, an dem sich die Darsteller\*innen orientieren können, ist ein Grundstein der Zusammenarbeit und für die persönliche Bindung enorm wichtig. Dies muss in der Wertschätzung und an den Potenzialen der Darsteller\*innen orientiert sein. Auch die Rückmeldung der jungen Erwachsenen an die Lehrenden ist von ebensolcher Bedeutung. Eine Darsteller\*in, der/die sich wahrgenommen und gesehen fühlt, traut sich immer mehr zu und wird in das eigene Spiel und die eigene Darstellung mehr Zutrauen gewinnen.

Wertschätzendes  
Feedback



Sicherer  
gemeinschaftlicher  
Raum

Auch Themen der allgemeinen oder eigenen Zukunft sowie kritische Fragen, Erfahrungen und Ideen zur nachhaltigen Entwicklung des eigenen Lebensumfeldes werden eher in das Spiel eingebracht, wenn eine konstruktive Feedback-Kultur und Vertrauen vorhanden sind. Es gilt, die eigene Körpersprache ins Schwingen zu bringen und auszuweiten. Ist der Theaterraum als sicherer gemeinschaftlicher Raum etabliert, ist der nächste Schritt, die Darsteller\*innen zu ermutigen, sich gegenseitig in Form von wertschätzendem Feedback zu unterstützen, sich gemeinsam zu verbessern und einem Ziel zu nähern. Diese Fähigkeiten spielen gerade für Beteiligungsprozesse der Stadtentwicklung eine Rolle. Feedback geben, aber auch Feedback annehmen und dabei konstruktiv bleiben, fördert gute Kommunikation. Ideen der anderen ernst nehmen, auch wenn sie erst einmal fremd scheinen, diese durchdenken, anpassen, gemeinsam diskutieren oder bearbeiten, sind Bestandteile aller Beteiligungsprozesse. Durch Erfolgserlebnisse auf der Bühne entsteht die notwendige Sicherheit und Fähigkeit zur konstruktiven Kritik, die auch in anderen Kontexten, wie der Stadtentwicklung und Bürgerbeteiligung, zum Tragen kommt.

## **Persönliche Erfahrungen nutzen und einbringen**

Unterschiedliche  
menschliche  
Naturelle

Achtsamkeit und den eigenen Fokus trotz des gemeinsamen Zieles bzw. der gemeinsamen Geschichte nicht zu verlieren, gewährleistet auch im Gemeinsamen Individualität. Die Naturelle der Mitwirkenden sind unterschiedlich. Mag es der/die Eine, im Mittelpunkt zu stehen und liebt es, Geschichten zu erzählen, mag es der/die Andere lieber, zuzusehen und im Hintergrund zu bleiben. Die beiden Naturelle brauchen einander und lernen voneinander. Achtsamkeit, Konzentration und Langmut fällt meist den Zurückhaltenden leichter, während die „Rampensäue“ dafür Spontanität, Fokus und Impulse mitbringen. Beide sind auch innerhalb von Stadtentwicklungsprozessen wichtige Persönlichkeitsprofile, damit ein Projekt oder eine Entwicklung vorangetrieben und umgesetzt werden kann. Zu lernen, wann anhand der eigenen Fähigkeiten vorgeprescht und wann sich zurückgenommen werden sollte, ist hier wichtig.

## Spontanität mitbringen, Fehler zulassen

Spontanität ist ausdrücklich erwünscht und darf im Theater auch gerne einmal daneben gehen, denn Fehler gibt es im Theater nicht. Kreativität ist ebenso erwünscht. Die Bestärkung des individuellen Ausdrucks steht im Vordergrund. Es gibt kein Richtig und kein Falsch. Im geschützten Rahmen darf und soll sich ausprobiert werden. So kann eine persönliche Stimme gefunden werden und man erfährt dadurch viel Überraschendes über die Darsteller\*innen. Oft stellen sich ungeahnte Talente und Kompetenzen in mannigfacher Richtung heraus. Die Bereitschaft Fehler zuzulassen, daraus zu lernen und besser zu werden oder neue Lösungsansätze zu entwickeln, ist zudem auch in der Umsetzung nachhaltiger Entwicklung eine notwendige Fähigkeit, um nicht unnötig in Prozessen zu verharren oder Verhalten fortzusetzen, was sich als inadäquat erwiesen hat.

Individueller  
Ausdruck

## Lessons learnt und Ausblick

Im Rahmen der Arbeit mit den jungen Menschen hat sich gezeigt, dass die Fähigkeiten zur Zusammenarbeit in kulturell heterogenen Gruppen nicht „automatisch“ vorhanden sind, sondern erlernt und trainiert werden müssen. Das Gleiche galt für die Diskussion über Nachhaltigkeit und Zukunft. So verlief das Projekt „Wir sind das Ganze“ in den Übungsstunden nicht immer reibungslos. Es galt, für diese Konflikte Lösungsansätze zu finden. Ein 13-jähriger Junge brachte es auf den Punkt: „Vorhin haben wir uns doll gestritten, aber nachdem wir miteinander Theater gespielt haben, war es gar nicht mehr so schlimm und wir haben uns vertragen“. Das Erlernen des Lesens der Körpersprache und der Empathiefähigkeit sind wichtige Voraussetzungen für Beteiligungsprozesse. Dies zeigte sich z. B. in einer anderen Klasse. Eine Gruppe hatte ein Spiel zu einer Armutsszene entwickelt, die nicht nur die Spielenden sehr beeindruckte, sondern in der ganzen Klasse sehr wertschätzend aufgenommen wurde.

Konfliktlösung durch  
Empathie

Reflexion als  
wichtiges  
Instrument

Es ist zu hinterfragen, ob in Beteiligungsprozessen teilweise zu viel von den Menschen erwartet wird, die sich in kulturell heterogenen Gruppen zurechtfinden und ihre Meinung vertreten müssen, ohne dies möglicherweise vorher in einem geschützten Raum geübt zu haben. Im Projektsetting wurde zudem deutlich, dass die Kooperation der Organisationen im vorliegenden Fall zwischen Schulleitungen, Lehrern\*innen, Jugendlichen, Schauspiellehrerin sowie Nachhaltigkeits- und Beteiligungsexpertin auch untereinander große Potenziale birgt – sowohl was den Austausch miteinander betrifft, als auch die Reflexionen, die sich als begleitendes und wichtiges Instrument der Projektarbeit herauskristallisiert haben. Auch hier waren Kommunikation miteinander, Verständnis und Offenheit für alle Seiten wichtige Grundlagen für die erfolgreiche Projektumsetzung. Insbesondere, wenn einmal schwierige Momente in der Umsetzung entstanden, konnten alle mit ihren spezifischen Kompetenzen zur Lösungsfindung beitragen. Jede Übungseinheit wurde gemeinsam mit den Jugendlichen und zusätzlich aus externer Perspektive reflektiert, sodass ein Setting von übertragbaren Vorgehensweisen entstand, die unterschiedlich kombiniert werden können. Deutlich wurde jedoch der Beitrag zur Vermittlung wichtiger Schlüsselkompetenzen. Gleichwohl steht das Projekt noch am Anfang der Entwicklung transkultureller und nachhaltigkeitsorientierter Methoden der Theaterarbeit.

Eröffnung von  
Möglichkeitsräumen

Grundlegend für die Nachhaltigkeit in den Projekten war jedoch jeweils die Fähigkeit der jungen Menschen, sich auf eine gemeinsame Geschichte, eine gemeinsame Idee einzulassen und diese gemeinsam zu entwickeln, umzusetzen, zu dokumentieren und zu reflektieren. Hier liegt die große Nähe zu den Beteiligungsprozessen, denn auch hier entstehen Geschichten, werden Möglichkeitsräume eröffnet, Lösungen erdacht, das Unmögliche ausgesprochen. Wenn es gelingt, diesen Geschichten ein transkulturelles Leben einzuhauchen und sie die Anknüpfung an das eigene Leben, die eigenen Wünsche und Ideen widerspiegeln, werden sie umgesetzt. Nicht umsonst erfahren Methoden wie Storytelling, Poetry und Science Slam eine steigende Nachfrage. Theater ermöglicht es, diesen

neuen Tendenzen nicht nur den Raum zu geben, sondern ein „sich aufeinander einlassen“ einzuüben, Haltungen auszuprobieren und sich mit dem Ganzen sowie dem eigenen Sein auf den Ernstfall Beteiligung, Mitsprache und Engagement vorzubereiten, um die eigenen Ideen und Wünsche einzubringen.

Im Ausblick auf die kommenden Jahre gilt es, die Förderung von notwendigen Schlüsselkompetenzen für ein Leben in transkulturellen Zusammenhängen in einer Wissensgesellschaft pro-aktiv voranzutreiben, entsprechende Lern- und Vermittlungsmethoden weiterzuentwickeln und dies in den Schul- und Lebensalltag der Menschen zu integrieren. Dies muss durch entsprechende finanzielle Unterstützung abgesichert werden, wenn wir in Zukunft eine resiliente Gesellschaft wollen, die in der Lage ist, gemeinsam den Herausforderungen der Zukunft sinnvolle und tragfähige Lösungen gegenüber zustellen.<sup>1</sup> Dabei ist das transkulturelle Theater selbstredend kein Allheilmittel, sondern ein kleiner Baustein im Mosaik des gesellschaftlichen Transformationsprozesses für eine nachhaltige Zukunft.

Baustein für  
gesellschaftliche  
Transformation

## Literatur

Böhm, Birgit/Henniger von Wallersbrunn, Petra (unveröffentlicht 2014): Schlussbericht „Wir sind das Ganze III“.

BpB – Bundeszentrale für politische Bildung (2012): Handbuch Bürgerbeteiligung. Verfahren und Akteure, Chancen und Grenzen, Bonn.

DICE-Konsortium (2010): Policy Paper DICE – Die Würfel sind gefallen. DICE – Forschungsergebnisse und Empfehlungen für Bildungstheater und Bildungsdrama, Informationsunterlagen, online unter: [http://www.dramanetwork.eu/policy\\_paper.html](http://www.dramanetwork.eu/policy_paper.html) [16.03.2016].

Dierks, G.: Thesen zur Partizipation von Migrantinnen und Migranten im Stadtteil. Online unter: <http://www.stadtteilarbeit.de/themen-bb/beteiligung-migrantinnen/partizipation-migrantinnen/290-thesen-partizipation-migrantinnen.html> [29.03.2016].

Gesellschaft für wissenschaftliche Datenverarbeitung mbH Göttingen, GWDG (Hrsg.) (2012): Kulturelles, interkulturelles und transkulturelles Lernen als Aneignung kultureller Skripte. Universität Göttingen – Sozialwissenschaftliche Fakultät, online unter: <http://www.user.gwdg.de/~kflechs/iikdiaps9-96.htm> [05.03.2016].

Kultusministerkonferenz KMK und Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung BMZ (Hrsg.) (2007): Orientierungsrahmen für den Lernbereich Globale Entwicklung. Online unter: [http://www.kmk.org/fileadmin/Dateien/veroeffentlichungen\\_beschluesse/2007/2007\\_06\\_00\\_Orientierungsrahmen\\_Globale\\_Entwicklung.pdf](http://www.kmk.org/fileadmin/Dateien/veroeffentlichungen_beschluesse/2007/2007_06_00_Orientierungsrahmen_Globale_Entwicklung.pdf) [27.03.2016].

Kultusministerkonferenz KMK und Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung BMZ (Hrsg.) (aktualisiert 2015): Orientierungsrahmen für den Lernbereich Globale Entwicklung im Rahmen einer Bildung für Nachhaltige Entwicklung. Online unter: [http://www.kmk.org/fileadmin/Dateien/veroeffentlichungen\\_beschluesse/2015/2015\\_06\\_00-Orientierungsrahmen-Globale-Entwicklung.pdf](http://www.kmk.org/fileadmin/Dateien/veroeffentlichungen_beschluesse/2015/2015_06_00-Orientierungsrahmen-Globale-Entwicklung.pdf) [29.03.2016].

Roth, J./Köck, C. (Hrsg.) (2011): Interkulturelle Kompetenz. Handbuch für die Erwachsenenbildung, München.

Selle, K. (2010): Stadtentwicklung und Kommunikation. Warum Aufgaben der Stadtentwicklung >>argumentativ<< bearbeitet werden müssen – und dabei auch die Bürgerinnen und Bürger einzubeziehen sind, online unter: [http://www.pt.rwth-aachen.de/index.php?option=com\\_content&view=article&id=279:lehrbausteine&catid=44:bachelor&Itemid=70](http://www.pt.rwth-aachen.de/index.php?option=com_content&view=article&id=279:lehrbausteine&catid=44:bachelor&Itemid=70) [27.03.2016].

Stanislawski, Konstantin S./Stegemann, Bernd (2007): Stanislawski-Reader: Die Arbeit des Schauspielers an sich selbst und an der Rolle.

Strasberg, Lee (2001): Schauspielen und das Training des Schauspielers. Wermelskirch, Wolfgang (Hrsg.), Alexander Verlag Berlin, Berlin.

Trütken, B. (Hrsg.): Leitfaden zur Bürgerbeteiligung. Forum b, Fürstenau, o. J.

## Anmerkung

<sup>1</sup> Dies betrifft auch die Frage, wie zukünftig bei der Lagerung hoch radioaktiver Abfallstoffe vorzugehen ist, die intensiv im ersten Kursbuch Bürgerbeteiligung behandelt wurde.

## Jugendbeteiligung im ländlichen Raum muss neu gedacht werden

*Jugendliche haben als „Erwachsene und Senioren von morgen und übermorgen“ ein Recht darauf, ihre Lebenswelt, in der sie arbeiten und wohnen mitzugestalten. Jugendliche zu orientieren und ihnen Möglichkeiten zu Mitentscheidungen zu geben, sie ernst zu nehmen und als ExpertenInnen für ihre Lebenssituation zu betrachten, sollte ein Hauptanliegen in jedem Entwicklungsprozess sein. Transparente Prozesse im Rahmen von Wissensvermittlung zu schaffen, führt zu Lernprozessen sowohl auf Seiten der Jugendlichen als auch auf der der Erwachsenen. Der folgende Beitrag beschäftigt sich mit den Voraussetzungen und Chancen einer nachhaltigen Jugendbeteiligung.*

Die Anpassung an den demographischen Wandel, der Umgang mit den Herausforderungen einer alternden Gesellschaft und die Sorge um eine abbröckelnde Infrastrukturausstattung peripherer, ländlicher Räume sind durchgängig ernstzunehmende Herausforderungen, die Regionen zu bewältigen haben. Im Rahmen zukunftsorientierter Entwicklungsprozesse im ländlichen Raum ebenso wie in Städten ist deshalb die Beteiligung von Jugendlichen und jungen Erwachsenen zunehmend gefordert. In manchen Bundesländern, z. B. in Niedersachsen, ist die Jugendbeteiligung im Falle von Vorhaben, die Jugendliche betreffen, als Sollvorschrift bindend.<sup>1</sup>

Jugendbeteiligung  
an zukunfts-  
orientierten  
Prozessen

Das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend setzt seit 2015 bis 2018 seine Jugendpolitik in Form einer Jugendstrategie mit Hilfe einer Koordinierungsstelle „Handeln für eine jugendgerechte Gesellschaft“, die ihren Sitz in Berlin hat, um (Schöps 2016: 29 f.). Mit dieser Strategie gibt der Bund den Jugendbelangen einen besonderen Stellenwert und setzt sie „(...) in den Mittelpunkt jeglicher politischer Fragestellungen und Handlungen (Schöps 2016: 29).“

Problematische  
zeitliche  
Divergenzen

Viele Beteiligungsprozesse sind auf die Gegenwart und die sehr nahe Zukunft ausgerichtet. Allerdings sind die Wirkungszeiträume oft länger. Meist sind erst die späteren Lebensphasen der heutigen Jugendlichen durch unser Handeln betroffen. Gleichzeitig sind die Planungs- und Umsetzungszeiträume häufig zu langsam, was die Teilhabe der Jugendlichen aufgrund ihrer sich schnell ändernden Lebenssituation meist unmöglich macht bzw. beträchtlich erschwert.

Nicht selten stellt sich die Frage, ob es Sinn macht, Prozesse, die aufgrund parlamentarischer oder anderer festgelegter Abläufe Zeit benötigen, zu beschleunigen und dabei gänzlich auf Jugendbeteiligung zu verzichten.

„Generelles  
Desinteresse“?

Sarah Beierle weist daraufhin, dass gerade im Bereich der Partizipation die geringen TeilnehmerInnenzahlen von Jugendlichen bei „etablierten politischen Beteiligungsformen“ seitens der politisch Verantwortlichen als „generelles Desinteresse“ gewertet werden. Häufig, so schreibt sie, werden diese Beteiligungsmöglichkeiten durch die Jugendlichen aber gar nicht als solche verstanden, da sie ohne greifbare Ergebnisse bleiben, ihnen selbst meist gar nicht zugutekommen und daher eher nicht wahrgenommen werden (Beierle 2016: 32).

Der vorliegende Artikel geht daher vor allem den strategischen Fragen der Jugendbeteiligung nach und möchte AkteurInnen in Kommunen und Organisationen ermuntern, den jungen Erwachsenen und Jugendlichen Verantwortung zu übergeben, mit ihnen in einen auf gegenseitige Anerkennung ausgerichteten Dialog und Ideenaustausch zu treten sowie mit ihnen gemeinsam die Gestaltung der Zukunft, die vor allem diejenige der Jugendlichen ist, proaktiv in die Hand zu nehmen.

## Jugendbeteiligung ist Thema

Um den Status der Jugendbeteiligung in Kommunen feststellen zu können, initiierte die Bundesregierung kürzlich die Entwicklung verschiedener Instrumente wie z. B. den Jugend-Check, mit dessen

Hilfe die Prüfung von Auswirkungen auf die Lebenssituation junger Menschen möglich werden soll. Zudem startete sie den Großversuch „Jugendgerechte Kommune“, in dessen Rahmen in jedem Bundesland eine sog. Referenzkommune ausgewählt wurde. Die Referenzkommunen stehen für verschiedene Größenklassen und verschiedene kommunale Modelle. Hier werden Analysen des Ist-Zustandes durchgeführt, um auf dieser Basis Ziele für jugendgerechte Kommunen ableiten zu können (Schöps 2016: 30). Schöps weist darauf hin, dass insbesondere Jugendliche an diesen Prozessen in enger Zusammenarbeit mit Politik und zivilgesellschaftlichen AkteurInnen beteiligt werden. Zwischenergebnisse werden voraussichtlich 2017 präsentiert (ebd.; vgl. auch [www.jugendgerecht.de](http://www.jugendgerecht.de)).

„Jugendgerechte  
Kommune“

Aber können Jugendliche diesen Anforderungen gerecht werden? An welchen Stellen sind sie einzubinden? Was müssen die Erwachsenen tun, damit die Beteiligung gelingen kann bzw. welche Voraussetzungen sind zu schaffen, damit Jugendliche sich beteiligen? Diese Fragen bestehen in vielen Kommunen und Beteiligungsprozessen.

Der Artikel „Transkulturelle Theaterarbeit – Basis für partizipative zukunftsorientierte Gestaltungsprozesse“ im vorliegenden Band befasst sich u. a. mit der Frage, welche Fähigkeiten vor allem junge Menschen in interkulturellen Zusammenhängen benötigen, um voneinander zu lernen und sich proaktiv in kommunale Beteiligungsprozesse einbringen zu können. Der vorliegende Artikel geht einen Schritt weiter und fragt nach den strategischen Schnittstellen sowie der strategischen Anbindung von Jugendbeteiligung in kommunalen und regionalen Entwicklungsprozessen.

Die Autorinnen untersuchen zudem die Wechselwirkungen zwischen den Systemen der Erwachsenen und der Jugendlichen und fragen, wie eine Schnittstellenkommunikation ermöglicht werden kann, um für die Entwicklung der ländlichen, oftmals strukturschwachen Räume möglichst maximale Perspektivenvariationen zu erzielen, und wie Jugendliche sich an strategischen Positionen kommunaler Entwicklungsprozesse so positionieren können, dass



ihre Vorschläge auch Bedeutung erlangen und ihre Mitwirkung ernst genommen wird.

## **Grundbedingungen für gelingende Jugendpartizipation**

Anhand von Jugendbeteiligungsprozessen identifizierten die Autorinnen ausgewählte Grundbedingungen, die die Beteiligung junger Menschen erfolgreich fördern können:

Erfolgsfaktoren  
gelingender  
Jugendbeteiligung

1. Die Bereitschaft der Erwachsenen, Jugendliche an den eigenen Prozessen teilhaben zu lassen und die dafür notwendigen Ressourcen bereitzustellen.
2. Die Bereitschaft beider Seiten, die der Jugendlichen ebenso wie die der Erwachsenen, einzeln, aber auch gemeinsam Lernprozesse zu durchlaufen und das eigene Verhalten zu verändern.
3. Die Bereitschaft der politisch Verantwortlichen, Jugendliche und junge Erwachsene an strategisch relevanten Positionen einzubinden, damit diese dort systemrelevant wirken können.
4. Die Bereitschaft der verantwortlichen jungen Menschen und Erwachsenen, diese gemeinsame Beteiligungsarbeit und damit verbundene Prozesse immer wieder herzustellen und dafür die entsprechenden Kommunikations- und Lernstrukturen aufzubauen.
5. Die Bereitschaft, Bildungsprozesse an diese Anforderungen anzupassen und dafür geeignete Lernorte zu schaffen.

## **Teilhabe Jugendlicher und Ressourcenverfügbarkeit**

Leider noch viel zu selten trauen Jugendliche es sich zu, sich selbst zu organisieren. Die Voraussetzungen, aus denen die Erfahrungswelten der Jugendlichen in Familien und Klassenverbänden entstehen, schaffen nicht in ausreichendem Maße die Fähigkeiten,

komplexe Handlungsmuster und Wirkungssysteme zu verstehen und in ihnen zu handeln. Die regionale bzw. kommunale Entwicklung, die die Jugendlichen oftmals durch Wegzug nicht miterleben, bleibt damit außerhalb ihrer lebensweltlichen Erfahrungsmöglichkeiten (vgl. auch Asselmeyer 2015). Der Verein TuWat e. V. zeigte in den vergangenen Jahren, dass es auch anders geht: In der niedersächsischen Stadt Stadthagen gründeten Jugendliche 2002 den Sport- und Kulturverein TuWat e. V. Dieser bildet das Zentrum eines Netzwerkes von etwa 150 jungen und nicht mehr ganz jungen Erwachsenen (im Alter von ca. 16 bis 35 Jahren) sowie einer Kerngruppe (aktive Mitglieder) von meist 20 bis 30 Personen im Alter von 14/15 bis ca. 21 Jahren. Sie haben sich über die vergangenen Jahre kommunale Kompetenz angeeignet und eine Bereitschaft bei Politik, Verwaltung und Gesellschaft erreicht, gemeinsam mit den Jugendlichen Lösungen für ausgewählte Probleme zu finden. Beispiele sind die Suche und der Ausbau eines Jugendraumes im Rahmen des Forschungsvorhabens „Jugend belebt Leerstand“,<sup>1</sup> eine Zusammenarbeit bei einem Projekt für Zivilcourage oder die gemeinsame Durchführung von Landart-Projekten.

Beispiel gelungener  
Selbstorganisation

Projekt „Jugend  
belebt Leerstand“

Im Rahmen des Aus- und Umbaus des Jugendhauses, den die Jugendlichen mit einem Architekten gemeinsam umsetzten, vertieften sie gleichsam ihr Netzwerk zu den umliegenden AkteurInnen. Dazu gehörte u. a. eine Tanzschule über den Räumlichkeiten und ein Architekt im Stadtviertel. Kommunikationsschnittstelle zur Verwaltung waren sowohl der Jugendpfleger als auch die externe Prozessbegleitung, die die Jugendlichen zu diesem Zweck für Beratung und Unterstützung mit Fördermitteln engagiert hatten.<sup>2</sup>

Die Jugendlichen gründeten Themengruppen, die sich verschiedenen Aufgaben widmeten und die verschiedene Verantwortlichkeiten hatten. So gab es bspw. die Gruppen „Verwaltung“ und „Bau“. Letztere bildete selbst weitere Untergruppen aus, die sich bspw. mit dem Abriss einzelner Wände, Workshops oder der konzeptionellen Entwicklung und Umsetzung eines SchülerInnen-Cafés auseinandersetzten.

Mit der Stadtverwaltung entstand eine enge und vertrauensvolle Zusammenarbeit. Die Kontakte sowohl zum damaligen Bürgermeister als auch zu den einzelnen Ressortverantwortlichen und zum Jugendpfleger waren gut bis sehr gut und vor allem von Empathie und Vertrauen auf beiden Seiten bestimmt. Dies erleichterte auch die Bearbeitung schwieriger Situationen, da die Jugendbe-  
lange meist querschnittsorientiert sind, so dass in der Verwaltung damit oftmals relativ komplexe Prozesse ausgelöst werden. Diese Voraussetzungen führten dazu, dass verwaltungsintern Abstimmungsprozesse entstanden, die eine zusätzliche Arbeitsbelastung bedeuteten und somit aus Perspektive der VerwaltungsmitarbeiterInnen durchaus auch kritisch gesehen werden konnten.

Projekt „Ein  
Jugendhaus für  
Stadthagen“

Im Projekt „Ein Jugendhaus für Stadthagen“ waren jedoch alle bereit, auch ungewöhnlichere Wege einzuschlagen. Durch die Intensität des Vorhabens und das gemeinsame Interesse wurden verschiedene Schnittstellen erzeugt und ihre Durchlässigkeit optimiert.

Überhöhte  
Erwartungen an  
Jugendliche

Mit den NetzwerkpartnerInnen bestanden durchweg gute Kooperationen. Allerdings gab es zum Teil auf beiden Seiten unterschiedliche Erwartungen und Einschätzungen. So stiegen die Erwartungen an die „Professionalität“ der Jugendlichen z. T. über das mögliche Maß hinaus. Die Jugendlichen befanden sich mit dem Jugendhaus in einer Verbindlichkeit, die weit über dem lag, was üblicherweise von Jugendlichen geleistet werden kann. Gerade die Jüngeren hatten mit dieser ungewohnten Belastung Probleme. Dies schuf teilweise vereins- und prozessintern relativ komplexe Kommunikationsprozesse, da bspw. die älteren Jugendlichen die „neue Generation“ an die verbindlichen Strukturen und Beziehungen heranführen mussten, die sich aus den Projekterfordernissen ergaben. Die große Verantwortung, die mit der Führung eines solchen Jugendzentrums und der Akquisition von finanziellen Ressourcen zur Kostendeckung notwendig ist, hat im Juni/Juli 2016, fünf Jahre nach Projektstart, zu Problemen bei der Übergabe des Hauses an die nächste `Generation` geführt. In Stadthagen wird sich die Politik mit den Jugendlichen zusammensetzen, um zu prüfen, welche Lösungsansätze für alle Beteiligten tragfähig sind und um zu hinterfragen, wie

das Engagement der jungen Menschen auch in Zukunft gefördert und erhalten werden kann, mit oder ohne Jugendhaus.

Auf Basis der Erfahrungen mit dem Jugendhaus in Stadthagen lassen sich dabei etliche verallgemeinerbare Aussagen treffen: Motivationsfeindlich wirken bei Jugendbeteiligungsprojekten lange Absprachezeiten, z. B. mit der Verwaltung, wenn es bspw. um Sicherungsmaßnahmen und das Einhalten von Vorgaben geht oder wenn auftretende Herausforderungen in der Projektumsetzung zu bewältigen sind. Dies gilt auch für die hohen Erwartungen an die Verbindlichkeit aller Zusagen.

Daraus ergibt sich die sehr wichtige Aufgabe der Schnittstellenkommunikation, die im Falle des Projektes 'Jugend belebt Leerstand' neben dem begleitenden Büro auch von den älteren Jugendlichen des TuWat e. V., insbesondere den Vorständen, umgesetzt wurde. Sie halfen, die jüngeren Jugendlichen immer wieder zu motivieren und durch entsprechende Aktivitäten „die Lust am Bau“ aufrechtzuerhalten. Dies ist den Jugendlichen der Kerngruppe, die in der Hauptverantwortung standen, außerordentlich gut gelungen. Die Aktiventreffen und die hohe Transparenz und Vernetzung von TuWat haben dies sehr erleichtert. Auch aktuell ist Schnittstellenkommunikation gefragt, um Lösungsvorschläge zu erarbeiten und dabei die Motivation für eine selbstorganisierte Jugendarbeit auf allen Seiten zu fördern.

Schnittstellen-  
kommunikation in  
zentraler Rolle

Im bisherigen Vorhaben waren es vor allem die gemeinsamen Anstrengungen, die dies ermöglichten. Ohne den Einsatz des Jugendpflegers, des Wirtschaftsförderers, des Hauseigentümers, ehemaliger TuwatlerInnen sowie der zur Verfügung gestellten Ressourcen wäre es nicht möglich gewesen, ein Projekt vergleichbarer Qualität durchzuführen. Die Stadt Stadthagen übernahm zum Anfang des Projektes für fünf Jahre die Miete, sicherte damit die Nutzung durch die Jugendlichen (politischer Beistand) und stellte Ressourcen in Form von MitarbeiterInnenzeiten für Gespräche, Begleitung und Unterstützung zur Verfügung. Seitens des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung wurden Fördermittel zur Ver-

fügung gestellt, die den Umbau Realität werden ließ und sowohl eine externe Prozessbegleitung als auch die Einbindung eines Architekten ermöglichten. VertreterInnen aus der Politik trafen sich mehrfach mit den Jugendlichen und jungen Erwachsenen zum Ideenaustausch bzw. zur Klärung von Abläufen und Kostenstrukturen. Nun ist die Mietzahlung Mitte des Jahres 2016 ausgelaufen und die Jugendlichen haben Probleme, die Kosten weiterhin aufzubringen. Ziel der Gespräche Ende 2016 wird es sein, in alle Richtungen nach tragfähigen Lösungen zu suchen.

Aktive Rolle der  
Jugendlichen

Die Jugendlichen waren ihrerseits unabhängig von dem hier beschriebenen Vorhaben in vielen Projekten der Stadt im Bereich Stadtentwicklung, Zivilcourage, Gewaltprävention aktiv und gaben wichtige Impulse für eine gemeinschaftliche, offene und jugendorientierte Stadtentwicklung. Vor allem aber machten sie weiteren Jugendlichen jugendgerechte Angebote. Besonders relevant war für die Stadtentwicklungsprozesse vor allem, dass die Perspektive zumindest einiger Jugendlicher sehr frühzeitig in den Verfahren eingebunden wurde.

## Der Wunsch nach Selbstbestimmung

In einem abgedruckten Gespräch mit zwei jungen Erwachsenen des Vereins Urbane Polemik e. V. aus Chemnitz (Ines Knöfel & Sarah Langer) wird deutlich, dass es gerade die Freiheit der Entscheidung und Selbstbestimmung ist, die es für Jugendliche interessant macht, sich zu beteiligen. Dieser Wunsch nach Selbstbestimmung, aber auch nach Gestaltungsfreiheit ist aus Sicht der Autorinnen besondere Triebfeder der jungen Menschen: sich zu beweisen, sich auszuprobieren, eigene Ideen zu verwirklichen, Visionen umzusetzen, kreativ zu sein, es besser zu machen und viele weitere vergleichbare Motivationen. Sie darf nicht durch Überforderung, z. B. das Einwerben von Geldern zur Deckung hoher Kosten für ein selbstorganisiertes Jugendzentrum wie in Stadthagen, überstrapaziert werden. Hier ist gesellschaftliche und gemeinschaftliche Lösungssuche gefordert, die hinterfragt, wie es gelingen kann, bestehende Strukturen weiterzuführen, an aktuelle Bedarfe anzupassen oder

Wunsch  
nach Selbst-  
bestimmung und  
Gestaltungsfreiheit

Überforderung  
vermeiden

auch Alternativen aufzuzeigen, die sich an die Interessen der Jugendlichen anpassen.

Für Jugendbeteiligung, dies zeigen Jugendbeteiligungsprojekte immer wieder, ist somit ein ganzes Bündel von Ressourcen notwendig, die gesellschaftlich aufgewendet werden müssen. Es sind vor allem die gesellschaftlichen Rahmenbedingungen, die es leicht oder schwierig machen, Jugendliche zu beteiligen. Ressourcen, die benötigt werden, sind z. B.:

Benötigte  
Ressourcen

- Räume/Treffpunkte,
- Beratungs- und Ermöglichungs-Knowhow seitens der „Erwachsenen“ (z. B. Verwaltung, Vereine, Verbände),
- Politische Unterstützung und Anbindung,
- Finanzen für Projekte und (Mehr-)Aufwand,
- Einbindung in kommunale Netzwerke (z. B. Schulen, Vereine),
- Sichtbarmachung und Öffentlichkeitsarbeit (Wertschätzung, Zertifikate, Kommunikation),
- Schnittstellenverantwortliche.

Viele Herausforderungen sind zu bewältigen und meist sind es Emotionen wie Lust und Freude der Jugendlichen, mit denen sie an die Aufgaben herangehen, die in Jugendprojekten eine sehr bedeutsame Triebfeder darstellen (vgl. Hüther o. J.) und auch „Erwachsene“ mitreißen. Erwachsene, kommunale VertreterInnen und mit den Jugendlichen zusammenarbeitende AkteurInnen müssen die jungen Menschen unterstützen, damit diese in einem lebensweltlich orientierten Lernsetting einerseits abgesichert Erfahrungen machen und komplexe Lernprozesse durchlaufen können und andererseits auch Vertrauen in die Fehlertoleranz der sozialen Systeme entsteht. So können sie ihr Engagement und die erlernten Erfahrungen in anderen Zusammenhängen positiv nutzen.

Unterstützende  
Funktion der  
Erwachsenen

## **Gemeinsame Lernprozesse ermöglichen – das Beispiel der LEADER-Region Wesermünde-Süd**

Einbindung auf  
Augenhöhe

In zahlreichen Projekten deuten sich ganz neue Formen der Jugendbeteiligung an. Die Jugendlichen werden, wie oben beschrieben, nicht nur verstärkt in die sie direkt in ihrer Freizeit betreffenden Projekte (z. B. bei der Errichtung von Skaterbahnen oder Spielplätzen), sondern „auf Augenhöhe“ auch in die Entwicklungsprozesse eingebunden. Sie erhalten Mitsprache- und Stimmrecht und werden an strategisch relevanten Positionen platziert (in politischen Gremien, lokalen Aktionsgruppen LEADER, Vereinsvorständen). So gibt es die Jugendbeteiligung in Städten, Regionen und Dörfern, in Stadtteilen und Vereinen. Motivation der Erwachsenen ist es häufig, die Jugendlichen in der Region, im Quartier zu halten. Ihnen sollen Perspektiven und Möglichkeiten geboten werden, sich entsprechend der eigenen Interessen im Lebensumfeld zu verwirklichen, die Freizeit zu gestalten und eigene Lern- und Ausbildungsinteressen zu verfolgen sowie sich in inklusive Prozesse einzubringen. Deutlich wird das am Beispiel der Region Wesermünde-Süd im Rahmen des Regionalentwicklungsansatzes LEADER der Europäischen Union.

Einbindung der  
Jugendlichen in LAG

Die Region hat schon seit 2011 Jugendliche und junge Erwachsene in ihrer Lokalen Aktionsgruppe (LAG) beteiligt und sich den Herausforderungen, Jugendliche an zentraler Stelle zu beteiligen und kommunale Strukturen an diese Aufgabe anzupassen, gestellt. Die Lokale Aktionsgruppe ist das zentrale Entscheidungsgremium des LEADER-Prozesses der Region Wesermünde-Süd, die aus vier Gemeinden besteht (Beverstedt, Hagen im Bremischen, Loxstedt und Schiffdorf).

Ziel der LEADER-AkteurInnen war die dauerhafte Beteiligung von Jugendlichen im LEADER-Prozess Wesermünde-Süd, insbesondere in der sogenannten Lokalen Aktionsgruppe (LAG). Denn hier wird die Förderung von Projekten und Vorhaben beschlossen, die die Region voranbringen sollen. Um dieses Ziel gemeinsam zu initiieren, fand 2011 ein themenorientiertes LEADER-Arbeitsforum

unter breiter Beteiligung von Jugendlichen aus der LEADER-Region mit großer Unterstützung der BürgermeisterInnen statt. Die Jugendlichen sollten damit in eine Position verantwortlicher und gleichberechtigter Mitentscheidung gelangen. Gleichzeitig war es das Ziel, von ihnen zu erfahren, welche Themen und Fragen aus ihrer Sicht für die Region bedeutsam sind. Die zentrale Frage lautete: „Wie wollen wir in 30 Jahren in unserer Region leben?“ Mit dieser Überlegung starteten das Projekt und der Prozess der Jugendbeteiligung. Kerngedanken waren dabei folgende: Die Kinder und Jugendlichen, die jetzt in der Region leben, sind die Erwachsenen von morgen. Daher wurden sowohl den Vorstellungen der Jugendlichen über die Entwicklung der Region als auch dem Tatbestand, dass die jungen Menschen in den LEADER-Prozess einzubinden sind und ihnen eine gleichberechtigte Mitverantwortung für die Gestaltung der Region zusteht, eine hohe Aufmerksamkeit beigemessen. Deshalb konzentrierte sich die LEADER-Region Wesermünde-Süd auf dem ersten LEADER-Arbeitsforum auf das generationsübergreifende Thema „Beteiligung junger Menschen“ und wurde u. a. damit ihrem Nachhaltigkeitsanspruch gerecht. Der LAG Wesermünde-Süd kam es vor allem darauf an, den Dialog zwischen den Jugendlichen, LAG-VertreterInnen (Wirtschafts- und SozialpartnerInnen) und kommunalen VertreterInnen zu eröffnen, zumal sich Jugendliche – insbesondere mit Migrationshintergrund – von kommunalen Entscheidungsprozessen oftmals ausgeschlossen fühlen. Auch diesem Mangel sollte mit der Jugendbeteiligung begegnet werden.

Zukunft der Region

Ziel des offenen Dialogs

Die Resonanz der Jugendlichen war so gut, dass sich einige zur zukünftigen LEADER-Mitarbeit bereit erklärten. Auf der Veranstaltung waren rund 25 Jugendliche aus allen vier Gemeinden anwesend.

Die Integration der Jugendlichen wurde ab 2012 in der LAG institutionalisiert. So erhielten die Jugendlichen beispielsweise das Stimmrecht mit einer Stimme und wurden auf diese Weise gleichberechtigtes Mitglied in der LAG.



Respektvoller  
Umgang und  
generationenüber-  
greifende Lösungen

Jugendliche zu orientieren und ihnen die Möglichkeiten zu Mitentscheidungen zu geben, sie ernst zu nehmen und als ExpertInnen für ihre Lebenssituation zu betrachten, ist ein wichtiges Anliegen der LAG Wesermünde-Süd. Die damit verbundene kontinuierliche Entwicklung der Pflege und Steigerung der Dialogfähigkeit leitet die Beteiligten zu einem guten, auf Respekt basierenden Umgang miteinander an und fördert umfassend das generationsübergreifende Denken und seine Umsetzung.

Jugendliche arbeiten auf Augenhöhe mit den BürgermeisterInnen und KommunalvertreterInnen sowie den BürgerInnen aus ihrem Ort zusammen und tauschen sich aus. Sie entwickeln Vorhaben und entscheiden gemeinsam über Projekte. Auf diese Weise sollen gemeinsame Projekte entstehen, die zur Erhöhung der Lebensqualität in den einzelnen Kommunen führen.

Optionen zur  
institutionalisierten  
Verstetigung?

Hervorzuheben ist, dass durch den Anspruch der Jugendbeteiligung in der LAG wiederum Überlegungen initiiert wurden, wie die regionale Entwicklung als Thema in den kommunalen Jugendbeteiligungsprozessen eingebunden werden kann und wie gewährleistet wird, dass die Jugendlichen bewusst VertreterInnen in die LAG entsenden. Die Frage, wie dies kommunal organisiert und institutionalisiert werden kann, ist Thema der aktuellen Förderperiode. Erste Gespräche hierzu sind mit den Jugendlichen, den JugendpflegerInnen sowie den KommunalvertreterInnen schon geführt worden.

## **Strategisch relevante Anbindung und politische Bereitschaft zur Unterstützung**

Die Anbindung Jugendlicher und junger Erwachsener an strategisch relevante Strukturen erfordert eine umfassende Bereitschaft zur Unterstützung der Jugendlichen und jungen Erwachsenen. Worum es hier bspw. geht, zeigt der dargelegte LEADER-Prozess Wesermünde-Süd.

Als Lokale Aktionsgruppe (LAG) Jugendliche für eine Mitgliedschaft zu motivieren, sie zu halten und ihre Potenziale zu entdecken und zu fördern, fördert die Gemeinschaft. Insbesondere dann, wenn Jugendliche und Erwachsene gemeinsam in ihren Kommunen als MultiplikatorInnen auftreten. Bezüglich der Mitbestimmungschancen bei kommunalen Entscheidungen können Jugendliche immer noch als benachteiligte Gruppe eingestuft werden. Durch die LEADER-institutionalisierte Teilhabe am Gemeinschaftsleben, die Entwicklung eines gemeinsamen Beteiligungskonzeptes und die sprachliche Anpassung i. S. der Vermeidung des sog. „Behörden-deutsches“ fördert die Jugendbeteiligung in Wesermünde-Süd die Integration von Jugendlichen. Dies geschieht vor allem vor dem Hintergrund, dass auch Jugendliche mit Migrationshintergrund in der LAG Wesermünde-Süd mitarbeiten. Die Jugendbeteiligung folgt damit auch dem integrativen Ansatz der Region und wird dem Anspruch der Inklusion gerecht.

Multiplikatorwirkung

Die sprachliche Barrierefreiheit wird u. a. durch eine klare, leicht verständliche Sprache gewährleistet. Zudem werden alle Informationen mit ausreichendem zeitlichen Vorlauf allen jugendlichen und erwachsenen LAG-Mitgliedern zur Verfügung gestellt. Informationstreffen für die Jugendlichen vor den einzelnen LAG-Sitzungen mit dem Regionalmanagement dienen der Möglichkeit, Verständnisfragen zu stellen.

Niedrigschwelligkeit

Das Ziel, Jugendliche und junge Erwachsene an der LAG zu beteiligen, hat umfassende systemische Veränderungen initiiert. Dabei spielt die Frage „Wie können wir gewährleisten, dass das, was die Jugendlichen und jungen Erwachsenen in der LAG vertreten, auch einen Rückhalt in den Kommunen hat?“ eine grundlegende Rolle. Das Regionalmanagement führte Gespräche mit den BürgermeisterInnen und den JugendpflegerInnen und führte einen ersten Jugendworkshop mit dem Ziel durch, herauszufinden, wie diese Anbindung am besten gelingen kann. Da in allen Kommunen unterschiedliche Jugendbeteiligungsstrukturen existieren, ist hier eine hohe Flexibilität erforderlich. Hilfreich zeigte sich der lange Erfahrungshintergrund in der Jugendbeteiligung der Gemeinde

Rolle des Regionalmanagements

Loxstedt. Sie verfügt schon seit vielen Jahren über ein jährliches Jugendforum mit entsprechenden JugendvertreterInnen und lieferte viele Impulse für den örtlichen wie regionalen Beteiligungsprozess.

Mit der Anbindung an die kommunalen Jugendbeteiligungsprozesse werden die Gemeinschaft und das regionale Gemeinschaftsgefühl bei den Jugendlichen gefördert. Dies ist ein wichtiger Beitrag für das Lernen in komplexen Umwelten. Für die Erwachsenen kann hier konstatiert werden, dass sie durch die Kooperation mit den Jugendlichen sowohl ihr Gemeinschaftsgefühl stärken als auch das Verständnis für die Wünsche und Ziele junger Menschen wächst. Sie lernen sie besser kennen, was die Gemeinschaft auch im Sinne der Inklusion in besonderer Weise fördert.

## Das Rad immer wieder neu erfinden

Aufgrund der Schnelllebigkeit der Jugendkulturen ist es besonders schwierig, Jugendliche in längerfristigen, gewachsenen Strukturen wie die der LAG Wesermünde-Süd zu beteiligen. Die strategische Bedeutung und Anbindung der Jugendbeteiligung wurde auf den vorherigen Seiten deutlich dargelegt. Die Möglichkeit längerfristiger Teilhabe- und Partizipationsprozesse benötigt auch auf der individuellen Ebene intrinsische Motivation der Jugendlichen, an diesen Prozessen teilhaben zu wollen. Auf die Frage der ForscherInnen an die Stadthäger Jugendlichen im Vorhaben Jugend belebt Leerstand „Ein Jugendhaus für Stadthagen“ nach den Voraussetzungen und Strategien, die hilfreich sind, um die Stadt bzw. Stadtquartiere für Jugendliche interessant zu machen, antworteten die Jugendlichen: „Es darf nicht fertig sein. Man muss das Gefühl haben, überhaupt etwas besser machen zu können. Wenn etwas vorstrukturiert ist, kann es nicht zu einer Kooperation mit Jugendlichen kommen“ (ebd.).

Notwendigkeit  
intrinsischer  
Motivation

Beispiel J-Teams

Jugendliche nutzen i. d. R. die sich ihnen bietenden Freiräume und entwickeln gestalterische Kraft. In besonders eindrucksvoller Weise wird dies in den J-Teams der Sportjugend in Niedersachsen sichtbar (Landessportbund Niedersachsen e.V. 2016). J-Teams sind

Juniorteams. Sie organisieren eigene Ideen und Projekte. Beraten werden sie durch ausgebildete interessierte und engagierte junge Menschen. Diese unterstützen die J-Teams mit Know-how, frischen Ideen und jugendlichen Perspektiven. Wichtig ist die Anbindung der Projektideen an Organisationen/Sportvereine vor Ort. Mindestens vier Jugendliche müssen sich zusammenfinden. Ihre Idee kann mit bis zu 1.000 Euro unterstützt werden. Mit der Registrierung erhalten sie ein Starterpaket, in dem 250 Euro für das erste Projekt und 150 Euro für Kleidungsausstattung enthalten ist. In kurzer Zeit haben sich über 70 J-Teams gebildet. Der Erfolg dieser Idee der Juniorteams spricht sehr dafür, dass es die Gestaltungsfreiheit, das Selbermachen und Selbstentscheiden ist, was die Jugendlichen motiviert, teilzuhaben. Hierin liegt eine große Stärke für die Systemerneuerung, für neue Ideen und innovative Ansätze. Es geht darum, das Rad immer wieder neu zu erfinden und dabei auf Erfahrungen aufzubauen, die als Beratungs-Know-how eingebunden werden sollten. Und auch das Modell „Regionale Jugendstudie“, welches vom Archiv der Jugendkulturen in Berlin in Zusammenarbeit mit lokalen Partnerinstitutionen entwickelt wurde, weist eben diese Besonderheit auf: Jugendliche sind selbst aktiv in die Studie eingebunden. „Sie werden nicht nur befragt, sondern entwickeln in verschiedenen Settings eigene Ideen, Wünsche und Positionen“ (Lenz/Farin 2016: 39).

Selbst-  
bestimmung und  
Gestaltungsfreiheit

Sicherlich wird es nicht immer möglich sein, den Jugendlichen umfassende kreative Freiräume zur eigenen Gestaltungsverwendung zu überlassen, aber zumindest sind die gleichberechtigte Teilhabe und Beteiligung wichtige Grundlagen für das Demokratielernen der „Jungen“ und das Beteiligungslernen der „Älteren“. Eine Hürde ist dabei allerdings zu bewältigen. Es bleibt zu fragen, welche Jugendlichen es sind, die diese Chancen nutzen und diese Freiräume kreativ und pro-aktiv füllen. Wie in der Region Wesermünde-Süd ist darauf zu achten, dass die Prozesse allen Jugendlichen offen stehen und sowohl eine leichte Sprache, interessante und barrierefreie Beteiligungsformate als auch die Befähigung der Jugendlichen und jungen Erwachsenen zur Teilhabe eine gewichtige Rolle

Wer wird erreicht?

spielen.<sup>3</sup> Zusätzlich sollte es den Jugendlichen möglich sein, eigene Projektideen zu entwickeln und mit der Unterstützung ihrer Kommune umzusetzen.

## **Es braucht ein ganzes Dorf, um ein Kind zu erziehen**

Kompetenzen  
für komplexe  
Entscheidungs-  
prozesse

Eingangs schrieben wir über gesellschaftliche Rahmenbedingungen und Ressourcen, die für diese Beteiligungs- und Teilhabeprozesse benötigt werden. Für die Zukunft brauchen wir eine Generation von Verantwortlichen, die in der Lage ist, sich in komplexen Entscheidungssituationen zurechtzufinden. Sie muss in hochkomplexen Konfliktsituationen, wie es z. B. die Suche nach einem Endlager für hoch radioaktive Abfälle oder die Aufnahme von Millionen von Flüchtlingen erfordert, in der Lage und willens sein, sich der Situation zu stellen und gemeinsam Lösungen zu erarbeiten. In Zukunft werden Konflikte oder Entscheidungssituationen große Tragweiten haben, da die Grenzen der Handlungsvarianzen nahezu erreicht sind. Die Erfahrungen der Vergangenheit haben uns am Beispiel des Ozonloches oder des Klimawandels, des Artensterbens und der Armut in vielen Teilen der Welt gezeigt, dass unser Alltags Handeln langfristige Folgen hat.

Gemeinsam  
Verantwortung  
übernehmen

Die künftigen Generationen werden in Deutschland, in Europa und auf der ganzen Welt die Aufgabe bewältigen müssen, große Probleme zu lösen, die in der Vergangenheit initiiert wurden. Mit dem vorliegenden Artikel möchten die Autorinnen aber nicht die Verantwortung auf die nächste Generation abschieben, sondern im Gegenteil darauf hinweisen, dass die Gesellschaft, die Verantwortlichen und AkteurInnen in den Dörfern, Städten und Regionen jetzt mit den Jugendlichen und jungen Erwachsenen gemeinsam etwas tun können. Wenn die „Erwachsenen“ die Rahmenbedingungen für eine Teilhabe und echte Partizipation von Jugendlichen und jungen Erwachsenen schaffen und die entsprechenden Ressourcen dafür zur Verfügung stellen, besteht nicht nur die gute Chance, dass die Jugendlichen und jungen Erwachsenen sich schon früh beteiligen und so lernen, die komplexen Entscheidungssituationen zu verstehen. Vielmehr ist es auch die Möglichkeit für das Gesamtsystem,

sich schneller zu erneuern und sich an die Bedürfnisse der kommenden Generationen anzupassen. Es geht nur miteinander, mit dem Wissen der „Alten“ und der Gestaltungslust und -kreativität der „Jungen“.

Im Sinne kommunaler und kommunenübergreifender Lern- und Bildungslandschaften erhalten räumliche und soziale Freiräume für Jugendgestaltungsprozesse und -teilhabe einen besonderen Stellenwert. Im Forschungsvorhaben „Unterwegs in deutschen Bildungslandschaften“ konstatieren die AutorInnen, dass die Komplexität jugendlicher Lebenswelten sowohl in ihrer räumlichen als auch sozialen und individuellen Verwobenheit in die Diskussion um Bildung nur unzureichend einbezogen wird.<sup>4</sup> Sie verweisen darauf, dass vor allem das vielfältige Raugeschehen, das im Wort 'Bildungslandschaft' mit dem Wort Landschaft ausgedrückt wird, betrachtet werden muss. Auch dies zeigt die notwendige Annäherung von Bildungszusammenhängen an komplexe Prozesse und Lebensweltbezüge. Diese mit allen Sinnen ganzheitlich zu erfahren, macht ein Verständnis für die Prozesse möglich, die in regionalen, ländlichen oder städtischen, bundesweiten, europäischen oder globalen Zusammenhängen Entscheidungen erfordern.

Komplexität  
jugendlicher  
Lebenswelten  
unzureichend  
berücksichtigt

Somit müssen wir offen lassen, was sich tatsächlich hinter einer zukunftsorientierten Bildungslandschaft verbirgt. Geben wir Jugendlichen die Chance, sie mit uns gemeinsam zu gestalten.

## Literatur

Beierle, S. (2016): Argumente und Empfehlungen für eine jugendgerechte Demografiepolitik in ländlichen Räumen. In: ASG Ländlicher Raum, Bd. 1, 32.

BMVBS-Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (2013): Jugend belebt Leerstand. Online unter: <https://www.deutsche-digitale-bibliothek.de/binary/QBPQAOY263IXH3MMQNN7YS75PRDLTYCF/full/1.pdf> [12.08.2016].

Gräbel, T./Schmidt, A./von Seggern, H./Rabe, S. (2015): Unterwegs in deutschen Bildungslandschaften. In: Wüstenrot Stiftung (Hrsg.), Ludwigsburg, 8.

Hüther, G.: Begeisterung ist Dünger für das Gehirn. Online unter: <http://www.kulturwandel.org/content/inspiration/interviews-und-texte/begeisterung-ist-duenger-fuers-gehirn/> [19.08.2016].

KuS Tu Wat e.V. Schaumburg (unveröffentlicht 2012): Ergebnisbericht zum Forschungsvorhaben „Stadthagen braucht ein Jugendhaus“ – Jugend belebt

Leerstand. Antwort auf die Forschungsfrage Welche konkreten Nutzungs- und Gestaltungsanforderungen stellen Jugendliche an Stadtquartiere?

LandesSportBund Niedersachsen e. V. (2016): J-team. Online unter: <http://www.vereinshelden.org/de/junge-vereinshelden/laeuft-bei-dir/j-team> [12.08.2016].

Lenz, S./Farin, K. (2016): Ich bleib erstmal hier. Entwicklung einer bedarfsorientierten Jugendarbeit in Landgemeinden. In: ASG Ländlicher Raum, Bd. 1, 39.

Niedersächsisches Ministerium für Soziales (2016): Niedersächsisches Kommunalverfassungsgesetz. Online unter: [http://www.mi.niedersachsen.de/download/61951/Niedersaechsisches\\_Kommunalverfassungsgesetz\\_NKomVG\\_.pdf](http://www.mi.niedersachsen.de/download/61951/Niedersaechsisches_Kommunalverfassungsgesetz_NKomVG_.pdf) [19.08.2016].

Schöps, A. (2016): Jugendstrategie: Jugend im Fokus der Politik. In: ASG Ländlicher Raum, Bd.1, 29 f.

Schöps, A. (2016): Jugendstrategie: Jugend im Fokus der Politik. In: ASG Ländlicher Raum, Bd.1, 30.

## Anmerkungen

1 Nds. Ministerium für Soziales, Download: Paragraph 36 des Niedersächsischen Kommunalverfassungsgesetzes schreibt den Kommunen die Beteiligung von Kindern und Jugendlichen bei Planungen und Vorhaben, die ihre Interessen berühren, als Soll-Vorschrift vor.

2 Diese Aufgabe übernahm mensch und region, Birgit Böhm, Wolfgang Kleine-Limberg GbR.

3 Siehe dazu auch den Beitrag „Transkulturelles Theater“ in dieser Publikation.

4 In enger Anlehnung an Gräbel, Thomas et al. 2015: 8.

## V. Partizipation im politischen System der Bundesrepublik Deutschland

Gisela Erler

### Baden-Württemberg auf dem Weg zu einer dynamischen Mitmachdemokratie

*Wie Bürgerbeteiligung in Baden-Württemberg gelebt wird, beschreibt Staatsrätin Gisela Erler im folgenden Beitrag. Sie gewährt Einblicke in die Entstehungsgeschichte der dort herrschenden Beteiligungsmöglichkeiten und benennt die Prinzipien, nach denen die Teilhabe der BürgerInnen geregelt ist.*

#### Einleitung

Baden-Württemberg ist das Bundesland, in dem kommunal und auf Landesebene am konsequentesten und intensivsten eine Politik der Beteiligung der Bürgerschaft umgesetzt wird: Beteiligung an Dialogprozessen bei der Planung von Großprojekten, Bundesstraßen, Hochwasserschutz, Energietrassen und bei der Entwicklung von Konzepten aller Art der Landesregierung und der Kommunen. Das Land summt und brummt vor Beteiligung. Es war zunächst gerade die dialogische Partizipation, die deliberative Demokratie nach Habermas, die ich als Staatsrätin vorangebracht habe. Parallel wurde vor allem auch die direkte Demokratie durch niedrigere Hürden für Volksentscheide und Bürgerentscheide gestärkt. Im Rahmen der Flüchtlingskrise kam zudem das Thema Förderung der Zivilgesellschaft noch stärker in den Fokus. Hier findet die größte Bürger- und Solidaritätsbewegung der vergangenen Jahrzehnte statt. Die Landesregierung Baden-Württemberg und ich als Staatsrätin haben die Arbeit der vielen Ehrenamtlichen im Land gezielt unterstützt. Wir nehmen dies als Ausgangspunkt, um über die bestehen-

Beteiligungsvorreiter



den Netzwerke des Engagements im Land zu reflektieren und an die neuen Gegebenheiten anzupassen. Der vorliegende Artikel fasst die bisherige Arbeit zusammen und gibt Ausblicke auf zukünftige Handlungsfelder.

## **Staatsrätin für Zivilgesellschaft und Bürgerbeteiligung – Ehrenamt mit Fahrer**

Die Position eines ehrenamtlichen Staatsrats oder Staatsrätin ist eine Besonderheit in der Landesverfassung Baden-Württemberg. Ein/e Staatsrat/in ist Kabinettsmitglied und kann Stimmrecht im Kabinett erhalten. In der Vergangenheit haben die Ministerpräsidenten honorige Personen in das Amt berufen, um wichtige gesellschaftspolitische Themen während der Legislaturperiode zu bearbeiten.

Systematisierte  
Beteiligung bei  
Infrastruktur-  
projekten

Ein bedeutendes Anliegen der neuen Landesregierung von Winfried Kretschmann war die Umsetzung der „Politik des Gehörtwerdens“. Nach den Protesten um „Stuttgart 21“ war klar, dass eine Veränderung vor allem bei Entscheidungsfindungsprozessen bei Großbauprojekten notwendig war. Bürgerbeteiligung sollte im Land systematisiert, vereinheitlicht und stärker in Planungsprozessen verankert werden. Die „Politik des Gehörtwerdens“ zielt darauf ab, die Bürgerinnen und Bürger in wesentliche politische Entscheidungsprozesse „auf Augenhöhe“ einzubeziehen.

Neue Impulse für  
Beteiligung

Zu Beginn der Regierungszeit wurde ich zur Staatsrätin für Zivilgesellschaft und Bürgerbeteiligung berufen. Meine zentrale Aufgabe war es, das Thema Beteiligung in der gesamten Landesverwaltung und in Baden-Württemberg voranzutreiben. Ein Leitfaden für eine neue Planungskultur sollte neue Impulse für die Beteiligung der Bevölkerung bei Infrastrukturmaßnahmen liefern. Mit diesen Maßnahmen wollte die baden-württembergische Landesregierung dem wachsenden Mitsprachebedürfnis der Bevölkerung gerecht werden und verloren gegangenes Vertrauen in die Politik und Verwaltung wieder zurückgewinnen.

## Bürgerbeteiligung in Baden-Württemberg

Für Jürgen Habermas ist das Wesen der Demokratie vor allem durch den Begriff der Deliberation gekennzeichnet. Im Sinne dieses Verständnisses sieht die Teilhabe der Bürgerinnen und Bürger einen öffentlichen Diskurs über politische Themen in Form einer gemeinsamen Beratschlagung und eines ausgewogenen Austausches von Informationen und Argumenten mit allen relevanten Positionen vor. Diese Säule nimmt in Baden-Württemberg eine zentrale Rolle bei der Erweiterung der Demokratie ein. Und zwar zunächst vor allem bei Infrastrukturvorhaben. Die Thematik stand nach der Wahl 2011 ganz oben auf der Prioritätenliste und führte zur Entwicklung einer Verwaltungsvorschrift und eines Planungsleitfadens für die Landesverwaltung selbst. Auch das umfassend neu geregelte Umweltverwaltungsgesetz vertieft analog die Partizipationsmöglichkeiten für die Bürgerinnen und Bürger. Bereits nach der Protestwelle der 1960er Jahre ist im Baugesetzbuch die Bürgerbeteiligung als formelles Beteiligungsrecht Betroffener verankert worden. Nun aber ging es darum, die Menschen deutlich früher einzubinden und auch alle interessierten Gruppen einzubeziehen, nicht nur Expertinnen und Experten sowie Verbände oder die unmittelbar Betroffenen. Hierfür werden informelle Formate gewählt, die auf inhaltliche Diskussionen statt juristischer Dispute angelegt sind. Entscheidend ist dann, dass die Verwaltung die Vorschläge tatsächlich prüft und Rechenschaft darüber ablegt, warum sie diese gegebenenfalls ablehnt. Dazu hat sich der englische Begriff der „accountability“ eingebürgert. Kein anderes Bundesland hat die Beteiligung bisher so verbindlich und systematisch für die Landesebene geregelt und damit eine Art Standard geschaffen, der inzwischen auch außerhalb auf großes Interesse stößt. Für die kommunale Planung gilt der Leitfaden nicht, aber das Vorgehen wirkt auch dort durchaus stilbildend.

Deliberation

Frühe Einbindung  
über informelle  
Formate

Bei der Verwaltungsvorschrift handelt es sich um eine für die Landesbehörden verbindliche Vorschrift, die um einen beratenden Teil (Planungsleitfaden) ergänzt wird. Rechtsgrundlage hierfür ist das

neue Verwaltungsverfahrensgesetz des Bundes, welches die frühe Öffentlichkeitsbeteiligung einführt. Bei der Ausarbeitung der Verwaltungsvorschrift und des Planungsleitfadens haben in einem Beteiligungsprozess Verwaltung, Beteiligungsexpertinnen und -experten, Vertreterinnen und Vertreter der Zivilgesellschaft sowie Bürgerinnen und Bürger mitgewirkt. Frühzeitig, verbindlich und flexibel: Das sind die Prinzipien, nach denen die Bürgerinnen und Bürger bei Großvorhaben des Landes intensiv eingebunden werden sollen.

#### Drei Prinzipien zur Bürgereinbindung

1. Frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung: Die Behörden sollen die Bürgerinnen und Bürger bei der Planung eines Projekts so früh wie möglich einbeziehen, damit problemlos auch über Alternativen oder den Ausstieg aus dem geplanten Projekt diskutiert werden kann. In der frühen Phase soll außerdem ein konkreter Beteiligungsfahrplan festgelegt werden.
2. Verbindlichkeit: Die neuen Regeln schaffen erstmals ein geregeltes „Scharnier“ zwischen den Vorschlägen aus der Bürgerbeteiligung und den Entscheidungen der Behörden. Falls Vorschläge aus der Bürgerschaft nicht verwirklicht werden können, muss die Verwaltung dies in Zukunft fachlich und öffentlich begründen. Das ist neu.
3. Flexibilität für Verfahren: Da jedes Großprojekt anders ist, gibt es auch für die Bürgerbeteiligung kein „Schema F“. Deshalb werden für jeden Fall individuell geeignete Formate, wie etwa unabhängige Moderation, Bürgerbefragung oder Zukunftswerkstatt ausgewählt. Genauer: Die Möglichkeiten, förmliche Verfahren mit nicht-förmlichen Elementen zu verbinden, müssen durch die Landesbehörden genutzt werden. Dies soll flexibel möglich sein, ohne auf ein reines Abarbeiten von Listen zuzusteuern. Erstens wird in der Vorbeteiligung (Beteiligungsscoping) zunächst darüber gesprochen, welche nicht-förmlichen Verfahren sinnvoll sind. Dann kann darüber geredet werden, wie und an welcher Stelle die gesetzlichen Formate ergänzt werden sollten. Zweitens ist der Vorhaben-

träger für die nicht-förmliche Öffentlichkeitsbeteiligung zuständig. Er hat für die Akzeptanz seines Vorhabens zu sorgen. Das ist ordnungspolitisch nicht Aufgabe der Behörden. Auch die bundesweite Neukonzeption der frühen Öffentlichkeitsbeteiligung zielt konsequent auf den Vorhabenträger ab. Die Ergebnisse der nicht-förmlichen Öffentlichkeitsbeteiligung werden – drittens – dann über die Verzahnungselemente wie Amtsermittlung, Vorbereitung des Erörterungstermins oder Begründung der Entscheidung in das förmliche Verfahren übernommen.

Die Inhalte der Verwaltungsvorschrift und des Leitfadens wurden anschließend in sehr intensiven internen Fortbildungen für die verantwortlichen Beamtinnen und Beamten vermittelt, um sie zum sicheren Umgang und vor allem einer offenen Haltung in der Umsetzung zu befähigen. Dies wird inzwischen breit umgesetzt.

## **Filder Dialog S21 – Als Start der Bürgerbeteiligung**

Der sogenannte „Filderdialog“ kann als das Lehrstück der Bürgerbeteiligung der grün-roten Landesregierung betrachtet werden. Mit dem Dialog wollten die Projektpartner von „Stuttgart 21“ Transparenz schaffen und mit den Bürgerinnen und Bürgern in einen konstruktiven Dialog über die Anbindung des Stuttgarter Flughafens an das Bahnprojekt Stuttgart-Ulm treten. Die beteiligten Bürgerinnen und Bürger konnten sich zu den verschiedenen Trassenvarianten äußern und Kritik anbringen. Dieses Dialogverfahren wurde aber zu spät begonnen: Das Thema „Stuttgart 21“ war trotz erfolgter Volksabstimmung immer noch konfliktrichtig. Die Planungen waren weit vorangeschritten und erschienen kaum noch änderbar. Trotz politischer Konflikte im Vorfeld und während des Verfahrens ermöglichte der Filder-Dialog jedoch einen Austausch zwischen Gegnern und Befürwortern. Wesentlich für diesen gelingenden Meinungsaustausch waren sowohl das gewählte Format, die Großgruppenmoderation, als auch der Kreis der Teilnehmenden, nämlich zur Hälfte sogenannte Zufallsbürger. Eine Empfehlung des Dialogs war, dass der in Planung befindliche Filder-Bahnhof

Dialogverfahren zu  
Trassenvarianten

Veränderungs-  
notwendigkeit  
erkannt

statt an der bisher geplanten Stelle unter die Flughafenstraße gelegt werden sollte. Nach einer längeren Prüfung wurde diese Planung aber von der Deutschen Bahn AG sowie vom Land als zu teuer verworfen. Im Nachgang einigten sich die Projektpartner allerdings darauf, den bestehenden S-Bahnhof um ein weiteres Gleis zu erweitern. Es kann als Verdienst des Filder-Dialogs gewertet werden, dass von allen Projektpartnern die Notwendigkeit erkannt wurde, an den Planungen Veränderungen vorzunehmen. Grundsätzlich ist am Beispiel von „Stuttgart 21“ zu sehen, dass die drei Kernpunkte des Planungsleitfadens – früh, verbindlich, flexibel – unabdingbar für eine gelingende Bürgerbeteiligung sind.

## **Beteiligungsportal – Beteiligung in Zeiten neuer Medien**

Eine Methode  
unter vielen

Auf dem Beteiligungsportal ([www.beteiligungsportal-bw.de](http://www.beteiligungsportal-bw.de)) können sich die Bürgerinnen und Bürger über Gesetzesvorhaben des Landes informieren, diese kommentieren und Anregungen dazu einbringen. Die Beteiligungsplattform ermöglicht es zudem, einen kompletten Beteiligungsprozess darzustellen und eine Online-Konsultation durchzuführen. Hierbei spielt es keine Rolle, ob es sich um ein konkretes Gesetzesvorhaben oder um politische Maßnahmenpakete wie zum Beispiel ein Klimaschutzkonzept oder Ähnliches handelt. Wichtig ist, dass Online-Beteiligung als nicht erschöpfend betrachtet wird. Sie kann eine face-to-face-Beteiligung mit dem tatsächlichen Gespräch nicht ersetzen. Deshalb betrachtet die Landesregierung die Online-Beteiligung nur als eine Methode unter vielen.

## **Zwischenfazit**

Das Konzept der beratenden Bürgerbeteiligung ist in den vergangenen fünf Jahren in Baden-Württemberg sehr weit ausgebaut und in vielen Projekten verwirklicht worden. Aber nach wie vor ist es anfällig für Missverständnisse und Konflikte. Häufig wird von Menschen, die ein Projekt kritisieren, die grundsätzliche Ablehnung gefordert, auch wenn dafür kein Spielraum besteht, sondern nur für

die Ausgestaltung. Bei Planfeststellungsverfahren steht praktisch immer nur das „Wie“, aber nicht das „Ob“ eines Projektes zur Debatte.

Beteiligung zum  
„Wie“, aber nicht  
„Ob“

Bereits politisch, meist im Parlament entschiedene Großvorhaben wie seinerzeit das Atomkraftwerk in Wyhl oder auch die heute umstrittene Stromtrassenführung von Nord nach Süd, lassen sich zwar durch starke Bürgerproteste manchmal bremsen oder umkehren. Adressat der Proteste müssen dann aber letztlich Parteien und Regierungen sein: Verwaltungen können keine Entscheidungen aufheben.

Auch die Privatwirtschaft legt inzwischen Wert darauf, nicht zwischen die Fronten bei Bürgerprotesten zu geraten. Deshalb wurde dem Ministerpräsidenten 2014 das Stuttgarter Manifest der Bauwirtschaft übergeben, in dem diese sich verpflichtet, Bürgerbeteiligung systematisch und konsequent selbst umzusetzen. Auch der Verband Deutscher Ingenieure (VDI) hat zwei Leitlinien verabschiedet, die seine Mitglieder gewissermaßen zur Umsetzung fachlich ernsthafter Beteiligung anhalten, um das Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger gegenüber dem Unternehmen wieder herzustellen. Das Land begrüßt diese Schritte sehr und stimmt sich eng mit den Akteuren aus der Wirtschaft ab.

Privatwirtschaftliche  
Beteiligungsleitlinien

Trotz alledem bietet die Bürgerbeteiligung immer wieder Anlass für Häme und Abwertung: Die Regierung, so heißt es, herrsche nach Gutsherrenart und setze letztlich doch durch was sie wolle. Dies ist völlig falsch und trifft dennoch ein wenig zu. Bei einem Vorhaben wie dem Nationalpark Schwarzwald etwa wurden die Hinweise aus der Bevölkerung intensiv einbezogen: Form, Gestalt und Nutzungskonzept dieses Parks wurden intensiv durch die Beteiligung geprägt. Grundsatzgegner indes fanden sich nicht wieder in den Entscheidungen – trotz lokaler, informeller Abstimmungen, die in sieben Gemeinden stattgefunden hatten und das Projekt deutlich ablehnten. Diese Abstimmungen hatten lediglich Einfluss darauf, wohin der Nationalpark genau gelegt wurde: Er befindet sich nun nicht auf der Gemarkung von vier dieser sieben Kommunen.

Anwohnerinteressen, auch wenn sie als Abstimmungen auftreten, sind nur dann eine legitime Entscheidungsgrundlage, wenn die Anwohnerinnen und Anwohner für ein Thema auch formal abstimmungsberechtigt sind. Im Fall des Nationalparks, eines Landesvorhabens, lag die Entscheidungskompetenz aber beim Landtag. Mit einem konsequenten Anwohnergewalt lässt sich keine übergreifende Politik gestalten.

## **Direkte Demokratie/Vielfältige Demokratie**

Kontroverse um  
direktdemokratische  
Elemente

In vielen Details hatte die grün-rote Landesregierung die Veränderung der Gemeindeordnung und der Verfassung gegen Ende der Legislaturperiode umgesetzt. Kernpunkt ist die Erleichterung von Bürgerentscheiden und Volksentscheiden durch Absenkung der Quoren auf 20 Prozent Zustimmung aller Wahlberechtigten. Dieses Quorum wird weiterhin kontrovers diskutiert. Ist es vielen Anhängern der grünen Basis noch deutlich zu hoch, etwa im Vergleich zu Bayern oder der Schweiz, so ist es aus Sicht vieler Kommunalpolitikerinnen und -politiker, darunter auch (grüne) Oberbürgermeister, zu niedrig. Besonders umstritten war neben dem Quorum die Einbeziehung der Bauleitplanung in Bürgerentscheide, die es in anderen Bundesländern längst gibt. Es sei auch daran erinnert, dass ein Volksentscheid die Voraussetzung für die Bildung der grün-roten Landesregierung war: die Abstimmung über die finanzielle Beteiligung des Landes an „Stuttgart 21“. Das Resultat führte, wenn auch mit großen Nachwehen auf Seiten der Bahnhofsgegner, zu einer Entspannung des Konflikts. Sowohl insgesamt in der Bevölkerung als auch bei Gegnern von „Stuttgart 21“, fand die Abstimmung hohe Akzeptanz. Sie trug erheblich zur Glaubwürdigkeit der Grünen als Regierungspartei und des Ministerpräsidenten bei, weil die Niederlage respektiert wurde.

Baden-Württemberg will und wird sich dadurch nicht in eine direkte Demokratie verwandeln. Die Stärkung von direkt-demokratischen Elementen wird zwar insgesamt von über 79 Prozent der Bevölkerung in Deutschland stark befürwortet. In Baden-Württemberg sind etwa ein Drittel der Menschen, besonders die unter

35-Jährigen und die eher bildungsfernen, sehr starke Befürworter der direkten Demokratie mit geringer Unterstützung für das rein repräsentative Demokratieverständnis – so die Ergebnisse des Demokratie-Monitors, der im Frühjahr 2015 erstmalig vorgestellt wurde. In Deutschland – wie auch in Baden-Württemberg – verbleibt die Letztentscheidung für fast alle Fragen in den Parlamenten. Die Volksabstimmung bleibt die eher seltene Ausnahme – auch wenn sie in Zukunft mehr Chancen und Gewicht bekommt.

## **Der Suchlauf für eine Justizvollzugsanstalt in Baden-Württemberg als Zusammenspiel von Direkter Demokratie und Bürgerbeteiligung**

Die Notwendigkeit einer vielfältigen Demokratie wird am Beispiel der Planung einer neuen Justizvollzugsanstalt (JVA) deutlich. Im südlichen Teil von Baden-Württemberg befinden sich viele kleine Gefängnisse, die weder wirtschaftlich sinnvoll sind noch die Standards an einen modernen Vollzug im Hinblick auf Rehabilitation sowie Arbeits- und Ausbildungsmöglichkeiten bieten. Seit mehr als einem Jahrzehnt war es offensichtlich, dass es ein neues, größeres Gefängnis im Süden Baden-Württembergs geben soll. 2010 gab es gegen die Planungen des Landes, diese JVA in Rottweil zu bauen, große Proteste vor Ort. Die damalige Landesregierung stoppte die Planungen und nach dem Regierungswechsel wurde ein Suchlauf für einen neuen Standort gestartet. An dessen Ende wurde ein Standort in der Gemeinde Tuningen seitens des Landes favorisiert. Sehr früh hatte der Tuninger Gemeinderat allerdings beschlossen, dass es zu dieser Frage einen Bürgerentscheid geben könnte. Obwohl das Baugesetzbuch es ermöglicht hätte, eine Landesplanung auch ohne ein kommunales Einvernehmen voranzutreiben, machte die Landesregierung klar, dass sie ohne ein solches Einvernehmen kein Gefängnis in Tuningen bauen würde. Also hatte der Bürgerentscheid eine ausgesprochen große Bedeutung, da, bei einem negativen Ausgang, die Kommune dem Land die entsprechenden Planungsbeschlüsse verwehren hätte müssen. Zugleich war sich das Land der emotionalen Tragweite einer Entscheidung für oder

Kommunales  
Einvernehmen  
gewünscht

Bürgerentscheid von  
zentraler Bedeutung



gegen eine JVA bewusst: Deshalb organisierten das Land und die Kommune einen Dialogprozess, der von neutralen Moderatorinnen und Moderatoren durchgeführt wurde. Am Ende stand der Bürgerentscheid, der für das Land negativ ausging. Dennoch hatten knapp über 40 Prozent der Tuningerinnen und Tuninger für ein Gefängnis gestimmt.

Transparente  
Darlegung von Für  
und Wider

Danach ging der Suchlauf weiter. Auf Grund verschiedener Kriterien wurde die Auswahl der möglichen Orte auf einen Standort in Rottweil und einen in Meßstetten begrenzt. Über das Beteiligungsportal wurden die Entscheidungsgründe, die für oder gegen die einzelnen Standorte sprachen transparent gemacht. Rottweil und Meßstetten warben zu diesem Zeitpunkt für ihre jeweiligen Standorte und das Land entschied sich für den Standort Esch in Rottweil. Über mehrere Wochen wurde der favorisierte Standort Esch dann transparent vorgestellt. Durch ein intensives Beteiligungsverfahren wurden Befürworter, kritische Bürger sowie Vertreter von Interessengruppen eingebunden und über das Vorhaben aufgeklärt. Die Gegner eines Gefängnisses organisierten dann ein Bürgerbegehren. Bei diesem Bürgerentscheid stimmten letztlich 58,4 Prozent der Bürgerinnen und Bürger für den Bau einer Justizvollzugsanstalt am Standort Esch. Der Planungsprozess wird auch nach dem Bürgerentscheid begleitet und die Bevölkerung kann sich in verschiedenen Dialogverfahren beteiligen. Die Akzeptanz für das Gefängnis am Esch ist durch den positiven Ausgang des Bürgerentscheids immens gestiegen. Ein wichtiger Punkt ist nun, die Bürgerinnen und Bürger weiterhin in das Planungsverfahren einzubinden und transparent aufzuklären. In Rottweil wird es in naher Zukunft einen Architektenwettbewerb geben, um die schönste und bürgerfreundlichste Lösung zum Bau der JVA zu finden.

Bürgerentscheid  
stärkt Akzeptanz

## Förderung der Zivilgesellschaft (in der Geflüchtetenhilfe)

Damit kommen wir zur dritten wichtigen Komponente meiner Arbeit: der Stärkung der Zivilgesellschaft. Der Begriff Zivilgesellschaft beschreibt den Zusammenschluss und das Handeln von Bürgerinnen und Bürgern, das jenseits staatlicher Strukturen stattfindet und versucht, gesellschaftliche Fragen zu lösen. Oft wird er gleichgesetzt mit allen Gruppierungen, die in nicht-staatlicher Regie handeln, also im weiteren Sinn gemeinnützig und autonom sind. Angesichts der vielen Flüchtlingsarbeitskreise, die sich bildeten oder Gruppen zur „Lokalen Agenda 21“, die seit den 1980er Jahren aktiv sind, wird aber auch die ursprüngliche Zielrichtung der Zivilgesellschaft deutlich: gesellschaftliche Offenheit, Toleranz, Respekt, Wahrung von demokratischen Standards und Menschenrechten, Nachhaltigkeit, Klima- und Umweltschutz. Die Zivilgesellschaft gerade in diesem politischen Sinn ist heute in vielen Staaten akut bedroht – etwa in Ungarn, Russland, der Türkei und Ägypten. Zivilgesellschaft ist jedenfalls mehr als die enge Interessenvertretung. Sie ist mit öffentlichen Debatten für ein besseres Gemeinwesen verknüpft. In diesem Sinn lässt sich trefflich streiten, ob sich die Pegida-Bewegung zur Zivilgesellschaft zählen lassen kann.

Begriff der  
Zivilgesellschaft

In Baden-Württemberg wurden die Strukturen bürgerschaftlichen Engagements bereits seit den 1990er Jahren von den CDU-Regierungen flächendeckend durch Vernetzungsstrukturen auf kommunaler Ebene gefördert. Es gab früh ein Verständnis dafür, dass Ehrenamt und Engagement für die Qualität und Kreativität einer Gesellschaft unschätzbar wertvoll sind. Dabei betonten die CDU-geführten Regierungen gerade den Wert des unbezahlten Ehrenamtes und stärkten auch besonders traditionelle Verbands- und Vereinsstrukturen, von Musikvereinen über die Kirchen bis hin zu den Sportvereinen. Auch der Gedanke, staatliche Ausgaben durch solche Strukturen zu vermeiden, spielte eine Rolle, war aber nicht zentral. Im sozialdemokratischen Umfeld ist die Nähe zu informellen autonomen Strukturen kulturell und politisch meist geringer

Gesellschaftlicher  
Wert  
ehrenamtlichen  
Engagements

ausgeprägt, insbesondere im Sozialbereich, da hier stets die Sorge vor „Selbstaussbeutung“ durch unbezahlte Arbeit eine wichtige Rolle spielt. Bei der Debatte um den Mindestlohn bedurfte es zum Beispiel einer großen Kraftanstrengung gegenüber dem Bundesarbeitsministerium, die Fußballamateure aus diesem Modell herauszulösen, da es die Arbeit vieler Organisationen unmöglich gemacht hätte.

Staatliche  
Unterstützung von  
Initiativen

In der Politik der grün-roten Landesregierung ist die Fragestellung der Zivilgesellschaft jedoch zentral, wobei auch neue Akteure stärker berücksichtigt werden. Im Moment wurden die zahlreichen Initiativen im Bereich Asyl- und Flüchtlingsarbeit gemeinsam von den sozialdemokratischen Sozial- und Integrationsministerien durch ein großes Paket an Beratungs- und Qualifizierungsangeboten, durch eigene Projektmittel, durch ein Ombudswesen und neue hauptamtliche Akteure zur Unterstützung der Ehrenamtlichen unterstützt. Als Staatsrätin habe ich hier treibende Impulse gesetzt. Es geht dabei um den Dreiklang von Verwaltung, großen Trägern und neuen freien Initiativen. Im tieferen Sinn um Koproduktion und Kooperation von Zivilgesellschaft und Verwaltung. Das Spannungsfeld zwischen staatlicher Förderung und inhaltlich kritischer Autonomie wird jetzt elastischer definiert, mit deutlich mehr Bereitschaft der Regierung, auch autonome Äußerungen und widerspenstige Inhalte zu respektieren.

Spannungsfeld  
staatlicher  
Regulierung und  
Selbstbestimmtheit

Das Spannungsfeld zwischen Zivilgesellschaft und Staat ist verwandt mit einem weiteren Konflikt, der immer wieder zu Diskussionen zwischen Sozialdemokratie und Grünen bei Gesetzen führte. Es geht zum Beispiel im Sozialbereich darum, welche Rolle Patienten oder Klienten einnehmen. In dem Gesetz, das die Wohnsituation von pflegebedürftigen und dementen Personen regelt, wurde erörtert, ob und wie selbst verwaltete Wohngemeinschaften gefördert werden können. Ab einer Größe von zwölf Personen könnten diese Menschen beispielsweise ihre eigenen Küchen nicht mehr betreten, weil sie dann unter die Hygienevorschriften der Heimaufsicht fallen. Bei solchen Fragen betonen Sozialdemokraten und auch konservative Fachleute eher das Ordnungsrecht, die

Professionalität, während Grüne eher die Eigenständigkeit der Betroffenen ins Zentrum setzten. Fürsorge und Sicherheit sollen nicht zur Entwürdigung führen. Die Gesetze, die in diesen Bereichen aus dem damals sozialdemokratischen Sozialministerium in Stuttgart kamen, berücksichtigen nach langen Debatten Aspekte dieser grünen Haltung.

Viele Flüchtlinge werden in den nächsten Jahren in Deutschland leben und arbeiten. Vor allem die Kommunen stellt dies vor große Aufgaben, denn die Integration findet vor Ort statt. Viele Städte und Gemeinden begeben sich auf den Weg und führen Debatten über die zukünftige Entwicklung und Maßnahmen, die es zu ergreifen gilt. Die Landesregierung unterstützt diese Bemühungen durch die Förderung von kommunalen Flüchtlingsdialogen. Als erstes Bundesland in Deutschland sollen kommunale Flüchtlingsdialoge dauerhaft in Baden-Württemberg etabliert werden. In den Dialogen soll mit den Bürgern und Geflüchteten unter anderem die Themen Bauen & Wohnen, Arbeit, Bildung & Ausbildung, Sicherheit und Zusammenleben angesprochen und diskutiert werden. Baden-Württemberg setzt damit ein Zeichen, dass es eine ausgeprägte Kultur der Bürgerbeteiligung auch bei emotionalen und harten Themen besitzt.

Kommunale  
Flüchtlingsdialoge

## Ausblick

Insgesamt ist das Konzept der Demokratievertiefung hin zu einer Demokratie der Vielfalt heute politisch konsensfähig – wobei die Eliten vor allem diese Öffnung hin zu mehr direkter Demokratie kritischer bewerten als viele Bürgerinnen und Bürger. In Baden-Württemberg wird diese Vielfalt nun gelebt, wie nicht nur das Beispiel der JVA zeigt.

Demokratie der  
Vielfalt konsensfähig

In unseren bunten Gesellschaften mit sehr unterschiedlichen Vorstellungen über politische Ziele bedarf es einer proportional gewichteten Parlamentsstruktur und vieler Instrumente, die möglichst gute Konsense zwischen den Betroffenen ermöglichen. Dazu gilt es, die Beteiligung weiter zu entwickeln, um Konflikte konstruk-

tiv zu bewältigen. Respekt vor anderen Meinungen ist dabei eine zentrale Voraussetzung. Die Fähigkeit zur Kompromissbildung ist gerade in einem Zeitalter aufgeputschter Medien und enthemmter sozialer Netzwerke noch weiter gestiegen. Sie ist aber entscheidend für eine vielfältige Demokratie, nicht nur in Baden-Württemberg. Der neue Stil und die positive Haltung zum Dialog in allen Bereichen sind in Baden-Württemberg ein gutes Stück vorangekommen und ja, Grün macht dabei einen Unterschied.

## **Bürgerbeteiligung für Nachhaltigkeit – Warum wir die repräsentative Demokratie in Deutschland reformieren müssen**

*Nachhaltige Entwicklung verlangt eine breit angelegte sozial-ökologische Transformation. Diese lässt sich weder allein durch die „top-down“-Strukturen unserer repräsentativen Demokratie, noch direktdemokratisch im „bottom-up“-Verfahren erreichen. Es bedarf der Verzahnung von Steuerungspolitik und Handlungsermächtigung. Innerhalb des dazu notwendigen „side-by-side“-Verfahrens kommt Bürgerbeteiligung eine essentielle Rolle zu, wobei es nicht nur auf die Quantität, sondern auch die Qualität der partizipativen Elemente ankommt.*

### **Einleitung**

Nachhaltigkeit liegt im Trend. Von „grünem“ Konsum über TTIP-Proteste bis hin zu Aktionen zivilen Ungehorsams gegen Braunkohle-tagebauten. Immer mehr Bürgerinnen und Bürger fordern eine tiefgreifende Veränderung des gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Miteinanders. Die Notwendigkeit einer nachhaltigen, von Menschen gezielt geplanten und gesteuerten Entwicklung steht außer Frage. Doch was bedeutet Nachhaltigkeit überhaupt?

Der Begriff „nachhaltige Entwicklung“ hat seinen Ursprung in der deutschen forstwirtschaftlichen Debatte. Dort beschreibt er ein Prinzip, nach dem nicht mehr Holz gefällt werden darf als nachwachsen kann. Den umweltpolitischen Diskurs weltweit dominiert er spätestens seit der auf der UN-Konferenz für Umwelt und Entwicklung 1992 in Rio de Janeiro verabschiedeten „Agenda-21“. Das dort entwickelte Drei-Säulen-Modell der Nachhaltigkeit soll heute

Begriffsdefinition  
Nachhaltigkeit

die Verbesserung der wirtschaftlichen und sozialen Lebensbedingungen des Menschen mit der langfristigen Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen in Einklang bringen.

## Elemente der Nachhaltigkeit

Nachhaltigkeit vereint gleichrangig drei Teilelemente: Ökonomie, Soziales, und Ökologie. Im Wesentlichen gemeint sind damit:

Drei Dimensionen  
der Nachhaltigkeit

- Ökonomische Nachhaltigkeit beschreibt die dauerhafte Erzielung eines Gewinns bei gleichzeitiger Aufrechterhaltung der benötigten Eingangsressourcen. Eine Gesellschaft ist dann wirtschaftlich nachhaltig, wenn ihr aktueller Lebensstandard nicht langfristig zu Einbußen der nachkommenden Generation führt.
- Soziale Nachhaltigkeit zielt auf soziale Gerechtigkeit und die Gestaltungsfreiheit des sozialen Lebens der Menschen ab. Dies umfasst die Vermeidung sozialer Spannungen und Konflikte sowie eine faire Arbeitswelt, Chancengleichheit und Partizipationsmöglichkeiten.
- Ökologische Nachhaltigkeit strebt den weitsichtigen Umgang mit Ökosystemen und natürlichen Ressourcen an. Von besonderer Bedeutung sind hier die Artenvielfalt, der Klimaschutz sowie die Pflege von Kultur- und Landschaftsräumen.

Die drei Elemente der Nachhaltigkeit stehen in gegenseitiger Wechselwirkung und bedürfen langfristig ausgewogener Koordination. Wie sie untereinander gewichtet werden, hängt jedoch von der Grundeinstellung der jeweiligen gesellschaftlichen Interessengruppe ab. In diesem Beitrag finden ökologische Nachhaltigkeitsziele besondere Beachtung. Denn sie sind der Grundstein für die längst überfällige sozial-ökologische Transformation, ohne die ein aus allen Fugen platzender Planet kaum noch zu retten ist. Doch wie lässt sich ökologische Nachhaltigkeit verwirklichen? Welche wirkungspolitischen Ansätze sind am besten geeignet? Lässt sich

Frage nach  
politischer  
Verwirklichung

Umweltpolitik von oben steuern oder brauchen wir eine aktive Basis? Und welche Rolle spielt Bürgerbeteiligung dabei?

Die folgenden Seiten diskutieren Wege für das Gelingen einer ökologisch nachhaltigen Entwicklung in Deutschland. Ausgehend von der Überzeugung, dass Nachhaltigkeit einen gesellschaftlich-diskursiven Aushandlungsprozess verlangt, der den Menschen als Teil der Natur versteht und das Wohl zukünftiger Generationen beachtet, möchte ich hier für eine Ergänzung der repräsentativ-parlamentarischen Demokratie durch partizipative Diskurselemente plädieren. Abschnitt 1 beleuchtet die Chancen und Grenzen der repräsentativen Demokratie im Hinblick auf ihr Potential, ein umweltpolitisch „positives“ Resultat zu generieren. Abschnitt 2 diskutiert ihr Gegenüber, die direkte Demokratie. Basierend auf der Evaluierung dieser beiden gegensätzlichen Ansätze, beziehe ich in Abschnitt 3 mit dem „side-by-side“-Verfahren schlussendlich Stellung für eine Synthese aus „top-down“- und „bottom-up“-Politik. Dies verlangt eine deutlich stärkere Implementierung partizipativer Beteiligungsverfahren in Umweltfragen der deutschen Nachhaltigkeitspolitik.

Aushandlung im  
gesellschaftlichen  
Diskurs

## **Der „top-down“-Ansatz der repräsentativen Demokratie**

Die deutsche repräsentative Demokratie geht von einer Kaskade des Entscheidungs- und Umsetzungsprozesses nachhaltiger Entwicklung aus. Große Ziele und breit angelegte Maßnahmen werden von Oben beschlossen und als Impulse nach Unten getragen. Dieser „top-down“-Ansatz findet nicht nur in der nationalen Politik breite Anwendung. Supranationale Institutionen wie die Vereinten Nationen versuchen der zunehmenden Komplexität globaler Umweltprobleme durch zentrale Steuerung entgegenzuwirken. Egal, ob Angela Merkel oder Ban Ki-moon – allen gemein ist die Überzeugung, dass leitende Impulse die treibenden Kräfte nachhaltiger Entwicklung sind. Doch ist Nachhaltigkeit wirklich Chefsache?

Umsetzungskaskade



- Die Chancen: In der Tat sehen viele Menschen im politischen „top-down“ wichtige Potenziale. Sinnbildlich hierfür ist oft der Ruf nach einem starken Staat. Er wird als positiv für Umweltschutz und Nachhaltigkeit erachtet. Denn wo die Natur im gesellschaftlichen Handeln oder der unternehmerischen Kalkulation häufig das Nachsehen hat, können strenge staatliche Regeln helfen. Ohne ambitionierte Umweltgesetzgebung oder der Subventionierung innovativer, ressourcensparender Technologien, könnten die destruktiven Folgen eines ungezügelten Wachstums nicht abgefedert werden. So betonen prominente Wissenschaftler wie Ernst Ulrich von Weizsäcker, dass „der Markt den zielstrebigsten Übergang zu einer ressourceneffizienten und nachhaltigen Wirtschaft und Gesellschaft nicht herbeiführen kann; [es] also kräftiger staatlicher Mitwirkung bedarf“ (Weizsäcker et al. 2012).

Auch die Agenda-21 hebt die Bedeutung nationaler Regierungen als führenden Akteuren in der Steuerung nachhaltiger Entwicklung hervor (Meyer 2003). Die Regierung der Bundesrepublik Deutschland nimmt diesen ordnungspolitischen Auftrag an und hat nach eigenem Bekunden „Nachhaltigkeit als Querschnittsaufgabe erkannt“ und „zu einem Grundprinzip ihrer Politik gemacht“ (Die Bundesregierung 2002: 1f.). Als Vorreiter in der Energiewende scheint sie diesem Anspruch gerecht zu werden. Doch Staat und Verwaltung verfügen nicht nur über Steuerungspotenziale. Sie haben auch eine Beispielfunktion für die Gesellschaft. So beginnt die „grüne“ Modernisierung zu Hause – mit einer nachhaltigen öffentlichen Beschaffung (Eßig/Einkauf 2013).

- Die Grenzen: Trotz dieser Möglichkeiten zur Regulierung haben staatliche „top-down“-Strukturen Grenzen. Eingriffe haben rechtliche Restriktionen. So schützt das Grundgesetz wichtige Individualrechte – von der Gewerbefreiheit bis zur Konsumfreiheit. Zwar stünde es im Sinne der Umwelt, dass mehr Menschen ökologisch wirtschaften und „grün“ konsumieren. Jedoch lässt sich ein solches Verhalten in Deutsch-

land rechtlich nicht verordnen. Dagegen kann man einwenden, dass die Bundesregierung durchaus konkrete Verbote beschließen darf wie etwa im Falle „einer hochrangigen Gefährdung des Menschen“. Was „hochrangig“ bedeutet, ist von Politik, Wissenschaft und Industrie hart umkämpft. Außerdem beginnt Umweltschutz nicht erst bei der „Gefährdung“ des Menschen. Ein Beispiel hierfür ist der Einsatz von Glyphosat als ertragssteigernde Substanz in der Landwirtschaft. Glyphosat stört die Krankheitsabwehr von Pflanzen und vertreibt die für die Durchlüftung von Böden unverzichtbaren Regenwürmer ganz unabhängig davon, ob wir die pestizitbehandelte Zucchini am Ende essen oder nicht – und das noch über viele Jahre.

Wo dem Staat verfassungsrechtlich die Hände gebunden sind, sollen marktwirtschaftliche Anreizinstrumente Abhilfe schaffen. Ziel ist, Wirtschaftssubjekten individuelle Entscheidungsfreiheit und Anpassungsflexibilität zu sichern und dabei gleichzeitig kosteneffizient die Umweltqualität zu verbessern. Für den Schutz globaler Umweltgüter – beispielsweise ein intaktes Klima – sind handelbare Umweltnutzungsrechte wie CO<sub>2</sub>-Zertifikate vielversprechend. Wenn es jedoch um Steuererleichterungen für Öko-Hotels oder Subventionen für E-Autos geht, wird es problematisch. Denn hier zeigt sich, dass marktsteuernde Umweltpolitik meist nur Besserverdienende begünstigt. Dies wirft Fragen sozialer Gerechtigkeit auf (Jasanoff 2004). Darüber hinaus stellt sie oft die nationale Wettbewerbsfähigkeit an oberste Stelle und wirkt daher eher strukturkonservativ als umweltpolitisch progressiv: Natürlich begrüßt die Automobilindustrie Abwrackprämien und Hilfen für alternative (E-)Autos. Tatsächlich bräuchte es jedoch Alternativen zum Auto. Milliarden schwere Infrastrukturpakete für Radwege und Straßenbahnschienen hat Deutschland bisweilen noch nicht gesehen.

Des Weiteren scheint unser repräsentatives System für den Umgang mit Umweltschutzfragen strukturell völlig ungeeig-

Markt-  
wirtschaftliche  
Anreizinstrumente

kurzfristige  
Orientierung der  
Politik

net. Regierungen und Parlamente können die Interessen von nicht-menschlichen Populationen und zukünftigen Generationen nur unzureichend berücksichtigen. Denn die kurzfristige Orientierung des Wahlsystems und das Bestreben nach Machterhaltung widerspricht den langen Zeithorizonten natürlicher Systeme (Kohout 2002). Nachhaltigkeit muss in einem längerfristigen Zeitrahmen gedacht und in Deutschland auch dementsprechend institutionell verkleidet werden. Letztendlich entstehen strukturelle Mängel auch dort, wo sich repräsentative Strukturen durch Delegation, sprich der Abgabe von Verantwortung, definieren. Nachhaltige Entwicklung verlangt jedoch das Gegenteil – die Übernahme von Verantwortung für das eigene Handeln.

Nachhaltigkeit  
als dynamischer  
Prozess

Dieses Argument deutet auf das entscheidende Problem staatlich-direktiver Umweltpolitik hin. Ihr liegt der weitverbreitete Irrglaube zu Grunde, Nachhaltigkeit sei ein einmaliges Ziel –ein Kaufentscheid, den man steuern könnte. Doch dem ist nicht so. Nachhaltigkeit ist ein dynamischer Prozess der gesellschaftlichen Bewusstseins- und Wertebildung. Er kostet anfangs Anstrengungen, beschleunigt sich, und wird zur Routine. Erst wenn Nachhaltigkeit den Menschen normal vorkommt, kann eine Gesellschaft Umweltgüter langfristig bewahren und nutzen. Grundvoraussetzung hierfür ist ein kollektiver Kulturwandel, eine mentale Wende. Diese lässt sich nicht gesetzlich vorschreiben. Sie muss in den Köpfen der Menschen wachsen. Das wirft die Frage nach einer politischen Alternative auf. Sollten wir Nachhaltigkeit direktdemokratisch von Unten gestalten?

## Der „bottom-up“-Ansatz der direkten Demokratie

Was im Supermarkt mit dem „Buykott“ der Konsumentendemokratie begann, spiegelt sich heute in der Forderung vieler Bürgerinnen und Bürger nach mehr politischer Mitsprache in Nachhaltigkeitsfragen wider. In Anbetracht der jüngsten Nachrichten über steigende Emissionsmengen und extreme Wetterereignisse ist es kein

Wunder, dass viele der staatlichen Umweltpolitik Versagen vorwerfen. Folgerichtig wird der Ruf nach mehr institutionalisierten „bottom-up“-Strukturen immer lauter (Butler/Ranney 1994). Das klassisch direktdemokratische Credo bietet sich an. Es geht davon aus, dass sich Nachhaltigkeitsziele nur gemeinsam erreichen lassen (Matsusaka 2005). Doch kann die unmittelbare Volksherrschaft Deutschland nachhaltiger machen?

Direkt-  
demokratische  
Potenziale für  
Nachhaltigkeit

- Die Chancen: In der Tat bergen plebiszitäre Strukturen wichtige Potenziale. So erhoffen sich Befürworter vor allem eine schnellere und effizientere Entscheidungsfindung in dringlichen Nachhaltigkeitsfragen. Umweltgesetze stehen zwar oft oben auf der politischen Agenda, werden aber meist schlep-pend oder unvollständig verabschiedet (EurAktiv 2008). Dies liegt nicht zuletzt daran, dass der Umweltschutz mit Wirtschaftsinteressen kollidiert und im Zweifelsfall häufig das Nachsehen hat. In den meisten Fällen bestimmt die Wirtschaftslobby das Gesetzgebungsverfahren stärker als die Stimmen kleiner Naturanwälte. Glaubt man den Worten des Bundesvorsitzenden der „Freien Wähler“, Hubert Aiwan-ger, wären die Öko-Sünder TTIP und CETA in einem Plebiszit längst gescheitert. Befürworter direktdemokratischer Ver-fahren gehen also davon aus, dass dem Bürger Umweltfragen mehr am Herzen liegen als die Aufrechterhaltung der Pri- vilegien einzelner Wirtschaftszweige. Ferner führe direkte Demokratie zur besseren Kontrolle der Staatsfinanzen durch den Bürger und somit zu einem verantwortungsvolleren Ein- satz finanzieller Ressourcen für mehr Umweltschutz (Newig/ Fritsch 2011).

Hinzu kommt, dass direktdemokratische Verfahren bildungs- politische Effekte haben. Die repräsentative Demokratie scheitert aufgrund ihrer Befehlskultur daran, einen nachhal- tigen Bewusstseinswandel herbeizuführen. Demgegenüber müssen sich die Bürgerinnen und Bürger in einem plebis- zitären System aktiv mit umweltpolitischen Sachfragen be- schäftigen. Dies wurde durch den technischen Wandel, der

mehr Vernetzung, Kommunikation und Information mit sich bringt, begünstigt. Die direkte Demokratie ist auch aus diesem Grund schon längst kein utopisches Unterfangen mehr, sondern eine ernst zu nehmende politische Alternative (Assenmacher 2015). Im Idealfall entwickeln aktive Bürgerinnen und Bürger in diesem System ein tieferes Verständnis für die Ziele ökologischer Nachhaltigkeit. Damit legen sie den Grundstein für den längst überfälligen gesellschaftlichen Kulturwandel.

Mehrheitsfähigkeit  
nachhaltiger  
Themen?

- Die Grenzen: Doch auch der „bottom-up“-Ansatz birgt Risiken. So nützt die direkte Demokratie der Umwelt nur dann, wenn die teilnehmenden Akteure auch mehrheitlich tatsächlich ambitionierte Nachhaltigkeitsziele verfolgen (Newig/Fritsch 2011). Vor allem für ökologische Ziele ist die Motivation der Deutschen jedoch weitaus weniger optimistisch einzuschätzen als zuweilen angenommen. Lediglich 18 % sehen das Thema Umwelt als eines der wichtigsten Probleme unserer Gesellschaft. Dies geht aus einer repräsentativen Onlineumfrage des Umweltbundesamtes 2014 hervor.

Diskrepanz  
zwischen  
Einstellung und  
Verhalten

Ein weiteres Manko einer unmittelbaren Verbindung von direkter Volksherrschaft und Nachhaltigkeitspolitik ist die Lücke zwischen Einstellung und Verhalten. Nach einer Erhebung von Statista aus dem Jahr 2016 können sich lediglich 39 % der Deutschen vorstellen, sich für den Umweltschutz zu engagieren – tatsächlich tun dies sogar nur 15 %. Wenn Desinteresse und Passivität dazu führen, dass das Entscheidungsverfahren nicht von allen in Anspruch genommen wird, stellt dies die demokratische Legitimierung in Frage. Das entstehende politische Vakuum kann schnell von politischen Stimmungsmachern missbraucht werden und erhöht die Erfolgchancen populistischer Floskeln. Ein abschreckendes Beispiel ist die Alternative für Deutschland (AfD). Sie ist die Partei, die am lautesten direkte Demokratie fordert und gleichzeitig den menschengemachten Klimawandel leugnet.

Zuletzt lassen sich technisch-ökonomische, hochkomplexe Umweltfragen nicht durch einfache „Ja-Nein“-Entscheidungen beantworten. Sie verlangen Abwägungsprozesse und Dialoge. Dies liegt u. a. daran, dass Umweltpolitik, ähnlich wie Finanz-, Außen- oder Verteidigungspolitik, vielfältig in gesellschaftliche und politische Aktivitäten eingreift. Sie ist daher in hohem Maße auf die Normbefolgung der Normadressaten, also deren Kooperation, angewiesen (Petersen/Klauer 2014). Dass sich die direkte Demokratie jedoch nicht sonderlich gut für Kompromisse und Mediation eignet, hat Giovanni Sartori mit seiner historischen Analyse der Stadtstaaten (Polis) im antiken Griechenland bereits gezeigt. Die dort vorherrschende „Tyrannei der Mehrheit“ (1987) kannte nur Sieg oder Niederlage. Es lässt sich also festhalten, dass auch der „bottom-up“-Ansatz der unmittelbaren Volksherrschaft nicht der Königsweg für eine ökologisch-nachhaltige Entwicklung in Deutschland ist. Doch wie sollten wir Umweltpolitik dann „denken“?

„Ja-Nein“-  
Entscheidungen  
unzureichend

## Der „side-by-side“-Ansatz der Bürgerbeteiligung

Nachhaltigkeit ist also weder ausschließlich ein „top-down“- noch ein „bottom-up“-Prozess. Sie verlangt ein Miteinander – ein „side-by-side“. Denn nur wenn Treiber und Unterstützer, Lehrende und Lernende, Steuernde und Fordernde, Innovateure und Konsumenten zusammenkommen, kann nachhaltige Entwicklung gelingen. In Unternehmens- und Handelsstrukturen hat sich diese Einsicht bereits etabliert: Die kooperative Ausgestaltung der Stakeholdereinbindung schafft neue Perspektiven und Potenziale für eine positive Umweltbilanz in Unternehmen (Windolph et al. 2013). Im Handel können politische Konsumenten als eine Vielzahl an Einzelnen nur dann Marktmacht entfalten, wenn ihnen die Produzenten übersichtliche Wegweiser und Hintergrundinformationen in Form von Labels an die Hand geben (Baringhorst 2012). Es ist also an der Zeit, dass wir politisch die Notwendigkeit einer Verzahnung zwischen „top“ und „bottom“ anerkennen und unser repräsentatives

Verzahnung von  
„top“ und „bottom“

Demokratiemodell dahingehend reformieren und verstärken. Die Anforderungen an neue Formen umweltpolitischer Institutionen und Mechanismen sind hoch. Denn zum einen bedarf es steuernder Leitplanken für Markt und Mensch. Zum anderen braucht es Raum für Bewusstseinsbildung und Mitsprache.

Chance  
deliberativer  
Beteiligung

Deliberative Bürgerbeteiligung verkörpert genau diese Symbiose. Denn sie beschreibt weder die Partizipation am politischen Leben durch Wahlen, noch meint sie direktdemokratische Entscheidungsverfahren. Es geht vielmehr um die von Seiten der Entscheidungsträger angestoßene Möglichkeit, üblicherweise entscheidungsunbefugte Akteursgruppen (bottom) an etablierten Entscheidungsprozessen (top) zu beteiligen (Newig et al. 2011). Auf den folgenden Seiten soll nun erörtert werden, warum ökologische Nachhaltigkeit Bürgerbeteiligung verlangt, und wie die Umsetzung von Partizipationsverfahren gelingt.

## **Nachhaltigkeit als gesellschaftlicher Aushandlungsprozess**

Dass Nachhaltigkeit Partizipation verlangt, liegt schon allein daran, dass die Frage danach, was Nachhaltigkeit überhaupt bedeutet, nur partizipativ zu klären ist. Nachhaltigkeitskonzepte beruhen auf individuellen Werturteilen und sind daher per sé heterogen. Einzig die Idee des „guten Lebens für Mensch und Natur“ gilt als gesellschaftlich konsensfähiger gemeinsamer Nenner. Innerhalb dieser Leitorientierung herrscht wiederum eine breite Definitionsvielfalt. Schließlich gibt es keine fachlich oder moralisch legitimierte Instanz, die vorgeben kann, wie eine Gesellschaft die Frage nach dem „guten Leben“ einheitlich zu beantworten hat (Baranek et al. 2005). Eine Übereinkunft darüber, was Nachhaltigkeit bedeutet, ist jedoch Grundvoraussetzung für ihre Umsetzung. Nur wenn Nachhaltigkeitskriterien und -ziele gesellschaftlich-deliberativ ausgehandelt werden, können sich alle Akteure einer pluralistischen Gesellschaft in ihnen wiederfinden. Außerdem wird so sichergestellt, dass die Definition einer nachhaltigen Entwicklung in sich auch wirklich

Übereinkunft über  
Nachhaltigkeit als  
Ziel

„nachhaltig“ ist. Wichtig ist, dass in diesem Entdeckungs- und Entwicklungsprozess möglichst viel Raum für Reflexion besteht und die Gesellschaft sich der Breite der Partizipationsmöglichkeiten bewusst ist.

## Der Mensch als Teil der Natur

Zweitens steht allen Menschen von „Natur“ aus ein Mitspracherecht im Umgang mit den natürlichen Ressourcen zu. Schließlich sind wir alle Teil des Ökosystems, welches wir momentan zerstören. In diesem Sinne beschreibt der norwegische Naturphilosoph Arne Naess den Mensch treffend als „Knoten im biosphärischen Netz“ (1973). Mit seiner Metapher der Egalität zeigt er einerseits, dass das nicht-menschliche Leben dem menschlichen gleichwertig ist. Andererseits wird deutlich, dass die menschliche Existenz von biologischer Vielfalt und intakten Ökosystemleistungen abhängig ist. Diese „ecosystem services“ (Daily 1997) wirken in vier Richtungen: bereitstellend (Nahrung, Wasser), unterstützend (Bodenbildung, Nährstoffkreislauf), regulierend (Klima, Bestäubung) und kulturell-psychologisch (Erholung, spirituelle Erfüllung). Es gibt also kaum eine Qualität in unserem Leben, die nicht mit der Intaktheit der Natur steht und fällt. Ob dieser Omnipräsenz verlangt Pierre Ibisch eine „angemessene Beteiligung am Management der [natürlichen] Lebensgrundlagen“ (2015). Er sieht in der breiten Partizipation an Umwelt- und Nachhaltigkeitsthemen sogar ein Grund- und Menschenrecht.

„Knoten im  
biosphärischen  
Netz“

## Der Generationenvertrag

Letztlich hängt Partizipation eng mit Konzepten zusammen, die intra- und intergenerationale Gerechtigkeit als zentrales Element der Nachhaltigkeit verstehen. So vertritt die Bundesregierung den ethischen Grundsatz: „Jede Generation muss ihre Aufgaben lösen und darf sie nicht den kommenden Generationen aufbürden“ (2016). Die Idee ist, jedem Menschen – jetzt und in Zukunft – eine gute Lebensqualität zu sichern. Eine Wirtschafts- und Sozialpolitik

Lasten für  
kommende  
Generationen  
vermeiden



auf Pump ist damit unvereinbar, eine intakte Umwelt dafür unverzichtbar. Der Begriff „enkelgerecht“ beschreibt dieses Verantwortungsverhältnis treffend. Er wird daher immer öfter als Synonym für „nachhaltig“ verwendet. Eine enkelgerechte Zukunft erfordert die gleichberechtigte Beteiligung aller Bürgerinnen und Bürger an Entscheidungen, die sie und ihre Umwelt betreffen (Baranek et al. 2005). Als Ausdruck prozessualer Fairness wird Partizipation dann zum Garant gerechter Resultate – auch für nicht unmittelbar vertretene Anspruchsgruppen und Generationen.

## **Verbesserter Output durch Emanzipation und soziales Lernen**

Menschen als  
Subjekte der  
Gestaltung

Bürgerbeteiligung führt im Vergleich zu staatlich-repräsentativen Entscheidungsverfahren zu einer höheren Qualität umweltpolitischer Entscheidungen (Outputs). Dies liegt daran, dass Partizipation zur Emanzipation der Beteiligten führt. In diesem Sinn schreibt Sommer treffend, dass die Menschen von „passiven Objekten politischer Willensbildung zu aktiven Subjekten der Gestaltung“ wachsen (2015). Erst wenn die Bürgerinnen und Bürger zu politischer Teilhabe befähigt werden, können sie den Diskurs bereichern und zur besseren Lösung ökologischer Probleme beitragen. Zentral hierfür ist das Hinzuziehen ihres lokalen Expertenwissens. Es trägt dazu bei, die empirische Basis umweltpolitischer Beschlüsse zu verbessern und deren Qualität zu sichern. Des Weiteren initiiert politische Emanzipation einen Prozess sozialen Lernens, in dem Potenziale aber auch Nebenwirkungen von Umweltmaßnahmen reflektiert werden und zu einer ganzheitlichen Nachhaltigkeitsdebatte beitragen. Mehr Menschen fühlen sich somit für die Umwelt verantwortlich und ein gemeinsames Problemverständnis entsteht (Pellizzoni 2003). Die in der Folge besser informierten Bürgerinnen und Bürger steigern ihre Bereitschaft zum und Interesse am Umweltschutz und schwächen die Macht partikularer (wirtschaftlicher) Interessen.

Gemeinsames  
Problemverständnis

## Verbessertes Outcome durch Akzeptanz und Legitimation

Umweltpolitisch positive Outputs führen jedoch ohne entsprechende Implementierung noch nicht zu einer Verbesserung der Umweltqualität (Outcomes). Doch auch hier kann Bürgerbeteiligung punkten. Entscheidungen, die allein von repräsentativ-elitären Strukturen getroffen werden, leiden bisweilen an mangelnder Transparenz und geringen Kontrollmöglichkeiten. Sie werden daher oft als unzureichend legitimiert wahrgenommen und stoßen auf Ablehnung. Bürgerbeteiligung kann die Einflussverluste der Bürgerinnen und Bürger auf Entscheidungen höherer Systemebenen kompensieren. In dieser Hinsicht stellt sie einen Gewinn an Demokratie dar. Das hilft, die Akzeptanz von und Identifikation mit Nachhaltigkeitsbeschlüssen zu verbessern. Gesellschaftliche Akzeptanz wiederum ist eine Grundvoraussetzung für die zügig und breit unterstützte Umsetzung beschlossener Umweltmaßnahmen (Sommer 2015). Insbesondere Großprojekte profitieren davon. So krankt der Bau von Windparks oder die Verlegung von Stromtrassen meist nicht am politischen Willen, sondern an Implementierungsdefiziten, bedingt durch bürgerschaftlichen Widerstand. Darüber hinaus verschafft dieses „Mehr“ an Demokratie gewöhnlich nicht-nachhaltig orientierten Akteursgruppen Anreize, sich für ökologische Anliegen zu öffnen (Newig/Fritsch 2011). Je mehr Akteursgruppen dies tun, desto mehr finanzielle Ressourcen werden schließlich für die Umsetzung ökologischer Nachhaltigkeitsziele bereitgestellt.

Bürgerbeteiligung  
fördert Legitimität

Stärkung von  
Akzeptanz und  
Identifikation

## Wichtige Rechtsdokumente

Wie wir gesehen haben, lassen sich Bürgerbeteiligung und ökologische Nachhaltigkeit schwerlich trennen. Diese Verbundenheit wird in den zentralen Rechtsdokumenten zum Thema Partizipation in Umwelt- und Nachhaltigkeitskontexten thematisiert und anerkannt. Auf UN-Ebene definiert die „Agenda-21“ partizipative Politikmuster als geeignete Instrumente für die Entwicklung regio-

„Agenda-21“

naler Nachhaltigkeitsstrategien: „Durch Konsultation und die Herstellung eines Konsenses werden die Kommunen von ihren Bürgern und von örtlichen Organisationen, von Bürger-, Gemeinde-, Wirtschafts- und Gewerbeorganisationen lernen und für die Formulierung der am besten geeigneten Strategien die erforderlichen Informationen erhalten“ (BMU 1992, S. 231). Diese Marschroute findet auf europäischer Ebene ihre Fortsetzung in der Aarhus-Konvention. Sie garantiert jeder Person möglichst freien Zugang zu Informationen und Gerichten in Umweltangelegenheiten sowie das Recht auf Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren. Auf nationaler Ebene ist Partizipation nach der Definition des Umweltbundesamtes für Regionalplanung neben Integration, Dauerhaftigkeit und Verteilungsgerechtigkeit sogar eines der vier konstitutiven Elemente nachhaltiger Entwicklung.

## Bedingungen gelingender Bürgerbeteiligung

Warum Nachhaltigkeit Partizipation verlangt ist nun klar. Aber wie sieht ein gelingender Beteiligungsprozess letztlich in der Umsetzung aus? Bedingungen und Kriterien handwerklich gut gemachter Bürgerbeteiligung wurden im ersten Kursbuch Bürgerbeteiligung von verschiedenen Autorinnen und Autoren ausführlich diskutiert. Sie gelten gleichermaßen für umwelt- wie gesellschaftspolitische Verfahren. Dabei ist zu beachten, dass „gute“ Beteiligung nicht durch die rigide Abwicklung feststehender Formate entsteht. Jedes Format bedarf eines individuell anpassbaren und gut durchdachten Prozessdesigns (Nanz 2015). Folgende Bausteine haben sich bewährt:

- Ziel und Mandat: Einem umweltpolitischen Beteiligungsverfahren muss ein klares Ziel und Mandat zu Grunde liegen (Nanz 2015). Alle Beteiligten arbeiten gemeinsam auf die Problemlösung dieser klar definierten Zielgröße hin, vermeiden somit ausschweifende Exkurse und sichern Erfolgserlebnisse.

- **Information und Transparenz:** Hintergrundinformationen wie erarbeitete Konzepte, Ziele, und Materialien müssen allgemein verständlich und umstandslos zugänglich gemacht werden (Eggert/Schrögel 2015). Die breite Öffentlichkeit sollte stets über den aktuellen Stand und die Ziele der Arbeit informiert werden.
- **Ergebnisoffenheit und Beteiligungszeitpunkt:** Den teilnehmenden Akteuren muss ein tatsächlicher Gestaltungsspielraum zur Verfügung stehen (ibid). Dies gelingt nur, wenn die Einbindung frühzeitig erfolgt. Beteiligung darf kein Mittel sein, das nur nachträglich zur Legitimierung bereits repräsentativ getroffener Entscheidungen dient.
- **Grenzen und Verantwortung:** Es muss von Anfang an Klarheit über die Grenzen der Mitwirkungsmöglichkeiten sowie der Rollenaufteilung und Zuständigkeiten der Beteiligten geben (Nanz 2015). Dies beinhaltet beispielsweise die Frage danach, wer die letztendliche Entscheidungshoheit im Verfahren hat.
- **Kommunikation und Wertschätzung:** Eine kooperative und wertschätzende Partizipationskultur ist essentiell. Die teilnehmenden Akteure sollten sich also frei von (einschüchternden) gruppenpsychologischen Dynamiken artikulieren können (Eggert/Schrögel 2015). Eine Redeliste bietet sich an.
- **Feedback und Rechenschaft:** Die Initiatoren müssen allen Teilnehmenden ein öffentliches und umfangreiches Feedback geben und die Gründe erläutern, die zur finalen Entscheidung geführt haben. Es muss erklärt werden, welche Punkte berücksichtigt wurden und aus welchen Gründen andere unbeachtet blieben (Nanz 2015).
- **Moderation und Neutralität:** Das Gelingen des Verfahrensprozesses hängt von einer professionellen und neutralen

Bausteine  
gelingender  
Beteiligungsprozesse

Moderation ab. Es bietet sich daher an, Hilfe von geschulten Mediatoren einzuholen (Donhauser 2015).

## Zusammenfassung

Steuerung und  
Handlungs-  
ermächtigung  
verschränken

Ökologisch nachhaltige Entwicklung lässt sich weder ausschließlich von Oben vorschreiben noch von Unten einfordern. Zwar haben sowohl der hierarchische Steuerungsansatz der repräsentativen Demokratie als auch die direktdemokratische Form der Willensbildung wichtige umweltpolitische Potenziale. Jedoch ist die ausschließliche Anwendung eines Verfahrens nicht erfolgversprechend. Nachhaltigkeit verlangt eine Verzahnung von Steuerungspolitik und Handlungsermächtigung. Sie ist ein „side-by-side“-Prozess. In diesem Artikel habe ich daher für die Reformierung der repräsentativen Demokratie hin zu mehr Bürgerbeteiligung in Umweltfragen plädiert. Denn zum einen besitzt Partizipation in der Nachhaltigkeitsdebatte einen normativen Wert. Dieser entspringt der Überzeugung, dass sich Nachhaltigkeit nur gemeinsam definieren lässt, der Mensch ein Teil der Natur ist und Umweltpolitik auch zukünftigen Generationen eine Stimme geben muss. Zum anderen bietet Partizipation in der Praxis konkrete Chancen für die Verbesserung der Umweltqualität. Die politische Emanzipation der Bürgerinnen und Bürger bereichert den Diskurs und sichert die Qualität der Beschlüsse. Das „Mehr“ an Demokratie gewährleistet eine effiziente Umsetzung beschlossener Maßnahmen. Letztendlich kommt es jedoch nicht nur auf die Quantität, sondern auch auf die Qualität der partizipativen Elemente an. Daher hängt das Gelingen eines Beteiligungsverfahrens entscheidend von prozessualen Idealbedingungen ab.

## Literatur

Assenmacher, H. (2015): Direkte Demokratie ist keine Utopie. In: J. Sommer (Hrsg.): Kursbuch Bürgerbeteiligung, Bd. 1, Verlag der Deutschen Umweltstiftung, Berlin, 119-130.  
Baranek, E./Walk, H./Fischer, C./Dietz, K./Hoffmann, E./Gruner, S. (2005): Partizipation und Nachhaltigkeit. Reflektionen über Zusammenhänge und Vereinbarkeiten. Berlin. In: ZTG-discussion paper, Bd. 15.

- Baringhorst, S. (2012): Politischer Konsum – eine neue Form kreativer politischer Partizipation. In: Neue Gesellschaft/Frankfurter Hefte, Bd. 59, Nr. 4, 38-41.
- BMU, Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (1992): Konferenz der Vereinten Nationen für Umwelt, Entwicklung im Juli 1992 in Rio de Janeiro – Dokumente – Agenda 21. Bonn.
- Bundesregierung, (2002): Perspektiven für Deutschland. Unsere Strategie für eine nachhaltige Entwicklung. Online unter: [http://www.nachhaltigkeitsrat.de/service/download/pdf/Nachhaltigkeitsstrategie\\_komplett.pdf](http://www.nachhaltigkeitsrat.de/service/download/pdf/Nachhaltigkeitsstrategie_komplett.pdf).
- Butler, D./Ranney, A. (1994): Referendums around the world: The growing use of direct democracy. American Enterprise Institute.
- Daily, G. (1997): Nature's services: societal dependence on natural ecosystems. Island Press.
- Die Bundesregierung (2016): Leitbild der Nachhaltigkeitsstrategie. Online unter: [https://www.bundesregierung.de/Webs/Breg/DE/Themen/Nachhaltigkeitsstrategie/1-die-nationale-nachhaltigkeitsstrategie/leitbild/\\_node.html](https://www.bundesregierung.de/Webs/Breg/DE/Themen/Nachhaltigkeitsstrategie/1-die-nationale-nachhaltigkeitsstrategie/leitbild/_node.html).
- Donhauser, T. (2015): Mediation in der Bürgerbeteiligung. In: Sommer, J. (Hrsg.): Kursbuch Bürgerbeteiligung, Bd. 1, Verlag der Deutschen Umweltstiftung, Berlin, 103-118.
- Eggert, R./Schrögel, R. (2015): Bürgerbeteiligung in der Praxis: Erfolgsfaktoren und Beispiele. In: Sommer, J. (Hrsg.): Kursbuch Bürgerbeteiligung, Bd. 1, Verlag der Deutschen Umweltstiftung, Berlin, 355-369.
- Eßig, M./Einkauf, B. M. (Hrsg.) (2013): Exzellente öffentliche Beschaffung: Ansatzpunkte für einen wirtschaftlichen und transparenten öffentlichen Einkauf. Springer-Verlag.
- EurActiv.de (2010): Umweltgesetzgebung der EU „langsam oder unvollständig“. Online unter: <http://www.euractiv.de/section/klima-umwelt/news/umweltgesetzgebung-der-eu-langsam-oder-unvollstaendig/>.
- Ibisch, P. (2015): Bürgerbeteiligung im Ökosystemmanagement. In: Sommer, J. (Hrsg.): Kursbuch Bürgerbeteiligung, Bd. 1, Verlag der Deutschen Umweltstiftung, Berlin, 245-268.
- Jasanoff, S. (Hrsg.) (2004): States of knowledge: the co-production of science and the social order. Routledge.
- Kohout, F. (2002): Vom Wert der Partizipation: eine Analyse partizipativ angelegter Entscheidungsfindung in der Umweltpolitik (Vol. 1). Lit, Münster.
- Matsusaka, J. G. (2005): Direct democracy works. In: The Journal of Economic Perspectives, Bd. 19, Nr. 2, 185-206.
- Meyer, W. (2003): Nachhaltige Entwicklung ohne Staat? Online unter: [http://www.ceval.de/modx/fileadmin/user\\_upload/PDFs/nachhaltige\\_entw\\_os.pdf](http://www.ceval.de/modx/fileadmin/user_upload/PDFs/nachhaltige_entw_os.pdf).
- Naess, A. (1973): The shallow and the deep, long-range ecology movement: A summary. In: Inquiry, Bd. 16, Nr. 1-4, 95-100.
- Nanz, P. (2015): Öffentlichkeitsbeteiligung an der Arbeit der Kommission „Lagerung hoch radioaktiver Abfallstoffe“. In: J Sommer, J. (Hrsg.): Kursbuch Bürgerbeteiligung, Bd. 1, Verlag der Deutschen Umweltstiftung, Berlin, 420-431.
- Newig, J./Fritsch, O. (2011): Anspruch und Wirklichkeit: befördert Partizipation umweltpolitisch „gute“ Entscheidungen?
- Newig, J./Kuhn, K./Heinrichs, H. (2011): Nachhaltige Entwicklung durch gesellschaftliche Partizipation und Kooperation? – eine kritische Revision zentraler Theorien und Konzepte. In: Nachhaltige Gesellschaft, VS Verlag für Sozialwissenschaften, 27-45.
- Pellizzoni, L. (2003): Uncertainty and Participatory Democracy. In: Environmental Values, Bd. 12, Nr. 2, 195-224.

- Petersen, T./Klauer, B. (2014): Öffentlichkeitsbeteiligung, Partizipation und die Verantwortung des Staates in der Umweltpolitik, Bd. 7, Helmholtz Centre for Environmental Research (UFZ), Division of Social Sciences (ÖKUS).
- Sartori, G. (1987): The theory of democracy revisited. Sage Publications.
- Sommer, J. (2015): Die vier Dimensionen gelingender Beteiligung. In: Sommer, J. (Hrsg.): Kursbuch Bürgerbeteiligung, Bd. 1, Verlag der Deutschen Umweltstiftung, Berlin, 11-21.
- Statista (2016): Anzahl der Personen in Deutschland, die sich für Natur- und Umweltschutz einsetzen, von 2012 bis 2015 (in Millionen). Online unter: <http://de.statista.com/statistik/daten/studie/264282/umfrage/lebenseinstellung--einsatz-fuer-natur-und-umweltschutz/>.
- Von Weizsäcker, E. U./Hargroves, K./Smith, M. (2012): Faktor fünf: die Formel für nachhaltiges Wachstum. Knaur eBook.
- Windolph, S. E./Hörisch, J./Harms, D./Schaltegger, S. (2013): Mehr Partizipation wagen? Wirkungen und Potenziale einer intensiven Einbindung von Stakeholdern in Unternehmen. In: uwf UmweltWirtschaftsForum, Bd. 1, Nr. 21, 119-126.

## Repräsentative Bürgervoten dank Teilnehmer-Auslosung

*Eine schon von den Erfindern der Demokratie erprobte Form zur Bildung von Beratungs- oder Entscheidungsgremien handhabbarer Größe ist über viele Jahrhunderte stark in Vergessenheit geraten: die Auslosung. Dabei bietet sie gegenüber anderen Formen der Bestellung politischer Vertreter bzw. Berater erhebliche Vorzüge. Repräsentative Gruppen können überhaupt nur per Los gebildet werden. Neben der bekannten Methode der „Planungszelle“ bzw. des „Bürgergutachtens“ sind viele weitere Einsatzmöglichkeiten denkbar, beispielsweise zur Kontrolle des öffentlich-rechtlichen Rundfunks.*

### Der Charme der Auslosung

Die meisten Verfahren der Bürgerbeteiligung setzen auf Selbstselektion: Es gibt ein Angebot der Beteiligung, das man wahrnehmen kann oder eben nicht. Es wird in der Regel nur von einem Bruchteil der für das Thema infrage kommenden Bevölkerung wahrgenommen. Entsprechend sind diejenigen, die sich letztlich beteiligen, keineswegs repräsentativ für die Einwohnerschaft. Es sind Bürger, die bereits in Vereinen, Initiativen oder Parteien mitwirken, es sind Menschen, die von einem anstehenden Projekt unmittelbar betroffen sind (meist negativ) oder es sind notorische Weltverbesserer, die davon überzeugt sind, ohne sie wird es schief gehen. Solche Beteiligungsverfahren haben unbenommen ihre Berechtigung – wie viele andere Beiträge der beiden Bände des Kursbuchs zeigen.

Beteiligte oft nicht repräsentativ

Ein ganz anderer Ansatz ist es hingegen, Bürger für ein Beteiligungsverfahren aus der Gesamtbevölkerung bzw. dem großen Kreis derer, die von einer anstehenden Entscheidung irgendwie betroffen sein werden, auszulosen. Für die Mitwirkung in einer solchen ausgelosten („aleatorischen“) Gruppe kann man sich nicht bewer-



ben. Das Los trifft einen ganz zufällig, und in der „Gewinnbenachrichtigung“ wird erst mal einige Mühe darauf verwendet werden müssen, die Ausgelosten darüber in Kenntnis zu setzen, was man von ihnen möchte und warum sie den „Gewinn“ unbedingt annehmen sollten.

Mit dem Los zum  
„Mini-Populus“

Was man dann bekommt, ist ein „Mini-Populus“, ein „Miniaturvolk“, eine fast repräsentative Abbildung der Bevölkerung, nur eben mit viel weniger Personen. Und genau das ist der Sinn der Auslosung: Probleme, Ideen und Lösungsvorschläge mit der ganz normalen Bevölkerung zu verhandeln bzw. diese miteinander verhandeln zu lassen, ohne tatsächlich die gesamte Bevölkerung heranzuziehen – was schon in mittelgroßen Dörfern nicht mehr praktikabel und in Städten oder gar Regionen und Bundesländern natürlich völlig unmöglich wäre.

Interessenvielfalt  
berücksichtigt

In der ausgelosten Gruppe finden sich nach den Gesetzen der Wahrscheinlichkeit alle relevanten Merkmale der Gesamtbevölkerung, soweit die Gruppe nicht zu klein bemessen wird (in einer Dreiergruppe können schlicht nicht Wähler aller vier derzeit im Bundestag vertretenen Fraktionen vorkommen) und wenn die Rahmenbedingungen dafür sorgen, dass die meisten Ausgelosten ihre Aufgabe annehmen. Andernfalls haben wir wieder eine Selbstselektion, bei der alle ausscheiden, die sich die ihnen zugefallene Rolle nicht zutrauen oder sie aus persönlichen Gründen ablehnen. Lost man 100, 200 oder gar 500 Bürger aus, was der Zahl Abgeordneter im 18. Bundestag nahekommt, dürfte diese Gruppe in den meisten Fällen repräsentativ für die Gesamtbevölkerung sein und bietet weit mehr Vielfalt, als es Parteien tun. So werden die Interessen von 82 Millionen Einwohnern Deutschlands eben derzeit von nur vier Parteien im Bundestag repräsentiert, während wir unter 100 zufällig ausgelosten wahlberechtigten Bürgern statistisch 29 Nichtwähler hätten, einen Ungültig-Wähler, zwei Wähler der Piraten usw. Schon eine Gruppe von nur 25 Ausgelosten dürfte im Hinblick auf den Anteil an Frauen, unter 40-Jährigen oder Arbeitslosen deutlich repräsentativer sein als ein gewähltes Parlament und auch als viele Bürgerinitiativen. Lost man aus der Gesamtbevölkerung und nicht

nur aus den derzeit bei Bundestagswahlen Wahlberechtigten Bürgern, dann werden auch Jugendliche, Flüchtlinge, Migranten und EU-Bürger im Bürgerbeteiligungsgremium berücksichtigt.

## Warum Bürgerbeteiligung durch Auslosung?

Alle Ansätze zu mehr Bürgerbeteiligung stehen unter einem dubiosen Rechtfertigungsdruck. Es ist geradezu sonderbar, dass etwa Grenzen direkter Demokratie nicht nur von Politikern, sondern auch von Politikwissenschaftlern und Journalisten mit der Prämisse diskutiert werden, der Bürger dürfe mit solchen Instrumenten nicht in den Kompetenzbereich der Berufspolitiker „hineinpfuschen“. Es klingt fast so, als gäbe es ein Naturgesetz, welches besagt, dass alle Entscheidungsmacht den Berufspolitikern zustehe, die davon gegebenenfalls nach eigenem Ermessen etwas abgeben können. So ist es natürlich nicht! Schon das Grundgesetz in seiner heutigen Fassung ließe jede Menge anderer Entscheidungsstrukturen zu. Viele weitere wären mit einer moderaten, nicht durch die „Ewigkeitsklausel“ (Artikel 79 GG) blockierten, Aktualisierung der Verfassung möglich. Denn so banal es klingt, so wenig haben es die Boykotteure demokratischer Reformen verstanden: Politiker sind für die Bürger da und nicht umgekehrt.

Pluralität möglicher  
Entscheidungs-  
strukturen

Eine zweite Merkwürdigkeit begegnet uns bei allen Debatten um Bürgerbeteiligung: Es wird unterstellt, Bürger riefen quasi aus einer Laune heraus nach Einbindung. Frei nach dem Motto: Früher ging man in die Oper, heute auf die Wutbürger-Demo.

Aus Sicht der Politik ist Bürgerbeteiligung natürlich ein Mittel der Akzeptanzbeschaffung, doch die Forderung von den Bürgern selbst versteht sich als Korrektiv. Niemand würde Bürgerbeteiligung fordern, wenn Politiker ihren Job gut machten. So deutlich muss man das sagen! Denn schließlich werden Politiker ja genau dafür von der Allgemeinheit bezahlt und bekommen ein hohes Maß an (medialer) Aufmerksamkeit: dass sie Dinge erledigen, die anstehen, um die sich die Bürger nicht mal so nebenbei an einem Sonntagsabend selbst kümmern können. Aus Bürgersicht ist jede Form der „Bür-

Beteiligungswunsch  
als Korrektiv

gerbeteiligung“ schlicht eine Rücknahme des Vertretungsmandats, getreu nach dem Motto: „Jetzt nehmen wir das selbst in die Hand, sonst wird es ja nichts!“

„Projektbezogene  
Politik“

Natürlich mag es Themen geben, bei denen einige Bürger tatsächlich einfach aus Lust und Laune heraus mitreden wollen oder mitreden würden, wenn es die Möglichkeit dazu gäbe. Man könnte es „projektbezogene Politik“ nennen: Anstatt einer Partei beizutreten und zu bearbeiten, was an Themen von der Führung oder dem Schicksal vorgegeben wird, engagiert man sich zu einem einzigen Thema.

Für die von mir beworbene Auslosung von Bürgern hingegen darf man von diesem Interesse nicht ausgehen. Es geht nicht um Bürgerbeteiligung den beteiligten Bürgern zuliebe, sondern um das Ziel einer sachgerechten und von der Bevölkerung gewollten gesellschaftlichen Entwicklung.

## Grundbedingungen für Losverfahren

Mit der Auslosung von Bürgern für Partizipationsverfahren bekommt man eine bunte Mischung „normaler Bürger“. Man erwartet daher keine Expertengruppe, sondern eine Stichprobe, die der Vielfalt der Bevölkerung möglichst gut entspricht. Für eine erfolgreiche Arbeit gibt es einige Grundbedingungen:

Kriterien bei der  
Auslosung

- In den meisten Fällen werden die Bürger aus den Verzeichnissen der Einwohnermeldeämter ausgelost. Hier wird sinnvollerweise ein Mindestalter festgelegt. Aus der Praxis kann man 14 Jahre als Untergrenze empfehlen (Bach 2014). Ein Höchstalter ist nicht notwendig, solange es noch keine Pflicht zur Mitwirkung in Verfahren gibt (dazu ausführlich Rieg 2013b: 163ff.). Für die meisten Fragestellungen wird es weder notwendig noch sinnvoll sein, das aktive Wahlrecht als Kriterium zu nehmen, aber dies ist natürlich technisch sehr einfach möglich (zu weiteren Sonderfällen s. u.).

- Die Grundgesamtheit, aus der gelost wird, muss alle potentiell Betroffenen enthalten. Zur Beratung über den Standort einer neuen Windkraftanlage wird daher nicht nur aus der unmittelbaren Wohnbevölkerung ausgelost. Schließlich geht es letztlich um die Energieversorgung in ganz Deutschland, um die Interessen einer weit entfernt sitzenden Zulieferfirma, die Abschaltung eines Braunkohlekraftwerks im benachbarten Bundesland etc. Für die meisten Fragen wird deshalb die relevante Grundgesamtheit die komplette Bevölkerung des Landes darstellen. Oder anders gesagt: Fragen, die wirklich nur eine ganz kleine Gruppe betreffen und die keinerlei Auswirkungen auf andere haben (u. a. keine öffentlichen Gelder benötigen), sollten innerhalb dieser Gruppe geklärt werden – ohne Auslosung. Das trifft aber viel seltener zu, als die meisten meinen. So war beispielsweise die Diskussion um den neuen Bahnhof „Stuttgart 21“ kein regionales Thema in Stuttgart, sondern eines für ganz Deutschland.
- Die Grundgesamtheit muss in jedem Fall so groß sein, dass sich höchstens einzelne ausgeloste Teilnehmer flüchtig kennen. Dies ist für die Beratungsgespräche essentiell: Die Bürger sollen sich nicht in eingespielten Rollen begegnen, sondern unvoreingenommen und neugierig.
- Weil die ausgelosten oder „zusammengewürfelten“ Bürger aus ganz unterschiedlichen gesellschaftlichen Bereichen kommen, braucht es eine andere Beratungsstruktur als in den üblichen Gremien. Das im Verfahren „Planungszelle“ bzw. „Bürgergutachten“ (s. u.) über vier Jahrzehnte erprobte Setting ist für alle Auslosungen empfehlenswert: a) Gespräche nur in Kleingruppen (Standard: fünf Personen), weil nur hier eine Atmosphäre entsteht, in der sich alle Beteiligten trauen, ihren Beitrag zu leisten und sie auch gefordert sind. Der Tod des „hierarchiefreien Diskurses“ sind das Saalmikrofon und die Sitzungsglocke. b) Die Gesprächsgruppen werden regelmäßig neu per Los zusammengesetzt (Standard: nach einer Beratungseinheit von ca. 45 bis 90 Minuten). Nur so wird

verhindert, dass sich in einer Kleingruppe eine Gesprächshierarchie manifestiert und es Meinungsführer gibt.

- Die ausgelosten Bürger sind nicht die Fachleute, sondern die Entscheider wie bei einer Wahl oder Abstimmung bzw. einem Geschworenengericht. Auch dies verlangt eine völlig andere Beratungsstruktur als bei Runden Tischen, Bürgerversammlungen, Ausschüssen etc. Alles, was entscheidungsrelevant sein könnte, muss den Bürgern vorgetragen werden und zwar auf möglichst authentische Art und Weise: also von „Experten“, von „Betroffenen“, von Lobbyisten etc. Im Beispiel der Windkraftanlage müssen daher von den betroffenen Anwohnern Befürworter wie Gegner ihre Positionen ausführlich vor den ausgelosten Bürgern darlegen können. Die ausgelosten Bürger können den Fachleuten Fragen stellen, aber sie müssen mit ihnen nicht diskutieren. Denn die Aushandlung geschieht hier nicht etwa zwischen Experten, Lobbyisten und Bürgern, sondern ausschließlich unter den Bürgern selbst.
- Deshalb ist die Vorbereitung der Bürgerberatungen sehr anspruchsvoll. Sie muss fachlich fundiert und ohne jeden Zweifel objektiv bzw. manipulationsfrei erfolgen. Dies kann nur von einem unabhängigen Dienstleister gewährleistet werden, der von den Bürgern selbst am Ende des Beteiligungsverfahrens bewertet wird (und nicht etwa durch den Auftraggeber, also eine kommunale Verwaltung oder ein Ministerium).
- Die Beratungen ausgeloster Bürger sind sinnvollerweise nicht öffentlich (geschützter Raum des Kleingruppengesprächs, Zweifel und Persönliches sollen Platz haben, keine Fensterreden), aber die Ergebnisse mit nachvollziehbarer Begründung müssen immer veröffentlicht werden. Dies macht auch reine Beratungen ohne Entscheidungskompetenz wirkungsvoll, weil sie nicht in irgendeiner Schublade verschwinden.
- Weil die „Losbürger“ sich nicht um diese Rolle beworben haben, muss man sie ihnen so schmackhaft wie möglich ma-

chen (ggf. Vergütung für Teilnahme, benötigte Hilfsdienste wie Kinderbetreuung, angenehmes Ambiente, gute Verpflegung etc.)

## Anwendungsbeispiel Planungszelle/Bürgergutachten

Das bekannteste Bürgerbeteiligungsverfahren, das unabdingbar auf die Auslosung der Teilnehmer setzt, ist die „Planungszelle“ (ähnlich: Citizens Jury), die im ersten Band des Kursbuchs schon in zahlreichen Beiträgen kurze Erwähnung fand (u. a. bei Sippel, Leggewie und Nanz, Mußmann, Thaa, Eggert und Schrögel).

Ihre Kennzeichen sind:

Kennzeichen des  
Verfahrens

- Es gibt eine klare Aufgabenstellung wie zum Beispiel den Bau einer Umgehungsstraße: Braucht es sie oder nicht? Und wenn ja, soll sie – bildlich gesprochen – rechts herum, links herum, als Brücke oder als Tunnel das Wohngebiet entlasten?
- Ein externer Dienstleister („Durchführungsträger“) operationalisiert die Fragestellung in handhabbare, flexible Beratungseinheiten und sorgt dafür, dass alle benötigten Informationen in Form von Referenten, Ortsbesichtigungen, Politikerbefragungen, Planungsunterlagen u. ä. zur Verfügung stehen.
- Einer Planungszelle gehören 25 ausgeloste Bürger an. Zur Erhöhung der Ergebnissicherheit können mehrere Planungszellen einberufen werden (Standard sind wenigstens zwei), die unabhängig voneinander aber in exakt gleicher Form (Fragestellungen, Input etc.) arbeiten.
- Die ausgelosten Bürger beraten als Planungszelle an vier aufeinanderfolgenden Tagen. Auch bei anscheinend einfachen Fragen ist eine deutlich kürzere Beratungszeit von z. B. nur einem Tag nicht sinnvoll, weil die Bürger erst in ihre Jury- bzw. Gutachterrolle hineinwachsen müssen und die üblichen Gruppenprozesse ablaufen. Andererseits ist nach allen Erfahrungen eine Verlängerung auch nicht möglich, weil die

Arbeitsmotivation nachlässt und sich schon wieder Rangpositionen entwickeln. Komplexere Fragen, die einen längeren Beratungsbedarf haben, müssen daher von verschiedenen, aufeinander folgenden Losgruppen bearbeitet werden. In den ersten vier Tagen würde vielleicht nur geklärt werden, dass es überhaupt eine Umgehungsstraße geben soll, die nächste Bürgergruppe wird dann den Weg der Straße festlegen.<sup>1</sup>

- Nach jedem Input von Referenten durch Dokumente, Filme o. ä. erfolgt die Beratung der Bürger zu einer konkreten Aufgabenstellung in ausgelosten Kleingruppen à fünf Personen. Die Ergebnisse aus den Kleingruppen werden zusammengetragen und können von allen Teilnehmern bewertet werden, z. B. in Form eines Zustimmungsranks.
- Alle Beratungsergebnisse werden in einem sog. Bürgergutachten zusammengetragen. Dieses wird in einem öffentlichen (und meist feierlichen) Akt dem Auftraggeber überreicht, also i. d. R. Politik oder Verwaltung. Planungszellen (heute verstärkt vom Ergebnis her „Bürgergutachten“ genannt) kommen zu praxistauglichen und gesellschaftlich konsensfähigen Lösungen. Viele Beispiele finden sich online<sup>2</sup> etwa zur „Intelligenten Energie- und Verkehrswende in Berliner Stadtquartieren“ (2014) oder zur Kommunal- und Verwaltungsreform in Rheinland-Pfalz (2008). Dort stehen auch die Dokumente zu zwei reinen Studierenden-Planungszellen in Wuppertal zur Verfügung: Da es in beiden Fällen einerseits nur um studentische Angelegenheiten ging, andererseits die Universität mit damals etwa 14.000 Studenten natürlich deutlich zu groß für eine intensive Beteiligung aller war, fand hier sinnvollerweise die Auslosung nur aus dem Kreis der Hochschulangehörigen statt.

Planungszelle  
zum Umgang mit  
Geflüchteten nötig

Eines der ganz dringenden Themen, das längst mit Planungszellen hätte bearbeitet werden müssen, ist die Flüchtlingssituation. Alle mediale Aufmerksamkeit und die vielen Diskussionen haben bisher nicht zu einvernehmlichem

Handeln geführt. In der öffentlichen Debatte gerät vieles durcheinander, völlig gegensätzliche Informationen werden verbreitet. So wird in Flüchtlingen einerseits die Lösung des deutschen Demografieproblems gesehen („endlich kommen junge Leute“), andererseits werden sie als reiner Kostenfaktor betrachtet. Dabei werden unter anderem völkerrechtliche Verpflichtungen („Asyl“) und wirtschaftliche Eigeninteressen durcheinander gebracht. Landtagswahlen werden als kleine Bundestagswahlen oder Volksabstimmungen zur Flüchtlingspolitik umgedeutet, obwohl Bund und Länder für unterschiedliche Aufgaben zuständig sind. Und hunderte oder tausende kluger Gedanken zu Asyl, Migration und Demografie finden überhaupt keinen Wirkungsort, weil sie nirgends zur Abstimmung stehen. Hier wäre ein Mix aus verschiedenen Bürgerbeteiligungsverfahren sinnvoll, bei dem am Ende alle wie auch immer gesammelten Ideen, Wünsche, Forderungen und Perspektiven in einem strukturierten Prozess von ausgelosten Bürgern begutachtet würden, um der Exekutive klare Handlungsempfehlungen zu geben.

Öffentliche  
Debatte um  
Flüchtlingspolitik

## Anwendungsbeispiel: Youth Citizens Jury

Auch für die gezielte Beteiligung Jugendlicher lässt sich das Losverfahren nutzen. Es bietet gegenüber klassischen Partizipationsformen wie dem Schüler- oder Jugendparlament zahlreiche Vorteile. Erprobt wurde dies in Modifikation des Planungszellenverfahrens als „Youth Citizens Jury“ vom Autor in den Jahren 2009 und 2010 in Bochum mit jeweils rund 25 ausgelosten Jugendlichen (Rieg 2013a). Nur Jugendliche auszulosen ist dann gerechtfertigt, wenn es entweder um Bereiche geht, die die Jugendlichen tatsächlich selbstständig regeln sollen oder wenn zu bestimmten Fragen explizit die Meinung der Jugendlichen gehört werden soll. Ein Beispiel war in Bochum die Alkoholprohibition: Sollte die Altersgrenze gesenkt, angehoben oder nicht verändert werden?

Losverfahren zur  
Jugendbeteiligung

Wie bei den meisten Auslosungen wurden die Jugendlichen mit dem Einladungsschreiben völlig unvorbereitet überrascht. In we-



Positive Resonanz  
und hohe  
Teilnahmequote

nigen Sätzen musste ihnen und ihren Eltern daher erklärt werden, was diese neue Form der Jugendbeteiligung sein und bringen soll und warum die Teilnahme der Ausgelosten wichtig ist – immerhin sollten sie fast eine Woche der Ferien dafür opfern. Die Rückmeldequote lag mit 27 % der angeschriebenen Jugendlichen (ohne Nachfassaktion) erstaunlich hoch, zumal wenn man aufgrund einzelner Rückmeldungen erahnt, wie viele Möglichkeiten es gibt, dass sich ein Jugendlicher gar nicht angesprochen fühlt oder von der Post nicht erreicht wird: Das beginnt bei Adressaten, deren Brief in der elterlichen Wohnung landet, während sie im Ausland studieren, in einer anderen Stadt eine Ausbildung machen oder gar keinen Kontakt mehr zu den Eltern haben. Daher war auch die Teilnahmequote von 9 %, bezogen auf die ursprünglich angeschriebenen Jugendlichen, erstaunlich hoch. Die Differenz zu den 27% Rückmeldungen wurde überwiegend terminlich begründet bspw. wegen eines geplanten Urlaubs, Praktikums, Ausbildungsbeginns, Ferienjobs oder Führerscheins (ausführlich in Rieg 2014a).

Hohe Qualität der  
Ergebnisse

Die beiden Modellprojekte haben gezeigt, dass Jugendliche sich auf einen so stark strukturierten Beratungsprozess einlassen und sehr detaillierte Ergebnisse zustande kommen. Die Jugendlichen arbeiten engagiert mit, obwohl es dafür weder Geld noch verbesserte Karrierechancen gibt. Zudem hatten die sie von Anfang an erstaunlich stark verinnerlicht, dass sie stellvertretend für die gesamte Jugend Bochums stehen.

Rezeption in Politik  
und Verwaltung

Eine weitere spannende Erkenntnis war, dass Politik und Verwaltung die „Youth Citizens Jury“ – obwohl ihnen bis dahin natürlich völlig unbekannt – sehr ernst genommen haben. So wurden alle Referentenwünsche erfüllt und zu einem Politikerhearing kamen alle angefragten Spitzenvertreter, die stellvertretende Präsidentin des Landtags NRW eingeschlossen.

Dies hat sicherlich dazu beigetragen, dass ausnahmslos alle Teilnehmer in der schriftlichen Abschlussbefragung angaben, jedem zu empfehlen, an einer „Youth Citizens Jury“ teilzunehmen, sollte das Los sie einmal dazu einladen. Mehr Zustimmung zu einem Betei-

ligungsverfahren kann man sich von den Betroffenen nicht wünschen.

## Perspektive gesellschaftliche Vielfalt

Wo die Zivilgesellschaft regulär als Ratgeber oder gar Kontrolleur zum Zuge kommt, wird gewöhnlich auf Institutionen als Entsender zurückgegriffen – also auf Verbände und Körperschaften. Ein bekanntes und wichtiges Beispiel dürften die Rundfunkräte sein. Über sie soll „die Allgemeinheit“ an der Kontrolle des öffentlich-rechtlichen Rundfunks beteiligt sein (ähnliche Gremien gibt es auch für den Privatfunk). Allerdings wird die „Allgemeinheit“ nur über sogenannte „gesellschaftlich relevante Gruppen“ vertreten, die meist dezidiert festgelegt sind. So bestimmt etwa der Rundfunkstaatsvertrag von Berlin und Brandenburg exakt, welche Gruppen die insgesamt 30 Mitglieder des Rundfunkrates stellen. Beispielsweise entsenden jeweils ein Mitglied die Evangelische Kirche der Region, die Katholische Kirche und die Jüdische Gemeinde (nicht aber die Muslime), der DGB, der Beamtenbund und die Akademie der Künste. Die Bevölkerung mit Migrationshintergrund wird ebenfalls durch ein Mitglied vertreten, ausgewählt von den Integrationsbeauftragten der Länder Berlin und Brandenburg.

Beispiel  
Rundfunkräte

Auf diese Art zusammengesetzte Gremien spiegeln vieles wider, aber nicht „die Allgemeinheit“. Hier kommen Funktionäre aus Verbänden und anderen Einrichtungen zusammen, überwiegend Akademiker, abhängig vom Wohl ihrer Entsendeorganisation.

Wer gesellschaftliche Vielfalt will, also echte Bürgerbeteiligung, der muss an dieser Stelle auf die Auslosung setzen. Gerade bei einem Radio- und Fernsehprogramm, das für alle da sein soll, wäre nichts näherliegender als das. Diesen Vorschlag habe ich schon einmal in einem Fachdienst unterbreitet (Rieg 2014b). Es war keine Überraschung, dass sich dazu keiner der derzeitigen Rundfunkräte geäußert hat, schließlich geht es dort um den Einfluss der Institutionen. Die Kirchen zum Beispiel wären wie alle Religionsgemeinschaften und Weltanschauungen bei einer Auslosung der Rundfunkrats-

Auslosung für echte  
Bürgerbeteiligung

Angemessene  
Vertretung aller  
Interessen

mitglieder aus der Gesamtbevölkerung (hier: aus dem Bereich des Sendegebiets, auch wenn der Begriff angesichts von Internetverbreitung anachronistisch ist) automatisch angemessen vertreten – über ihre Mitglieder, die proportional zum Anteil an der Bevölkerung statistisch vertreten wären. Allerdings wäre es – Beispiel RBB – äußerst unwahrscheinlich, dass ausgerechnet eine leitende Theologin ausgelost wird. Im 30-köpfigen RBB-Rundfunkrat aber ist sie vertreten und hat sogar den Vorsitz inne. Kirchen, Gewerkschaften, Naturschutzverbände – sie alle wären inhaltlich über ausgeloste Mitglieder vertreten, während es derzeit umgekehrt ist: die gesamte Bevölkerung wird über Funktionäre einzelner Spezialverbände vertreten.

Wenigstens ausprobieren könnte man eine demokratische Bürgerbeteiligung via Los einmal, parallel zu den etablierten Gremien. Kämen die „Los-Bürger“ dann zu anderen Beratungsergebnissen als ihre derzeitigen Lobbyvertreter, müssten sich beide Seiten Gedanken machen.

## Perspektive Gerechtigkeit

Beispiel  
Geschworene und  
Schöffen

Dass „Normalbürger“ hilfreich sein können, wenn es um Gerechtigkeit geht, ist kein neuer Gedanke. Hauptsächlich kennt man die echte Auslosung von den amerikanischen Geschworenengerichten, doch auch die Laienrichter in Deutschland, Schöffen genannt, sollen ganz normale Bürger in die Prozesse einbinden, über die am Ende „Im Namen des Volkes“ geurteilt wird.<sup>3</sup>

Unabhängig und  
unvoreingenommen

Ausgeloste Bürger, zumal wenn ihr Amt zeitlich strikt befristet ist (wie oben unter „Planungszelle“ begründet), stehen nicht nur für den unschönen Begriff des „gesunden Menschenverstands“ (was meint: ohne institutionellen oder fachlichen Tunnelblick), sie stehen vor allem für Unabhängigkeit. Da sie niemandem ihr Amt verdanken, sind sie niemandem zu Dank oder gar Gehorsam verpflichtet. Da wäre die Bearbeitung von Beschwerden gegen Beamte, insbesondere Polizisten, ein verdienstvolles Aufgabenfeld.

Derzeit sollen Behörden bei Beschwerden quasi gegen sich selbst ermitteln. Da verwundert es nicht, dass Strafanzeigen und Dienstaufsichtsbeschwerden oft gar nicht bearbeitet werden, Beweise verschwinden und Verfahren eingestellt werden (Drepper/Wermter 2015).

Eine „Bürger-Jury“ könnte hier für bessere Aufklärung sorgen und in der Folge dann auch wieder für mehr Vertrauen in die Arbeit der „Staatsgewalt“, die nach Art. 20 GG stets vom Volk ausgeht. Wie in den anderen Anwendungsfällen müssten die ausgelosten Bürger natürlich nicht selbst Ermittlungen führen, sie sollten stattdessen Ermittlungsschritte bewerten. Überzeugt die Begründung der Staatsanwaltschaft zur Einstellung eines Verfahrens? Müsste in einer Sache nicht wenigstens Anklage erhoben werden, damit ein Gericht in öffentlicher Verhandlung entscheiden kann? Wurde eine Dienstaufsichtsbeschwerde schnell und gründlich genug bearbeitet? Überzeugt uns Bürger die Beschwerde?

Beispiel  
„Bürger-Jury“

Wenn solche „Bürger-Jurys“ zur Polizeiarbeit ihre Beratungsergebnisse veröffentlichen, werden sie auch ohne formale Sanktionsmöglichkeiten, also rein beratend, Wirkung entfalten, gerade auch prophylaktisch. Natürlich müssten sie Zugang zu allen notwendigen Dokumenten haben und dabei von einem fachkundigen, aber eben nicht in die Institution eingebundenen Dienstleister unterstützt werden.

## **Perspektive „qualifizierte Meinungsumfrage“**

Während normale Meinungsumfragen oft unter dem Vorbehalt stehen, dass die telefonisch Befragten gar nicht viel Ahnung hätten von dem, wozu sie sich spontan und unvorbereitet äußern sollten, könnte man über die Auslosung von Bürgern qualifizierte Statements erhalten.

Weit weniger aufwendig als bei den oben genannten Anwendungsbeispielen könnten ausgeloste Bürger zu einem Entscheidungsthema fair informiert werden, um sie danach zu befragen oder abstimmen zu lassen. Natürlich gilt auch hier alles, was zum Sinn

Informationen  
bereitstellen

vertraulicher Kleingruppengespräche zu sagen ist. Werden also 500 Bürger ausgelost und in die Stadthalle eingeladen, um über einen neuen Werbeslogan des Stadtmarketings zu befinden, bleibt die Resonanz der übrigen Teilnehmer sicherlich nicht ohne Einfluss. Aber es wäre auf diese einfache Weise doch möglich, den Bürgern wesentlich mehr Informationen zum Entscheidungsthema zu geben, als dies bei einer klassischen Meinungsumfrage der Fall ist.

## Unterschiede zu „Zukunftsräten“

Im ersten Band des Kursbuchs haben Claus Leggewie und Patrizia Nanz „Zukunftsräte“ als „neue Form der demokratischen Teilhabe“ vorgestellt, inzwischen ist dazu auch ein Büchlein erschienen (Leggewie/Nanz 2016). Auch diese Zukunftsräte sollen in ihrer Zusammensetzung im Wesentlichen ausgelost werden. Sie sollen auf allen staatlichen und supranationalen Organisationsebenen zukunftsrelevante Fragen beraten. Der entscheidende Vorstoß der Autoren liegt darin, dass sie eine gesetzliche Verankerung dieser Zukunftsräte fordern und die Beratung durch die Zivilgesellschaft als „Vierte Gewalt“ im Staat sehen: neben Legislative (Parlament), Exekutive (Regierung und alle untergeordneten Behörden) und Judikative (Gerichtbarkeit) eben eine „Konsultative“.

Gesetzlich  
verankerte  
„Konsultative“

Das Buch von Nanz und Leggewie bekam direkt nach Erscheinen eine mediale Aufmerksamkeit, wie sie anderen Veröffentlichungen zum Thema nicht zuteil wird – was schön für die gute Idee ist, aber zugleich das Problem wirklicher Bürgerbeteiligung zeigt: Während etwa Joachim Sikora mit seinen Überlegungen zu einer Konsultative als Erster Staatsgewalt meines Wissens in den Medien „keinen Blumentopf“ gewinnen konnte und im Buch von Leggewie und Nanz nur eine Fußnote bekam, räumt der öffentlich-rechtliche Rundfunk zwei Professoren sofort Interviewzeit ein. Genau diese Dominanz des Establishments will die Auslosung brechen. Die Bürger allein bewerten am Ende, was sie überzeugt und sie lassen sich dabei nach allen Erfahrungen relativ wenig von Titeln, Ämtern oder Kleidungsstilen beeinflussen.

Auslosung gegen  
Dominanz des  
Establishments

Nanz und Leggewie sehen in ihrem Modell vor, dass sich (ausgeloste) Mitglieder eines Zukunftsrates qualifizieren können für die Mitgliedschaft in einem Zukunftsrat auf der nächst höheren Ebene. Diesem – im Buch nicht im Detail erläuterten – Vorschlag möchte ich deutlich widersprechen. So hilfreich die Einführung von Zukunftsräten zur Beratung politischer Gremien wäre, so kontraproduktiv werden sie sein, wenn in ihnen Posten zu vergeben sind und sich Mitglieder als Elite verstehen. Die Mischung von ausgelosten Bürgern einerseits und Funktionären andererseits in einem Gremium ist völlig kontraproduktiv, weil es alle Stärken des „Normalbürgers“ zunichte macht. Allerdings gibt es in diese Richtung erschreckend oft Vorschläge aus Politikwissenschaft und Soziologie etwa der Art, einige Parlamentssitze nicht an Parteivertreter, sondern an ausgeloste Bürger zu vergeben, beispielsweise proportional zum Nichtwähleranteil.

Keine Vermischung  
mit Funktionären

Ebenso deutlich muss ich dem Vorschlag einer mehrjährigen Amtszeit der Zukunftsräte widersprechen. Auch damit würde alles, was das Losverfahren zu bieten hat, zunichte gemacht. Ausgeloste Bürger als Mini-Populus, als repräsentative Vertretung des Volkes, „funktionieren“ nur, solange sie sich noch als genau diejenigen fühlen, die sie vor der Auslosung waren. Wenn sie sich erst an Tagungen in teuren Hotels gewöhnt haben, an Begegnungen mit der „High Society“, an Gespräche mit Prominenten, dann haben sie sich verändert. Wenn sie erleben, wie wichtig sie von Berufspolitikern und Lobbyisten genommen und deshalb hofiert werden, dann sind sie nicht mehr die Bürger, die sie vor ihrer Auslosung waren, sondern eben auch Funktionäre, denen Aufmerksamkeit nur aufgrund ihrer Rolle geschenkt wird, die sie plötzlich spielen.

## Fazit

Die Auslosung von Bürgern kann sehr geeignet sein, um die Zivilgesellschaft an Beratungen und Entscheidungen zu beteiligen. Mitunter wird man fragen dürfen, warum sie nur beteiligt werden und nicht selbst direkt entscheiden (so z. B. Guerrero 2014; Reybrouck 2016). Das Votum einer kleinen, ausgelosten Bürgergruppe,

die ein Thema intensiv beraten hat, wird in den meisten Fällen viel näher an dem sein, was gesellschaftlich gewollt ist, als eine reine Meinungsumfrage, wie sie tagtäglich von vielen Instituten durchgeführt und von den Medien verbreitet wird.

Allerdings sind bei Bürgerbeteiligung via Los einige Verfahrensregeln strikt zu beachten, um die arglosen Bürger nicht zu Feigenblättern der Politik zu machen.

Eine per Los gebildete „Bürgerjury“ muss einen klaren Gutachterauftrag haben, den sie in kurzer Zeit erledigen kann, sie braucht professionelle, aber staatsferne Unterstützung, um ausgewogen urteilen zu können. Es darf keine Verlängerung des Mandats geben und keinen Karriereschub für (ehemalige) Mitglieder.

## Literatur

Bach, Nicolas (2014): Kriterien für eine erfolgreiche Beteiligung Jugendlicher in Schülerplanungsstellen – Evaluation des ersten Bochumer Jugendforums. In: Dienel et al. (Hrsg.): Die Qualität von Bürgerbeteiligungsverfahren – Evaluation und Sicherung von Standards am Beispiel von Planungsstellen und Bürgergutachten, oekom verlag, München, 369-384.

Buchstein, Hubertus (2009): Demokratie und Lotterie – Das Los als politisches Entscheidungsinstrument von der Antike bis zur EU. Campus-Verlag, Frankfurt/New York.

Dienel, Hans-Liudger/Franzl, Kerstin (2014): Handbuch Planungsstellen und Bürgergutachten. In: Dienel et al. (Hrsg.): Die Qualität von Bürgerbeteiligungsverfahren – Evaluation und Sicherung von Standards am Beispiel von Planungsstellen und Bürgergutachten, oekom verlag, München, 423-458.

Dienel, Hans-Liudger/Vergne, Antoine/Franzl, Kerstin/Fuhrmann, Raban/Lietzmann, Hans (Hrsg.) (2014): Die Qualität von Bürgerbeteiligungsverfahren – Evaluation und Sicherung von Standards am Beispiel von Planungsstellen und Bürgergutachten, oekom verlag, München.

Dienel, Peter (2002): Die Planungsstelle. Der Bürger als Chance. 5. Aufl., Westdeutscher Verlag, Wiesbaden.

Drepper, Daniel/Wermter, Benedict (2015): Polizisten nur selten vor Gericht – Gegen verdächtige Polizeibeamte ermitteln ihre Kollegen. Selbst die UNO kritisiert Deutschland dafür. Online unter: <https://correctiv.org/blog/2015/08/20/polizei-ohne-kontrolle/> [10.08.2016].

Guerrero, Alexander A. (2014): Against Elections – The Lottocratic Alternative. In: Philosophy and Public Affairs, Bd. 42, 135-178.

Leggewie, Claus/Patrizia Nanz 2016: Die Konsultative – Mehr Demokratie durch Bürgerbeteiligung; Wagenbach, Berlin.

Reybrouck, David Van (2016): Gegen Wahlen – Warum Abstimmen nicht demokratisch ist, Wallstein Verlag, Göttingen.

Rieg, Timo (2013a): Youth Citizens Jury. Erfahrungen mit einem neuen Modell für Jugendpartizipation. In: deutsche jugend, Bd. 6, 245-253.

Rieg, Timo (2013b): Demokratie für Deutschland – Von unwählbaren Parteien und einer echten Alternative. Berliner Konsortium, Berlin.

Rieg, Timo (2014a): Planungszellen mit Jugendlichen als Youth Citizens Jurys. In: Dienel et al. (Hrsg.): Die Qualität von Bürgerbeteiligungsverfahren – Evaluation und Sicherung von Standards am Beispiel von Planungszellen und Bürgergutachten, oekom verlag, München, 357-368.

Rieg, Timo (2014b): Stellvertreter für alle – Ein neues Verfahren für die Besetzung der Rundfunkgremien. In: epd Medien, Bd. 39, 3-5.

## Anmerkungen

1 Zu Details des Beratungsverfahrens siehe: Dienel, Hans-Liudger/Franzl, Kerstin (2014): Handbuch Planungszellen und Bürgergutachten. In: Dienel et al. (Hrsg.): Die Qualität von Bürgerbeteiligungsverfahren – Evaluation und Sicherung von Standards am Beispiel von Planungszellen und Bürgergutachten, oekom verlag, München, 423-458.

2 Siehe dazu: [www.planungszelle.de](http://www.planungszelle.de).

3 Siehe zur Historie des Losverfahrens: Buchstein, Hubertus (2009): Demokratie und Lotterie – Das Los als politisches Entscheidungsinstrument von der Antike bis zur EU. Campus-Verlag, Frankfurt/New York.



## Direkte Demokratie und Bürgerbeteiligung – die ‚Alternative für Deutschland‘ auf dem Prüfstand

*Die ‚Alternative für Deutschland‘ (AfD) möchte die direkte Demokratie nach dem Modell der Schweiz in Deutschland einführen. Als Partei in einer repräsentativen Demokratie gerät sie damit jedoch in ein Dilemma. Sie muss die oberste Forderung nach direkter Demokratie mit ihrer eigenen Positionierung zu bestimmten Themen in Einklang bringen. Die Reaktion der AfD auf diesen Konflikt ruft nicht nur Widersprüche hervor, sondern lässt sie auch als populistische Partei erscheinen. Direkte Demokratie wäre dann nicht das Ziel, sondern bloßes Mittel zum Zweck.*

### Einleitung

Betrachtet man die derzeitige politische Landschaft in Deutschland, so fällt eine Partei besonders auf, an der sich seit geraumer Zeit die Geister scheiden. Die Rede ist von der 2013 als Euro-kritische Partei gegründeten ‚Alternative für Deutschland‘ (AfD), die nach und nach auch andere Themen wie den politischen Umgang mit dem Islam oder die Migrationspolitik in den Fokus rückte.

Während sich aber die verschiedenen Fl gel unterschiedlich stark mit den politischen Inhalten befassen, eint sie vor allem die Kritik an der sogenannten ‚politischen Elite‘. Die Anklage lautet: Die etablierten Parteien – von manchen AfD-PolitikerInnen ‚Altparteien‘ genannt – stellen dem Bürger keine Alternativen mehr zur Verfügung. Alle ziehen nur an einem Strang; alle behaupten im Grunde das Gleiche. Deswegen ist der Name ‚Alternative für Deutschland‘ Programm. Die Partei möchte dem Bürger eine Alternative zur eta-

Kritik an etablierten  
Parteien

blierten Politik bieten und sie stärker in politische Entscheidungsprozesse einbinden.

Doch diese ‚Alternative‘ ist nicht nur inhaltlich gemeint. Auch das politische System Deutschlands in seiner derzeitigen Ausgestaltung der repräsentativen Demokratie hat die AfD im Visier. Denn während doch eigentlich das Volk regieren und „[d]er Staat [...] für den Bürger [...], nicht der Bürger für den Staat“ (Alternative für Deutschland 2016: 9) da sein solle, seien die wahren Mächtigen „eine politische Klasse von Berufspolitikern“ (Alternative für Deutschland 2016: 8), denen es nur um ihr Wohl gehe. Diese BerufspolitikerInnen, so die AfD, würden nicht nur den Deutschen Bundestag beherrschen, sondern auch die Europäische Union für ihre Zwecke instrumentalisieren. Die ‚Diktatur aus Brüssel‘ würde damit die lokalen demokratischen Strukturen entmachten. Das Volk hingegen, der eigentliche Souverän, habe kein nennenswertes Mitspracherecht mehr. Mit diesen Ansichten steht die AfD in Europa nicht alleine da. Sie lässt sich in eine gesamteuropäische Entwicklung einordnen, in denen Parteien wie etwa Front National in Frankreich, Podemos in Spanien, UKIP in Großbritannien oder die Schweizerische Volkspartei machtpolitischen Aufschwung erfahren.

Kritik am  
politischen System

Die AfD entwickelt im Grundsatzprogramm 2016 aus ihrer Sicht zu der derzeitigen Politik einen Gegenentwurf, der dem Volk die Möglichkeit geben soll, wieder der Souverän seines Staates zu werden: Sie fordert direkte Demokratie nach dem Modell der Schweiz. Den BürgerInnen sollen so ihre angeblich verlorengegangenen Rechte wieder zurückerstattet werden. Zugleich soll eine ‚Entmachtung der politischen Elite‘ stattfinden und die ‚Altparteien‘ zu einer Rückkehr zu volksnaher Politik gezwungen werden. Ist die AfD also sowas wie der ‚Robin Hood‘ unter den Parteien? Gibt sie den BürgerInnen die Macht zurück, die einst ihnen gehörte und die die ‚korrupten Eliten‘ gestohlen haben, um ihre eigenen Interessen durchzusetzen?

Forderung nach  
direkter Demokratie

Zumindest inszeniert sie sich als solche. Bei der Wahl zum Europaparlament 2014, nur ein Jahr nach der Gründung der AfD, bekam sie 7,1 % der Stimmen und zog damit erfolgreich ins Parlament ein. Auf den Wahlplakaten war zu lesen: „Alle Macht geht vom Volke aus. Wann bei uns?“, „Die Schweiz ist für Volksentscheide. Wir auch!“ oder „Volksabstimmung über EU-Dekrete!“. Zwei Jahre später bekam die AfD Sachsen-Anhalt 24,3 % der Stimmen auf der Landtagswahl und wurde damit zweitstärkste Kraft. Auf dem Deckblatt des Wahlprogrammes steht oben: „Die Stimme der Bürger – unser Programm!“ und unten in roter Schrift vom AfD-Blau abgesetzt „Wir für unsere Heimat.“

## Der Volkswille und das Schweizer Modell

Vorwurf:  
Missachtung des  
Volkswillens

Die AfD propagiert, dass die PolitikerInnen derzeit nicht nach dem Volkswillen handeln, den die AfD als einheitlichen Willen betrachtet und vertreten will. Während Angela Merkel beispielsweise mit dem ‚Ja, wir schaffen das‘ zur Flüchtlingssituation eine – gemäß ihrer grundgesetzlich gesicherten Richtlinienkompetenz – bestimmte politische Linie vorgibt, ist die AfD der Ansicht, dass diese Linie komplett an diesem Willen des Volkes vorbeigeht. Doch welche Möglichkeit kann es geben, der angeblichen ‚Willkür der Politik‘ einen Riegel vorzuschieben und dem ‚Volkswillen Gehör zu verschaffen‘?

Volk als letzte  
Legislative

Die BürgerInnen müssen nach Meinung der AfD nicht nur an der politischen Willensbildung beteiligt werden. Sie geht noch einen Schritt weiter: Das Volk soll über alles entscheiden, was den Staat Deutschland betrifft. Das beginnt bei der Kommunalpolitik und endet auf der EU-Ebene. Die letzte legislative Instanz soll das Volk sein.

Insofern erscheint die direkte Demokratie, die die AfD fordert, zunächst als eine besondere Form der Bürgerbeteiligung. Denn während unter Bürgerbeteiligung generell alle Formate fallen, die die BürgerInnen in die politische Willensbildung einbeziehen, meint direkte Demokratie, im Sinne des theoretischen Idealtyps, die un-

mittelbare Herrschaft des Volkes. Nun wäre es von den BürgerInnen etwas viel verlangt, bei jedem Gesetzesentwurf zur Wahl gehen zu müssen. Denn gute politische Entscheidungen können nur dann getroffen werden, wenn man ausreichend informiert ist und das Für und Wider einer Entscheidung hinreichend abgewogen hat. Die AfD fordert für Deutschland aber auf den ersten Blick keine idealtypische direkte Demokratie, sondern direkte Demokratie nach dem ‚Schweizer Modell‘. Betrachtet man dieses – in einem föderalistischen Staat mit teilsouveränen Kantonen gewachsene – Modell, so ist dort das repräsentative System nicht gänzlich suspendiert, sondern dient als Ergänzung zu direktdemokratischen Elementen. Es gibt einen Bundesrat als exekutives Organ und eine Gewaltenteilung, über die die BürgerInnen zuvor abgestimmt haben. Die Repräsentanten sind so der verlängerte Arm des Volkswillens. Sie führen nicht nur die Entscheidungen durch, sondern verfassen auch Gesetzesentwürfe und entscheiden eigenständig über bestimmte Gesetze, die, in Übereinkunft mit dem Volk, nicht zur Abstimmung vorgelegt werden (müssen). Das hat zur Folge, dass Repräsentanten eher dazu geneigt sind, auch Kompromisse zur Vermeidung unnötiger Volksentscheide einzugehen.

Schweizer Modell

Insgesamt erscheint die Forderung, eine direkte Demokratie „nach dem Schweizer Modell“ (Alternative für Deutschland 2016: 9) in Deutschland zu etablieren, als irreführend. Denn ein näherer Blick in das Grundsatzprogramm der AfD offenbart, dass die Partei keineswegs – wie sie angibt – eine simple Übernahme des ‚Schweizer Modells‘ fordert. Sie übernimmt vielmehr nur einige direktdemokratische Aspekte der Verfassung der Schweiz und fordert deren Umsetzung in Deutschland. Dabei bleibt einerseits unklar, inwieweit die AfD die bereits bestehenden direktdemokratischen Möglichkeiten des deutschen Staates überhaupt berücksichtigt. Andererseits gab es für die Mütter und Väter der deutschen Verfassung gute historische Gründe, Deutschland auf einem repräsentativen und nicht auf einem direktdemokratischen Modell aufzubauen. Und auch, wenn die staatliche Situation heute eine andere ist und Deutschland eine stabile Demokratie aufweist, sind Verfassungen

Irreführende  
Forderung der AfD

und ihre Staaten ja nicht nur theoretische Gebilde, sondern auch historisch gewachsene Wirklichkeit. Die Vorstellung, ein System durch ein anderes einfach ersetzen zu können, auch und gerade durch Implementierung nur einzelner Elemente, zeugt nicht von einer differenzierten Auseinandersetzung mit solchen und ähnlichen Problemen. Vielmehr scheint dahinter die Auffassung zu stehen, dass jede Forderung sinnvoll und dringlich wird, solange man sie nur damit erklärt, sie sei der Wille des Volkes. Es lohnt sich also, die Forderung der AfD nach direkter Demokratie etwas näher in Augenschein zu nehmen.

## Direkte Demokratie bei der AfD

Inhalte des  
Grundsatz-  
programms

Das seit Juli 2016 vorliegende Grundsatzprogramm der AfD trägt den Titel „Programm für Deutschland.“ Bereits im ersten Kapitel geht es um „Demokratie und Grundwerte“. Unter dieser Überschrift wird das Thema eingeführt, was für die AfD „nicht verhandelbarer Inhalt jeglicher Koalitionsvereinbarungen“ ist: „Die Einführung von Volksabstimmungen nach Schweizer Modell“ (Alternative für Deutschland 2016: 9).

Obligatorische  
Referenden

Im Programm werden zwei Formen von Referenden unterschieden, also Volksabstimmungen, die neu eingeführt werden sollen. Obligatorisch sollen demnach Referenden sein, wenn es um Änderungsvorhaben im Grundgesetz und im Völkerrecht geht: „Ohne Zustimmung des Volkes darf das Grundgesetz nicht geändert und kein bedeutsamer völkerrechtlicher Vertrag geschlossen werden“ (ebd.). Unklar ist an dieser Stelle, welche Verträge im Völkerrecht als bedeutsam verstanden werden und welche nicht. Auch von wem bestimmt wird, was bedeutsam ist, bleibt unklar. Vom Volk? Das würde in einen Regress führen. Oder von der AfD? Dann fragt sich aber, mit welcher Berechtigung. Müsste nicht auch hier das Volk stets jede Bestimmung von ‚bedeutsam‘ absegnen? Deutlich wird dagegen die Begründung für die obligatorischen Referenden im Bereich des Völkerrechts. Dadurch soll die „Abgabe nationaler Souveränität an die EU und ander[e] international[e] Organisationen über die Köpfe der Bürger hinweg“ (ebd.) verhindert werden.

Das steht allerdings bereits der gegenwärtigen Verfassung entgegen. Denn im Grundgesetz wird in Artikel 23 Absatz 1 die Verwirklichung eines vereinten Europas zum Staatsziel erklärt, inklusive der Möglichkeit zur Übertragung von Hoheitsrechten.

Zu den obligatorischen Referenden sollen optionale hinzukommen. Diese sollen sowohl „präventiv mäßigend auf das Parlament [einwirken]“ (ebd.), als auch dem Volk das Recht geben, aktiv Abstimmungsthemen vorschlagen zu können: „Das Volk muss das Recht haben, auch initiativ über Änderungen der Verfassung selbst zu beschließen“ (ebd.). Diese zwei Seiten der Medaille optionaler Volksabstimmungen finden sich auch im Landesparteiprogramm der AfD Sachsen-Anhalt wieder. Mit Volksbegehren sollen Gesetzesentwürfe überprüft werden, „die von Parlamenten verabschiedet werden sollen“. Volksinitiativen hingegen sollen einen Raum für „Gesetzesvorschläge aus der Mitte des Volkes“ (AfD Sachsen-Anhalt 2016: 60) schaffen.

Optionale  
Referenden

Mit dem zweiten Punkt erhebt das Volk den Anspruch, Judikative und Legislative – rechtssprechende und gesetzgebende Gewalt – auf sich allein vereinen und als alleiniges Exekutivorgan in letzter Instanz innen- und außenpolitische Richtlinien festlegen zu können. Die Gewaltenteilung wird dadurch faktisch aufgehoben.

Aufhebung der  
Gewaltenteilung

Eine ganz ähnliche Struktur hat das in der Europawahl von der AfD geforderte ‚Bürger-Veto‘. Einerseits soll damit „eine EU-Gesetzgebung in dem jeweiligen Mitgliedsstaat blockiert werden können“. Andererseits sollen die BürgerInnen „aktiv und selbstbestimmt über die wichtigen Entscheidungen der EU“ (Alternative für Deutschland 2014: 10) abstimmen können. Es soll also nicht nur über Vorliegendes abgestimmt werden, sondern auch eine Rahmensetzung und Themenauswahl erfolgen, die festlegen, worüber überhaupt innerhalb der EU verhandelt werden kann.

Bürger-Veto

Die AfD fordert also zwei Arten von Volksabstimmungen:

Zwei Arten von  
Volksabstimmungen

- Für Änderungen im Grundgesetz und die Schließung bedeutsamer völkerrechtlicher Verträge soll es obligatorische

Referenden geben. Ohne Referendum, keine Grundgesetzänderung und keine völkerrechtliche Vertragsschließung von bedeutsamen Inhalt. Unklar bleibt, was ‚bedeutsam‘ bedeuten soll und wer genau festlegt, was wann bedeutsam ist. Außerdem soll die letzte Entscheidung über die gemeinsame Verfassung abhängig gemacht werden von dem Ergebnis von Referenden. Damit wären z. B. innerhalb kurzer Zeit Verfassungsänderungen in jede Richtung möglich, auch gegen die ‚Ewigkeitsklausel‘ in Art. 79 Abs. 3 des Grundgesetzes. Denn auch das Bundesverfassungsgericht stünde nach den von der AfD geforderten Änderungen unter der Autorität des Volkswillens.

- Neben diesen beiden obligatorischen Abstimmungsbereichen sollen die BürgerInnen aber auch bei allen anderen Themen potentiell immer mitreden können. Daher fordert die AfD zusätzlich zu den obligatorischen auch noch optionale Referenden. Ihnen ist besonders, dass sowohl über bestehende bzw. vorgeschlagene Gesetze abgestimmt werden kann, als auch über vom Volk vorgeschlagene Themen, die bis dato nicht im Blick der politischen Entscheidung standen. Um eine optionale Abstimmung in Gang zu bringen, haben die BürgerInnen das Recht, initiativ zu handeln – in Form von Bürgerinitiativen, zur Einbringung neuer bestimmter (Gesetzes-)Ideen oder in Form von Bürgerbegehren, um über bereits vorhandene Gesetzesentwürfe zu entscheiden. Zudem täuscht ‚optional‘ über den Charakter der damit verbundenen Möglichkeit hinweg. Denn faktisch bedeutet es, dass das Volk jederzeit in die laufenden legislativen Prozesse eingreifen kann.

## **Ein Alleinstellungsmerkmal der AfD?**

Im Grundsatzprogramm macht die AfD klar: kein Koalitionsvertrag ohne die Einführung direktdemokratischer Instrumente. Björn Höcke, Sprecher der AfD Thüringen, und die Parteivorsitzende Frauke Petry gehen in ihren öffentlichen Auftritten fast gebetsmühlenar-

tig darauf ein, dass direkte Demokratie der einzige Ausweg sei, das völlig am Wählerwillen vorbeigehende politische System zu retten. Im Mai 2015 organisierte die AfD sogar einen „Demokratie-Kongress“ in Dresden zum Thema „Wieviel direkte Demokratie brauchen wir?“. Auf dem 5. Bundesparteitag der AfD, auf dem sie den Leitentwurf für das Grundsatzprogramm beschloss, sagte Petry zudem, dass die Forderung nach direkter Demokratie ein Alleinstellungsmerkmal der AfD sei. Doch ist dem wirklich so?

Direkte Demokratie  
zur Systemrettung

Der Verein ‚Mehr Demokratie e.V.‘ hat sich die Mühe gemacht, die Parteipositionen und Gesetzesentwürfe hinsichtlich der Forderung nach direkter Demokratie auf Bundesebene in einer Tabelle darzustellen. Das Ergebnis spricht für sich: „Seit 1990 gab es im Bundestag 14 Vorstöße (von Bündnis90/Die Grünen, Linkspartei/PDS, SPD und FDP), um die direkte Demokratie bundesweit einzuführen. [...] Alle etablierten Parteien bis auf die CDU haben eigene Positionen zur direkten Demokratie“, die sich in den Partei- und Wahlprogrammen wiederfinden lassen. Ein Alleinstellungsmerkmal der AfD ist direkte Demokratie also eindeutig nicht (Mehr Demokratie e.V. 2016).

Parteien-  
übergreifende  
Zustimmung zu  
Direkter Demokratie

Was aber ein besonderes Merkmal der AfD ist, ist die Priorisierung, die sie direkter Demokratie einräumt. Für keine andere Partei ist die Einführung direktdemokratischer Elemente Bedingung einer möglichen Beteiligung an der nächsten Regierungskoalition. Sie geht weit über das hinaus, was von anderen Parteien gefordert wird. Direkte Demokratie scheint so die politische Kernforderung der AfD zu sein, die ein Gutteil ihrer politischen Botschaft transportiert.

Direkte Demokratie  
als Kernforderung

## Das Dilemma der AfD

Diese Forderung nach direkter Demokratie, der Alleinvertretungsanspruch für diese Position, bringt die AfD nun in ein Dilemma. Denn wer direktdemokratische Entscheidungsmöglichkeit fordert, aber gleichzeitig als eine Partei in einer repräsentativen Demokratie gewählt werden will, muss zwei Positionen gegeneinander



Zwang zur  
Positionsabwägung

abwägen. Je weiter sich die Partei inhaltlich positioniert, desto weniger Entscheidung gesteht sie den BürgerInnen zu und desto unglaublicher wird sie, wenn sie sich als Alleinvertreter direktdemokratischer Forderungen versteht; je weniger sie sich inhaltlich äußert, desto unklarer ist ihr Profil als Partei in einer repräsentativen Demokratie.

Es gibt zwei Möglichkeiten für die Partei, diesen Konflikt aufzulösen. Entweder sie macht klar, dass die eigene Position nur Vorschlagscharakter hat – und daher nicht schon für die BürgerInnen gelten muss – und dass es das Hauptziel ist, den BürgerInnen die Wahlentscheidung zu ermöglichen. Die Inhalte könnten dann später, per Volksabstimmung, bestimmt werden. Das wäre eine Betonung der Ermöglichung der Wahl für das Volk. Zugleich macht man die eigene ‚Partei‘ damit aber zur inhaltsleeren Projektionsfläche. Oder man geht davon aus, dass der eigene Standpunkt von vornherein mit dem Willen des Volkes übereinstimmt. Die Partei identifiziert sich dann mit dem Volk. Aus dieser Perspektive betrachtet, ist es natürlich sinnvoll, als Partei Bürgerentscheide zu fordern, denn die Partei geht davon aus, dass das Volk sowieso in ihrem Sinne entscheiden wird.

Identifikation oder  
Ermöglichung

Oft hält die AfD das Dilemma in genau dieser Spannung aufrecht und überlässt ihre Auflösung den WählerInnen. Der in Sachsen-Anhalt verwendete Ausspruch „Die Stimme der Bürger – unser Programm!“ kann durchaus zweideutig gelesen werden. Entweder ist das Programm die Stimme der BürgerInnen (Identifikation) oder das Programm fordert, dass die Stimme der BürgerInnen gehört wird (Ermöglichung). Ein anderes Beispiel ist im Europaprogramm zu finden. Dort steht: „Die AfD setzt sich für mehr direkte Demokratie und eine stärkere Beteiligung der Bürger an wichtigen Entscheidungen ein. Hätte man die Einführung des Euro damals auch den deutschen Wählern zur Entscheidung vorgelegt, stünde Europa heute besser da“ (AfD 2014: 9). Offen lässt die AfD an dieser Stelle, warum Europa dann besser dastünde. ‚Weil sich Deutschland dagegen entschieden hätte und der Euro nie Währung geworden wäre‘ ist die konsequente Folgerung aus dem Gesagten in Verbindung mit

Sprachliche  
Offenheit als  
Methode

dem Standpunkt der AfD bezüglich der Währungsunion, aber – und das ist wichtig – das wird gerade nicht gesagt. Genauso gut könne Europa also auch besser dastehen, allein dadurch, dass über den Euro abgestimmt wurde. Das Vertrauen der BürgerInnen hätte dadurch wiedergewonnen werden können. Auch das könnte also ein möglicher Grund sein. Weder die eine noch die andere Begründung sind implizite Voraussetzungen des Gesagten und schon gar nicht selbst konkret so Gesagtes. Es ist ein ‚Hinzudenkenkönnen‘, ein ‚Du weißt schon, was ich meine‘, das man, wenn man darauf angesprochen wird, auch leugnen kann: ‚Das habe ich so nie gesagt!‘

Solche andeutungsweise formulierten Behauptungen und Aussagen führen also nicht weiter. Um der Spur nachzugehen und herauszufinden, wie die AfD das Dilemma auflösen möchte, müssen weitere Stellen aus dem Grundsatzprogramm herangezogen werden, die inhaltliche Positionierungen der AfD mit der Forderung nach Volksentscheiden verbinden.

Es gibt zunächst einige Anhaltspunkte dafür, dass sich die AfD im ersteren Sinne positioniert und die eigene Stellung vom Willen des Volkes abgrenzt. Dazu gehören Themen wie beispielsweise ‚Fracking‘ oder der ‚Standort von Windkraftträdern‘, anhand derer trotz eigener Position deutlich wird, dass im Endeffekt die dort lebende Bevölkerung selbst darüber entscheiden soll. Ähnliches gilt für die Ablehnung einer „gemeinsame[n] Außen- und Sicherheitspolitik der EU [...] [sowie] einen gemeinsamen Europäischen Auswärtigen Dienst“ (AfD 2016: 18). Dies wäre eine Änderung der völkerrechtlichen Verträge, über die es dann ein Volksentscheid geben müsse.

Vieles spricht jedoch eher dafür, dass die AfD ihre eigene Position mit dem identifiziert, was das Volk will. Das beginnt ganz grundlegend damit, dass sie davon ausgeht, dass die BürgerInnen mit der derzeitigen Politik unzufrieden seien und die PolitikerInnen nicht ‚im Sinne des Volkes‘ regieren würden. Die AfD sei demnach die einzige Partei, die den wahren Volkswillen kenne und sie sei es auch, die wisse, wann man nicht in seinem Sinne regiere. Ein inhaltliches Beispiel dafür wäre die Forderung im Grundsatzpro-

Textanalyse  
zur Positions-  
bestimmung der  
AfD

Kenntnis des  
Volkswillens?

Gleichsetzung von  
AfD-Forderungen  
und Bürgerwillen

gramm nach dem Austritt aus der Währungsunion Euro. Konkret steht dort: „Wir fordern, das Experiment EURO geordnet zu beenden. Sollte sich der Bundestag dieser Forderung nicht anschließen, muss über den Verbleib Deutschlands im Währungsverbund eine Volksabstimmung durchgeführt werden“ (AfD 2016: 18). Diese Forderung bedeutet umgekehrt, dass, wenn sich der Bundestag dieser Forderung anschließen würde, es keiner Volksabstimmung zum Euro mehr bedürfe. Dies verstößt gegen die priorisierte direktdemokratische Abstimmung im Bereich Völkerrecht. Vielleicht aber sieht die AfD im Euro nicht mehr als eine finanzielle Frage, denn „Abstimmungsfragen finanzieller Art“ sind zwar „ausdrücklich erlaubt“, aber eben nur optional. Eindeutiger verhalten sich AfD-PolitikerInnen dazu außerhalb offizieller Dokumente wie dem Grundsatzprogramm. Gerade in sozialen Netzwerken sorgen Abgeordnete wie Gauland, Poggenburg oder von Storch immer wieder für einen Eklat – ganz unabhängig von der Frage, ob es eine bewusste Grenzüberschreitung ist und wozu sie dienen soll. Eindrucksvoll beweist Beatrix von Storch am 18. Juli 2016 auf ihrer Facebookseite, dass zumindest sie ganz gewiss der Meinung ist, dass die Position der AfD mit dem Volkswillen identisch ist. Sie schreibt: „Wenn wir Volksentscheide hätten, wären unsere Grenzen längst geschützt (und zwar durch uns und nicht durch einen türkischen Despoten), gäbe es den Euro noch so, wie vereinbart (jeder zahlt seine Schulden selbst), wäre jede Anwendung der Scharia längst verboten und die Türkei-EU-Beitrittsverhandlungen wären nie aufgenommen worden.“ Mal ganz davon abgesehen, dass von Storch in jeder Hinsicht davon auszugehen scheint, dass das Gegenteil derzeit nicht der Fall sei (die Grenzen nicht geschützt sind etc.), nimmt sie andersherum eben auch an, dass das Volk im Sinne der AfD-Forderungen entscheiden würde. „Wenn wir Volksentscheide hätten“ – so beginnt das Posting und es endet mit ganz konkreten Aussagen, durch die von Storch dem Volk die Entscheidung eigentlich schon abgenommen hat.

## Der Populismus-Vorwurf

Deutlich werden sollte, dass diese Zuschreibung aus der von der AfD priorisierten Forderung nach direkter Demokratie innerhalb einer Wahl in einem repräsentativen System folgt: Entweder sie identifiziert ihren Willen mit dem des Volkes oder sie steht als inhaltsleere Partei zur Wahl. Denn wenn man sie wählt, das Volk aber letztendlich darüber zu entscheiden hat, welche Gesetze in Kraft treten und welche nicht, dann ist kein Inhalt sicher, für den die AfD steht. Wenn sich die AfD als die Partei versteht, die weiß, was der Volkswille ist, wenn sie sich als das ‚Sprachrohr des Volkes‘ versteht und damit ihre eigenen Ansichten mit denen des Volkes gleichsetzt, wird sie als populistische Partei bezeichnet. Das ist nicht das einzige Merkmal von Populisten, aber ein ganz zentrales. Denn Populisten nutzen das Volk als Argument und Mittel zum Zweck, um ihre eigenen Interessen durchzusetzen. Sie geben sich Inhalte, die vor allem den Sinn haben, möglichst viele Menschen auf sie zu vereinen.

Volkswillen als  
Mittel zum Zweck

Unabhängig davon, wie die AfD das Dilemma lösen will, ist also ihre Ausgangsposition eine dezidiert populistische. Denn im Grundsatzzprogramm wird deutlich, dass die AfD den anderen Parteien, insbesondere den Regierungsparteien, und sogar dem derzeitigen politischen System den Kampf angesagt hat. Sie vermittelt den Eindruck, als führe sie den Kampf für das Volk: ‚Wir hier unten gegen die da oben‘ – das ist die klassische Strategie populistischer Parteien. Dazu kommen Sekundärmerkmale des Populismus wie z. B. einfache Antworten auf komplexe Fragen. Die Flüchtlingspolitik ließe sich lösen, indem man die Grenzen schließt oder im Notfall schnell schließen könnte (AfD 2016: 27); die Finanzkrisen abwenden, wenn man den Euro abschafft (AfD 2016: 18); der Klimawandel stoppen, wenn man einfach nichts tut, denn es gehe laut AfD Baden-Württemberg um eine „unbelegte Klimaschädlichkeit des anthropogenen CO<sub>2</sub>“ (AfD Baden-Württemberg 2016: 48). Außerdem versteht sie sich als „Partei des gesunden Menschenverstan-

Populistische  
Ausgangsposition

Einfache Antworten  
auf komplexe  
Fragen

des“ (AfD 2016: 10). Eine für den Populismus ganz typische Berufung auf common sense.

Umgang mit  
der AfD?

In Medien und Politik gab es daher Diskussionen darüber, wie man mit der AfD als populistische Partei umgehen soll: Ignorieren oder diskutieren, ernstnehmen oder belächeln, Aufmerksamkeit entziehen oder berichten, nur darstellen, sachlich kritisieren oder die Rhetorik dekonstruieren? Die ausweglose Situation wurde schnell erkennbar: Gibt man der AfD die Möglichkeit, sich zu äußern, bietet man ihr eine Plattform für populistische Inszenierungen; ignoriert oder verneint man sie gar, so stellen sie sich als Opfer einer Medienmaschinerie dar: Sie werden, so die Selbstdarstellung, nur deshalb isoliert, weil sie den ‚Mut zur Wahrheit‘ haben.

Mit einer weiteren Perspektive müssen wir uns noch beschäftigen. Gleichgültig für welche Auflösung des Dilemmas sich die AfD entscheidet: Der Forderung nach direkter Demokratie tut das auf den ersten Blick keinen Abbruch. Denn wenn die AfD erst einmal in der Regierungskoalition direktdemokratische Verfahren durchgesetzt hat, wird sich der Wille des Volkes ganz unabhängig von der AfD zeigen, oder etwa nicht? Soll die Forderung nach direkter Demokratie falsch sein, nur weil eine populistische Partei sie äußert? Und da sie an erster Stelle steht, die höchste Priorität besitzt: Kann es dann nicht egal sein, was sie sonst für inhaltliche Vorstellungen vertritt? Macht es nicht vielleicht sogar Sinn, AfD zu wählen, wenn man für den Euro und die EU, wenn man gegen den legalen Erwerb und Besitz von Waffen für jeden Bürger bzw. jede Bürgerin ist und wenn man die gegenwärtige Energiepolitik befürwortet? Andersherum gefragt: Wenn die AfD das Volk nur als Mittel zum Zweck einsetzen will, um ihre Interessen durchzubringen – inwieweit kann direkte Demokratie ihr dabei helfen?

## **Populismus und direkte Demokratie**

Unreflektiert wurde bisher von dem Volkswillen gesprochen, der sich entweder von den Interessen der AfD unterscheidet oder mit ihnen identisch ist. Das Sprechen von einem Volkswillen impliziert,

dass der Wille des Volkes einheitlich ist. Das ist in einer pluralistischen Gesellschaft natürlich unmöglich. Die BürgerInnen werden nie alle einer Meinung sein, nie ein und dieselbe Position vertreten. Daher verkommt der Begriff des Volkswillens zum Mehrheitswillen. Damit ist das klassische Problem direkter Demokratien verbunden: Der Wille der Vielen unterdrückt den Willen der Wenigen. Die Mehrheit regiert über die Minderheit.

Dominanz des  
Mehrheitswillen  
und  
Minderheitenschutz

Strukturell eng damit verbunden ist beispielsweise auch die Befürwortung der AfD der ‚Nichtbeistandsklausel‘, durch die jedes Land auf EU-Ebene oder jedes Land auf Bundesebene für sein eigenes Handeln so zur Verantwortung gezogen wird, dass es nicht von der nächsthöheren Instanz gerettet wird. Dahinter steckt die Vorstellung, dass jeder (oder jedes Land, jedes Bundesland) gleich ist und die gleichen Möglichkeiten hat. Die Nichtbeistandsklausel soll daher den Wettbewerb unter den (Bundes-)Ländern fördern. So eine Vorstellung ist blind für die Tatsache, dass die Startbedingungen eben nicht immer dieselben sind und sein können. Das gilt auch für Menschen, die aufgrund von anderen Startbedingungen andere Interessen haben können als die von der AfD angeblich oder tatsächlich vertretene Mehrheit und die deswegen nicht benachteiligt werden dürfen.

Nicht zuletzt sollte ein Punkt beachtet werden, der auf den Erfahrungen in der Schweiz beruht. Tatsächlich ist dort die Wahlbeteiligung bei solchen Volksabstimmungen nicht sonderlich hoch. Mit 63,1 % gab es im Februar 2016 die höchste Wahlbeteiligung seit 1992. Die durchschnittliche Wahlbeteiligung von 2000 bis 2015 liegt bei 45,03 %. Den Volkswillen macht somit weniger als die Hälfte des Volkes aus.

Volkswille als Mehrheitswille der WählerInnen allein ist aber noch kein Garant dafür, dass direkte Demokratie populistischen Parteien hilft. Vielmehr muss die populistische Intention durch bestimmte Momente vermittelt werden. Diese Momente der Beeinflussbarkeit bei direktdemokratischen Verfahren sind folgende:

- Es beginnt bereits bei der Formulierung der Frage für die Volksabstimmung. Denn es macht einen großen Unterschied, ob man beispielsweise fragt, ob Deutschland aus der EU austreten oder ob Deutschland die EU z. B. dazu auffordern sollte, dieses oder jenes Gesetz zu ändern. Im ersten Fall ist die Entscheidung radikaler und die Abstimmung folgenreicher. Insofern gilt, dass die Partei, die die Volksabstimmung (bei optionalen Abstimmungen) zu einem Thema einleitet, den Rahmen für die Abstimmung und seine Hinsicht vorgibt.
- Der Abstimmungsfrage kann die Wählerschaft dann zustimmen oder sie ablehnen. Diese Entweder/Oder-Entscheidung wird oft dem komplexen Sachverhalt nicht gerecht. Aber anders als in der repräsentativen Demokratie kann weder über die Formulierung der Frage noch über mögliche Kompromisse diskutiert werden. Entweder das eine oder das andere. Es gibt keine Mittelwege. Deswegen erscheinen einfache Lösungen dann auch attraktiver, denn man muss ja auch eine einfache Antwort finden.
- Um den eigentlich komplexen Sachverhalt zu durchschauen, müsste jeder Bürger und jede Bürgerin Experte für die jeweilige Frage werden, über die er oder sie abstimmt. Aus Gründen des Zeitmangels und des Interesses ist das allerdings kaum vorstellbar. Wenn die BürgerInnen die Komplexität aber nicht so verstehen können, wie es der Thematik angemessen wäre, machen einfache Antworten für sie automatisch mehr Sinn.
- Außerdem sind Fragen, die die BürgerInnen beschäftigen und über die sie abstimmen (wollen), auch immer emotional steuerbar. WählerInnen lassen sich eben nicht nur von Fakten und Argumenten leiten, sondern auch von Narrativen, Schlagzeilen sowie -bildern und damit kurzfristigen Stimmungsdarstellungen. Die Emotionalisierung der Abstimmungsfrage kann Populisten dabei helfen, ‚Stimmung‘ zu machen.

Direkte Demokratie kann also von Populisten missbraucht werden. Es gibt auch andere Probleme, die aus direkten Abstimmungen resultieren können, wenn sie nicht reflektiert und ggf. gelöst werden. Zum einen wäre da die Frage nach der Verantwortung. Eine gewählte Partei muss Verantwortung für ihr Handeln und ihre Entscheidungen übernehmen. Geschieht dies nicht zur Zufriedenheit der Bevölkerung, wird die Partei abgewählt. Aber wenn die Verantwortung direkt in den Händen der WählerInnen liegt, dann sind sie die Verantwortlichen. Anders als Parteien kann man das Volk aber nicht abwählen. Ein weiteres Problem ist, dass Volksentscheide mit hohem bürokratischen Aufwand verbunden und daher teuer sein können und lange dauern. Entscheidungen, bei denen schnelles Handeln gefragt ist, sind daher für Volksabstimmungen eher ungeeignet.

Verantwortungsfrage

Monetärer und  
bürokratischer  
Aufwand

## **Ist die AfD eine Partei der Bürgerbeteiligung?**

Wenn eine Bürgerbeteiligungspartei die Aufgabe hat, den BürgerInnen die Entscheidungsgewalt und Verantwortung über potentiell alle Fragen des Staates, des Landes und der Kommune zu übergeben, sodass sie mit den Konsequenzen selbst zurechtkommen müssen, dann lautet die Antwort: Ja, die AfD ist eine Bürgerbeteiligungspartei.

Sieht man sich aber die Gefahren an, die bei direktdemokratischen Abstimmungen lauern und die populistische Parteien für ihre Zwecke missbrauchen können, dann rücken weitere Fragen in den Fokus: Wenn es der Partei wirklich um Bürgerbeteiligung ginge, wieso plädiert sie dann nicht für mehr verbindliche Beteiligungsgremien? Nanz/Leggewie (2016) haben dazu unlängst das Konzept einer Konsultative formuliert, bei dem institutionalisierte Strukturen den BürgerInnen entscheidungsrelevante Konsultation und Beratung ermöglichen sollen. Aber selbst, wenn der AfD diese Variante zu wenig faktische Entscheidungsgewalt für die BürgerInnen bereithielte, warum will sie unbedingt Volksabstimmungen nach dem Schweizer Modell einführen? Warum schlägt sie kein eigenes Modell vor, keine an Deutschland angepasste Variante?

Skepsis und offene  
Fragen



Diese Fragen lassen skeptisch werden. Denn vielleicht geht es der AfD doch nicht darum, dem Volk eine Stimme zu geben. Vielleicht wollen eher sie die Stimme des Volkes werden. Und das wäre sicher alles andere als ‚Bürgerbeteiligung‘.

## Literatur

Alternative für Deutschland (2016): Programm für Deutschland. Das Grundsatzprogramm der Alternative für Deutschland, beschlossen auf dem Bundesparteitag in Stuttgart am 30.04./01.05.2016, online unter: [https://www.alternativefuer.de/wp-content/uploads/sites/7/2016/05/2016-06-27\\_afd-grundsatzprogramm\\_web-version.pdf](https://www.alternativefuer.de/wp-content/uploads/sites/7/2016/05/2016-06-27_afd-grundsatzprogramm_web-version.pdf) [31.07.2016].

Alternative für Deutschland (2014): Mut zu Deutschland. Für ein Europa der Vielfalt, Programm der Alternative für Deutschland für die Wahl zum Europäischen Parlament am 25.Mai 2014. online unter: <https://www.alternativefuer.de/wp-content/uploads/sites/7/2014/03/Europaprogramm-der-AfD.pdf> [31.07.2016].

Alternative für Deutschland Sachsen-Anhalt (2016): Wahlprogramm zur Landtagswahl am 13.März 2016. Online unter: [http://www.sachsen-anhalt-waehlt.de/fileadmin/LTW2016/Wahlprogramme/wahlprogramm\\_afd.pdf](http://www.sachsen-anhalt-waehlt.de/fileadmin/LTW2016/Wahlprogramme/wahlprogramm_afd.pdf) [31.07.2016].

Alternative für Deutschland Baden-Württemberg (2016): Landtagswahlprogramm 2016 der AfD Baden-Württemberg. Online unter: [http://www.alternativefuer-bw.de/wp-content/uploads/Landtagswahlprogramm\\_AfD\\_2016.pdf](http://www.alternativefuer-bw.de/wp-content/uploads/Landtagswahlprogramm_AfD_2016.pdf) [31.07.2016].

Marti, Simon (2014): Volksentscheide. Der Traum aller Populisten. In: Cicero, Magazin für politische Kultur, online unter: <http://www.cicero.de/berliner-republik/direkte-demokratie-alternative-volksentscheid/57581> [31.07.2016].

Mehr Demokratie e.V. (2016): Direkte Demokratie ist kein AfD-Alleinstellungsmerkmal, online unter: [https://www.mehr-demokratie.de/dd\\_parteipositionen.html](https://www.mehr-demokratie.de/dd_parteipositionen.html) [31.07.2016].

Müller, Jan-Werner (2015): Was ist Populismus? Ein Essay, Berlin.

Nanz, Patricia/Leggewie, Claus (2016): Die Konsultative. Mehr Demokratie durch Bürgerbeteiligung, Berlin.

Priester, Karin (2007): Populismus. Historische und aktuelle Erscheinungsformen. Frankfurt/New York.

Schröder, Richard (2016): Die bessere Demokratie. In: Frankfurter Allgemeine Zeitung, online unter: <http://www.faz.net/aktuell/politik/mehr-demokratie-wagen-14320801.html> [31.07.2016].

Tocqueville, Alexis de (1986): Über die Demokratie in Amerika. Leipzig.

## VI. Kommunale Beteiligungskultur

Prof. Dr. Elisabeth Leicht-Eckardt, Marcia Bielkine,  
Daniel Janko, Daniel Jeschke, Prof. Dr. Kathrin Kiehl,  
Prof. Dirk Manzke

### Urbane Interventionen – Impulse für lebenswerte Stadträume in Osnabrück

*Im interdisziplinären Forschungsprojekt „Urbane Interventionen“ erforscht die Hochschule Osnabrück in Kooperation mit der Stadt Osnabrück, lokal aktiven Vereinen und Organisationen neue Ansätze bürgergetragener Stadtentwicklung. Basierend auf den Ergebnissen von Stadtteilwerkstätten als kurzfristige „Interventionen“ werden zusammen mit den Stadtteilm BewohnerInnen durch niederschwellige Projekte Impulse für positives Kommunizieren und Handeln im Stadtteil gesetzt.*

#### Ausgangssituation

In der Stadtentwicklung hat sich im noch jungen 21. Jahrhundert ein Haltungswandel vollzogen. Statt wie bisher möglichst alle Aktivitäten in der Stadt zu regulieren, wird mehr auf die Stärkung und Freisetzung der Selbstorganisationskräfte und des kreativen Potenzials der Stadtgesellschaft gesetzt (vgl. Haury et al. 2015). In einer aktivierenden Stadtentwicklung rücken neben Politik und Verwaltung auf der einen Seite sowie privaten und privatwirtschaftlichen Stadtmachern auf der anderen Seite neue impulsgebende Akteursgruppen als stadtgestaltende Kraft in den Blick: der kreative berufliche Nachwuchs, urbane Aktivisten und Hochschulen können zum Motor einer aktiven Stadtentwicklung werden (Below/Schmidt 2015).

Freisetzung der  
Selbstorganisations-  
kräfte

Bisher gängige Top-down-Strategien weichen nun zunehmend informellen Konzepten: Improvisation, Aneignung, Zwischennutzung, Prozesshaftigkeit und Teilhabe sind Themen zeitgenössischer Stadtentwicklungsprojekte und Forschungsprogramme. Im Sinne des „Tactical Urbanism“-Ansatzes von Lydon et al. (2012) wird dabei von Anfang an auf Bürgerbeteiligung gesetzt. So entstehen vielerorts Experimentierfelder für Selbstorganisation und Wohnumfeldgestaltung. Diese können als neue Freiräume in direkter Reaktion auf einen weitestgehend geregelten und teilweise reglementierten öffentlichen Raum und als Erfahrungs- und Lernorte für subsistenzbezogene Tätigkeiten verstanden werden. In Anlehnung an den Begriff der performativen Beteiligung (Mackrodt et al. 2013) kommt dabei ein neues Verständnis von Partizipation zum Tragen, welches den Menschen in den Mittelpunkt stellt. Im Unterschied zu klassischen Beteiligungsverfahren, die auf die Abfrage von Interessen und argumentativen Austausch zielen, werden BürgerInnen hier aktiv in den Gestaltungsprozess einbezogen und bekommen Möglichkeitsräume angeboten, im eigenen Umfeld selbst wirksam zu werden.

Selbstorganisierte Projekte haben nach ersten Momenten der Ermutigung oft finanzielle oder organisatorische Probleme. Sie funktionieren vielfach nicht auf Dauer und scheitern an ihrer Verstetigung. Die bei Projekten im öffentlichen Raum genutzten Freiflächen sind nicht immer geeignet für die darauf stattfindenden Aktivitäten, wie etwa das Anpflanzen von Lebensmitteln im Rahmen von Urban Gardening. Ältere Menschen verfügen häufig über vergessene Kompetenzen und Fähigkeiten, die man aktiv in gemeinschaftliche Projekte einbeziehen sollte. Für solche selbstorganisierten Prozesse ist deshalb eine interdisziplinäre wissenschaftliche und umsetzungsorientierte Begleitung sinnvoll. Dabei sollten Selbstverwirklichungs- und Sozial-Ansätze aus unterschiedlichen Bereichen verknüpft werden. So könnten auch entstandene Konkurrenzsituationen bei der Flächennutzung einvernehmlich gelöst werden.

## Projekthintergrund

2014 wurde an der Fakultät Agrarwissenschaften und Landschaftsarchitektur der interdisziplinäre Binnenforschungsschwerpunkt „Zukunft Lebensraum Stadt“ mit elf Professuren etabliert, die sich aus unterschiedlicher Fachperspektive in wechselnden Teams mit den Potenzialen urbaner Agrikultur für eine nachhaltige Entwicklung der Stadt beschäftigen (Binnenforschungsschwerpunkt 2016). Eines der entstandenen Impulse dieser nach außen strahlenden Zusammenarbeit ist das laufende Projekt „Urbane Interventionen: Impulse für lebenswerte Stadträume in Osnabrück“, das für zweieinhalb Jahre vom Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit als Pilotprojekt der „Nationalen Stadtentwicklungspolitik (NSP)“ gefördert wird. Expertinnen und Experten für Städtebau, Stadtentwicklung, Vegetationsökologie und Haushaltswissenschaft/Wohnökologie fanden diskursiv zusammen, um in den Osnabrücker Stadtteilen Haste und Wüste Menschen anzuregen und zu motivieren, ihr eigenes Umfeld selbstbestimmt und aktiv zu gestalten.

Interdisziplinärer  
Forschungs-  
schwerpunkt

Der Stadtteil Haste liegt am nördlichen Stadtrand von Osnabrück. Das ehemalige Dorf wurde 1940 eingemeindet und ist heute durch Großwohnsiedlungen sowie kleinere Ein- und Mehrfamilienhäuser geprägt. Im Stadtteil befinden sich entsprechend Kindertagesstätten und Schuleinrichtungen. In Haste wohnen viele Menschen mit Migrationshintergrund, insbesondere mit polnischen oder russlanddeutschen Wurzeln, sowie seit einigen Jahren syrische Flüchtlingsfamilien. Vereinzelt finden sich alte Bauernhöfe mit angrenzenden landwirtschaftlichen Nutzflächen. Auf dem Gelände der Nackten Mühle, einer mittelalterlichen Wassermühle, existiert ein ökologisch-technischer Lernort. Im westlichen Teil befinden sich Industrie- und Gewerbegebiete. Durch das Nettetal, ein belebtes Naherholungsgebiet, wird Haste von den angrenzenden Stadtteilen Sonnenhügel (südlich) und Dodesheide (südöstlich) differenziert. Im Stadtteil besteht ein traditionsreiches Vereinsleben, das sich selbst durch seinen aktiven „Runden Tisch“ vernetzt. Bürgerinnen

Stadtteil-  
beschreibung Haste

und Bürger wünschen vielfach eine bessere Zusammenführung bestehender Initiativen und Aktivitäten mit den angrenzenden Stadtteilen. So ist etwa die Nachbarschaftshilfe Haste, Dodesheide und Sonnenhügel ausgeweitet worden.

Stadtteil-  
beschreibung  
Wüste

Die Wüste ist der größte Stadtteil Osnabrücks und liegt im Südwesten. Es gibt teilweise in Blockrandbebauung errichtete Reihen-, Ein- und Mehrfamilienhäuser, nur wenige Geschäfte, Kindertagesstätten, Schulen und Sportstätten, zwei Kleingartenanlagen und inzwischen keine größeren Industrieansiedlungen mehr. Im Jahr 1829 entstand aus einem Wassergraben durch Grundwasserabsenkung und Anpflanzungen der Pappelgraben, ein ortsprägendes technisches Bauwerk, das immer wieder umgebaut wurde. Zwei künstlich angelegte Regenrückhaltebecken gelten in der Bevölkerung als naturnah gestaltete „Seen“. Sie prägen die Atmosphäre des Stadtteils. In der Wüste wohnen soziale Gruppen, die nach neuen Handlungsmöglichkeiten im Stadtteil suchen. Es gibt ein lebendiges Vereinsleben. Vor allem der Verein „Wüsteninitiative e.V.“ ist gut im Stadtteil vernetzt. Seit 2012 existiert das Stadtteilmagazin „Wüstenwind“, welches der Verein ehrenamtlich unterstützt und an alle Haushalte des Stadtteils verteilt. Der Verein betreibt einen Bürgertreff als generationenübergreifenden Treffpunkt, an dem auch der professionelle stadtteilorientierte Pflegedienst Wüstenwerk stationiert ist.

Diese Osnabrücker Stadtteile wurden ausgewählt, weil sie sich hinsichtlich ihrer Entwicklung und heutigen Struktur deutlich voneinander unterscheiden und damit interessante Ausgangspunkte bieten für die Erprobung verschiedener Methoden zur Verstetigung und weiteren Aktivierung der Stadtteilbevölkerung.

## **Zielsetzung**

Das Projekt „Urbane Interventionen: Impulse für lebenswerte Stadträume in Osnabrück“ möchte Bewohnerinnen und Bewohner in den Osnabrücker Stadtteilen Haste und Wüste unterstützen und befähigen, die Entwicklung ihres Umfeldes aktiv und dauerhaft

mitzugestalten, um damit ihre Identität im und die Identifikation mit dem Stadtteil zu stärken.

Befähigung  
zur aktiven  
Mitgestaltung

Mit dem Projekt soll in den ausgewählten Osnabrücker Stadtteilen ein Beitrag geleistet werden zur:

- Inklusion unterschiedlicher, bisher nicht im Stadtteil verankerter Gruppen
- Stärkung der Verantwortungsübernahme für das und der Identifikation mit dem Stadtteil
- Findung einer eigenen sozialen und kulturellen Identität
- Aktivierung älterer Menschen zur Gestaltung ihres Lebensumfeldes
- Entfaltung einer sozial grundierten, l(i)ebenswerten Atmosphäre.

## Methodik

Das Projekt „Urbane Interventionen“ nutzt niedrigschwellige Methoden, um eine bürgergetragene Stadtentwicklung in den Stadtteilen Haste und Wüste anzustoßen. Statt komplexer Beteiligungs- und Planungsverfahren werden praktische Verbesserungen im Stadtteil im Maßstab 1 zu 1 aufgegriffen, angeregt, schließlich erprobt und begleitend verstetigt. Dabei kommen Methoden des „tactical urbanism“ zur Anwendung, mit denen relativ einfach l(i)ebenswerte bewohnernahe Identifikationsorte geschaffen werden können (vgl. Lydon et al. 2012; Lydon/Garcia 2015). Das Projekt arbeitet zunächst mit einer ergebnisoffenen, prozesshaften Arbeitsweise und sucht Ideen, die aus der Bürgerschaft kommen. Im gesamten Prozess wird auf das Geschick, die Erfahrungen und das Wissen der Bewohnerinnen und Bewohner selbst zurückgegriffen. Die fachwissenschaftliche Begleitung durch das Projektteam der Hochschule Osnabrück garantiert eine sinnstiftende Auswahl der Ideen, den systematischen Vergleich der Aktivitäten für die unterschiedlichen Zielgruppen, die gestalterische Qualität der Ergebnisse sowie

Bürgergetragene  
Stadtentwicklung

„tactical urbanism“

deren Aufbereitung zu Handlungsempfehlungen im Hinblick auf die Übertragbarkeit auf andere Städte.

Identifizierung  
der Kooperations-  
partner

Zur Erreichung der Ziele wurden für das Projekt Kooperationspartner identifiziert und eingebunden. Im Stadtteil Haste sind dies das bestehende Mehrgenerationenhaus unter Leitung der Katholischen Familienbildungsstätte Osnabrück e.V. und der ökologisch-technische Lernort „Nackte Mühle“ der Lega S Jugendhilfe gGmbH. Der Bürgerverein Wüsteninitiative – Verein zur Förderung des Bürgertreffs Wüste e. V. ist Partner im Stadtteil Wüste. Übergreifend für beide Stadtteile eingebunden ist TOP.OS – Verein für Neue Kunst e.V. Die Stadt Osnabrück unterstützt das Vorhaben mit den Fachbereichen „Umwelt und Klimaschutz“, „Kultur“ sowie dem Osnabrücker ServiceBetrieb (OSB).

Projektorganisation

Die Organisation des Projekts erfolgt über regelmäßige Treffen des Projektteams mit den Kooperationspartnern, eine gemeinsame Auftakt- und Abschlussveranstaltung sowie verschiedene getrennte, aber auch gemeinsame Interventionen in den Stadtteilen. Die Stadt stellt Informationen und Plangrundlagen der Stadtteile bereit und unterstützt bei der Flächensuche, Genehmigungen, Versicherungen und Nutzungsverträgen. Das Projekt „Urbane Interventionen“ stellt letztlich einen würdigen Baustein zur Unterstützung der strategischen Ziele der Stadt Osnabrück in Hinblick auf eine sozial- und umweltgerechte Stadtentwicklung dar (Stadt Osnabrück 2015). Es war eingebunden in das Osnabrücker Kulturjahr 2015 mit dem thematischen Schwerpunkt „Wir sind im Garten“ und erreichte auch auf diese Weise von Beginn an die Öffentlichkeit.

Ablauf in drei  
Phasen

Nach gemeinsamer Abstimmung mit den Kooperationspartnern wurde das Projekt „Urbane Interventionen“ für die zweieinhalbjährige Laufzeit in drei Phasen gegliedert (Abb. 1).

Den entscheidenden Ausgangspunkt in der ersten Projektphase (2015) bildeten die Stadtteilwerkstätten. Deren Ideen und ausgewählte Ergebnisse werden in der zweiten Phase gemeinsam mit den Bürgern umgesetzt. Als Plattform dafür dienen regelmäßig stattfindende Stadtteilgespräche. Dabei werden zwei Kategorien

unterschieden: Aktivierungsprojekte sind größere Vorhaben, die einen höheren Arbeitsaufwand mit sich bringen und eine stärkere Unterstützung durch die Hochschule Osnabrück erfordern. Mikroprojekte laufen dagegen als kleinere bauliche Interventionen, Vernetzungsansätze oder kulturelle Veranstaltungen mit, bei denen die organisatorische Verantwortung eher bei den Stadtteilbewohnerinnen und -bewohnern liegt. Zur Visualisierung des jeweiligen Arbeitsstandes innerhalb eines Projektes wird ein Ideenrad genutzt, das an die Methode Dragon Dreaming angelehnt ist (vgl. Dragon Dreaming 2015).

Aktivierungs- und  
Mikroprojekte

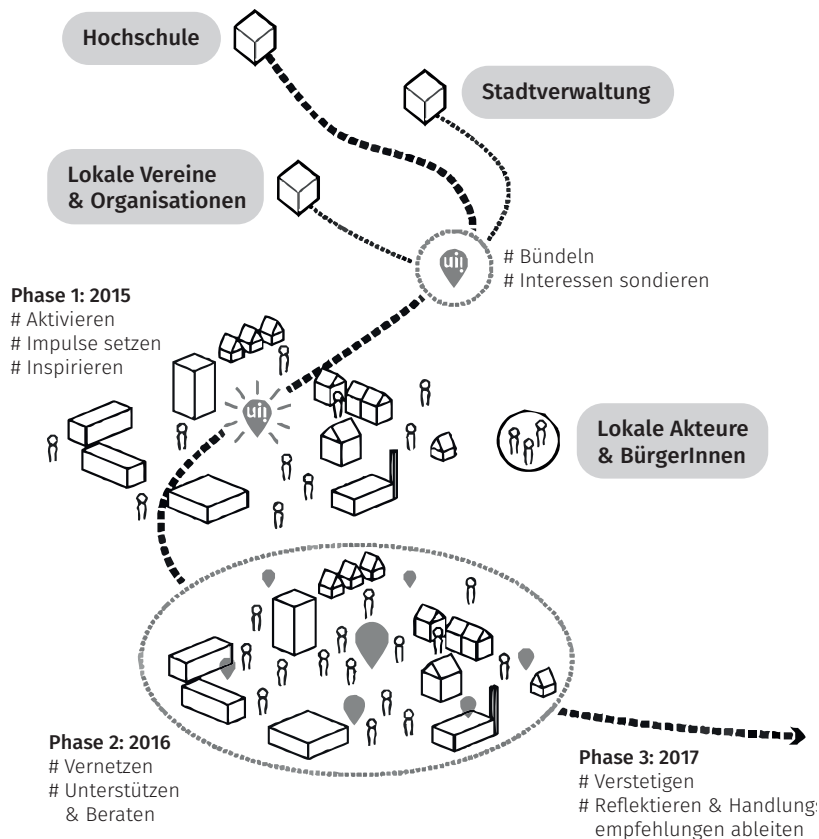


Abbildung 1: Urbane Interventionen – Projekttablauf (Janko et al. 2016)



## Durchführung des Projekts „Urbane Interventionen“

Im ersten Schritt wurde in den Osnabrücker Stadtteilen Haste und Wüste jeweils eine öffentlichkeitswirksame Stadtteilwerkstatt durchgeführt, die vom Projektteam und den Kooperationspartnern vorbereitet worden waren. Dabei konnte wirksam auf die bestehenden Vereinsstrukturen zurückgegriffen werden.

Methode  
„Stadtteilwerkstatt“

Die „Stadtteilwerkstatt“ wird im Projekt „Urbane Interventionen“ definiert als temporärer Begegnungs- und Handlungsort im öffentlichen Raum, der in das Umfeld ausstrahlt, überraschende Begegnungen ermöglicht und Entwicklungsprozesse anstößt. Ideen werden dokumentiert und gemeinsam ausgewertet, um herauszufinden, was im Stadtteil für künftige Aktivierungs- und Mikroprojekte abgeleitet werden kann.

Eine Woche lang wurde während der Stadtteilwerkstatt jeweils ein zentraler Begegnungs- und Handlungsraum geschaffen und mit Aktionen belebt, um Interessen zu sammeln, Fragen aufzuwerfen, zu inspirieren, zu vernetzen, zu diskutieren und zu feiern. Dabei konnten bestehende Initiativen, Vereine und Bürgerinnen und Bürger ihre Ideen einbringen: Alles, was ein lebendiges Miteinander fördert, war denkbar.<sup>1</sup>

Als Ort für die Stadtteilwerkstatt Haste wurde vom 8. bis 15. Juli 2015 der Eberleplatz wegen seiner zentralen Lage mit Einkaufsmöglichkeiten und Laufpublikum ausgewählt. Die Kooperations-



Abbildung 2: Einladung zur Stadtteilwerkstatt Haste Projekts (Janko et al. 2016)



Abbildung 3: Platz vor der Stadtteilwerkstatt Haste mit selbst gebauten Sitzelementen  
(Foto: Urbane Interventionen)

partner Mehrgenerationenhaus, LegaS (Nackte Mühle) und der Stadttteiltreff Haste sind von dort aus fußläufig erreichbar. Nach der Eröffnungsveranstaltung mit allen Partnern, Vertretern aus Politik und Verwaltung sowie Bürgerinnen und Bürgern gab es in Haste ein einwöchiges Veranstaltungsprogramm (z. B. Bauworkshops, Stadttteilspaziergänge, Gesprächsrunden, Kinoabend, Kochaktion, Picknick) und eine Abschlussveranstaltung, auf der die eingegangenen Ideen diskutiert und sortiert wurden (s. u.). Die Stadttteilgrafik (Abb. 2) wurde genutzt, um für die Stadttteilwerkstatt im Internet und in den sozialen Medien zu werben. Sie gibt einen Eindruck zum städtebaulichen Gefüge des Stadttteils, soll aber auch Menschen inspirieren, ihr Umfeld mitzugestalten. Das Projektteam „Urbane Interventionen“ war auch beim traditionellen jährlichen Stadttteilstfest Haste mit einem Stand vertreten, das im Juli 2015 auf dem nahegelegenen Kirchplatz veranstaltet wurde. So konnte zusätzlich für eine aktive Beteiligung der Bevölkerung in der Stadttteilwerkstatt geworben werden.

Während in Haste ein leer stehendes Geschäft und der davor liegende Platz für die Stadttteilwerkstatt zur Verfügung standen (siehe

Ablauf der  
Stadttteilwerkstatt in  
Haste

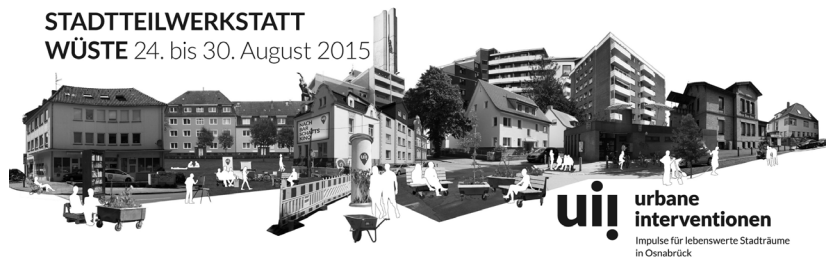


Abbildung 4: Einladung zur Stadtteilwerkstatt Wüste (Janko et al. 2016)

Stadtteilwerkstatt in  
Wüste

Abb. 3), fand die Stadtteilwerkstatt Wüste vom 24. bis 30. August 2015 im Freien statt. Da keine geeigneten Leerstände als Räumlichkeiten zur Verfügung standen, wurde ein Wohnwagen gemietet und aufgestellt, der sich als ein öffentlich sehr wirksamer Anlaufpunkt erwies.

Wohnwagen als  
Veranstaltungsort

Der Wohnwagen „in der Wüste“ in zentraler und öffentlicher Lage mit einigen nahegelegenen Geschäften zog am Hoffmeyerplatz viele Interessierte an, auch für diese Stadtteilwerkstatt war – wie in Haste – mit Flyern und über das Internet sowie die Lokalpresse geworben worden (vgl. Abb. 4).

Vor dem Wohnwagen der Stadtteilwerkstatt Wüste waren Plakatstände aufgebaut, die Beteiligungsmöglichkeiten für Besucherinnen und Besucher boten: Beispielsweise konnte – wie bei der Stadtteilwerkstatt in Haste auch – auf einer großen Tafel eingezeichnet oder mit Klebezetteln markiert werden, wo Veränderungs- und Bereicherungspotenzial im Stadtteil besteht (s. Abb. 5 links). Hierzu konnten Gäste der Stadtteilwerkstatt auch auf vorgefertigten Karten im Postkartenformat Ihre Ideen zu den konkreten Orten auf die Stadtteilabbildung pinnen.

Auf einer öffentlichen Pinnwand wurden auch die Ideen von Besucherinnen und Besuchern gesammelt, für die es keine konkrete Verortung im Stadtteil gab. Besucherinnen und Besucher hatten in beiden Stadtteilen die Möglichkeit, auf einem dafür gestalteten Flyer Ideen zu notieren und diese in Ideenboxen in ausgewählten

Geschäften im Stadtteil einzuwerfen oder bei der Stadtteilwerkstatt abzugeben. Weiterhin konnten über den Blog sowie über die E-Mail-Adresse Anregungen eingereicht werden.

Die Stadtteilwerkstätten brachten zahlreiche Anregungen aus der Bürgerschaft, um lokale Problemfelder zu identifizieren und in bürgergetragener Weise anzunehmen und zu entwickeln. Eine öffentliche Abschlussveranstaltung bot in beiden Stadtteilwerkstätten dem Projektteam Gelegenheit, die zahlreich eingegangenen Ideen zu präsentieren und mit engagierten Bewohnerinnen und Bewohnern, Vertretungen von lokalen Vereinen und Organisationen sowie der Stadt Osnabrück zu diskutieren und zu ordnen (s. Abb. 5 rechts).

Output der  
Stadtteilwerkstätten

Eine trennscharfe Kategorisierung der Ideen war nicht immer möglich. Viele der eingebrachten Vorschläge kamen von unterschiedlichen Zielgruppen und boten Anknüpfungspunkte zu mehreren Themenfeldern. Dennoch wurden vom Projektteam „Urbane Interventionen“ vier verschiedene Kategorien festgelegt, um eine bessere Übersicht über die Vielfalt der Ideen zu erlangen und diese gezielt diskutieren zu können:

Kategorisierung der  
Ideen

- Bauliche/gärtnerische Interventionen: Diese Kategorie umfasst gärtnerische Interventionen oder bauliche Eingriffe, die



Abbildung 5: (links:) Vergrößerte Abbildung des Stadtteils, (rechts:) Kategorisierung der bei der Stadtteilwerkstatt Haste eingegangenen Ideen (Fotos: Team Urbane Interventionen)

zum Teil von temporärer oder auch dauerhafter Natur sind. Ein Hauptkriterium für diese Kategorie waren Projektvorschläge, die mit geringem Finanzmitteleinsatz und durch aktive Mitwirkung der Bürgerschaft umsetzbar sind.

- Organisatorische/vernetzende Ideen: Viele Ideen waren darauf angelegt, Räume und Möglichkeiten zum Austausch und Kennenlernen zu schaffen. Zudem wurden in beiden Stadtteilen Wünsche nach mehr Informationsfluss sowie nach kulturellen und kreativen Gemeinschaftsaktivitäten sichtbar, die ebenfalls in dieser Rubrik gesammelt wurden.
- Spielerische/performative Interventionen: In dieser Kategorie wurden Ideen eingeordnet, die Veranstaltungscharakter haben oder temporäre Interventionen darstellen, die spielerisch mit dem städtischen Umfeld umgehen.

## **Planerische Interventionen und Anregungen an die Stadtverwaltung**

Einige Vorschläge würden den Rahmen des Projektes sprengen, da sie große Areale oder sehr komplexe Themen betreffen. Außerdem gab es zahlreiche Anregungen, die den alltäglichen Aufgabenbereich der Stadtverwaltung Osnabrück betreffen und daher an diese weitergegeben wurden.

Im Nachgang zu den Stadtteilwerkstätten wurden unter Leitung des Projektteams in den Stadtteilen Haste und Wüste regelmäßige Stadtteilgespräche durchgeführt, bei denen die eingereichten Ideen hinsichtlich ihrer Umsetzbarkeit diskutiert wurden. Grundsätzlich wurden die bis dato erfolgten Projektaktivitäten positiv beurteilt. Gleichzeitig konnten aber auch Sorgen und Kritiken herausgestellt werden:

- Verbunden mit der Fülle an Ideen aus den Stadtteilwerkstätten verwiesen einige Beteiligte darauf, dass nur wenige Anregungen innerhalb der Projektlaufzeit konkret umsetzbar seien. So stand die Frage im Raum, wie aufkommender Frust

Diskussion in  
nachfolgenden  
Stadtteilgesprächen

vermieden werden könnte, wo die eine oder andere Idee nicht umgesetzt werden konnte.

- Da das Potenzial der „Urbanen Interventionen“ schon frühzeitig von den Beteiligten erkannt wurde, kam die Frage auf, wie nach Projektende 2017 Prozesse einer Verstetigung in den Stadtteilen möglich wären.
- Auch unbeantwortet blieb die Frage, wer künftig eine bessere Vernetzung der Stadtteile organisieren könnte.

## Ergebnisse

In beiden Stadtteilen sind im Rahmen der Stadtteilwerkstätten zahlreiche Ideen entstanden. Die dabei gemachten Erfahrungen sind unterschiedlich. Eine Erkenntnis ist die Notwendigkeit, die vielfältigen Ideen gemeinsam mit den Beteiligten geschickt auszuwählen und im Zuge der Umsetzungsplanung auf machbare Kleinprojekte herunter zu differenzieren.

Gemeinsame  
Ideenauswahl nötig

Im Stadtteil Wüste wurden mehr Anregungen an das Team herangetragen. Ebenso waren die Veranstaltungen stärker besucht als in Haste. Dafür kommen verschiedene Gründe in Betracht: Der Hoffmeyerplatz ist deutlich stärker frequentiert als der Eberleplatz in Haste. Es „trauten“ sich weniger Menschen in den Laden am Eberleplatz – die offene Situation auf dem Hoffmeyerplatz in Verbindung mit dem Wohnwagen stellte eine deutlich niedrigere Hemmschwelle dar. Im Stadtteil Wüste gibt es mit dem Verein „Wüsteninitiative“ einen sehr aktiven Partner, der über sein breites Netzwerk viele Menschen per „Mundpropaganda“ aktivierte. Allerdings besteht dieses Netzwerk zu einem überwiegenden Teil aus Älteren – was das Zielpublikum in der Wüste begrenzte. Zudem konnte die Stadtteilwerkstatt Wüste vermutlich auch von der bereits erfolgten Presse-Berichterstattung zur Stadtteilwerkstatt Haste und einer höheren Reichweite in den sozialen Medien profitieren. Obwohl die Anzahl der Teilnehmerinnen und Teilnehmer in Haste geringer war, fanden sich dort jedoch schnell interessierte Menschen, die sich einzelner Projekte konkret annahmen. Die Stadtteilgespräche fin-

Größere Reichweite  
in einem Stadtteil

den seitdem in beiden Stadtteilen regelmäßig statt und bieten engagierten Bürgerinnen und Bürgern weiterhin die Möglichkeit, sich in lockerer Atmosphäre auszutauschen. Organisiert und moderiert werden die Gespräche vom Projektteam „Urbane Interventionen“.

Förderung der  
Stadtteilkultur

Während der Stadtteilwerkstatt Haste entstand die Idee, die Stadtteilkultur in Haste zu fördern. Einige Vorschläge sind hierzu zur weiteren Bearbeitung vorgeschlagen worden: Filmvorführungen, ein Büchertauschschrank und ein Stadtteilhörspiel. Um Kultur in den Osnabrücker Stadtteil Haste zu bringen, könnte eventuell ein eigener Verein gegründet werden. Auch könnte ein neu zu gründender Verein für eine offene Grundstimmung hinsichtlich der Ankunft der vielen noch zu erwartenden Flüchtlinge sorgen. Teilnehmerinnen und Teilnehmer der Stadtteilwerkstatt Haste stellten zudem fest, dass es dort zu wenige gastronomische Treffpunkte gäbe. Darauf aufbauend ist für 2016 ein Aktivierungsprojekt durchgeführt worden, das kulturelle und gastronomische Ansätze verknüpft. In Kooperation mit einem Künstler wurde ein mobiler Biergarten entwickelt. Mit diesem würden ein Anlaufpunkt und ein örtlicher Rahmen für Filmvorführungen, Konzerte, Kochabende, Workshops oder Feste geschaffen, die über einen begrenzten Zeitraum im Sommer im Abstand von ein bis zwei Wochen stattfinden. Weiterhin wird vom Projektteam ein Kalender (als Plakat oder Flyer) erstellt, in dem zusätzliche Veranstaltungen von Bürgerinnen, Bürgern und lokalen Initiativen aufgenommen werden können.

Umsetzung  
weiterer Ideen in  
Haste

Außerdem bestand großes Interesse an einem Reparaturcafé, bei dem alltägliche Gebrauchsgegenstände gemeinschaftlich repariert werden. Hierfür konnten neue Akteurinnen und Akteure im Stadtteil angesprochen und vernetzt werden. Ein erstes „Probecafé“ im März 2016 im Dreschhaus der Nackten Mühle wurde sehr gut besucht und in der Öffentlichkeit positiv aufgenommen.

Eine weitere Idee wurde in Haste bereits umgesetzt. Unter dem Stichwort „Warmnachtsbaum“ konnte durch eine Mitarbeiterin der Nackten Mühle im Dezember 2015 ein Baum zum Wärmespender aufgeladen werden. Mit Stadtteilbewohnerinnen und -bewohnern



wurde eine Kastanie am Eberleplatz mit gespendeten Schals, Mützen, Handschuhen und Stulpen behängt, die bedürftige Personen „pflücken“ konnten. Die ursprüngliche Idee stammt von einer Initiative (be japy e. V.) aus Offenburg, mit der im Vorfeld Kontakt aufgenommen worden ist.

Ein Umfeld, das während der Stadtteilwerkstatt Wüste immer wieder angesprochen wurde, ist die Schreiberstraße. Für diesen einst als Straßenraum vornehmlich für den Fahrverkehr freigehaltenen Stadtraum entstanden viele Ideen: Neben gemeinschaftlichen Pflanzaktionen, der Ansaat von Wildblumen oder dem Aufstellen von Bienenstöcken wurde auch der Bau einer Fuß- und Radbrücke über den Pappelgraben vorgeschlagen. So könnte eine unmittelbare Fahrrad- und Fußgänger-Verbindung entstehen, die die südlichen Stadtteile durch eine neue Weg-Querung verbindet. Unter dem Titel „Initiative Brückenschlag“ wird diese Idee als ein Aktivierungsprojekt aufgegriffen. Dabei wurden zwei Schritte realisiert: Eine gemeinschaftliche Wildblumenansaat im April 2016 (vgl. Abb. 6) und ein öffentlicher Workshop Ende Mai 2016, dessen aktivierendes Ziel darin bestand, spielerisch Anregungen für die Gestaltung der künftigen Brücke zu bekommen. Weitere Ideen, die im Stadtteil Wüste aufgegriffen wurden, sind die Einrichtung eines Runden Tisches, die Schaffung eines Treffpunktes im zentrumsnahen Bereich und die Förderung von kulturellen Veranstaltungen, wie z. B. einer offenen Bühne.

Eine neue Brücke  
und weitere Ideen  
in Wüste

## Fazit

Für das Projektteam „Urbane Interventionen“ der Hochschule Osnabrück waren die Stadtteilwerkstätten und der damit verbundene Beteiligungsprozess sehr lehrreich. Drei tragende Erfahrungen können bereits festgehalten werden.

Drei wesentliche  
Erfahrungen

- Das persönliche Gespräch und das „vor Ort sein“ waren unabdingbar, um den Stadtteilcharakter zu erspüren, interne Kommunikationswege und Konflikte zu erfahren und das angestrebte gemeinsame Handeln zu ermöglichen. Die Stadt-



teilwerkstatt als temporäre urbane Intervention wurde ein sinnvoller und sinnstiftender Baustein, um mit Bürgerinnen und Bürgern ins Gespräch zu kommen. So war ein entsprechend reichhaltiges Feedback möglich. Die meisten Ideen entstanden während der Gespräche in lockerer Atmosphäre.



Die Wüste blüht – mit Wildblumen zum Brückenschlag

Während der Stadtteilwerkstatt Wüste entstanden viele Ideen für ein l(i)ebenswertes Miteinander im Stadtteil. Ein Ort, der von vielen Besucherinnen und Besuchern immer wieder angesprochen wurde, ist die Schreberstraße. Für diese suchen wir – das Projekt *Urbane Interventionen* zusammen mit der *Wüsteninitiative* – gemeinsam mit Ihnen Ideen für eine temporäre Überbrückung des Pappelgrabens und Vorschläge, um die Schreberstraße l(i)ebenswerter zu gestalten. Dabei sind sowohl bauliche, künstlerische und spielerische Ideen denkbar.

In einem ersten Schritt möchten wir zusammen mit Ihnen die Schreberstraße „aufblühen“ lassen und ins Gespräch kommen. Wir laden alle Interessierten am Samstag, den 23. April 2016 um 10.00 Uhr herzlich zu einer Ansaataktion ein, bei der wir Wildblumenstreifen entlang des Radwegs anlegen wollen. Unterstützt wird die Aktion von Fachleuten vom Osnabrücker ServiceBetrieb und der Hochschule Osnabrück. Für das leibliche Wohl ist gesorgt. Schauen Sie vorbei, wir freuen uns auf Sie.

#### Kontakt:

Daniel Jeschke  
Hochschule Osnabrück | Projekt *Urbane Interventionen*  
urbane-interventionen@hs-osnabrueck.de  
[www.ui-urbane-interventionen.de](http://www.ui-urbane-interventionen.de)



Abbildung 6: Einladung zur Stadtteilaktion Wüste (D. Janko 2016)

Diese auch räumlich inszenierte Atmosphäre bot auch Gelegenheit für die Weiterentwicklung der Gedanken. Die ergebnisoffene Ansprache war dabei ermutigend. Sie brachte ein breit gefächertes Spektrum an Anregungen für die Stadtteile hervor und ermöglichte die dafür notwendigen Begegnungen.

- Temporäre Eingriffe in das Stadtbild können neugierig machen und Barrieren nehmen. Sie können aber auch das Gegenteil bewirken. So wurden die temporären Räume der Stadtteilwerkstätten in den beiden Stadtteilen unterschiedlich angenommen. Vertrauen in die Absichten der Urbanen Interventionen allerdings stifteten sie allemal.
- Die aktivierende Schnittstelle zwischen Stadtverwaltung und Bevölkerung mit einer dritten Instanz (Hochschule) zu besetzen, war von nicht zu unterschätzendem Vorteil. Diese Vorgehensweise ermöglichte eine unbelastete Ausgangssituation. Umgekehrt hat das Hochschulprojekt mit der Stadt als Partner mehr Einflussmöglichkeiten als einzelne Bürgerinnen und Bürger und kann hier als Sprachrohr wirken.

Im nächsten Schritt werden die während der Stadtteilwerkstätten gesammelten Ideen nun zu umsetzungsrelevanten Projekten weiterentwickelt. Ideen, die vor Ort auf viel Resonanz stießen und für die sich Menschen aus dem jeweiligen Stadtteil als treibende Kraft verantwortlich fühlen, rücken jetzt in die Mitte der Aufmerksamkeit. Als Medium für die weitere Planung dienen weiter die Stadtteilgespräche, die einen regelmäßigen, aktiven und offenen Austausch gewährleisten. Im Jahr 2016 steht die Entwicklung und Durchführung der Aktivierungs- und Mikroprojekte im Vordergrund. Dafür ist es vorgesehen, im Stadtteil aktive Menschen und Institutionen intensiver zu vernetzen und weitere Wege zur Eigenständigkeit und Souveränität der Bürgerinnen und Bürger zu ebnen. Ihr Selbstbewusstsein, ihr Engagement und ihre Identifikation mit dem Stadtteil mögen zunächst unscheinbar und manchmal unsichtbar sein, aber sie sind Teil eines lebenswerten Umfeldes und Fundament bürgergetragener Demokratie.

Weiterer  
Projektverlauf

Nach der Auswertung in den unterschiedlichen Stadtteilen erfolgen deren Vergleich und die Ableitung von Handlungsempfehlungen. Eine Veranstaltung für die Öffentlichkeit im Herbst 2017 mit Begehung der gestalteten Orte in beiden Osnabrücker Stadtteilen, Haste und Wüste, bildet den Projektabschluss.

## Literatur

Below S./Schmidt R. (2015): Auf dem Weg zur Stadt als Campus. Berlin.

Binnenforschungsschwerpunkt (2016): Binnenforschungsschwerpunkt „Zukunft Lebensraum Stadt“ der Hochschule Osnabrück, online unter: [www.hs-osnabrueck.de/Binnenforschungsschwerpunkt/Struktur](http://www.hs-osnabrueck.de/Binnenforschungsschwerpunkt/Struktur) [12.04.2016].

Dragon Dreaming – Project Design: [www.dragondreaming.org](http://www.dragondreaming.org), online unter: <http://www.dragondreaming.org/de/was-ist-dragon-dreaming> [17.12.2015].

Haury S./Willinger S. (2015): Die informelle Stadt des 21. Jahrhunderts.

X-Town 2025 – Ein Szenario. Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (Hrsg.): Informationen zur Raumentwicklung, Bd. 3, 233.

Heuschkel, Z./Leicht-Eckardt, E./Petermann, C. (2015): Urbanes Leben und Erleben – vom Gestaltungswillen und Gestaltungshandeln der Stadtmenschen. In: Hauswirtschaft und Wissenschaft, Bd. 3, 2-6.

Hochschule Osnabrück (Hrsg.) (2015): Zukunft Lebensraum Stadt – Urbane AgriKultur als Beitrag zur nachhaltigen Entwicklung der Stadt. Auftaktveranstaltung.

Dokumentation: Zusammenfassung der Beiträge von Tisch 1: Persönliche Anknüpfungspunkte. Osnabrück, 6-7.

Janko, D./Bielkine, M./Kiehl, K./Leicht-Eckardt, E./Manzke, D. (2016): Dokumentation 2015 – Zusammenfassung und Dokumentation der Stadtteilwerkstätten in den Osnabrücker Stadtteilen „Haste“ und „Wüste“ im Rahmen des Projektes Urbane Interventionen. Hochschule Osnabrück.

Kiehl, K./Janko, D./Leicht-Eckardt, E./Manzke, D. (2015): Participative approaches for ecological restoration in urban and suburban areas. SER 2015: 6th World conference on ecological restoration, 23.-27.08.2015, Manchester, UK.

Lydon M./Garcia A. (2015): Tactical Urbanism – Short-term Action for Long-term Change. Island Press, Washington.

Lydon M./Bartman D./Garcia T./Preston R./Woudstra R. (2012): Tactical Urbanism: Short-term Action Long-term Change, Vol. 2. The Street Plans Collaborative, New York.

Mackrodt U./Helbrecht I. (2013): Performative Bürgerbeteiligung als neue Form kooperativer Freiraumplanung. In: Netzwerk Stadt und Landschaft NSL: disP – The Planning Review, Bd. 49, 14-24.

Stadt Osnabrück (Hrsg.) (2015): Strategische Ziele der Stadt Osnabrück 2016-2020 – Ziele und Zentrale Handlungsfelder. Osnabrück.

## Anmerkung

1 Siehe dazu: Urbane Interventionen, online unter: [www.ui-urbane-interventionen.de](http://www.ui-urbane-interventionen.de).

Susanne Menge

## **Bürgerbeteiligungsverfahren in Großbauprojekten am Beispiel „Dialogforum Schiene Nord“**

*Bürgerinitiativen sind eine wichtige Form der Interessenartikulation und können bei Großprojekten die Entscheidungsqualität erhöhen. Der vorliegende Aufsatz zeichnet anhand des Infrastrukturprojektes der Y-Trasse den Dialogprozess zwischen den maßgeblichen Akteuren nach, gibt Einblick in die Rahmenbedingungen und Probleme des Unterfangens und bewertet abschließend allgemein den Wert von Bürgerinitiativen bei der Lösung komplexer gesellschaftlicher Herausforderungen.*

### **Politisch partizipieren und Demokratie bewegen**

Im Sinne Willy Brandts hat die Weiterentwicklung der Demokratie nur eine Chance, wenn alle Menschen, unabhängig von ihren ökonomischen und sozialen Verhältnissen, Zugang zu einer guten Bildung haben. Ihnen wird das notwendige Grundwissen, die Notwendigkeit sozialer Verantwortung und die Fähigkeit zur kritischen Auseinandersetzung vermittelt. Kinder und Jugendliche sollen in der Schule diskutieren und Haltungen entwickeln, um politische Partizipation zu verstehen: sich politisch (nicht zwangsläufig parteipolitisch) engagieren, um Veränderungen für bessere Verhältnisse zu erwirken (Gross 1999; Noack 2013).

Bildung für  
demokratische  
Weiterentwicklung

In der Ära Kohl, die immerhin 16 Jahre währte, wurde eine Generation durch den gesellschaftlichen, neoliberalen und wirtschaftlichen Umbau des Landes geprägt. Nun galt es nicht mehr, den Sozialstaat und seine Errungenschaften zu fördern. Stattdessen baute die Regierung unter CDU/CSU und FDP zugunsten größerer „Freiräume“ für die Wirtschaft und auch für die Bürger\*innen die Repu-

blik komplett um: „Eine Wirtschaftsordnung ist umso erfolgreicher, je mehr sich der Staat zurückhält und dem einzelnen seine Freiheit lässt. (...) Wer mehr wagt, und wer sich mehr plagt, der hat auch Anspruch auf Erfolg und Gewinn.“ (Kohl 1983).

Wandel der  
Bildungspolitik

Unter dem Vorwand, das Abitur erfülle nicht mehr den Anspruch auf gute Bildung und den Zugang zur Universität, begann sukzessive die Abkehr von einer sozial-gesellschaftlich orientierten Bildungspolitik. Der Gemeinschafts- oder Sozialkundeunterricht mutierte in fast allen Bundesländern zusehends zu einem reinen Wirtschaftsfach.

Die Einflussnahme in den öffentlich-rechtlichen Fernsehanstalten erreichte 1986 seinen Höhepunkt, als sich der Bayerische Rundfunk für die Dauer der Ausstrahlung einer Folge des politischen Kabaretts „Scheibenwischer“ aus dem gemeinsamen Fernsehprogramm der ARD ausschloss.

Ökonomisierung  
des Bildungs- und  
Alltagslebens

Der eingeschlagene Weg der Ökonomisierung unseres öffentlichen Bildungs- und Alltagslebens, also die permanente Berechnung der Wirtschaftlichkeit dessen, was unser Alltagsleben ausmacht (Verwaltungen, Bildungseinrichtungen, Krankenhäuser ...) hat dazu geführt, dass nicht mehr der Mensch und seine Bedürfnisse Vorrang haben, sondern die Bilanzierung der von Menschen verursachten Kosten.

Die Sozialisation in einer Gesellschaft, die sich ständig am Leistungslimit befindet und soziale, familiäre und persönliche Bedürfnisse nicht mehr ausreichend leben kann oder auch will, weil die Finanzierbarkeit der normalen Lebensbedürfnisse ansonsten gefährdet wäre, produziert Egoisten, Karrieristen, Ellbogenmentalität und Rücksichtslosigkeit.

Dilemma der  
Sozialdemokratie

Es ist das Dilemma der heutigen Sozialdemokratie, dass sie als Noch-Volkspartei der Anpassung an die Bedingungen der längst globalisierten ökonomischen Verhältnisse offenbar nichts mehr entgegensetzen wollte und will und damit gerade diejenigen enttäuscht und verprellt, die einen Kanzler Willy Brandt und ihre SPD

in den 60er/70er Jahren erlebt haben und wissen, dass die Verhältnisse sich ändern lassen und damit die Bedingungen für einzelne.

Diese Menschen haben sich wiedergefunden in der Friedens- und Anti-Atom-Bewegung und entscheidend dazu beigetragen, dass eine linke Alternative entstehen konnte: Die Grünen.

## **Bewegungen und Initiativen**

Gesellschaftliche oder soziale Bewegungen werden heute schnell zu einer die regionalen Grenzen überschreitenden Form der Massenbewegung. Ein Thema bewegt aufgrund seiner übermächtigen Dimension durch die Darstellung in allen Medien, es wird international diskutiert, ist kontroverser Punkt in den Parlamentsdebatten und betrifft in seinen weitreichenden Konsequenzen ganz direkt die Lebensumstände Einzelner. Das diskutierte Thema erreicht in der Gesellschaft Menschen unterschiedlichen Alters und in den unterschiedlichsten Lebensformen. Charakteristisch für heutige soziale Bewegungen sind ein breites Netzwerk sowie gut strukturierte, organisierte und unter den regionalen Gruppen abgestimmte Aktionen sowie Aktionsformen für Massenproteste. Soziale Bewegungen sind von langer Dauer.

Breite Netzwerke  
und Langlebigkeit

Beispielhaft nenne ich an dieser Stelle die Studenten-, Friedens- und Anti-Atom-Bewegung.

Ohne die Studentenbewegung hätte es in der jungen Bundesrepublik Deutschland keine offene Auseinandersetzung über die Mitwirkung der Väter und Großväter im deutschen Faschismus gegeben, die Diskussion über die soziale und ökonomische Mitverantwortung im Nationalsozialismus wäre in diesem kritischen Maße nie geführt worden und hierarchische sowie patriarchalische Strukturen hätten in unserer anpassungsbereiten Gesellschaft wohl noch länger überlebt. Es hätte vielleicht keine, über viele Jahre starke sozialdemokratische Volkspartei und keinen Bundeskanzler Brandt gegeben. Seine Forderung, Bildung für alle zu schaffen, ist aktueller denn je. Brandt wollte das demokratische System weiterentwickeln, was ein kritisches Bewusstsein durch Bildung voraussetzt.

Studentenbewegung  
der 60er Jahre

Seine Politik durch Annäherung hat die starre Freund-Feind-Perspektive zwischen Ost und West zugunsten einer Friedens- und Abrüstungspolitik abgelöst.

Friedensbewegung Ohne die Friedensbewegung hätte es nie einen weltweiten Diskurs (übrigens ohne Internet und soziale Netzwerke) darüber gegeben, wie viel Geld in die Aufrüstung mit Waffen fließt, wie oft unsere Welt kaputtgebombt werden kann mit dem vorhandenen Atomwaffenpotential und wer in Waffenproduktion, -export und Kriegshandlungen verantwortlich mitmischt.

Anti-Atom-Bewegung Ohne die Anti-Atom-Bewegung hätten wir den Ausstieg aus der Atomkraft nicht geschafft und stünden in der Entwicklung eines effizienten, alternativen Energiesektors statistisch gesehen wohl am hinteren Ende im Europa- und Weltvergleich.

Initiativen kennzeichnet, dass ein regionales oder auch überregionales Anliegen politisch bewegt werden soll, um Entscheidungen im Sinne der Initiative zu treffen. Die Initiative lebt so lange, wie ihr Anliegen politisch und juristisch noch nicht endgültig entschieden wurde.

Vernetzung von Initiativen Einige Initiativen vernetzen sich zugunsten der gleichen und überschneidenden Problematik zu Dachverbänden auf Landes- und Bundesebene (Initiativen gegen Lärmbelästigung; Initiativen gegen Autobahnbau; Initiativen für fahrradfreundliche Kommunen ...). Die Organisationsform ist häufig ein Verein oder es bestehen zumindest vereinsähnliche Strukturelemente wie Kassenprüfer\*in, Vorstand, Jahreshauptversammlung etc.

Initiativkultur Sichtbar wird in unserer Gesellschaft eine Initiativkultur, die sich nicht an institutionalisierte Organisationsformen wie Vereine, Verbände und Parteien anpassen will. Viele Bürger\*innen gründen Initiativen zur Durchsetzung ihrer Interessen oder zur Verbesserung bestimmter Bedingungen, unter denen schwächere Menschen unserer Gesellschaft zu leiden haben und engagieren sich auf diese Weise politisch.



Ohne die vielen Bürgerinitiativen (BI) wären einige umweltpolitisch heftig umstrittene Projekte durchgesetzt worden. Beispielshaft sind hier zu nennen: umgewidmete, verhinderte oder alternativ geplante Straßenbauprojekte; die Verhinderung der Ansiedlung Schadstoff emittierender Unternehmen usw.

Dank der sozialpolitisch engagierten Kinderkrippeninitiativen ist in den 80er Jahren das erste Kindertagesstättengesetz in Niedersachsen unter der rot-grünen Landesregierung verabschiedet worden.

Den vielen Initiativen gegen Lärmbelastungen haben wir es zu verdanken, dass sie juristisch ein Nachtflugverbot in Frankfurt durchsetzen und in Oldenburg von der Deutschen Bahn weitere, umfangreichere Lärmschutzmaßnahmen erfolgreich erstreiten konnten.

Unsere Gesellschaft ist gut gebildet. Erworbene Sach- und Fachkenntnisse sowie wissenschaftliche Kompetenzen bedeuten nicht nur im parlamentarischen Alltag wichtige Hilfestellungen für Verwaltungen, jede Politikerin und jeden Politiker. Menschen, die sich intensiv mit einer Sache auseinandersetzen, können zusätzliche Detailinformationen liefern und so Zusammenhänge herstellen, auf die Politiker\*innen aus verschiedenen Gründen gar nicht stoßen können.

Eine Initiative ist Impulsgeberin, kritische Begleiterin, Verhinderin und Vermittlerin in einem. Sie fordert Auseinandersetzung in der Sache, erwartet Aufmerksamkeit und Interesse von den Verantwortlichen und ist insofern manchen ein Dorn im Auge.

Initiativen als  
Impulsgeber

Positiv betrachtet, ist sie das bereichernde Element im Alltag der Parlamentarier\*innen und ehrenamtlicher Rats- und Kreistagsmitglieder.

Insbesondere für Großbauprojekte und umstrittene Planungen kann Bürgerbeteiligung nach meiner Überzeugung ein richtiger Weg für eine Entscheidungsfindung auf politischer Ebene sein. Es besteht die große Chance, konfrontative Positionen zugunsten



einer Kompromisslösung aufzugeben, statt juristische, teure und langwierige Verfahren zu riskieren.

Aufmerksamkeit  
schaffen

Initiativen und Bewegungen gelingt es, gerade dort Betroffenheit zu erzeugen, wo Gefahren lauern. Sie erzeugen Aufmerksamkeit, wenn sie früh morgens bereits auf dem Wochenmarkt stehen und ausführliche Informationen verteilen. Sie sprechen die Menschen an, beleuchten verschiedene Seiten des Problems und regen an, doch einfach mal bei der nächsten Aktion dabei zu sein.

Nicht selten mündet dieses Interesse in ideelle oder praktische Unterstützung bis hin zur Bereitschaft, sich in einer Partei oder einer Bürgergruppe als Kandidat\*in für eine Kommunalwahl aufstellen zu lassen.

## **Bürgerbeteiligung und repräsentative Demokratie**

Gemeinwohl-  
orientierte  
Bereicherung

Ich selbst kenne die Arbeit aus der Perspektive der Initiativen und bin überzeugt davon, dass die Demokratie in Deutschland durch außerparlamentarische Bewegungen bereichert werden kann. Engagierte Menschen, die sich mit Großbauprojekten sachlich, argumentativ begründet und verfassungsgemäß auseinandersetzen, können kompetente „Partner auf Augenhöhe“ sein, so Prof. Hans J. Lietzmann, Leiter der Forschungsstelle Bürgerbeteiligung an der Universität Wuppertal (Lietzmann 2015). Seine Forschungsergebnisse beeindrucken: „Auch die Befürchtung, die Bürger betrachteten Planungsentscheidungen nur durch die eigene Brille, ist falsch: Sie entscheiden sehr gemeinwohl- und kompromissorientiert und jenseits ihrer eigenen, kurzfristigen Interessen.“ (ebd).

Ein Teil der politischen Gesellschaft verweist auf den Verfassungsgrundsatz, allein der Legislative – den vom Volk gewählten Vertreterinnen und Vertretern in Bund und Ländern – obliege die Entscheidungshoheit. Abgeordnete handelten im Interesse des Volkes, Initiativen und andere Protestbewegungen nur im Interesse einer Sache und für eine Minderheit im Volk.

Verfassungsrechtlich gilt dabei, dass politische Entscheidungen durch Abstimmung im Parlament, dem höchsten Organ in den jeweiligen Bundesländern (Landtag) und dem höchsten Organ auf Bundesebene (Bundestag) getroffen werden (Art 20 Abs. 2 GG).

Um entscheidungsfähig zu sein, erhalten die gewählten Parlamentarier umfassende Informationen zu einem Planungs- oder Bauvorhaben in den zuständigen Ausschüssen und Arbeitskreisen des jeweiligen Parlamentes. Dieser Informationskanal steht BI nicht zur Verfügung. Sie haben zudem keinen Anspruch auf Informationen aus Verwaltungen und Ministerien, weil sie keine gewählten Vertreter\*innen des Volkes sind. Sie müssen sich oft mühsam Informationen zusammentragen und darauf hoffen, Unterstützung von ihren gewählten Vertreter\*innen zu erhalten.

Ungleicher Zugang  
zu Informationen

Entgegen der positiven Wahrnehmung Lietzmanns hinsichtlich der Fähigkeiten von Bürgerinnen und Bürgern in Beteiligungsverfahren zeigte sich in diversen politischen Ausschusssitzungen, denen ich beiwohnte, dass etliche Mitglieder eine andere Meinung vertraten. Sie bezweifelten, dass sich Initiativen breit und umfassend vorbereiten (könnten), weswegen ihnen eine Meinungsbildung im Interesse des Volkes bzw. einer breiten Mehrheit abgesprochen werden müsse.

Politische Zweifel an  
der Kompetenz von  
Initiativen

Demgegenüber haben es Lobbyisten, deren Status inhaltlich dem einer BI gleichkommt, sehr viel einfacher: Sie sind ebenfalls nicht vom Volk gewählt. Jedoch wird von den meisten Abgeordneten, den entpolitisierten Medien und der angepassten, unkritischen Masse weithin die Einflussnahme von Interessenvertretern akzeptiert. So haben mittlerweile 400 Lobbyist\*innen freien Zugang zum Bundestag (Deutscher Bundestag 2015) und sprechen sich mit Abgeordneten ab. Teilweise formulieren Lobbyist\*innen selbst Gesetzentwürfe, die dann ins parlamentarische Geschäft einfließen (siehe dazu die Arbeit von Lobbyplag und Lobbycontrol).

Einflussnahme von  
Lobbyisten

Es stellt sich an dieser Stelle die Frage, warum einerseits den Lobbyist\*innen der Zugang zu wichtigen Informationen gewährt wird, andererseits BI dieser Zugang jedoch verwehrt bleibt?

## Das Großbauprojekt Y-Trasse

Großbauprojekte betreffen alle. Kern eines Großbauprojektes ist sein Standort. Dieser erzeugt eine direkte, regionale Betroffenheit. Außerdem hat die gesamte Baulogistik weitreichende Folgen über die jeweilige Region hinaus.

Regionale  
Betroffenheit

Egal, ob Flughäfen, Autobahnen oder Schienenstrecken – es sind globale Projekte, die unterschiedliche Regionen und ihre Menschen berühren. In einer für das jeweilige Projekt vorgesehenen Region wird geplant und gebaut. Baumaterial muss dazu als Rohstoff abgebaut, produziert und transportiert, Arbeitsplätze geschaffen werden. Um die Baustelle selbst rankt sich ein verzweigtes Infrastrukturnetz für Zubringerverkehre. Nachdem der Bau vollendet ist, rollen und fliegen Transporte schneller von Norden nach Süden oder Westen nach Osten und umgekehrt.

Im Norden Deutschlands liegen die Städte Bremen, Hamburg und Hannover. Sie besitzen eine zentrale europäische Funktion für den Personen- und Güterverkehr.

Erweiterung der  
Schienenkapazitäten

Bereits in den 80er Jahren, insbesondere aufgrund der Prognosen eines rasant ansteigenden Güterverkehrs, entwickelte man Pläne für eine Erweiterung der Schienenkapazitäten – die so genannte Y-Trasse: Nördlich von Hannover gabelte sich die Strecke wie ein Ypsilon Richtung Osten nach Hamburg und Richtung Westen nach Bremen.

Nachdem die Trasse 1992 in den Bundesverkehrswegeplan (BVWP) aufgenommen wurde und im Jahr 2003 das Prädikat „Vordringlicher Bedarf“ erhielt, wurde 2010 die Deutsche Bahn (DB) AG von der damaligen Bundesregierung aufgefordert, im Zuge der Bedarfsplanüberprüfung Alternativen für die Y-Trasse vorzulegen. Sieben Alternativen in Form von Planungskorridoren sind von der DB entwickelt und 2013 der Öffentlichkeit vorgestellt worden, inzwischen übrigens als reine Güterverkehrstrassen (BMVI 2015; DB 2014b; DB 2015).

## Problem Y-Trasse und ihre Varianten

Das jahrelange Zerren um die Realisierbarkeit einer zusätzlichen Kapazitätserweiterung der Güter-Schienenstrecke im Dreieck Bremen – Hamburg – Hannover, bei gleichzeitig dramatisch steigenden Gütertransportbelastungen auf den Bundesfernstraßen, erforderten einen Lösungsansatz. Zwei Möglichkeiten mit entsprechenden Problemen gab es. Erstens, die klassische: Entscheidungen werden durch die politisch Verantwortlichen getroffen, Klagen und Widerspruchsverfahren in Kauf nehmend. Zweitens, die dialogische: Von den Plänen Betroffene, BefürworterInnen und GegnerInnen setzen sich an einen Tisch und erarbeiten einen Kompromiss, befürchtend, dass viele Individuen mit unterschiedlichen Interessen niemals einen Kompromiss finden werden.

Klassischer oder dialogischer Ansatz?

Die Alternativen der DB sind, wie auch die Y-Trasse, reine Neubaustrecken. Dass im Rahmen der Planung und des Neubaus der Schienentrassen z. B. in der Lüneburger Heide Trassen durch unberührte und touristisch attraktive Landschaft neu verlegt werden sollten, stieß auf energischen Widerstand. Im Vordergrund des Protests standen nicht nur die Zerstörung durch den Trassenbau und Lärmemissionen durch den Güterverkehr. Angst bereitete vor allem der gesellschaftliche Anpassungsprozess durch Abwanderung als Folge der Verminderung von Lebensqualität und Zukunftsperspektiven.

Auswirkungen für Mensch und Umwelt

Alle drei Städte klagen bereits heute über die Aus- und Überlastung ihrer Bahnknoten durch Personen- und Güterverkehre. Die alte Y-Trasse führt durch Hannovers Innenstadt. Dort lebende und arbeitende Menschen haben ohnehin mit diffusen, steigenden Lärmquellen umzugehen. Die zu erwartende hohe Frequenz durchfahrender Güterzüge verursacht trotz lärmmindernder Bremsen Erschütterungen und Schienenlärm.

Sämtliche Entwürfe der DB sprechen nunmehr von reinen Gütertransportstrecken, nicht mehr vom Personenfernverkehr. Berufspendler\*innen erleben aber gerade den Nah- und Fernverkehr mit dem Zug als problematisch: Verspätungen, mangelhafte com-

Einseitige Planung

putergestützte Informationssysteme sowie überfüllte Züge sind drei Beispiele für den Wunsch, dass der Personen- und nicht der Warentransport im Vordergrund stehen muss.

Der steigende Gütertransport liegt vor allem am gestiegenen Containertransportaufkommen, das sich in Deutschland seit 2007 bereits bis heute nahezu verdoppelt hat. Nach den Prognosen wird der Gütertransport weiter steigen (BGL). Container erreichen zunächst die Häfen und werden von dort auf der Schiene und der Straße weitertransportiert.

Die Planer\*innen der Y-Trasse haben z. B. den Hafen Hamburg, der längst seine Kapazitätsgrenzen erreicht hat, als den einzigen Hafen gesehen und folglich die Hafenhinterlandverkehre in der Gesamtbedeutung aller Seehäfen, z. B. die des Jade-Weser-Ports (JWP) als Hamburg entlastenden Hafen, völlig außer Acht gelassen.

Berücksichtigung  
aller Kosten-  
komponenten  
notwendig

Die Kosten für einen Streckenneubau setzen sich nicht nur zusammen aus Bau- und Arbeitskosten. In die realen Kosten fließen Planung, Rechtsstreitigkeiten, Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen, so genannte virtuelle Kosten für Rohstoffgewinnung, Transport, Verbrauch und Belastung natürlicher Ressourcen. In die Bilanz von Infrastruktur-Großprojekten fließen viele dieser Kosten überhaupt nicht ein. In zunehmendem Maße sind dies Beweggründe für Menschen, die Nutzung und Effizienzsteigerung im vorhandenen Bestand zu fordern statt in Neubau zu investieren.

## **Rahmenbedingungen des Dialogprozesses – Maßgebliche Akteure und administrative Vorgaben**

- Deutsche Bahn AG: 100-prozentiges Tochterunternehmen des Bundes (zuständiges Ministerium: Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur, BMVI), verantwortlich für die „Integration von Netz und Transport sowie die Öffnung des Schienennetzes für diskriminierungsfreien Wettbewerb“ (DB 2014a).

Akteure und ihre  
Ansprüche an den  
Dialogprozess

Ansprüche an Dialogprozess: Ergebnissicherung nach einem Jahr, ansonsten entscheidet DB die Ausbauvariante bzw. bleibt bei der Y-Trasse. Die Alternative darf keine Beeinträchtigung darstellen für das Konzernziel, weltweit führendes Transport- und Logistikunternehmen zu werden.

- Bundesnetzagentur: Behörde des Bundes zur Sicherung des Wettbewerbs für die Netzmärkte Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnverkehr. Die Abteilung Schiene steht fachlich unter der Aufsicht des Bundesministeriums für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI 2015).

Anspruch an Dialogprozess: Ergebnistrasse muss diskriminierungsfreien Wettbewerb sichern.

- Landesnahverkehrsgesellschaft (LNVG): Behörde des Landes Niedersachsen und Aufgabenträger für den Schienenpersonennahverkehr (SPNV). Im Öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV) erteilt die LNVG Genehmigungen für den Betrieb und die Linienführung von Bus- und Stadtbahnverkehren (LNVG 2016).

Anspruch an Dialogprozess: Güterstrecke im Großraum Hannover – Hamburg – Bremen darf den Personennahverkehr auf den Schienenstrecken nicht behindern.

- Land Niedersachsen: Verantwortliches Ministerium war und ist das Wirtschaftsministerium mit den Zuständigkeiten für Arbeit, Wirtschaft und Verkehr. SPD und Grüne haben sich mit der Regierungsübernahme 2013 zur Durchführung eines Bürgerbeteiligungsverfahrens entschieden (Koalitionsvertrag Niedersachsen, Nds. MW 2016).

Anspruch an Dialogprozess: Erfolgreiche Organisation und politische Begleitung, um dem Bund am Ende eine selbstständig gefundene Lösung des Dialogforums präsentieren zu können.

Elemente des  
Dialogforums

Beide Koalitionsfraktionen aus SPD und Grünen haben sich frühzeitig darauf verständigt, dass unter der Federführung des Niedersächsischen Wirtschaftsministeriums folgende wichtige Schritte für das „Dialogforum Schiene Nord“, kurz DSN, eingeleitet werden:

- zwischen dem Bundesministerium für Verkehr und Infrastruktur, der Deutschen Bahn und der Landesregierung sollten verbindliche Absprachen zur anteiligen Finanzierung des Dialogforums sowie zur Festschreibung des Ergebnisses im Bundesverkehrswegeplan getroffen werden;
- ein externes Büro sollte mit der Organisation und Moderation des Beteiligungsverfahrens beauftragt werden;
- die Stadt Celle wurde als zentraler, barrierefreier Ort für die Sitzungen des Dialogforums festgelegt;
- der zuständige Fachausschuss für Arbeit, Wirtschaft und Verkehr sollte regelmäßig über Zwischenstände informiert werden;
- das Forum sollte sich nicht nur aus Hauptverwaltungsbeamten und -beamtinnen zusammensetzen, sondern außerdem aus Mitgliedern der BI;
- der Auftrag und das Ziel der einjährigen Arbeit sollten klar definiert werden;
- es sollte ein faires, ergebnisoffenes und für alle transparentes Verfahren sein;
- nach einem Jahr der kritischen Auseinandersetzung mit vorliegenden Plänen und des selbstständigen Arbeitens an Kriterien und Alternativen sollte sich das Forum am Ende auf eine oder mehrere Trassenvarianten verständigt haben;
- aufgrund der Zusage des Landesverkehrsministers auf einem Bahnkongress des Verkehrsclubs Deutschland (VCD) musste dessen Alternative „Breimeier-Trasse“ in die Alternativenprüfung mit aufgenommen werden;

- Bremen und Hamburg sollten selbstverständlich in die Forensitzungen einbezogen werden.

## Organisation und Durchführung des Dialogprozesses

Niedersachsen hat sich für ein Büro entschieden, das sich hervorragend auf den schwierigen Prozess und den Druck vorbereitet hat, dass binnen eines Jahres ein Ergebnis zu erzielen ist, das zuvor in 25 Jahren nicht erreicht wurde.

Die klare Struktur des Prozesses bildete sich ab in der Einjahresplanung mit terminlich festgelegten Forensitzungen, der Einteilung in Kennlern-, Einarbeitungs- und Informationsphase, der Arbeitsphase in Themenarbeitskreisen, der Diskussionsphase und der abschließenden Ergebnisfindung.

Prozessstruktur  
mit verschiedenen  
Phasen

Die Terminabsprachen erlaubten allerdings auch Zeit für eine mögliche zusätzliche Sitzung. Der komplette Dialogprozess mit den einzelnen Forumssitzungen, sämtliche Unterlagen und Protokolle der Sitzungen sind auf einer audio-visuellen Internetseite (Dialogforum Schiene Nord 2015) präsentiert worden. Diese war leicht zu bedienen, enthielt sämtliche Informationen und Dokumente, informierte über Presseberichte und bot zu jeder Forumssitzung einen Filmmitschnitt an.

Onlinebereitstellung  
von Informationen  
und Dokumenten

Parallel hat das Büro ein zusätzliches umfangreiches Informationsangebot, z. B. in Form des Mobilen Infostandes, bereit gestellt.

Ergänzendes  
Informations-  
angebot

Die Moderation sowie alle beteiligten Akteure garantierten rhetorisch und interaktiv einen friedlichen und in Richtung Konsens führenden Diskussions- und Arbeitsprozess. Dem Moderator und dem Büro war es auf beeindruckende Weise gelungen, Störungsversuche von außen zu unterbinden. Auch der absolut schwierige Prozess, weitere drei Trassenvarianten (OHE, VCD, Alpha) in den Dialogprozess mit aufzunehmen und andere zu verwerfen, gelang durch klare Grenzsetzungen und Abstimmungen im Forum.

Sich auf einen dialogischen Prozess einzulassen, bedeutet auch, breiten Konsens durch Meinungsbildung herzustellen (Meier-Gan-



tenbein/Späth 2006). Mehrheitsvoten mit einem formalisierten Abstimmungsverfahren zu erzeugen, widerspricht dem Dialogprozess, der auf breiten Konsens setzt.

Dieses gegenüber manch geübtem Verwaltungsbeamten durchzuhalten, dessen Ratsarbeit sich darin widerspiegelt, dass Entscheidungen durch möglichst zügige Abstimmungen herbeigeführt werden, war sicherlich nicht immer leicht und verdient besondere Anerkennung.

## **Kritik und Anregungen für andere Beteiligungsverfahren**

Schwächen in  
Methodik und  
Kommunikation

Bereits im Verlauf der ersten Arbeitsphasen zeigten sich folgende problematische Aspekte: Erstens, methodisch setzten die verantwortlichen Organisator\*innen nicht auf bekannte handlungs- und lösungsorientierte Methoden für Großgruppenformate wie z. B. der Open Space-Methode (Owen 2001). Zweitens, die dozentenorientierte Arbeitsform im Dialogforum und die damit einhergehenden viel zu hohen Sprech- und Erläuterungsanteile des Moderators in den entscheidenden sieben vorbereitenden Foren frustrierte die Forumsteilnehmer\*innen zusehends, denn sie fanden sich in der Rolle der Zuhörenden und Fragenstellenden wieder. Und drittens, aufgrund der Vortrags- und Arbeitsweise sowie der zu bearbeitenden Materialflut baute sich stetig folgender Konflikt auf:

Konfliktstruktur

- Die Teilnehmer\*innen (TN) mahnten den verlässlichen Umgang miteinander an, nachdem sie erleben mussten, dass das Gutachterbüro Änderungen in Gutachten entgegen der Absprachen vornahm (vgl. 2. Sitzung DSN).
- Abstimmungen zu Anträgen während der Sitzungen zogen sich hin.
- Formalisierte Abstimmungsprozesse standen dem Wunsch nach konsensorientierter Meinungsbildung gegenüber.
- Ehrenamtliche Forumsmitglieder beklagten zunehmend die Arbeitsbelastung, stapelweise dicke Ordner und Papiere, ver-

fasst in juristischem und anderem Fachjargon mit nach Hause nehmen und auf Plausibilität durcharbeiten zu müssen, um überhaupt auf Augenhöhe innerhalb des Forums arbeiten zu können.

- Haupt- und Ehrenamtliche fühlten sich um wertvolle Lebens- und Arbeitszeit betrogen, weil sich der Prozess des Forums dahinschleppte, ohne pro Sitzung ein sinnvolles Ergebnis erzielt zu haben (vgl. 4. Sitzung DSN).
- Die Auswahl der Referenten und ihre Vorträge wurden als unglücklich bezeichnet (vgl. 4. Sitzung DSN).
- Expertenwissen sollte nicht ausschließlich von der DB einfließen, sondern das Forum selbst wollte sich auf einen eigenen externen Sachverständigen einigen (vgl. 3. Sitzung DSN).
- Sie wünschten ein anderes Verfahren für die überregionale Abstimmung des Dialogprozesses auf Landkreisebene.
- Die Forumsteilnehmer\*innen wollten gemeinsame Bewertungskriterien für die spätere Beurteilung finden und diese selbstständig entwickeln (vgl. 4. Sitzung DSN).
- Sie wollten zielorientiert in Arbeitsgruppen arbeiten, statt in langen Vortragssitzungen Motivation und Konzentration einzubüßen

Außerhalb des Forums diskutierte man diese Fragen:

Verfahrensbezogene  
Diskussionspunkte

- Wer finanziert die zusätzlichen Forderungen nach einem externen Sachverständigen?
- Die BI beklagten das Ungleichgewicht zwischen Hauptverwaltungsbeamten\*innen sowie den Vertreter\*innen der BI. Wie sollte man mit Nachnominierungen umgehen, ohne weitere Ungerechtigkeiten zu produzieren?
- Einige, die am Streckenverlauf der gefundenen Alternative „Alpha-Trasse“ leben und nicht Mitglieder des Dialogforums waren, sahen ihre Interessen im Dialogforum nicht vertreten.

Welche Möglichkeiten politischer Partizipation böten sich hier an?

- Darf der Dialogprozess scheitern?

## Umgang mit Problemen

- Sozial-kommunikative Ebene: Erstmals wurde in einem Bundesland ein Bürgerbeteiligungsverfahren von der Landesregierung initiiert und bis zum Abschluss begleitet. Auch wenn alle in Regierungsverantwortung die Einschätzung hatten, die für ein externes Büro relevanten Ansprüche an ein erfolgreiches Beteiligungsverfahren berücksichtigt zu haben, zeigte sich in der Realität, dass bestimmte Probleme ihre ganz eigene Dynamik entwickeln können. Wahrscheinlich ist es z. B., dass in einer Konstellation wie dem Dialogprozess Konflikte über das Rollenverständnis einzelner aufbrechen.

Ein weiteres Konfliktpotential bieten die beiden ungleich großen Lager aus BI (Minderheit) und VerwaltungsbeamtInnen (Mehrheit). Für den Prozess positiv hätte es sich ausgewirkt, im Vorfeld diverse Szenarien für naheliegende Diskontinuitäten (Wild Card, Szenariotechniken) durchzuspielen: Was könnte im „Falle XY“ besten- oder schlechtestenfalls passieren und welche Korrekturen bzw. direkten Eingriffsmöglichkeiten böten sich an? Unabdingbar ist ein professionell arbeitendes Organisationsteam, das in Konfliktsituationen sozialpsychologisch und methodisch kompetent agiert und die zerstrittenen Parteien auf dem weiteren Weg zum vereinbarten gemeinsamen Ziel führt. Die Erfahrung zeigt, dass sich eine zielführende Moderation dadurch auszeichnet, dass die oder der Verantwortliche eine Ausbildung für Konfliktberatung und Mediation nachweisen kann, die sie oder ihn qualifiziert sowohl konfliktanalysierend als auch -lösend zu agieren.

- Methodische Ebene: Methodisch war das Forum stark von der klassischen frontalen Vortragsweise geprägt. Diese Form

Unerwartete  
Prozessdynamiken

Konflikterprobte  
Moderation und  
professionelle  
Organisation  
notwendig

muss nicht zwangsläufig schlecht sein. Unter der Voraussetzung jedoch, dass mehr als 80 Menschen unterschiedlichster Einstellung und Sichtweise mit zig Untersuchungen und Plänen konfrontiert wurden und binnen eines Jahres in sieben Forumssitzungen auf einen gemeinsamen Nenner kommen mussten, wäre es notwendig gewesen, dass das verantwortliche Büro bzw. der Moderator ein Repertoire so genannter „Teilnehmer\*innen aktivierender Methoden“ (Siebert 2006) in der Schublade hat. Auch das Ministerium hätte bei der Ausschreibung besonderen Wert auf die Methodik des Dialogverfahrens legen müssen.

Frontale  
Vortragsweise oder  
Dialogverfahren?

Zumal dann, wenn die Beteiligten gemeinsam ein Ergebnis finden sollen. Ergo: Die Vermittlung notwendigen Wissens auf der einen Seite und der selbstständig und lösungsorientierte Arbeitsprozess auf der anderen Seite hätte methodisch flexibler und handlungsorientierter begleitet werden müssen.

Aus der Lern- und Lehrforschung und inzwischen auch aus der Forschung über Tagungsangebote und ihre Methoden (Meier-Gantenbein/Späth 2006) wissen wir, wie gut Lehr- und Lernprozesse laufen können, wenn sie gut begleitet werden. Im Prozess des Dialogforums ging es vor allem darum, auf der Grundlage bestehender Erkenntnisse neue Lösungsalternativen zu erarbeiten. Hier hätte sich die Open Space-Methode angeboten (Owen 2001).

- Administrative Ebene: Die Forderung nach einem externen Sachverständigen wurde politisch sofort unterstützt, was in der Konsequenz allerdings hieß, dass die rot-grüne Landesregierung den Sachverständigen bezahlen musste.
- Politisch-partizipatorische Ebene: Knapp ein Viertel der Mitglieder im Dialogforum rekrutierte sich aus den BI. Sie waren es gewohnt, als aktive Minderheit im Widerstand gegen ein Großprojekt einem übermächtigen Gegner gegenüberzustehen, der Deutschen Bahn. Zusätzlich baute sich für viele von

Externer  
Sachverständiger

Fehlende  
Augenhöhe  
vermeiden

ihnen mit diversen Verwaltungsvorschriften, gesetzlichen Rahmenbedingungen und Verfahrensregelungen ein unüberwindliches, undurchschaubares Hindernis auf. Das wurde dem Anspruch, gemeinsam auf Augenhöhe zu arbeiten, überhaupt nicht gerecht. Die Folgen waren Frustration und Wut.

Teilhabemöglichkeiten für  
die Öffentlichkeit

Für Bürger\*innen, die als direkt Betroffene nicht im Forum saßen, gab es vorrangig die Möglichkeit, sich über den laufenden Prozess zu informieren. Zusätzlich konnten sich Nicht-Forumsmitglieder organisieren oder Kontaktpersonen für die Zusammenarbeit mit Forumsmitgliedern benennen. Außerdem bündelte die Landtagsfraktion von Bündnis 90/ Die Grünen in einem extra gegründeten Koordinierungskreis aus Fraktionsmitgliedern des Landes und des Bundes, Forumsteilnehmer\*innen der BI sowie Kommunalpolitiker\*innen wichtige Informationen. So wurde die Arbeit des Forums unterstützt und kritisch begleitet.

Während der weiteren Abstimmungen in den kommenden Jahren veröffentlichen Onlineplattformen jeder betroffenen Kommune und jedes Landkreises auf den Homepages wichtige öffentliche Unterlagen und Entscheidungen durch die Rats- bzw. Kreistagsmitglieder. Über die Gremien können gewählte Mitglieder eines Kreistages oder Gemeinderates außerdem eine regelmäßige Information über den aktuellen Stand eines Diskussionsprozesses in den öffentlichen Ausschusssitzungen einfordern.

## **Beteiligung schafft bleibende Werte**

Das Wissen, das BI sich in der Auseinandersetzung um ein umstrittenes Projekt angeeignet haben und immer wieder aneignen, ist ein wichtiger Schatz in Auseinandersetzungen um vernünftige Lösungen. Sie tragen mit dazu bei, dass Konflikte sich in Richtung Kompromiss führen lassen, oder dass man aus gutem Grund das Projekt fallen lässt, weil es langfristige Schäden und Nachteile für viele Betroffene erzeugt.

Wir müssen uns heute mit einer Vielzahl komplexer, problematischer und bedrohlicher Entwicklungen auseinandersetzen. Viele Menschen schrecken davor zurück, fühlen sich überfordert und entziehen sich der gesellschaftlichen Verantwortung.

Der sozialpsychologische Erfolg von Initiativen sollte daher nicht unterschätzt werden: Menschen, die ein Problem für sich erkannt haben und Mitstreiter\*innen zur Gründung einer BI suchen, haben in positivem Sinne die Chance, sich in Teamworking, Konfliktmanagement, Zuhören, Ausreden lassen und Respekt voreinander zollen – also in demokratischen Grundtugenden – zu üben. Beteiligungsverfahren helfen, die eigene soziale Kompetenz zu erhöhen und tragen zur Stärkung des sozialen Miteinander bei.

Sozial-  
psychologische  
Bedeutung von  
Initiativen

Die politische Seite auf Kommunal-, Länder- und Bundesebene sollte das Instrument der Bürgerbeteiligung nicht als Schwächung der repräsentativen Demokratie auffassen, sondern als Bereicherung im politischen Geschäft.

## Literatur

Bundesverband Güterverkehr Logistik und Entsorgung (BGL), online unter: [http://www.bgl-ev.de/images/downloads/media\\_2378\\_1.PDF](http://www.bgl-ev.de/images/downloads/media_2378_1.PDF).

Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (2015), online unter: [http://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Anlage/VerkehrUndMobilitaet/BVWP/bvwp-uebersicht-vorhaben-schiene.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](http://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Anlage/VerkehrUndMobilitaet/BVWP/bvwp-uebersicht-vorhaben-schiene.pdf?__blob=publicationFile), Berlin.

DB Mobility Networks Logistics (2014): Bausteine und Bilanz der Bahnreform, Positionspapier, Berlin.

DB Netze 2014: Machbarkeitsstudie zu Alternativ-Varianten zur Y-Trasse, Korridor Hamburg/Bremen – Hannover, online unter: <http://mbs-hbh.die-bahn-baut.de>, Berlin.

Deutsche Bahn AG (2015), online unter: [http://www.deutschebahn.com/presse/hamburg/de/aktuell/presseinformationen/10533094/Grossprojekt\\_richtet\\_sich\\_neu\\_aus.html?hl=Alpha%20Trasse](http://www.deutschebahn.com/presse/hamburg/de/aktuell/presseinformationen/10533094/Grossprojekt_richtet_sich_neu_aus.html?hl=Alpha%20Trasse), Berlin.

Deutscher Bundestag (Stand April 2015): Öffentliche Liste über die Registrierung von Verbänden und deren Vertretern.

Dialogforum Schiene Nord (2015), online unter: <http://www.dialogforum-schiene-nord.de>, Hannover.

Gross, G/Dowe, D. et al. (Hrsg.) (1999): Auftakt zur Ära Brandt: Gedanken zur Regierungserklärung Willy Brandts vom 28. Oktober 1969. In: Schriftenreihe der Bundeskanzler-Willy-Brandt-Stiftung, Berlin, 9-12.

Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland (2015), Bundeszentrale für politische Bildung, Berlin.

- Koalitionsvertrag Niedersachsen 2013 – 2018 zwischen SPD und Bündnis 90/Die Grünen. Hannover 2013.
- Kohl, H. (1983): Programm der Erneuerung: Freiheit, Mitmenschlichkeit, Verantwortung; Regierungserklärung von Helmut Kohl vor dem Deutschen Bundestag. Bonn.
- Landesnahverkehrsgesellschaft Niedersachsen mbH (LNVG) (2016): Ziele und Leitbild. Hannover.
- Lietzmann, Hans J. (2014): Repräsentation und Bürgerbeteiligung: Planungszellen als Teil einer „neuen Gewaltenteilung“. In: Lietzmann, Hans J. et al: (Hrsg): Die Qualität von Bürgerbeteiligungsverfahren, Evaluation und Sicherung von Standards am Beispiel von Planungszellen und Bürgergutachten, Berlin, 88-99.
- Lietzmann, Hans J., zitiert aus der Onlineressource: <http://www1.wdr.de/nachrichten/buerger-gegen-grossprojekte-100.html> [06.12.2015].
- Lobbycontrol, online unter: <https://www.lobbycontrol.de>.
- Lobbyplag, online unter: <http://lobbyplag.eu/governments>.
- Meier-Gantenbein, K.F./Späth, T. (2006): Handbuch Bildung, Training und Beratung. Zwölf Konzepte der professionellen Erwachsenenbildung, Weinheim/Basel.
- Niedersächsisches Ministerium für Arbeit, Wirtschaft und Verkehr (Nds. MW) (2016), Hannover, online unter: [http://www.mw.niedersachsen.de/startseite/themen/verkehr/schiene\\_und\\_oeffentlicher\\_personennahverkehr/schieneninfrastrukturprojekt-hannover-hamburg-bremen-138985.html](http://www.mw.niedersachsen.de/startseite/themen/verkehr/schiene_und_oeffentlicher_personennahverkehr/schieneninfrastrukturprojekt-hannover-hamburg-bremen-138985.html).
- Noack, Hans-J. (2013): Willy Brandt. Ein Leben, ein Jahrhundert. Berlin, 209 ff.
- Owen, H. (2001): Open Space Technology – Ein Leitfaden für die Praxis. Stuttgart.
- Siebert, H. (2006): Methoden der Bildungsarbeit – Leitfaden für aktivierendes Lehren. Bielefeld.

## **Bürgerbeteiligung an der Bürgerbeteiligung – Gedanken zu „partizipativen Begleitgremien“ in Beteiligungsprozessen**

*Um auf die Beteiligungsbedarfe und -bedürfnisse der Bürgerinnen und Bürger einzugehen, setzen immer mehr Kommunen bereits bei der Konzeption von Beteiligungsprozessen auf partizipative Begleitgremien. Aber welche unterschiedlichen Spielarten, Typen und Ziele von Begleitgremien gibt es? Im Artikel analysieren wir ihren Mehrwert und zeigen mögliche Herausforderungen auf. In acht Empfehlungen sprechen wir über Erfolgsfaktoren der „Bürgerbeteiligung an der Bürgerbeteiligung“. Damit wird eine Forschungslücke geschlossen, die auch dazu beitragen soll, Prozesse unter der Beteiligung von Begleitgremien offen, inklusiv und erfolgreich durchzuführen.*

### **Bürgerbeteiligung ohne Bürger? – Beteiligungslandschaft im Wandel**

Sie hat geackert. Sie hat Überstunden gemacht und sich richtig ins Zeug gelegt. Monatelang konzipiert Erika Mustermann aus dem Stadtplanungsamt in Musterstadt einen elaborierten Beteiligungsprozess. Es geht ja schließlich nicht nur um einen neuen Zebrastreifen, sondern um die Umgestaltung des Musterplatzes – mitten im Stadtzentrum. Also konsultiert sie Handbücher, fragt beim Kollegen aus dem Umweltamt nach. Technik, Catering und Flipchart sind organisiert, die Einladungen verschickt, die Pläne geplottet. Der große Tag der Bürgerwerkstatt in der Stadthalle kommt – aber die Bürger\*innen nicht. Nur einige wenige aus der Riege der „üblichen Verdächtigen“ finden sich ein. Erika Mustermann ist frustriert. Da investiert man monatelang wertvolle Arbeits- und Lebenszeit – und

Misslingende  
Bürgeraktivierung



am Ende lautet die Schlagzeile in der Zeitung „Bürgerbeteiligung ohne Bürger“. Wie kann das passieren?

Orientierung an  
Bürgerbedürfnissen

Das Beispiel Erika Mustermann zeigt: Der prächtigste Beteiligungsprozess kann scheitern, wenn er sich nicht an den Bedarfen und Bedürfnissen der Bürgerinnen und Bürger orientiert. Bürgerbeteiligung kann politische Strategien verbessern, Verkehrsplanungen vorantreiben und die Lebensqualität erhöhen. Das ist nichts Neues, zumindest wenn wir uns die Entwicklung der letzten Jahre in Deutschlands Städten und Gemeinden anschauen. Denn Partizipation ist längst weit mehr als nur ein vager Trend. Immer mehr Kommunen institutionalisieren die von der Öffentlichkeit geforderte Teilhabe an Planungs- und Entscheidungsprozessen. Dazu erstellen sie zum Beispiel Leitlinien, um die Bürgerbeteiligung auf eine verlässliche Grundlage zu stellen (Netzwerk Bürgerbeteiligung 2016).

Einbindung in die  
Prozessplanung

Was aber neu ist: Um ein „Vorbeiplanen“ an den Bedarfen und Bedürfnissen der Bürgerinnen und Bürger zu vermeiden, setzen immer mehr Kommunen bereits bei der Konzeption und Planung von Beteiligungsprozessen auf die Einbindung von Bürgerinnen und Bürgern. Auch in einigen kommunalen Leitlinien ist die „Beteiligung an der Beteiligung“ fest verankert. Ob „Steuerungsgruppe“, „Koordinationsbeirat“, „Detail-Gruppe“, „Kuratorium“ oder „Bürgerbegleitgruppe“ – die dazu ins Leben gerufenen Gremien haben viele Namen. Gemein ist diesen „partizipativen Begleitgremien“, dass sie in der Regel mit Vertreter\*innen aus Verwaltung, Politik und Bürgerschaft besetzt sind und gemeinsam prozessuale Fragen der Projektplanung besprechen.

Vorteile frühzeitiger  
Bürgereinbindung

Am Beispiel von Erika Mustermanns Scheitern wird klar, welche Vorteile solche Begleitgremien haben können. Sie können frühzeitig die Weisheit der Vielen nutzen, die Legitimität auch von kontroversen, aber gut vorbereiteten Entscheidungen erhöhen und Entscheidungen auf viele Schultern verteilen. Schließlich bringen sie auch Mobilisierung durch ihre Mitglieder: Die Vertreterin der Bürgerinitiative möchte, dass viele Bürger\*innen kommen, um sie in ihrer Argumentation zu unterstützen. Der Sprecher der Gastrono-

men bringt seine Kollegen mit, damit auch gewerbliche Interessen berücksichtigt werden. Und die Künstlerin hat noch schnell ihren E-Mail-Verteiler beschickt, geht ja schnell. Doch die kollaborative Entstehung und Begleitung von Beteiligungsverfahren stellt die Kommunen und auch andere involvierte Akteure vor neue Herausforderungen. Konzeptionelle Entscheidungen können nicht mehr „einfach top-down“ getroffen werden. Die „neuen Köche“ müssen in bestehende Prozesse eingebunden werden. Sowohl die Rollen der verschiedenen Akteure als auch die Arbeits- und Entscheidungsprozesse gilt es daher neu zu definieren: Wer wird bei welchen Entscheidungen eingebunden? Wer ist am Ende entscheidungsbefugt? Die Komplexität der Prozessplanung steigt.

Rollenverteilung bei  
der Prozessplanung

Das Phänomen der Begleitgremien ist bisher ein in der Forschung kaum untersuchtes. Mit einer Bestandsaufnahme möchten wir unterschiedliche Ausprägungen von Begleitgremien im kommunalen Bereich analysieren und vergleichen. Darauf aufbauend zeigen wir Konsequenzen für Kommunen und Initiatoren von Bürgerbeteiligung auf und leiten konkrete Handlungsempfehlungen ab.

## **Partizipative Begleitgremien: Typen und Ziele**

Partizipative Begleitgremien werden für verschiedene Zwecke und in unterschiedlichen Zusammenstellungen eingesetzt. Um Unterschiede und Gemeinsamkeiten auszuloten, haben wir Begleitgremien sechs verschiedener Beteiligungsprozesse genauer unter die Lupe genommen und verglichen. Im Folgenden seien zunächst die sechs Beteiligungsprozesse und die jeweilige Rolle der Begleitgremien aufgeführt, bevor ein Zwischenfazit zu Unterschieden und Gemeinsamkeiten gezogen wird.

## **Sechs Verfahren, sechs Begleitgremien**

1. Bürgerhaushalt Maintal: Für den ersten Bürgerhaushalt im hessischen Maintal im Jahr 2013 wurde eine mit Vertretern aus Politik, Verwaltung und Bürgerschaft besetzte Steuerungsgruppe ins Leben gerufen. Die Steuerungsgruppe wurde

Steuerungsgruppe  
für den  
Bürgerhaushalt

insbesondere für die Konzeption des Verfahrens eingesetzt. Das Konzept wurde gemeinsam in mehreren Workshops erarbeitet. Während des Verfahrens hatten die Mitglieder eine wichtige Rolle für die Bekanntmachung des Verfahrens. Nach Abschluss der aktiven Verfahren wurde das Verfahren evaluiert. Mit der Konstituierung einer Steuerungsgruppe hat die Stadt vor allem auf den Wunsch einiger Bürger\*innen reagiert, bei der Konzeption mitzuwirken. Bei einer Informationsveranstaltung konnten interessierte Bürgerinnen und Bürger durch den Eintrag in eine Liste ihr Interesse bekunden. Diese Personen wurden dann zur ersten Steuerungsgruppensitzung eingeladen. Nach der Evaluation des ersten Bürgerhaushaltes wurde die Arbeit der Steuerungsgruppe beendet; beim zweiten Bürgerhaushalt wurde der konzeptionelle Rahmen (Stichwort Haushaltskonsolidierung) von der Politik festgelegt.

Koordinationsbeirat  
als Schaltzentrale

2. Ein neues Konferenzzentrum für Heidelberg: In Heidelberg ist die Einrichtung von 'Koordinationsbeiräten' für die Konzeption von Beteiligungsverfahren fest in den „Leitlinien für mitgestaltende Bürgerbeteiligung“ (Kapitel 6.2) verankert. Ob ein Koordinationsbeirat eingesetzt werden soll, entscheidet der Gemeinderat, die Koordinierungsstelle für Bürgerbeteiligung macht anhand der in den Leitlinien festgelegten Kriterien einen Vorschlag zur Zusammensetzung des Gremiums. So wurde 2012 erstmals ein Koordinationsbeirat für die Detailkonzeption und Steuerung des groß angelegten, dreiphasigen Beteiligungsverfahrens zum „Neuen Konferenzzentrum“ beauftragt. Dem Koordinationsbeirat kommt eine zentrale Funktion als Schaltzentrale zu, prozessuale Fragen werden dort besprochen. Auch die Auswahl des Moderationsbüros wurde durch den Koordinationsbeirat übernommen. In dem Gremium vertreten sind Interessensvertreter\*innen aus bürgerschaftlichen Organisationen, Wirtschaft, Wissenschaft und Stadtverwaltung. Die Sitzungen sind öffentlich, die Mitglieder aus der Bürgerschaft setzen sich allerdings,

gemäß der Leitlinien, gezielt aus Vertretern der Bürgergruppen zusammen, die zuvor einen Bürgerentscheid gegen die Erweiterung der Stadthalle organisiert hatten und damit bereits starkes Interesse an einer verstärkten Mitwirkung gezeigt hatten.

3. Welche Mitte für Berlin? Wie soll die „Berliner Mitte“, das historische Zentrum zwischen Fernsehturm und Spree, gestaltet werden? In einem breit angelegten Beteiligungsverfahren sollten die Bürger\*innen Leitlinien zur zukünftigen Entwicklung der Berliner Mitte formulieren. Zur Konzeption und Begleitung dieser Bürgerbeteiligung berief die Senatsbaudirektorin ein 15-köpfiges „Kuratorium Berliner Mitte“. Neben den Vertreter\*innen der in früheren Expertendebatten bereits bekannten Positionen wurden weitere Stadtplaner\*innen, Vertreter\*innen der evangelischen Kirche, des BUND, von 'visitberlin' und der Wohnungsbaugesellschaft Mitte sowie ein Straßensozialarbeiter ins Kuratorium eingeladen. In seinen alle zwei Monate stattfindenden Sitzungen sollte der Kreis die Senatsverwaltung zum Beteiligungsprozess beraten und als „Wächter des Verfahrens“ dafür Sorge tragen, dass möglichst viele unterschiedliche Gruppen miteinander ins Gespräch kommen können. So war das Kuratorium auch daran beteiligt, die Dienstleister für die Umsetzung der unterschiedlichen Dialogformate und die Geschäftsstelle mitauszuwählen. In inhaltlichen Fragen hatte sich das Kuratorium – trotz großer inhaltlicher Expertise zum Ort – zurückzuhalten.
4. Jena gibt sich Leitlinien für gute Bürgerbeteiligung – mit Bürgerbeteiligung: Viele Kommunen in Deutschland haben sich in den letzten Jahren Leitlinien für Bürgerbeteiligung gegeben. Auch Jena möchte festschreiben, wie Bürgerbeteiligung in Zukunft aussehen soll. Bevor ein Entwurf des Leitlinienpapiers zur Abstimmung und Beratung in den Jenaer Stadtrat geht, soll eine Begleitgruppe in einem sogenannten „Trialog“ aus Politik, Verwaltung und Bürgerschaft den Leitlinienentwurf unter Einbeziehung der Bürgerschaft erarbeiten. Das

Kuratorium zur  
Konzeption und  
Begleitung

Trialog zur  
Leitlinienentwicklung

Gremium setzt sich aus Vertreter\*innen der im Stadtrat vertretenen Parteien, Verwaltungsmitgliedern, Interessensgruppen wie dem Senior\*innenbeirat oder dem Studierendenparlament sowie drei per 'selbstrekrutierendem Losverfahren' ausgewählten Bürger\*innen (d. h. die Ausgewählten konnten vorab Ihr Interesse an einer Mitwirkung bekunden) zusammen. Dabei nehmen die Begleitgruppenmitglieder eine Doppelrolle ein: Zum einen geben sie als „Berater“ Hinweise und Rückmeldung zum Beteiligungsprozess: Wann soll eine Online-Beteiligung stattfinden, an welcher Stelle braucht es eine Bürgerwerkstatt? Zum anderen soll die Gruppe aber auch inhaltlich ihre Expertise einbringen können. Hierbei steht das redaktionelle Feedback zu Bausteinen und Kapiteln des Leitlinienentwurfs im Vordergrund.

5. Berlin bewirbt sich um die Olympischen und Paralympischen Spiele 2024: Berlin hatte 2014 sein Interesse bekundet, offizieller Kandidat des Deutschen Olympischen Sportbundes (DOSB) für die Ausrichtung von Olympischen und Paralympischen Spielen im Jahre 2024 oder 2028 zu werden. Zum Abschluss dieser ersten Interessenbekundungsphase sollte in der Hauptstadt ein – zwar rechtlich folgenloses, aber laut Aussagen des Berliner Senates „politisch verbindliches“ – Referendum stehen. Die Berlinerinnen und Berliner sollten im September 2015 über ein Bewerbungskonzept abstimmen können, was in einem Beteiligungsprozess der Bürgerschaft weiterentwickelt worden wäre. Für diesen Prozess, aber auch für eine mögliche Bewerbung und Austragung der Spiele, wurde eine sogenannte „Bürgerbegleitgruppe“ bereits in einer frühen Phase der Interessensbekundung eingerichtet. Die eine Hälfte der insgesamt 50 Mitglieder wurde durch die Senatskanzlei mit Persönlichkeiten der Stadtöffentlichkeit besetzt. Hier wurden Menschen aus Sport, Kultur, Politik, Wirtschaft, Gewerkschaften und weiteren Nichtregierungsorganisationen wie Transparency International oder Mehr Demokratie berufen. Die anderen 25 Sitze waren für Ber-

Bürgerbegleit-  
gruppe zur  
Olympia-  
Bewerbung

liner Bürger\*innen reserviert. Alle Interessierten konnten sich dafür im Netz bewerben und wurden schließlich durch ein geschlechterquotiertes Losverfahren ermittelt. Das Gremium sollte den Beteiligungsprozess bis zum Referendum begleiten, Empfehlungen aussprechen und „Wächter“ auch für nachfolgende Prozesse bis zur möglichen Austragung von Spielen sein. Zu einer Konkretisierung der Arbeitsgrundlage kam es auf Grund der DOSB-Entscheidung zu Gunsten Hamburgs nicht mehr. Nach zwei Sitzungen löste sich die Bürgerbegleitgruppe wieder auf.

6. Begegnungszone Bergmannstraße: Lokale Verkehrsplanung mit hoher Aufmerksamkeit: In der Kreuzberger Bergmannstraße soll eine Berliner „Begegnungszone“ eingerichtet werden. In diesem Modellprojekt soll der Raum für Autos und LKWs eingeschränkt, die Aufenthaltsqualität verbessert, das Queren für Fußgänger erleichtert und das Tempo auf 20 km/h gesenkt werden. Das Modellprojekt wird in Berlin kontrovers diskutiert, nachdem die erste Begegnungszone im Herbst 2015 in der Maaßenstraße eröffnet hatte. Bei der Planung des zweiten Projektes in der Bergmannstraße, einer beliebten Flaniermeile, haben Senatsverwaltung und das Bezirksamt Friedrichshain-Kreuzberg im Sommer 2015 dann eine prozessbegleitende „Steuerungsgruppe“ eingerichtet. Den vier Vertretern aus der Verwaltung bzw. deren Dienstleistern (Verkehrsplanungsbüro LK Argus sowie die Agentur ZebraLog zur Umsetzung der Bürgerbeteiligung) wurden vier Vertreter aus der Zivilgesellschaft zur Seite gestellt. Mit einer Bürgerinitiative gegen Verkehrslärm, Umweltverbänden, einer Vertreterin von Gewerbetreibenden und einem Verein, der Kiezarbeit macht, ist das Gremium paritätisch besetzt. Alle Mitglieder waren mit Stimmrecht ausgestattet und entschieden über die Konzeption des Beteiligungsverfahrens in einer frühen Phase mit, allerdings erst nach Auswahl der umsetzenden Dienstleister. Ebenso standen Detailfragen zu Methoden auf Beteiligungsveranstaltungen oder Maßnahmen

Prozessbegleitende  
Steuerungsgruppe

zur Bekanntmachung auf der Tagesordnung der Steuerungsgruppe. Zu den vorgelegten Entwürfen des Planungsbüros wurde sich inhaltlich nicht geäußert.

## **Begleitgremien im Vergleich: Gemeinsamkeiten und Unterschiede**

Die Definition: Bürger\*innen arbeiten an der Konzeption des Verfahrens mit. Klar ist, dass Begleitgremium nicht gleich Begleitgremium ist. Im Folgenden haben wir daher anhand einer Reihe von Analysedimensionen Gemeinsamkeiten und Unterschiede extrahiert.

Werfen wir zunächst einen Blick darauf, was Begleitgremien in der Regel gemeinsam haben. Hier lassen sich zwei Kernmerkmale festhalten, die gemeinsam somit auch die Definition von partizipativen Begleitgremien bilden:

Kernmerkmale  
partizipativer  
Begleitgremien

1. Rollen und Aufgaben: Das Gremium wirkt aktiv an der Konzeption des Beteiligungsverfahrens mit und/oder wird bei prozessualen Fragen eingebunden.
2. Zusammensetzung: In dem Gremium sind mindestens teilweise Personen aus der Bürgerschaft vertreten, in der Regel auf Augenhöhe mit Mitgliedern aus der Verwaltung und ggf. anderen Akteuren.

Das bedeutet im Umkehrschluss: Es handelt sich nicht um ein Begleitgremium im Sinne dieses Artikels, wenn in dem Gremium ausschließlich inhaltlich gearbeitet wird. Auch Gremien, in denen keine zivilgesellschaftlichen Vertreter\*innen anzutreffen sind, entsprechen nicht der Definition von „Begleitgremien“ im obigen Sinne. Eine Zusammensetzung ausschließlich aus Bürger\*innen wiederum entspricht der Definition, sofern dieses Gremium bei Konzeption bzw. prozessualen Fragen eingebunden wird, ist allerdings in der Praxis sehr selten.

Nachdem wir eine Definition der grundsätzlichen Gemeinsamkeiten von partizipativen Begleitgremien gefunden haben, wenden

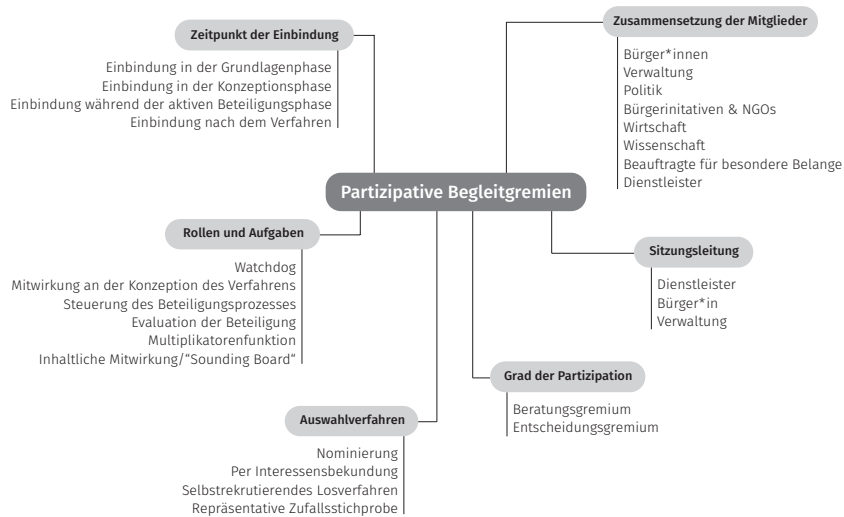


Abbildung 1: Analysedimensionen partizipativer Begleitgremien

wir uns nun den verschiedenen Analysedimensionen zu: Wo liegen die Unterschiede zwischen verschiedenen Begleitgremien? Die in Abbildung 1 aufgezeigten Dimensionen werden wir im Folgenden erläutern.

## Rollen und Aufgaben

Ein Blick auf die Beschreibung der Gremien zeigt: Es lassen sich unterschiedliche Rollen und Aufgaben von Begleitgremien identifizieren, viele Begleitgremien erfüllen gleich mehrere Funktionen:

- Berater und Hinweisgeber in prozeduralen Fragen (Watchdog): Da sind zunächst die Begleitgremien, deren Mitglieder als Berater und Hinweisgeber in prozeduralen Fragen fungieren. Diese Rolle entspricht dem 'konsultativen' Modell, das Gremium wird als „Wächter des Verfahrens“ an verschiedenen Stellen im Prozess um seine Meinung gebeten.
- Mitwirkung an der Konzeption von Beteiligungsverfahren: Einen etwas aktiveren Part haben Begleitgremien, die bereits

Beratung,  
Konzeption,  
Steuerung



zu einem frühen Zeitpunkt an der Konzeption des Beteiligungsverfahrens mitwirken, zum Beispiel indem das Gremium selbst ein Grobkonzept entwickelt.

- Steuerung des Beteiligungsprozesses: Über die Mitwirkung an der Konzeption hinausgehend gibt es auch Begleitgremien, die als Steuerungszentrale für den Gesamtprozess fungieren, wie zum Beispiel in Heidelberg der Fall, wo der Koordinationsbeirat vom Gemeinderat mit der Steuerung des Prozesses und damit auch der Auswahl eines Moderationsbüros beauftragt wurde.
- Evaluation der Beteiligung: Das Gremium bleibt auch nach dem Ende der Beteiligung bestehen und wertet den Prozess, nicht die Inhalte, aus.
- Multiplikatorenfunktion: Eine wichtige Aufgabe von Begleitgremienmitgliedern kann es sein, das Verfahren als Multiplikatoren bzw. 'Promoter' zu unterstützen. Dazu zählen verschiedene Formen der Öffentlichkeitsarbeit, zum Beispiel Mund-zu-Mund-Propaganda, das Verteilen von Flyern oder die Mitarbeit bei Plakatierungen. Diese Rolle ist bei manchen Gremien weniger, bei anderen mehr ausgeprägt.
- Inhaltliche Mitwirkung („Sounding Board“): Manche Gremien beschäftigen sich lediglich mit konzeptionellen und prozessualen Fragen, andere haben darüber hinaus eine inhaltliche Rolle. Zum einen kann das Gremium als „Sounding Board“ dienen, um Themen aus der Gesellschaft in den Prozess zu tragen wie im Falle der Berliner Olympia-Bewerbung. Im Gremium können zudem Ergebnisse aus anderen Beteiligungsformaten vertieft und weiterverarbeitet werden. Zu inhaltlichen Aufgaben zählt somit auch Feedback zu entwickelten Inhaltsbausteinen wie auch die gezielte redaktionelle Arbeit an Texten (vgl. Jena).

## Grad der Partizipation

Deutlich wird mit Blick auf die unterschiedlichen Rollen, dass der Grad des Einflusses – bzw. konkreter: der Grad der Partizipation der Gremienmitglieder an der Prozessgestaltung – unterschiedlich ist. In Anlehnung an Arnstein differenzieren Herzog und Heise (2014) beim Grad der Partizipation zwischen Nichtbeteiligung, Beteiligung und Partnerschaft bzw. Steuerung. Auch auf Begleitgremien lassen sich diese Stufen der Partizipation übertragen.

- **Beratungsgremium (Beteiligung):** Prozessbegleitgremien wie in Maintal haben einen beratenden, konsultativen Charakter. Diese Gremien können Empfehlungen abgeben, sind allerdings nicht entscheidungsbefugt.
- **Entscheidungsgremium (Partnerschaft/Steuerung):** Gremien wie die Steuerungsgruppe zur Begegnungszone Bergmannstraße sind mit Stimmrechten ausgestattet und können daher innerhalb des Gremiums nicht nur Empfehlungen abgeben, sondern Entscheidungen treffen. In der Regel funktioniert dies über das Mehrheitsprinzip (einfache Mehrheit nach Abstimmung).

Partizipationsstufen  
bei Begleitgremien

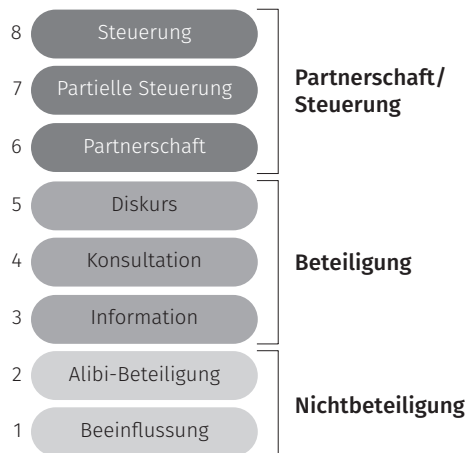


Abbildung 2: Stufenleiter der Bürgerbeteiligung, Heise & Herzog 2014

Die Kategorie „Nicht-Beteiligung“ trifft im Falle der Begleitgremien nicht zu, da bereits mit der Konstituierung eines solchen Gremiums von Seiten der Kommune eine Minimalform von Beteiligung geschaffen wird. Eine Alibi-Beteiligung wäre lediglich vorstellbar, wenn das Gremium zwar konstituiert aber nicht in den weiteren Prozess eingebunden wird. Diese Form des Einsatzes von Begleitgremien trifft aber auf keines der untersuchten Gremien zu.

Natürlich lassen sich auch Mischformen zwischen Beratungs- und Beteiligungsgremien identifizieren. Zum Beispiel können Begleitgremien in einzelnen Punkten, wie der Frage des Zeitraums einer Beteiligung, Entscheidungsbefugnisse erhalten, insgesamt aber konsultativ agieren.

## **Zeitpunkte der Einbindung des Gremiums**

Ein weiteres Unterscheidungsmerkmal der Prozessbegleitgremien sind die Zeitpunkte, zu denen das Gremium eingebunden wird. Hier besteht ein enger Zusammenhang zum Grad der Partizipation sowie den Rollen und Aufgaben der Gremien. Gremien, die steuernd und entscheidend agieren, konstituieren sich in der Regel zu einem frühen Zeitpunkt im Verfahren, sind in allen Phasen eingebunden und tagen somit recht häufig (mindestens alle ein bis zwei Monate). Gremien, deren Rolle vor allem darin besteht, punktuell Feedback zu geben, werden ggf. nur in bestimmten Phasen eingebunden.

Einbindung in  
verschiedenen  
Prozessphasen

- Einbindung in der Grundlagenphase: Manche Gremien konstituieren sich bereits zu einem sehr frühen Zeitpunkt, i. d. R. noch vor Beauftragung eines Dienstleisters, können also selbst in solche grundlegenden Entscheidungen eingebunden werden (vgl. Koordinationsbeirat in Heidelberg).
- Einbindung in der Konzeptionsphase: Begleitgremien, die in der Konzeptionsphase eingebunden werden, können die konkrete Ausgestaltung des Verfahrens mitbeeinflussen (vgl. Steuerungsgruppe Begegnungszone Bergmannstraße).

- Einbindung während der aktiven Beteiligungsphase: Während des laufenden Verfahrens können Begleitgremien wertvolle Rückmeldungen geben, den Prozess überwachen, als Multiplikatoren eingebunden werden.
- Einbindung nach dem Verfahren: Auch nach Abschluss der Beteiligungsphase können Begleitgremien eine Rolle spielen, zum Beispiel bei der Evaluation eines Verfahrens – prozessual und inhaltlich.

## Mitglieder

Die Mitglieder eines partizipativen Begleitgremiums sind entscheidend für dessen Kollaborationskultur. Folgende Mitgliedergruppen sind in den untersuchten Beteiligungsverfahren vertreten:

Mitgliedergruppen  
in Beteiligungs-  
verfahren

- Bürger\*innen: Gerade nicht-organisierte Bürger\*innen, d. h. solche, die nicht Parteien, Verbänden oder anderen Interessenvertretungen angehören, bilden eine wichtige Gruppe in partizipativen Begleitgremien (vgl. Bürgerhaushalt Maintal, Leitlinienprozess Jena, Bürgerbegleitgruppe Olympia-Bewerbung).
- Verwaltung: Hier können unterschiedliche Stellen innerhalb der öffentlichen Verwaltung einbezogen werden. Neben den zuständigen „Fachabteilungen“ (z. B. zu Verkehrsplanung, Städtebau o. Ä.) sind manchmal auch Stabsstellen für Bürgerbeteiligung oder Menschen aus anderen Behörden (Kommunalverband, Bezirksregierung, Land, Bund) vertreten.
- Politik: In manchen partizipativen Begleitgremien können auch Stadträte oder andere Abgeordnete eingebunden werden, um so die Anschlussfähigkeit an den politischen Prozess zu gewährleisten.
- Bürgerinitiativen & NGOs: In konfliktträchtigen Stadtentwicklungsprojekten gibt es meist zivilgesellschaftliche Gruppen mit starken Meinungstendenzen, die auch oft spezifische Vorstellungen zu einem gelungenen Beteiligungsprozess

haben (z. B. Begegnungszone Bergmannstraße). Außerdem können Umweltverbände wie BUND, NABU oder VCD sowie Demokratie- und Transparenzgruppen wie Transparency International oder Mehr Demokratie teilnehmen.

- **Wirtschaft:** Gleiches trifft auf die Vertreter\*innen der Wirtschaft, z. B. von IHK (Kuratorium Berliner Mitte, Olympia-Bewerbung), Handwerkskammer, Werbegemeinschaften oder Vereinigungen von Gewerbetreibenden (Begegnungszone Bergmannstraße) zu.
- **Wissenschaft:** Auch Akteure aus der Wissenschaft können zu den Mitgliedern von Begleitgremien zählen, wie zum Beispiel im Falle des Koordinationsbeirates Heidelberg.
- **Beauftragte für besondere Belange:** Um eine bestimmte Sichtweise repräsentiert zu wissen, werden einige Begleitgremien explizit mit Gleichstellungsbeauftragten (Kuratorium Berliner Mitte), Beauftragten für die Belange von Menschen mit Behinderungen (Begegnungszone Bergmannstraße), Senioren- oder Migrant\*innenbeiräten, Schüler\*innen- oder Studierendenvertreter\*innen (Olympia-Bewerbung Berlin) besetzt.
- **Dienstleister:** Viele Kommunen setzen bei Beteiligungsverfahren auf die Expertise und die Neutralität von Dienstleistern. Diese oder Planungsbüros, die für die Ausführung von Bauprojekten zuständig sind, können Teil von Begleitgremien sein.

## **Auswahlverfahren der Mitglieder partizipativer Begleitgremien**

Wie kommen die Mitglieder zu ihrer neuen Aufgabe als „Prozesswächter“? Schließlich unterscheidet sich die Zusammensetzung je nach untersuchtem Gremium – und kann sich auf die Effektivität und Akzeptanz des gesamten Planungsprozesses auswirken. In der Praxis kommen häufig Mischformen vor, so wurden die Mitglieder der Bürgerbegleitgruppe zur Berliner Olympia-Bewerbung teilwei-

Zusammensetzung  
beeinflusst  
Effektivität und  
Akzeptanz

se nominiert, teilweise durch ein selbstrekrutierendes Losverfahren bestimmt. Interessant ist auch, ob Aufwandsentschädigungen gezahlt werden. Die Mitglieder des Kuratoriums Berliner Mitte (nominiert) erhielten pro zweistündiger Sitzung eine Summe von 200,00 €. Im Olympia-Prozess wurden die gelosten Vertreter\*innen der Bürgerschaft mit 50,00 € pro Sitzung vergütet, die von der Senatskanzlei nominierten Vertreter\*innen führten ihre Aufgabe ehrenamtlich aus.

Aufwands-  
entschädigungen  
für Mitglieder

- **Nominierung:** In manchen Prozessen (Begegnungszone Bergmannstraße, Kuratorium Berliner Mitte) werden alle Mitglieder gezielt von der zuständigen Verwaltung eingeladen. Ziel ist hier, möglichst alle tatsächlich oder potentiell betroffenen Gruppen an einen Tisch zu holen. Traditionell werden so aber nur Vertreter\*innen der organisierten Zivilgesellschaft, also Vereine, Verbände und Initiativen, nicht jedoch einzelne Bürger\*innen erreicht.
- **Per Interessensbekundung:** Beim Bürgerhaushalt in Maintal konnten Bürger\*innen auf einer Informationsveranstaltung ihr Interesse für die Mitwirkung an der Konzeption bekunden. Jede\*r, der/die mag, ist somit „dabei“.
- **Selbstrekrutierendes Losverfahren:** Im Rahmen der Bürgerbegleitgruppe zur Berliner Olympia-Bewerbung und beim Leitlinienprozess in Jena konnten sich Bürger\*innen für eine Teilnahme bewerben. Da es in Berlin sehr viel mehr Interessent\*innen gab (nämlich 214) als Plätze für die Bürgerschaft (nämlich 25 von 50 Mitgliedern im Gremium insgesamt) vorhanden waren, wurden die Plätze nach einem geschlechterquotierten Losverfahren unter Aufsicht des Justizars der Senatskanzlei und eines Journalisten der Berliner Morgenpost ermittelt. Um in den Lostopf zu kommen, konnte man sich vorher im „Online-Bürgerbüro“ des Olympia-Beteiligungsprozesses anmelden.
- **Repräsentative Zufallsstichprobe:** Ähnlich einer Planungszeile können die Mitglieder eines Begleitgremiums auch durch

Nominierung,  
Selbstselektion  
oder Auslosung

eine repräsentative Zufallsstichprobe aus dem Melderegister erhoben werden. Dabei zeigen unsere Erfahrungen aus unterschiedlichen Projekten, bei denen nach dem Zufallsprinzip Menschen zu Beteiligungsveranstaltungen eingeladen wurden, eine Rücklaufquote von ca. 5% der angeschriebenen Personen.

Auswahlverfahren  
abhängig vom  
Prozessziel

Im gewählten Auswahlverfahren spiegelt sich auch der Anspruch auf Repräsentativität und die Beschaffenheit des Beteiligungsgegenstandes wider. So können Nominierungen wichtig und richtig sein, wenn es um kontroverse Themen geht, bei denen sich die Einbindung von besonders betroffenen oder sehr attraktiven Akteursgruppen empfiehlt. Bei stadtweiten oder lokalen Großprojekten sind eine Mischform oder Zufallsauswahlen sinnvoll, bei denen man ein umfassendes Meinungsbild der gesamten Stadtgesellschaft einfangen möchte.

## Sitzungsleitung

In den Sitzungen selbst können Moderation und Leitung als zwei unterschiedliche Rollen definiert werden. Folgende Möglichkeiten haben wir in den untersuchten Projekten vorgefunden:

Übernahme von  
Moderation und  
Leitung

- Dienstleister: In vier der sechs untersuchten Verfahren haben die extern beauftragten Dienstleister die Moderation oder Leitung der Sitzungen übernommen (Plankom in Heidelberg, Zebalog in Maintal, bei der Berliner Mitte sowie zu den Beteiligungsleitlinien in Jena).
- Bürger\*in: Laut Geschäftsordnung wählt die Bürgerbegleitgruppe zur Olympia-Bewerbung „aus ihrer Mitte bis zu zwei Sitzungsleiterinnen bzw. Sitzungsleiter und bis zu zwei stellvertretende Sitzungsleiterinnen bzw. Sitzungsleiter“.
- Verwaltung: In der Steuerungsgruppe zur Begegnungszone Bergmannstraße leitet und moderiert das Bezirksamt Friedrichshain-Kreuzberg die Sitzungen.

### 3 Lessons learned: Ich bastel' mir ein Begleitgremium...

Wir haben bereits festgestellt: Kein Begleitgremium gleicht dem anderen. Die Möglichkeiten der Ausgestaltung sind vielfältig. In diesem letzten Kapitel wollen wir Vorteile, aber auch einige Herausforderungen von Begleitgremien aufzeigen und mit acht Empfehlungen für erfolgreiche Begleitgremien schließen.

Empfehlungen  
für erfolgreiche  
Begleitgremien

### Welchen Mehrwert bringen Begleitgremien?

Warum werden in immer mehr Beteiligungsverfahren Begleitgremien eingesetzt, wenn es doch viel einfacher und zeitsparender wäre, den Prozess mit „wenigen Köchen“ zu konzipieren? Die Gründe sind vielfältig. Der Einsatz von Begleitgremien kann eine ganze Reihe an Mehrwerten schaffen.

- Mitglieder als „Sounding Board“: Die Mitglieder von Begleitgruppen können Themen aus der Gesellschaft in den Prozess tragen. Sie agieren als „Sounding Board“, also Resonanzkörper, nicht nur was inhaltliche Meinungen angeht, sondern auch in Bezug auf Stimmungen zum Verfahren. So können sie zum Beispiel Lob, Kritik und Fragen aufnehmen und weitertragen. Für die Verwaltung bietet dies den Vorteil, dass sie über die Begleitgremienmitglieder einen direkten Draht zur Gesellschaft erhält und damit direktes Feedback möglich ist.
- Legitimation und Vertrauen erhöhen: Ein maßgeblicher, nicht zu unterschätzender Vorteil von Begleitgremien ist der Effekt, den sie – sofern sinnvoll eingesetzt – auf die demokratische Legitimation des Verfahrens haben. Wenn alle Interessen und Perspektiven vertreten sind und der Prozess von vielen mitgestaltet wird, ist klar: Der Prozess wurde nicht von der Verwaltung im Alleingang erarbeitet. Damit steigt auch das Vertrauen, dass das Prozessdesign nicht manipulativ oder einseitig angelegt ist. Zudem wirkt es sich natürlich positiv aus, wenn die zivilgesellschaftlichen Mitglieder auch ak-

Mitglieder als  
Informationskanal

Vertrauen in die  
Prozessgestaltung



tiv ihre Befürwortung für den Prozess verkünden. Bei Gremien, die zumindest teilweise mit Interessensvertretern besetzt sind – insbesondere wenn diese als unabhängig bzw. gar kritisch wahrgenommen werden – hat es zudem eine wichtige symbolische Wirkung, wenn alle Akteure frühzeitig ins Boot geholt werden und dann hinter dem Verfahren stehen.

- Mitglieder als „Bürgerexperten“: Da sie selbst Bürger sind, wissen die zivilgesellschaftlichen Mitglieder, was die Menschen die beteiligt werden sollen, beschäftigt und können dieses Wissen in den Prozess einbringen. Bereits bei der Konzeption können sie darauf achten, dass das Verfahren nicht nur auf die Bedürfnisse und Interessen von Politik, Verwaltung oder Interessensvertretern ausgerichtet ist. Sie können ihre Expertise einbringen, wenn es um die Motivation der Bürger\*innen zur Beteiligung geht. Das betrifft die Fragen, wie Inhalte aufbereitet werden sollten, wie das Verfahren am besten beworben werden kann oder welche Veranstaltungsorte erfolgversprechend sind. Darüber hinaus gilt ganz grundsätzlich, dass Bürger\*innen frische Sichtweisen von außen in die Konzeption von Bürgerbeteiligung einbringen können.
- Verständnis zwischen unterschiedlichen Akteuren fördern: Ein weiterer Mehrwert liegt darin, dass innerhalb der Gremien aufgrund der kleinen Gruppengröße ein vertrauensvolles Verhältnis entstehen kann, durch das Bürger\*innen, Verwaltungsmitarbeiter\*innen und andere Akteure gegenseitiges Verständnis aufbauen können. So können Vorurteile, aber auch Misstrauen und Unverständnis verringert werden. Dieser Effekt ist besonders groß, wenn die zivilgesellschaftlichen Mitglieder Vertreter\*innen kritischer Organisationen sind. Findet hier ein Wandel von einem Verständnis als Opposition hin zu einem Mitregieren statt, kann dies verhärtete Fronten aufbrechen und zu pragmatischen Lösungsansätzen führen.

Berücksichtigung der  
Bürgerperspektive

Vertrauensvolles  
Verhältnis fördert  
Verständnis

- (Kritische) Akteure einbinden: Insbesondere kritische Akteure oder Akteure, die aktiv ein Mitspracherecht bereits bei der Konzeption einfordern, tendieren dazu, sich 'übergangen' zu fühlen, wenn sie nicht eingebunden werden. Das ist schon allein aus Imagegründen schlecht für den Prozess. Aber auch, weil diese kritischen Personen oftmals ernstzunehmende Argumente und Positionen mit sich tragen, mit denen sie in der Gesellschaft nicht allein sind. Werden diese Argumente im Prozessdesign berücksichtigt und entsprechende prozessuale Formate erarbeitet, die diese Akteure mittragen können, stärkt das den Gesamtprozess. Frühzeitige Einbindung zur Stärkung des Gesamtprozesses
- Hohe Transparenz: Begleitgremien verleihen dem Verfahren auch ein hohes Maß an Transparenz. Als „Wächter“ des Verfahrens werden Bürger\*innen dort eingebunden, wo die Öffentlichkeit in der Regel kaum Einblick erhält. „Wächterfunktion“
- Unterstützung bei inhaltlichen Arbeiten: Bei inhaltlichen Arbeiten können Begleitgremien aufgrund ihrer kleinen Gruppengröße sehr gut Themen und Ideen vertiefen. So können sie zum Beispiel eine Rolle bei der Auswertung von Ergebnissen der Beteiligungsphase erhalten oder auch vorbereitend an Textarbeiten mitwirken. Inhaltlicher Beitrag
- Unterstützung bei der Bekanntmachung: Wichtig ist ebenfalls die Funktion der Mitglieder als Multiplikatoren. Sie können in ihren eigenen Kreisen Werbung machen, auf lokalen Festen Flyer verteilen oder Plakate aufhängen. In der Wirtschaft gilt das Prinzip des „viralen Marketing“ bzw. der „Mund-zu-Mund-Propaganda“ als eine der erfolgreichsten Strategien zur Neukundengewinnung. Hier können Beteiligungsverfahren noch viel lernen. Multiplikatoreffekt

## Herausforderungen beim Einsatz von Begleitgremien

Neben den genannten Vorteilen gibt es natürlich auch einige Herausforderungen beim Einsatz von Begleitgremien. Es können unterschiedliche Erwartungshaltungen an das Gremium bestehen, die

Zuständigkeiten nicht eindeutig oder Aufgaben und Kompetenzen ungeklärt sein. Begleitgremien können den Prozess komplexer machen und viel Zeit in Anspruch nehmen, die bei manchen Projekten vielleicht nicht vorhanden ist. Mitglieder des Gremiums oder protestaffine Gruppen können nicht durchdachte, konfliktreiche oder intransparente Prozesse stören. Ebenso könnten wenige Einzelpersonen einen negativen Einfluss auf das Gruppenklima haben. Die Gremiumsmitglieder können sich in einer Doppelrolle befinden: Inhaltlich mitreden wollen, aber „nur“ für den Prozess involviert sein (Maintal). Um diesen Herausforderungen entgegen zu wirken, haben wir im Folgenden acht Erkenntnisse formuliert.

## Was braucht's für ein erfolgreiches Begleitgremium: Acht Erkenntnisse

Mischung aus  
Interessenvertretern  
und nicht-  
organisierten  
Bürgern

1. Die Mischung macht's (Vielfalt): Viele der Ziele eines partizipativen Begleitgremiums können nur erreicht werden, wenn „die Richtigen“ am Tisch sitzen. Doch wer sind die Richtigen? Aus unserer Sicht macht's die Mischung. So sollten möglichst alle zu einem Thema organisierten Interessen vertreten sein. Dazu zählen die oben genannten Vertreter\*innen aus Initiativen, Verbänden sowie aus Politik und Verwaltung(en). Sind bestimmte Interessen nicht organisiert und somit nicht mit am Tisch, kann dies schnell zu Problemen führen.

Doch kommt die in vielen Kommunen bis ans Äußerste praktizierte „Gremiendemokratie“ an ihre Grenzen. Hier empfiehlt sich unbedingt eine Ergänzung durch „Anna Normalbürgerin“. Nicht-organisierte Bürger\*innen bringen frische Sichtweisen ein und befinden sich nicht in Sachzwängen oder Organisationslogiken. Dazu bietet sich vor allem die Rekrutierung über eine repräsentative Zufallsstichprobe an, da die Diversität der sich rückmeldenden Bürger\*innen hier vermutlich am höchsten ist. Alternativ ist auch das selbstrekrutierende Losverfahren denkbar. Wichtig dabei ist ein faires und transparentes Losverfahren, das beispielsweise durch

lokale Journalisten überwacht oder in einer öffentlichen Veranstaltung durchgeführt werden kann.

Schließlich sollte auch innerhalb des Begleitgremiums auf eine faire Verteilung der unterschiedlichen Akteursgruppen geachtet werden. Bürger\*innen könnten eine Mitsprache auf Augenhöhe vermissen, wenn sie sich einer erdrückenden Mehrheit von staatlichen Vertreter\*innen aus Politik und Verwaltung gegenübersehen.

Faire  
Zusammensetzung  
des Gremiums

2. Klare Regeln, klare Rollen (Erwartungen): Eine frühzeitige und umfassende Rollenklärung zu Beginn der Arbeit des Begleitgremiums kann Konflikte im weiteren Verlauf vermeiden. Um Befugnisse, Ziele, Aufgabenspektrum, Partizipationsgrad, Finanzmittel und das Procedere zur Entscheidungsfindung festzuhalten, empfehlen wir, eine Geschäftsordnung zu erstellen. Sie hilft, klare Regeln für alle transparent aufzuschreiben. „Falsche“ bzw. unterschiedliche Erwartungen an die Rolle der Begleitgremiumsmitglieder haben in mehreren untersuchten Verfahren zu Blockaden oder Eklats geführt. Schließlich ist es ein gewaltiger Unterschied, ob jemand seine Rolle „nur“ darin sieht, Empfehlungen auszusprechen – oder aber sich als „Steuermann“ eines Verfahrens verantwortlich fühlt. Auch sollte frühzeitig geklärt werden, ob die Mitglieder lediglich prozessual oder auch inhaltlich eingebunden werden.

Rollen- und  
Aufgabenklärung

3. Wissen ist Macht (Transparenz und Zugang zu Informationen): Eine gute Versorgung mit Informationen befähigt Bürger\*innen, kompetent und kenntnisreich mitzureden – Stichwort „Empowerment“. Beim Thema Transparenz sollte die Maxime „Mehr ist mehr“ gelten. Denn gerade bei konfliktträchtigen Themen ist das Zurückhalten von Informationen kontraproduktiv. So kann mühsam aufgebautes Vertrauen verspielt und die Chance vertan werden, gemeinsam etwas Neues zu schaffen.

Zugang zu  
Informationen

|                                         |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
|-----------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Gruppengröße                            | 4. Klein, aber fein (Handlungsfähigkeit): „Weniger ist mehr“ gilt hingegen bei der Gruppengröße. Zwar müssen alle wichtigen Akteursgruppen (siehe Erkenntnis 1) vertreten sein. Auf der anderen Seite muss das Begleitgremium aber handlungs- und arbeitsfähig bleiben. Ab einer Größe von ca. 25 Personen können nicht mehr alle ausreichend zu Wort kommen.                                                                                                                                                                                                                                     |
| Gemeinschaftsgefühl aufbauen            | 5. Von Mensch zu Mensch (Vertrauen): Kollaboration braucht Vertrauen. Um gemeinsam an einem Strang zu ziehen, die Positionen anderer nachzuvollziehen und für viele Seiten tragbare Kompromisse zu finden, braucht es Zeit, ein Gemeinschaftsgefühl aufzubauen. Auch Verwaltungsmitarbeiter, Politiker*innen, Gewerbetreibende und Aktivist*innen sind Menschen, die Ideen am besten in Umgebungen entwickeln, die von gegenseitigem Vertrauen, Wertschätzung und einer offenen Gesprächsatmosphäre geprägt sind. Das braucht Zeit. Auch Methoden zur Teambildung können hier Positives bewirken. |
| Neutrale Moderation/<br>Geschäftsstelle | 6. Fairplay! (Moderation): Eine neutrale Moderation oder eine Geschäftsstelle kann helfen, zwischen unterschiedlichen Interessen zu vermitteln. Sie kann die Verwaltung in organisatorischen Fragen entlasten und als neutraler, fairer, von politischen Interessen unabhängiger Ansprechpartner für das Beteiligungsverfahren dienen.                                                                                                                                                                                                                                                            |
| Politische Absicherung                  | 7. It's politics, stupid! (politische Absicherung): Jahrelange politische Konflikte können aufgebrochen werden, wenn die Politik den Prozess unterstützt und dessen Ergebnisse respektiert. Ausschlaggebend bei der Berliner Mitte war die politische Absicherung durch ein „Dialogversprechen“ der stadtentwicklungspolitischen Sprecherinnen und Sprecher aller fünf im Abgeordnetenhaus vertretenen Fraktionen. Darin sagten die Politiker*innen zu, das Verfahren nicht zu torpedieren und die Ergebnisse wieder in den parlamentarischen Prozess zurückzuspielen. In anderen Kommunen wird   |

dies durch Stadtratsbeschlüsse gelöst. So wird gewährleistet, dass alle hinter einem Verfahren stehen.

8. Nichts überstürzen! (Zeit): Die Punkte 1 bis 7 brauchen Zeit.

Zeitdruck  
vermeiden

Neben unseren Erkenntnissen bleiben aber auch offene Forschungsfragen für dieses relativ neue Feld: Wie funktioniert das Einbinden „protestaffiner“ Gruppen? Warum treten sie ggf. aus? Auch die Legitimität der Gremien ist weiterhin ungeklärt: Welche Rolle dürfen sie überhaupt einnehmen, da sie zumeist weder gewählt noch repräsentativ ausgewählt sind. Doch auch jenseits der offenen Fragen wird klar: Jeder Beteiligungsprozess muss anlassbezogen sein eigenes Begleitgremium basteln. Dazu sollte man sich frühzeitig über Ziele und Herausforderungen des Gremiums bewusst werden, genügend Zeit einplanen und Rollen frühzeitig klären. Denn partizipative Begleitgremien sind wie Bürgerbeteiligungsprozesse im Kleinen. Sie verhandeln ähnliche Fragen und haben ähnliche Erfolgsfaktoren. Das kann auch Erika Mustermann bedenken, wenn sie das nächste Mal in Musterstadt zur Bürgerwerkstatt lädt.

## Literatur

Herzog, Christin/Heise, Christian (2014): Online-Bürgerbeteiligung im Aufwind. Online unter: <http://www.carta.info/70065/online-buergerbeteiligung-im-aufwind/> [11.04.2016].

Netzwerk Bürgerbeteiligung (2016): Kommunale Leitlinien Bürgerbeteiligung. Online unter: <http://www.netzwerk-buergerbeteiligung.de/kommunale-beteiligungspolitik-gestalten/kommunale-leitlinien-buergerbeteiligung/> [12.04.2016].

## VII. Qualitätsmanagement und Evaluation von Beteiligung

Prof. Dr. Adrian Vatter, Claudia Alpiger

### Evaluationskriterien zur Bewertung von regionalen Bürgerbeteiligungsverfahren

*Im Rahmen des Forschungsprojektes „Partizipative Entsorgungspolitik“ wird das regionale Partizipationsverfahren bei der Standortsuche für Tiefenlager für radioaktive Abfälle in der Schweiz evaluiert. Die Einbindung der regionalen Bevölkerung in die Endlagersuche wurde im Kursbuch Bürgerbeteiligung #1 von Michael Aebersold und Stefan Jordi bereits dargelegt. Im vorliegenden Beitrag werden die Kriterien präsentiert, die zur Evaluation von regionalen Bürgerbeteiligungsverfahren verwendet wurden. Als Basis hierfür dient ein aus den 1990er Jahren stammender Katalog von 14 Kriterien zur Evaluation von Partizipationsverfahren.*

#### Einleitung

Der vorliegende Beitrag befasst sich mit der Frage, welche Kriterien besonders sinnvoll und geeignet sind, um regionale Bürgerbeteiligungsverfahren zu bewerten. Als Ausgangspunkt dienen dazu die „Kriterien zur Evaluation von Partizipationsverfahren“, welche in den 1990er Jahren von Linder und Vatter (1996) auf Grundlage mehrjähriger Forschung entwickelt worden sind. Diese wurden von Vatter (1998) auf der Grundlage qualitativer Fallstudien aus der Schweiz (Bau von KKW-Anlagen oder Sondermüll-Verbrennungsanlagen) insbesondere für Partizipationsverfahren bei umweltrelevanten und technologisch anspruchsvollen Grossprojekten weiter vertieft und konkretisiert. Insgesamt umfassen diese 14 Kriterien (Vatter 1998: 184ff.) einerseits allgemein anerkannte Prinzipien

Evaluationskriterien

zur Beurteilung der Qualität politischer Entscheidungsverfahren wie Fairness, Transparenz oder Erwartungssicherheit. Andererseits berücksichtigen sie aber auch die bekannten empirischen Defizite von konventionellen Mitwirkungsverfahren, wie die (geringe) Motivation der nicht-organisierten Bevölkerung, die Dominanz von Nullsummen-Konflikten und den (fehlenden) Ausgleich zwischen den verschiedenen sozialen Schichten. Die 14 hergeleiteten Kriterien wurden in einem weiteren Schritt von Jordi (2006) für eine vergleichende Studie partizipativer Verfahren in der Entsorgung radioaktiver Abfälle in der Schweiz und Belgien angewendet. Der Autor kommt zu dem Schluss, dass es sich um einen umfassenden Kriterienkatalog handelt, welcher sich auch für die Evaluation von Partizipationsverfahren in der Entsorgung radioaktiver Abfälle eignet. In einem seit 2014 laufenden Forschungsprojekt mit dem Titel „Partizipative Entsorgungspolitik“ werden die regionalen Partizipationsverfahren in den verschiedenen potentiellen Standortregionen für geologische Tiefenlager zur Lagerung radioaktiver Abfälle in der Schweiz evaluiert. Als Grundlage dienen hierzu 14 Evaluationskriterien, die im Folgenden vorgestellt werden.<sup>1</sup>

## **Die 14 Kriterien zur Evaluation von regionalen Bürgerbeteiligungsverfahren**

Nachdem die Erkenntnisse der neueren empirischen Partizipations- und Diskursforschung sowie der neusten Entwicklung von Evaluationskriterien im Bereich der Dialog- und Beteiligungsverfahren analysiert und in Zusammenhang mit den Kriterien von Vatter (1998) gebracht worden sind, schien es angebracht, an den 14 bestehenden Kriterien festzuhalten. Diese erweisen sich als nach wie vor aktuell und die meisten Kriterien aus der neueren Literatur können einem der 14 Kriterien zugeteilt werden. Nichtsdestotrotz wurden einige der ursprünglichen Kriterien leicht modifiziert und zur verbesserten Transparenz des Evaluationsprozesses mit konkreten Unterkriterien ergänzt. Für die Evaluation der regionalen Partizipation in der schweizerischen Standortsuche für geologische Tiefenlager für radioaktive Abfälle wurden sodann die 14

Modifizierung  
bestehender  
Kriterien



Unterkriterien und  
Kriteriengruppierung

bestehenden Evaluationskriterien verwendet, welche aus jeweils zwei bis sieben Unterkriterien bestehen. Schließlich wurden die Kriterien in vier Gruppen eingeteilt, was den Kriterienkatalog etwas übersichtlicher gestaltet. Im Folgenden werden nun die 14 aktualisierten Kriterien zur Evaluation von Bürgerbeteiligungsverfahren kurz vorgestellt.<sup>2</sup>

Fairness

- Prozessmerkmale (Kriterien 1 bis 5): Als erstes Prozessmerkmal soll ein Partizipationsprozess den Ansprüchen von Fairness (1) genügen. So sollte das vorhandene Ungleichgewicht zwischen Behörden und organisierten Interessen, welche in der Regel über großen Einfluss verfügen, und der breiten Öffentlichkeit ausgeglichen werden. Alle Beteiligten sollten die gleichen Einflusschancen haben, was zum Beispiel mit der gleichen Gewichtung jedes Teilnehmenden angestrebt werden kann. Des Weiteren sollten in einem fairen Prozess keine Beteiligte bevorzugt behandelt werden und das Stimmgeheimnis sollte gewahrt werden. Außerdem sollte die Sachkompetenz aller Teilnehmenden ausgeglichen sein, der Zusammenhang zwischen dem Ausmaß der Betroffenheit und dem Grad der Partizipation berücksichtigt werden und eine angemessene Reaktion der Organisatoren des Partizipationsprozesses auf Wünsche und Anregungen von den Beteiligten gewährleistet sein. Als letzter Aspekt sollte das Partizipationsverfahren durch eine neutrale Person mit professioneller Ausbildung begleitet werden, die als Moderator durch eine Versammlung leitet.

Transparenz

Die Transparenz (2) bildet das zweite Prozessmerkmal. Sowohl die Informationen über das Beteiligungsverfahren als auch über getroffene Entscheide sollten für alle transparent und nachvollziehbar sein. Ebenso wichtig ist die Regelmäßigkeit der Informationen – die Beteiligten sollen direkt über laufende Prozesse informiert werden. In dieses Kriterium fallen auch die Offenlegung der Interessen aller Beteiligten und die Unabhängigkeit der Repräsentanten der nicht-organisierten Bevölkerung. Als Letztes müssen die Kompetenzen

und Aufgaben der verschiedenen beteiligten Akteure transparent und klar kommuniziert werden.

Da bereits in den frühen Phasen eines Prozesses, bei der grundlegenden Zielbestimmung und Problemdefinition, konkrete Lösungen vorbestimmt und dadurch „Sachzwänge“ geschaffen werden, die zu einem späteren Zeitpunkt kaum mehr zu ändern sind, sollte sich die Bevölkerung schon bei den Grundsatzentscheidungen beteiligen können. Daher muss eine frühe und iterative Beteiligung (3) der interessierten Personen ermöglicht werden. Die kontinuierliche (iterative) Mitwirkung ermöglicht zudem die Offenheit für neue Akteure im Partizipationsprozess.

Frühzeitigkeit  
und iterative  
Mitwirkung

Ein weiteres Prozessmerkmal, das es zu bewerten gilt, ist die Festlegung der Entscheidungs- und Verfahrensregeln (4). Die Verhandlungen darüber sollen im besten Fall mit allen Teilnehmenden gemeinsam geführt und es sollte schließlich ein Konsens gefunden werden. Zugleich sollte in der Gestaltung des Verfahrens eine gewisse Flexibilität vorhanden sein, damit Anpassungen gemacht werden können, falls diese erwünscht sind.

Übereinkommen  
über  
Verfahrens- und  
Entscheidungsregeln

Das letzte Kriterium, welches ein Prozessmerkmal darstellt, ist die institutionelle Integration (5). Darunter fällt zum einen die Praxistauglichkeit des Bürgerbeteiligungsverfahrens. So sollte das Verfahren im besten Fall in übergeordnete Verfahren zur Entscheidungsfindung integriert werden können, die gesetzliche Zuständigkeitsordnung berücksichtigt werden und miliztauglich – also für Laien leichtverständlich – sein. Unter den Punkt der Miliztauglichkeit fallen unter anderem das rechtzeitige Zusenden von Informationen (um eine Sitzung vorzubereiten), die laienfreundliche Sprache von Dokumenten und Referaten sowie eine Vorselektion der Informationsmenge (keine „Überschüttung“ mit Informationen). Neben der Praxistauglichkeit sollte der Prozess zudem

Institutionelle  
Integration

genügend strukturiert sein und eine vorausschauende Planung sollte stattfinden können.

Ausgleich zwischen  
verschiedenen  
sozialen Schichten

- Zusammensetzung und Eigenschaften der Beteiligten (Kriterien 6 bis 11): Bei der Zusammensetzung eines Partizipationsgremiums sollte ein Ausgleich zwischen den verschiedenen sozialen Schichten (6) vorhanden sein. Sowohl in Bezug auf das Merkmal Bildung als auch in Bezug auf das Einkommen sollten alle Interessierten dieselben Zugangschancen zum partizipativen Prozess haben. Neben dem Zugang sollte dann auch die Vertretung in den Gremien ausgeglichen sein, sprich, es darf keine Dominanz sozial höherer Schichten geben und alle Schichten sollten repräsentativ vertreten sein. Im besten Fall werden Kompensationsmaßnahmen für sozial schwächere Schichten angeboten, um auch diese Bevölkerungsgruppe zur qualifizierten Teilnahme zu befähigen (beispielsweise durch das Eliminieren der Ungleichheit der Ressourcen, die für die effektive Teilnahme benötigt werden, wie die Vergütung der anfallenden Spesen).

Einbezug nicht-  
organisierter  
Interessen

Nicht nur die sozialen Schichten, sondern auch konfliktfähige und nicht-konfliktfähige Interessen (7) sollten ausgeglichen am Partizipationsprozess teilnehmen dürfen und vertreten sein. Träger von nicht-konfliktfähigen Interessen sind die oft nicht-organisierten und in Partizipationsprozessen jeweils untervertretenen Gruppen Frauen, Jugendliche und Personen mit Migrationshintergrund. Neben diesen Gruppen sollten auch grenzüberschreitende Interessen Zugang zum Beteiligungsprozess haben. Wie bereits erwähnt, wäre eine repräsentative Zusammensetzung hinsichtlich des Geschlechtes, des Alters und des Migrationshintergrundes anzustreben und eine Dominanz organisierter (konfliktfähiger) Vertreter zu verhindern. Auch bei diesem Kriterium sind Kompensationsmaßnahmen für die nicht-konfliktfähigen Gruppen als weiteres Unterkriterium zu nennen.

Das letzte Kriterium in Bezug auf die Zusammensetzung ist der Ausgleich zwischen kurz- und langfristigen Interessen (8). Hierbei ist es vor allem für langfristige Projekte wichtig, dass zukünftige Generationen durch so genannte „Stellvertreterrollen“ vertreten und somit deren Rechte geschützt werden. Zu diesem Kriterium gehören auch der Ausgleich zwischen Befürwortern und Gegnern des zu verhandelnden Gegenstandes sowie das Verhindern der Dominanz von kurzfristigen Interessen.

Ausgleich lang- und kurzfristiger Interessen

Das erste Eigenschaftskriterium der Beteiligten wird unter der Bezeichnung Lernchancen (9) zusammengefasst. Dieses beinhaltet die Verhandlungsbereitschaft der Teilnehmenden, das gegenseitige Respektieren der Teilnehmenden selber sowie der Argumente anderer Akteure, das Vorherrschen eines angenehmen Klimas an den Treffen und letztlich die Sach- und Zielorientierung des zu führenden Dialoges.

Lernchancen

Des Weiteren sollten alle Beteiligten über genügend Motivation (10) verfügen, um am Partizipationsprozess teilzunehmen. So sollte die Teilnahmebereitschaft an den Treffen jeweils hoch sein, es sollte motiviert diskutiert werden und motivationsbedingte Rücktritte aus den Gremien ausbleiben. Vor allem die persönliche Betroffenheit und die freiwillige Teilnahme am Beteiligungsprozess sind hierzu dienlich. Zu diesem Kriterium gehört zudem die finanzielle Entschädigung an die Teilnehmenden für deren zeitlichen Aufwand sowie die Maximierung der Anzahl erreichter Personen (sei es sowohl beim Aufbau des Verfahrens als auch im Verlaufe des Verfahrens).

Förderung der Teilnahme- und Diskussionsbereitschaft

Die letztgenannte Eigenschaft der Teilnehmenden ist deren Sachkompetenz (11). Um auf demselben Niveau zu diskutieren, ist es wichtig, dass alle Beteiligten zu einem möglichst frühen Zeitpunkt im Verfahren genügend sachlich und fachlich informiert sind. Um das zu erreichen, müssen von Seiten der Organisatoren Maßnahmen zur Förderung und zum Aus-

Förderung der Sachkompetenz

gleich der Sachkompetenz vorgenommen werden (z. B. genügend Informationsressourcen bereitstellen, Fragekataloge verfassen, Vorträge und Expertengespräche durchführen oder Exkursionen anbieten).

Niedrigschwelliger  
Zugang zu  
Informationen

- Zugang und Inhalt der Informationsressourcen (Kriterium 12): Die dritte Gruppe besteht nur aus einem Kriterium (direkte und verständliche Information (12)), welches jedoch mehrere Unterkriterien umfasst. Einerseits muss die Zugänglichkeit zum Informations- und Ressourcenangebot sowohl für die Beteiligten als auch für die Nicht-Beteiligten gewährleistet sein. Andererseits müssen die bereitgestellten Informationen und gehaltenen Präsentationen aber auch genügend verständlich sein (laienfreundliche Sprache), da an Bürgerbeteiligungsverfahren neben Experten auch normale Bürger teilnehmen, die oft Laien im zu behandelnden Thema sind. Zu diesem Kriterium gehört außerdem das Unterkriterium der Informationsqualität. Sie sollten vollständig und bestenfalls durch Experten verfasst sein. Hierzu gehört auch, dass die Qualität und die Quantität der Informationen in einem angemessenen Verhältnis zueinanderstehen. Die Partizipierenden dürfen nicht mit zu vielen Informationen konfrontiert werden und es sollten Zusammenfassungen bereitgestellt werden. Das letzte Unterkriterium umfasst die Pluralität der Informationen. Zum einen sollte eine Pluralität in den einbezogenen Wissensbeständen vorhanden sein und es müssen sowohl gegnerische als auch befürwortende Argumente in den bereitgestellten Informationen aufgeführt werden. Zum anderen sollte mittels verschiedenen Vermittlungsformen versucht werden, ein möglichst breites Spektrum an betroffenen Personen anzusprechen (z. B. über die Printmedien, über Radio und Fernsehen, über das Internet und soziale Medien oder aber über Informationsveranstaltungen, Podiumsgespräche und Exkursionen).

Pluralität der  
Informationen

- Wirkungen des Partizipationsprozesses (Kriterien 13 und 14): Bei den Wirkungen des Partizipationsprozesses kann

zwischen der Wirkung auf die Beteiligten selbst und derjenigen auf die definitiven Entscheidungen rund um den im Partizipationsprozess behandelten Gegenstand unterschieden werden. Ersteres wird im Kriterium Umwandlung von Nullsummen- in Positivsummen-Konflikte (13) zusammengefasst. Dies bedeutet, dass Konfliktlagen unter Umständen in eine Situation umgewandelt werden können, in der alle einen zusätzlichen Nutzen erhalten und kein Akteur auf Kosten der anderen Akteure gewinnt. Eine solche Win-win-Situation kann zum Beispiel durch die Suche nach Kompensationslösungen erreicht werden. Des Weiteren sollte das Segmentieren von Entscheidungen in kleine Einzelentscheidungen vermieden werden, sondern durch so genanntes „Paketschnüren“ der Verhandlungsgegenstand ausgeweitet werden. Durch die Koppelung unterschiedlicher Anliegen kann schließlich jeder Akteur profitieren. Ebenso sollte eine offene Konfliktaustragung angestrebt werden. Zu diesem Kriterium gehört, dass die Beteiligten zufrieden sein sollten – sowohl mit dem Ablauf/Aufbau des Prozesses, den Angeboten, den Ergebnissen aus dem Prozess als auch mit der Zusammenarbeit mit der verfahrensleitenden Behörde und mit den Organisatoren. Als letztes Unterkriterium sollte der Prozess für die Beteiligten nachhaltig sein, d. h. sie sollen längerfristig davon profitieren können. Dies kann sich in unterschiedlicher Form zeigen: durch Wissenszuwachs, durch die Verbesserung der Sozial- und Auftrittskompetenz, durch den Anstieg des Vertrauens in den und der Akzeptanz des Prozess(es) oder durch den Ausbau des eigenen Netzwerkes.

Konflikte in Win-win-Situationen umwandeln

Offene Konfliktaustragung

Die Wirkung des Partizipationsprozesses auf die eigentlichen Entscheide wird im Kriterium Erwartungssicherheit (14) behandelt. Als wichtigstes Unterkriterium sollte der Partizipationsprozess glaubwürdig und die Erwartungssicherheit von Beginn an vorhanden sein. Es ist also wichtig, dass sowohl die Ziele des Verfahrens und die Verwendung der Ergebnisse aus der Bürgerbeteiligung als auch die Möglichkeiten und

Erwartungssicherheit

Beachtung der  
Regeln und  
Ergebniswirksamkeit

Grenzen des Verfahrens bereits zu Beginn klar kommuniziert werden. Ein weiteres Unterkriterium ist das Einhalten der Entscheid- und Verfahrensregeln. Ebenso wichtig ist hier die Nachhaltigkeit der im Partizipationsgremium getroffenen Entscheidungen. Zumindest ein Teil davon sollte in die abschließende Entscheidungsfindung hinsichtlich des behandelten Gegenstandes miteinfließen und somit einen Einfluss auf den definitiven Entscheid haben. Das letzte Unterkriterium ist die Langfristigkeit des gesamten Partizipationsprozesses: Der Wissenstransfer und -erhalt sollte sichergestellt werden. Es sollte also sowohl das Sachwissen als auch das Erfahrungswissen und die getroffenen Entscheide in irgendeiner Form festgehalten und archiviert werden, damit diese auch für die nachfolgenden Generationen noch zugänglich sind.

Langfristigkeit des  
Partizipations-  
prozesses

## **Erfahrungen mit der Anwendung der Evaluationskriterien**

Der hier vorgestellte Kriterienkatalog mit den 14 Hauptkriterien und insgesamt 55 Unterkriterien (siehe dazu die Tabelle auf den Seiten 420f.) wurde im erwähnten Forschungsprojekt „Partizipative Entsorgungspolitik“ für die Evaluation der regionalen Partizipationsverfahren zum ersten Mal angewendet und getestet. Es wurde jeweils für jedes Unterkriterium festgestellt, ob dies erfüllt, mehrheitlich erfüllt, teilweise erfüllt, kaum erfüllt oder nicht erfüllt ist (siehe hierzu den ersten Zwischenbericht zur Evaluation regionaler Partizipationsverfahren bei der Standortsuche für Tiefenlager von radioaktiven Abfällen (Alpiger/Vatter 2016)). Es hat sich dabei gezeigt, dass einige der Unterkriterien mit den vorhandenen Daten weniger gut gemessen werden konnten als andere, respektive für einige Kriterien eine vertiefte Analyse der Dokumente notwendig ist, damit diese bewertet werden können. Nichtsdestotrotz kann aufgrund dieser ersten Anwendung des Kriterienkataloges die Schlussfolgerung gezogen werden, dass sich dieser durchaus eignet, um Bürgerbeteiligungsverfahren, vor allem im Rahmen

Eignung des  
Kriterienkatalogs

von langfristigen regionalen Grossprojekten, zu bewerten. Durch die Vielfalt an Unterkriterien können verschiedene Aspekte eines solchen Beteiligungsverfahrens im Detail untersucht und bewertet werden. Des Weiteren kann bei einem bereits abgeschlossenen Bürgerbeteiligungsverfahren die Hinzunahme der Effizienz als weiteres Kriterium in Betracht gezogen werden. Darunter wird allgemein die Wirtschaftlichkeit verstanden, wobei der rationale Umgang mit knappen Ressourcen im Zentrum steht. Bei der Effizienz geht es vornehmlich um die Analyse und den Vergleich quantitativer Kriterien, wie der Ressourcenaufwand der Verfahren in finanzieller, zeitlicher und personeller Hinsicht (Hebestreit 2013). Da die untersuchten regionalen Bürgermitwirkungsverfahren bei der Standortsuche für Tiefenlager in der Schweiz nicht innerhalb der Dauer des laufenden, genannten Forschungsprojektes abgeschlossen sein werden, wurde der Aspekt der Effizienz nicht als Evaluationskriterium in den Kriterienkatalog aufgenommen.

Weiteres Kriterium:  
Effizienz



| I. Prozessmerkmale                                                          |                                                                                                                                               |
|-----------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| (1) Fairness                                                                | gleiche Einflusschancen aller Beteiligten und Betroffenen                                                                                     |
|                                                                             | keine Bevorzugung gewisser beteiligter Personen                                                                                               |
|                                                                             | Wahrung des Stimmgeheimnisses                                                                                                                 |
|                                                                             | ausgeglichene Sachkompetenz der Beteiligten                                                                                                   |
|                                                                             | Berücksichtigung des Zusammenhangs zwischen „Ausmaß der Betroffenheit“ und „Grad der Partizipation“                                           |
|                                                                             | angemessene Reaktion auf Wünsche und Anregungen                                                                                               |
|                                                                             | angemessene Moderationsleistung                                                                                                               |
| (2) Transparenz                                                             | transparente Information über Teilnahmeverfahren und Entscheidungen                                                                           |
|                                                                             | regelmäßige Information über laufende Prozesse                                                                                                |
|                                                                             | Offenlegung der Interessen aller Beteiligten                                                                                                  |
|                                                                             | Unabhängigkeit der Repräsentanten der Bevölkerung (= nicht-institutionalisierte / nicht-ständig-organisierte Interessen)                      |
|                                                                             | transparente und klare Kommunikation der Kompetenzen und Aufgaben der verschiedenen Akteure (Rollendefinitionen für alle Akteure)             |
| (3) Frühe und iterative Beteiligung                                         | frühe Beteiligung (v. a. bzgl. der Aufbauphase regionaler Partizipation)                                                                      |
|                                                                             | iterative Beteiligung                                                                                                                         |
| (4) Gemeinsame Festlegung der Entscheidungs- und Verfahrensregeln           | gemeinsame Verhandlung und Konsensfindung zwischen dem Organisator und Beteiligten über Vorgehensweise                                        |
|                                                                             | gemeinsame Verhandlung und Konsensfindung innerhalb des Beteiligungsgremiums über Entscheidungsregeln                                         |
|                                                                             | Flexibilität in der Gestaltung des Verfahrens                                                                                                 |
| (5) Institutionelle Integration                                             | Praxistauglichkeit des Bürgerbeteiligungsverfahrens                                                                                           |
|                                                                             | Strukturierter Partizipationsprozess                                                                                                          |
| II. Zusammensetzung und Eigenschaften der Beteiligten                       |                                                                                                                                               |
| (6) Ausgleich zwischen den verschiedenen sozialen Schichten                 | gleiche Zugangschancen für alle sozialen Schichten                                                                                            |
|                                                                             | Repräsentanz hinsichtlich Bildungs- und Einkommensniveau                                                                                      |
|                                                                             | keine Dominanz organisierter (konfliktfähiger) Vertreter                                                                                      |
|                                                                             | Kompensationsmaßnahmen für nicht-konfliktfähige Interessen                                                                                    |
| (7) Ausgleich zwischen konfliktfähigen und nicht-konfliktfähigen Interessen | gleiche Zugangschancen für konfliktfähige und nicht-konfliktfähige Interessen (hier: Frauen, Jugendliche, Personen mit Migrationshintergrund) |
|                                                                             | Zugang für grenzüberschreitende Interessen                                                                                                    |
|                                                                             | Repräsentanz der TN hinsichtlich Geschlecht, Alter, Migrationshintergrund                                                                     |

|                                                                      |                                                                                                        |
|----------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Fortsetzung (7)                                                      | keine Dominanz organisierter (konfliktfähiger) Vertreter                                               |
|                                                                      | Kompensationsmaßnahmen für nicht-konfliktfähige Interessen                                             |
| (8) Ausgleich zwischen kurzfristigen und langfristigen Interessen    | gleiche Zugangschancen für kurz- und langfristige Interessen                                           |
|                                                                      | Ausgleich zwischen Befürwortern und Gegnern (Repräsentanz) und keine Dominanz kurzfristiger Interessen |
| (9) Lernchancen                                                      | Verhandlungsbereitschaft der Teilnehmenden                                                             |
|                                                                      | gegenseitiges Respektieren der Argumente der Kontrahenten                                              |
|                                                                      | gegenseitiges Respektieren der Teilnehmenden                                                           |
|                                                                      | angenehmes Klima                                                                                       |
|                                                                      | Sach- und Zielorientierung des Dialogs                                                                 |
| (10) Motivation der Beteiligten                                      | Motivation aller Beteiligten                                                                           |
|                                                                      | finanzielle Entschädigung                                                                              |
|                                                                      | Maximierung der Anzahl erreichter und interessierter Personen                                          |
| (11) Sachkompetenz der Beteiligten                                   | genügende sachliche und fachliche Informiertheit ...                                                   |
|                                                                      | ... zu einem möglichst frühen Zeitpunkt des Verfahrens                                                 |
|                                                                      | Maßnahmen zur Förderung und zum Ausgleich der Sachkompetenz                                            |
| <b>III. Zugang und Inhalt der Informationsressourcen</b>             |                                                                                                        |
| (12) Direkte und verständliche Informationen                         | Zugänglichkeit zum Informations- und Ressourcenangebot                                                 |
|                                                                      | Verständlichkeit der bereitgestellten Informationen                                                    |
|                                                                      | Qualität und Quantität der bereitgestellten Informationen                                              |
|                                                                      | Pluralität der bereitgestellten Informationen                                                          |
| <b>IV. Wirkungen des Partizipationsprozesses</b>                     |                                                                                                        |
| (13) Umwandlung von Nullsummen-Konflikten in Positivsummen-Konflikte | Suche nach Kompensationslösungen                                                                       |
|                                                                      | keine Segmentierung der Entscheidung                                                                   |
|                                                                      | Anstreben einer offenen Konfliktaustragung                                                             |
|                                                                      | Zufriedenheit der Beteiligten                                                                          |
|                                                                      | Nachhaltigkeit/Effektivität bzgl. der Beteiligten                                                      |
| (14) Erwartungssicherheit                                            | Glaubwürdigkeit des Partizipationsprozesses                                                            |
|                                                                      | Erwartungssicherheit von Beginn an                                                                     |
|                                                                      | Einhaltung der Entscheidungs- und Verfahrensregeln                                                     |
|                                                                      | Nachhaltigkeit/Effektivität bzgl. der Entscheidung                                                     |
|                                                                      | Langfristigkeit des Partizipationsprozesses (Sicherstellung des Wissenstransfers)                      |

## Literatur

Aebersold, Michael/Jordi, Stefan (2015): Die schweizerische Endlagersuche als gesellschaftlicher Prozess. In: Sommer, Jörg (Hrsg.): Kursbuch Bürgerbeteiligung. Verlag der deutschen Umweltstiftung, Berlin, 461-473.

Alpiger, Claudia/Vatter, Adrian (2015): Kriterien zur Evaluation regionaler Partizipationsverfahren bei der Standortsuche für Tiefenlager von radioaktiven Abfällen. Grundlagendokument aus dem Forschungsprojekt „Partizipative Entsorgungspolitik“. Bern, Institut für Politikwissenschaft, Universität Bern, online unter: <http://dx.doi.org/10.7892/boris.105680> [26.09.2017].

Alpiger, Claudia/Vatter, Adrian (2016): Evaluation regionaler Partizipationsverfahren bei der Standortsuche für Tiefenlager von radioaktiven Abfällen. Erster Zwischenbericht aus dem Forschungsprojekt „Partizipative Entsorgungspolitik“. Bern, Institut für Politikwissenschaft, Universität Bern, online unter: <http://dx.doi.org/10.7892/boris.105682> [26.09.2017].

Bundesamt für Energie (2008): Sachplan geologische Tiefenlager. Konzeptteil. Bern, Bundesamt für Energie.

Bundesamt für Energie (2009): Sachplan geologische Tiefenlager. Leitfaden Aufbau regionale Partizipation. Bern, Bundesamt für Energie.

Hebestreit, Ray (2013): Partizipation in der Wissensgesellschaft. Funktion und Bedeutung diskursiver Beteiligungsverfahren. Springer-Verlag, Berlin.

Jordi, Stefan (2006): Die Anwendung partizipativer Verfahren in der Entsorgung radioaktiver Abfälle. Bundesamt für Energie (BFE), Bern.

Linder, Wolf/Vatter, Adrian (1996): Kriterien zur Evaluation von Partizipationsverfahren. In: Selle, Klaus (Hrsg.): Planung und Kommunikation. Gestaltung von Planungsprozessen in Quartier, Stadt und Landschaft. Grundlagen, Methoden, Praxiserfahrungen. Bauverlag, Wiesbaden/Berlin, 181-190.

Vatter, Adrian (1998): Politik. In: Rehmann-Sutter, Christoph/Vatter, Adrian/Hansjörg Seiler (Hrsg.): Partizipative Risikopolitik. Westdeutscher Verlag, Opladen, 167-320.

## Anmerkungen

1 Weitere Informationen zum Standortauswahlverfahren und den damit verbundenen regionalen Partizipationsverfahren finden sich in Bundesamt für Energie (2008) und Bundesamt für Energie (2009). Vgl. hierzu auch [http://www.ipw.unibe.ch/ueber\\_uns/personen/vatter/forschungsschwerpunkte\\_und\\_forschungsprojekte/partizipative\\_entsorgungspolitik/index\\_ger.html](http://www.ipw.unibe.ch/ueber_uns/personen/vatter/forschungsschwerpunkte_und_forschungsprojekte/partizipative_entsorgungspolitik/index_ger.html).

2 Für eine genauere Beschreibung der benutzten Kriterien siehe Alpiger/Vatter (2015).

Bernd Marticke

## Partizipationshaltung in Politik und Verwaltung auf Kommunal- und Länderebene

*Der vorliegende Beitrag befasst sich mit der Partizipationshaltung in Politik und Verwaltung auf Kommunal- und Länderebene. Er präsentiert die Ergebnisse einer Onlinebefragung, die im Sommer 2016 unter Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern zum Thema durchgeführt wurde. Im Mittelpunkt standen Fragen zum Mehrwert von Bürgerbeteiligung und ihrer normativen Bewertung, auf deren Basis die Befragten eine Trendempfehlung für den Fortgang der Öffentlichkeitsbeteiligung abgaben.*

### Einleitung

Bürgerbeteiligung in Deutschland ist längst mehr als ein akademisches Nischenthema und zumindest auf dem Papier gelebte Praxis. Gleichgültig, ob Bundesverkehrs- oder Wirtschaftsministerium: Überall wird der Mitwirkungsanspruch der Bevölkerung thematisiert und oft finden sich lobende Worte hinsichtlich des Mehrwerts von dialogorientierter Bürgerbeteiligung. So schreibt Bundesverkehrsminister Dobrindt im Vorwort einer Publikation seines Hauses: „[Es] lohnt sich im Sinne der Projektoptimierung, den vor Ort artikulierten Sachverstand zu nutzen. Wenn wir eine möglichst hohe Leistungsfähigkeit unserer Verkehrswege als Fundament für Wachstum und Wohlstand sichern wollen, dann müssen wir unsere Verkehrsinfrastrukturprojekte gemeinsam mit den Bürgerinnen und Bürgern verwirklichen“ (BMVI 2014: 5). Auf der Internetseite der Kollegen<sup>1</sup> des Wirtschaftsministeriums, die sich mit dem komplexen Thema des Netzausbaus befassen, heißt es entsprechend: „Bei Vorhaben, die ihr unmittelbares Lebensumfeld betreffen, fordern Bürgerinnen und Bürger zunehmend mehr Information und

Mehrwert von  
Bürgerbeteiligung  
vielerorts erkannt

Neue Dialogkultur

Beteiligung ein. Große Infrastrukturmaßnahmen, die für die Energiewende dringend erforderlich sind, lassen sich nur mit ihnen realisieren, nicht gegen sie. Ein intensiver Austausch zu den geplanten Vorhaben und den Spielräumen bei der Planung ist notwendig. Dafür bedarf es einer neuen Dialogkultur, die alle Interessierten einbezieht und die verschiedenen Belange der Betroffenen berücksichtigt“ (BMWi).

Mehr und bessere  
Beteiligungs-  
angebote

Parallel dazu liest man häufig in Zeitungen vom Gefühl der Scheinbeteiligung seitens der Bevölkerung und kann das Phänomen spontan auftretender, großer Protestbewegungen nicht erst seit dem medial in der ganzen Republik verfolgbaren Konflikt um den Stuttgarter Bahnhof beobachten. Es wird deutlich, dass „Bürger ... heute höhere Anforderungen an Information und Beteiligung [stellen] als in den vergangenen Jahrzehnten. Um widerstreitende Interessen auszugleichen und die Chancen auf Befriedung zu erhöhen, reicht eine Betroffenenbeteiligung nicht mehr aus. Jeder Bürger (jeder-mann, die breite Öffentlichkeit) sollte die Möglichkeit bekommen, sich frühzeitig und kontinuierlich ... zu beteiligen“ (Bertelsmann Stiftung 2013: 38). Gefordert wird hier nicht nur eine Verbesserung des Beteiligungsangebots in der Breite, sondern auch in der Tiefe. Der damit einhergehende Mehraufwand bei der Schaffung von Angeboten zu dialogorientierter Beteiligung könnte sich lohnen. So betont Patrizia Nanz, dass bei entsprechender methodischer Gestaltung ein differenzierter, konsensorientierter Meinungs- und Willensbildungsprozess entsteht, dem beachtliches Problemlösungspotential innewohnt. Er nutzt das Wissen der Vielen und schafft so eine verbesserte Entscheidungsgrundlage. Außerdem werden gesellschaftliche Widerstände gegen ein Projekt frühzeitig sichtbar und Partikularinteressen im Rahmen des Diskurses aufge-deckt (vgl. Nanz 2015: 423).

Lernprozess aller  
Akteure

Zu bedenken ist dabei, dass eine Ausweitung formeller und informeller Beteiligungsverfahren nur dann werthaltig sein wird, wenn damit ein Sinneswandel und Lernprozess bei allen Akteuren korrespondiert. Mit Blick auf die Seite der Verwaltung und Politik ist dabei zunächst festzustellen, dass jüngst eine Vielzahl an Gemeinden

und Städten Leitfäden zu guter Bürgerbeteiligung veröffentlicht haben. Das Netzwerk Bürgerbeteiligung listet auf seiner Internetpräsenz 49 derartiger Papiere auf: von der baden-württembergischen Landeshauptstadt Stuttgart über Heidelberg bis Potsdam. Überall gibt es ähnlich lautende Leitfäden für „gute“ oder gelingende Bürgerbeteiligung.<sup>2</sup> Exemplarisch heißt es im Programm der Stadt Heidelberg, die jüngst von der Stiftung Mitarbeit für ihre wegweisende Öffentlichkeitsbeteiligung ausgezeichnet wurde<sup>3</sup>: „Mitgestaltende Bürgerbeteiligung an kommunalen Planungs- und Entscheidungsprozessen soll dazu beitragen, Transparenz zu schaffen, Vertrauen zwischen Einwohnerinnen und Einwohnern, Verwaltung und Politik aufzubauen und eine Beteiligungskultur zu entwickeln“ (Heidelberg 2015: 5). Dazu listet die Publikation etliche Instrumente aus verschiedenen Bereichen auf, die dieser Zielerreichung zuträglich sein sollen:

- Frühzeitige und umfassende Information sowie verlässliche, regelgebundene Verfahren mit breiten Initiativrechten,
- Anerkennung der Interessenvielfalt und der Selbstbestimmungs- und Mitwirkungsbedürfnisse der Bevölkerung bei gleichzeitiger Mitverantwortung,
- Bündelung und Nutzbarmachung der Erfahrungen von Bevölkerung und Politik/Verwaltung in allen Phasen eines Projektes,
- Stärkung der Rolle von Bürgerschaft und Bezirksbeiräten, bei gleichzeitiger offener Kommunikation der Entscheidungsverantwortung des Gemeinderates,
- Schaffung öffentlicher, ergebnisoffener Diskurse, die für die breite Öffentlichkeit zugänglich sind und die gemeinsame Erarbeitung von Lösungsvorschlägen erlauben mit dem Ziel, die Anerkennungsbereitschaft für die finale Lösung des Gemeinderates anzuerkennen,
- Berücksichtigung des Effizienzgebotes sowohl während der Verfahren als auch bei Lösungsvorschlägen (vgl. ebd.: 5).

Instrumente  
für erfolgreiche  
mitgestaltende  
Beteiligung

Partizipationskultur  
braucht Bereitschaft  
der Akteure

Mögliche Bedenken  
auf politisch-  
administrativer  
Seite

Ähnliche Formulierungen finden sich auch in den anderen Leitfäden. Allerdings geht mit der Publikation eines Leitlinienprogrammes nicht automatisch auch ein Wandel der Verhaltensroutinen einher. Es ist vielmehr eine normative Hilfestellung, die einerseits handlungsleitend wirken und andererseits allen Beteiligten einen Erwartungshorizont für die Zukunft geben soll. Leitfäden tragen in diesem Sinne zunächst einmal zu einer geforderten schrittweisen Institutionalisierung von Bürgerbeteiligung bei (vgl. Leggewie/Nanz 2015: 173). Um herauszufinden, inwieweit daraus auch eine gelebte und selbstverständliche „Partizipationskultur“ (ebd.) entsteht, ist es entscheidend, zu wissen, ob bei allen Beteiligten die nachhaltige Bereitschaft besteht, sich auf neue Handlungs- und Interaktionsmuster einzulassen. Wenn dem nicht so ist, bleibt jeder gut gemeinte Leitfaden eine inhaltsleere Worthülse. Ressentiments auf Seiten von Politik und Verwaltung können in diesem Zusammenhang verschiedener Herkunft entspringen: Bereits eingangs wurde der mögliche Mehraufwand an Arbeit erwähnt, der außerdem mit einem zusätzlichen finanziellen Mittelbedarf einhergehen kann. In Verbindung mit möglichen Zweifeln an der Kompetenz der Bevölkerung in Fachfragen und/oder dem Gefühl der eigenen Bevormundung entsteht schnell ein Gefühl der Ablehnung gegenüber Bürgerbeteiligung, das durch die Überzeugung von der eigenen, ausreichenden Sachkompetenz verstärkt werden kann. Bürgerbeteiligung kann dann nicht nur als bevormundend, sondern sogar als imageschädigend in Politik und Verwaltung empfunden werden, sofern das Gefühl einer in der Öffentlichkeit kommunizierten Entscheidungsunfähigkeit der lokalen Entscheider und Umsetzenden mitschwingt. Letztlich können partizipative Elemente mit herkömmlichen verwaltungsrechtlichen und obrigkeitsstaatlichen Denk- und Handlungsmustern kollidieren (vgl. Mußmann 2015: 212f.).

Vor dem Hintergrund dieser vielschichtigen Gemengelage im Hinblick auf konsultative Bürgerbeteiligung hat die Deutsche Umweltstiftung eine Onlinebefragung zur Partizipationshaltung in Politik

und Verwaltung auf Kommunal- und Länderebene durchgeführt, deren Ergebnisse nachfolgend dargestellt sind.

## Umfragedesign und Ziel der Befragung

Es wurde eine mehrmonatige Onlinebefragung durchgeführt, an der sich 426 Personen beteiligten, jedoch nur 226 die Befragung bis zum Ende bearbeiteten. Ziel war es, die Haltung zu konsultativen Beteiligungsverfahren von Mitgliedern aus Politik und Verwaltung auf Kommunal- und Länderebene zu erfragen.

Zunächst wurden die Teilnehmenden gebeten, die Art der Gebietskörperschaft, die ungefähre Einwohnerzahl und die Anzahl der durchgeführten Beteiligungsverfahren in den letzten 12 Monaten anzugeben. Anschließend folgten sieben Aussagen zu verschiedenen inhaltlichen Aspekten der Bürgerbeteiligung, die auf einer Ordinalskala zu verorten waren. Entsprechend eines Schulnotensystems bedeutete eine „1“ uneingeschränkte Zustimmung zur Aussage („besser geht nicht“), während eine „6“ einer völligen Ablehnung gleichkam. Mit einer „2“ äußerte der Betreffende eine zustimmende bzw. umgekehrt mit einer „5“ eine ablehnende Haltung zur jeweiligen Aussage. Die Noten „3“ und „4“ repräsentierten eine eher zustimmende bzw. eher ablehnende Haltung. Die auf den ersten Blick nicht unbedingt notwendige, feinere Untergliederung der zustimmenden bzw. ablehnenden Position wurde mit der Intention gewählt, einen Indikator für das Vorhandensein verfestigter Positionen – sowohl in positiver wie auch negativer Hinsicht – zu erhalten. Im Aggregat betrachtet, repräsentieren die jeweiligen Notenzaare die Menge aller Zustimmenden bzw. Ablehnenden. Unter zusätzlicher Berücksichtigung der Antworten der eher zustimmenden (Note 3) bzw. eher ablehnenden Antworten (Note 4) ergibt sich für jedes Item eine positive oder negative Grundtendenz im Antwortverhalten.

Aussagen zu  
inhaltlichen  
Aspekten der  
Bürgerbeteiligung



## Lohnt sich der Aufwand? – Kosten und Nutzen von Bürgerbeteiligung

Die ersten beiden Fragen dienten der Abfrage der subjektiv empfundenen Aufwands-Nutzen-Relation bei Bürgerbeteiligungsverfahren. Dazu wurde zunächst ermittelt, inwieweit die Befragten Beteiligungsverfahren als Herausforderung begreifen (Abb. 1). In einem nächsten Schritt wurden sie um eine Einschätzung gebeten, ob der Verfahrensaufwand den Nutzenertrag (Abb. 2) übersteigt.

Abb. 1 zeigt das Antwortverhalten hinsichtlich der Aussage „Bürgerbeteiligung stellt eine Herausforderung dar“. Sie findet bei (41) 60 Personen (völlige) Zustimmung<sup>4</sup>, was in der Summe 44,7 % der Grundgesamtheit entspricht. Nur eine Minderheit von 44 Befragten gab an, dass sie der Aussage mehr oder weniger ablehnend gegenübersteht (Noten 4-6), wobei lediglich acht Befragte sie völlig unzutreffend fanden. Insgesamt wird deutlich, dass mehrheitlich Beteiligungsverfahren als herausfordernd empfunden werden (Summe der Noten 1-3 = 76,1%).

Bürgerbeteiligung  
als Herausforderung

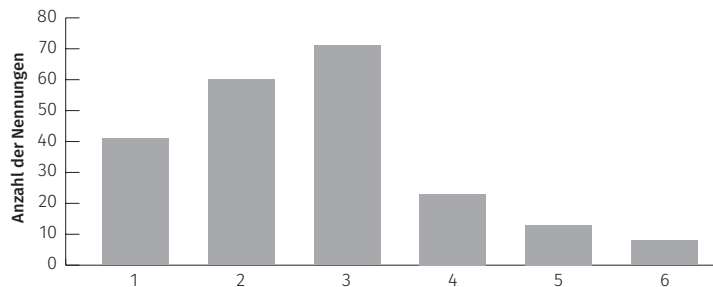


Abbildung 1: „Bürgerbeteiligung stellt eine Herausforderung dar“ (N=226, 10 Enthaltungen)

Umso entscheidender ist die Einschätzung hinsichtlich des Mehrwerts von Bürgerbeteiligung. Hierfür wurde als Indikator die subjektiv empfundene Differenz zwischen zeitlichem, finanziellem und personellem Aufwand sowie dem damit korrespondierenden Nutzen herangezogen (Abb. 2).

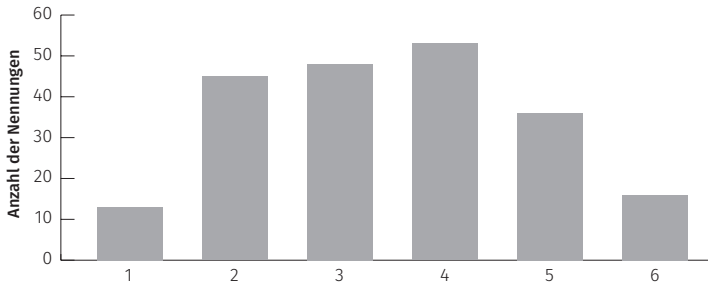


Abbildung 2: „Der Aufwand von Verfahren übersteigt ihren Nutzen“ (N=226, 15 Enthaltungen)

Es zeigt sich ein gemischtes Bild: Nahezu ein Viertel der Konsultierten schätzt den Aufwand bei der Planung, Durchführung und Umsetzung von Öffentlichkeitsbeteiligungsverfahren größer ein als den damit einhergehenden Nutzen (Summe der Noten 1 und 2). Das weist auf den ersten Blick auf eine beträchtliche Skepsis gegenüber einer stärkeren Einbindung der Bürger im vorliegenden Sample hin. Allerdings lässt sich Abb. 2 auch noch auf zwei andere Arten interpretieren: Zum einen fällt auf, dass die Extremwerte – völlige Zustimmung und völlige Ablehnung der Aussage – nahezu gleichverteilt sind. Während 13 Befragte Beteiligungsverfahren als wenig nutzenstiftende Kostentreiber begreifen, widersprechen 16 Personen vehement. Bezieht man zusätzlich die Werte der Noten 2 und 5 in die Betrachtung mit ein, dann wird deutlich, dass jeweils nahezu 25 % die Aussage befürworten bzw. ablehnen, was eine beachtliche inhaltliche Polarisierung anzeigt. Zum anderen findet sich eine Häufung (99 Angaben bzw. 43,8 %) bei den mittleren Werten 3 (trifft eher zu) und 4 (trifft eher nicht zu) mit einer leicht ablehnenden Tendenz. Die Häufung der Antworten bei den mittleren Positionen deutet an, dass eine große Zahl der Teilnehmenden auf Basis des eigenen Erfahrungsschatzes zum gegenwärtigen Zeitpunkt keine eindeutige Meinung hinsichtlich der Vor- oder Nachteilhaftigkeit von Bürgerbeteiligung gebildet hat. Daher lohnt ein näherer Blick auf ausgewählte Punkte, die diese Einstellung prägen. Dazu wurden eingangs aus der Literaturanalyse mehrere Argumente extra-

Verhältnis von  
Aufwand und  
Nutzen

hiert, die die Vorteilhaftigkeit von bürgerlicher Teilhabe begründen können. Eines davon stellt auf die Weisheit der Vielen ab, wonach die Entscheidungsqualität steigt, wenn viele Menschen ihr oft lokal verankertes Wissen in Projekte einbringen. Diese These steht im Mittelpunkt der folgenden Abb. 3.

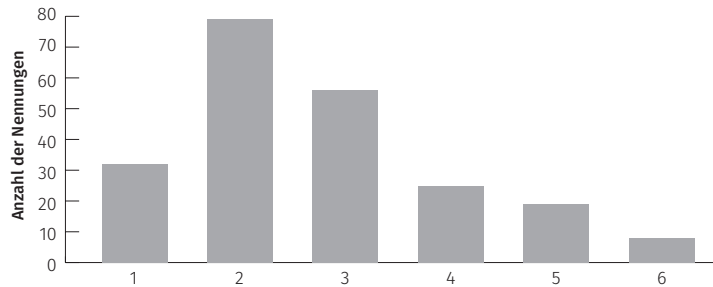


Abbildung 3: „Bürgerbeteiligung steigert die Entscheidungsqualität“ (N=226, 7 Enthaltungen)

Nur 19 (8) Personen finden diesen Satz (gar) nicht zutreffend. Vielmehr bewerteten 167 von 266 Befragten die Aussage (eher) positiv (Summe der Noten 1-3). Insofern scheint zumindest im vorliegenden Sample das teilweise zu lesende Argument, dass (Laien-)Bürger in der Wahrnehmung von Politik und Verwaltung keinen wertvollen Problemlösungsbeitrag leisten können, nicht vorherrschend zu sein. Bürgerwissen wird anscheinend durchaus geschätzt. Allerdings nur unter gewissen Umständen, wie eine gemeinsame Betrachtung der Abb. 2 und 3 erahnen lässt: Bürgerbeteiligung wird vielerorts gutgeheißen, sollte jedoch idealiter aufwandsfrei zu erreichen sein.

Erhöhte  
Entscheidungs-  
qualität durch  
Bürgerwissen

Es liegt an dieser Stelle nahe, die Größe des Gewinns als Kennzahlenindikator zu berücksichtigen, der ein Urteil über die Vorteilhaftigkeit von Projekten erlaubt. In der obigen Abb. 2 wurden die Befragten implizit danach gefragt, ob Beteiligung für sie einen Gewinn – betriebswirtschaftlich gesprochen die positive Differenz zwischen Erträgen und Aufwendungen – bedeutet. Teilt man die Verteilung entlang der eher befürwortenden bzw. ablehnenden

Stimmen (Noten 1-3 und 4-6), ergibt sich, dass nahezu 50 % der Befragten Bürgerbeteiligung als Gewinn bzw. Verlust begreifen (50,2 %:49,8 %). Dieser Befund wurde mittels der Aussage in Abb. 4 überprüft, indem nun die Vorteilhaftigkeit von Bürgerbeteiligung beurteilt werden sollte. Die Aussage „Erfahrungen mit Bürgerbeteiligung sind insgesamt positiv“ empfanden dabei 16 (76) Personen als (völlig) zutreffend, wohingegen lediglich (4) 17 Befragte die Aussage als (gar) nicht zutreffend empfanden.

Positive  
Erfahrungen mit  
Bürgerbeteiligung

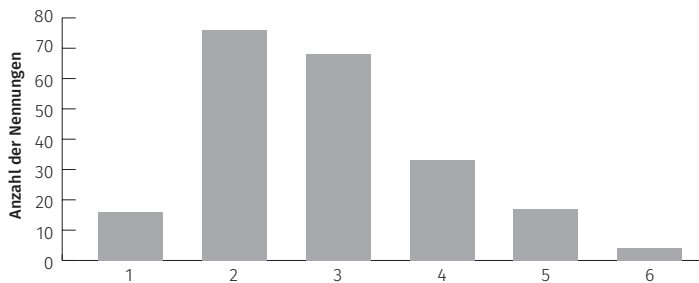


Abbildung 4: „Die Erfahrungen mit Bürgerbeteiligung sind insgesamt positiv“  
(N=226, 12 Enthaltungen)

Gruppiert man auch hier die tendenziell positiv und negativ eingestellten Akteure (Noten 1-3 und 4-6), dann ergibt sich ein überraschendes Bild: 160 Befragte bzw. 74,77 % empfinden sie mindestens eher zutreffend und nur knapp 25 % lehnen sie eher ab. Damit ist die Zustimmung merklich höher, als aus den Abb. 2 und 3 zu vermuten wäre. Während der Modalwert (der häufigste Wert einer Verteilung) in Abb. 2 lediglich ein leicht positives Gewinnverständnis von Bürgerbeteiligung andeutete, liegt er nun im Bereich der Zustimmung (Note 2). Der wesentliche Unterschied zwischen den beiden Fragen liegt vermutlich im mehr oder weniger konkreten Kostenbezug und stützt die These, dass bei vielen Befragten eine leicht positive Grundhaltung zur Öffentlichkeitsbeteiligung vorhanden ist, jedoch der potenzielle Ressourcenmehraufwand Bedenken schafft.

Potenzieller  
Mehraufwand  
bedingt Vorbehalte

## Entscheidungsqualität, -akzeptanz und Erreichbarkeit der Bevölkerung

Ein weiterer thematischer Bereich, der im Rahmen der Befragung thematisiert wurde, ist die Frage nach der Wirkkraft von Beteiligungsangeboten, wobei die in der Literatur häufig thematisierten Aspekte Erreichbarkeit, Entscheidungsakzeptanz und politisches Interesse im Mittelpunkt standen. Erreichbarkeit zielte dabei auf die Frage ab, ob Beteiligungsangebote von den Adressaten angenommen werden (Abb. 5).

Wirkkraft von  
Beteiligungs-  
angeboten

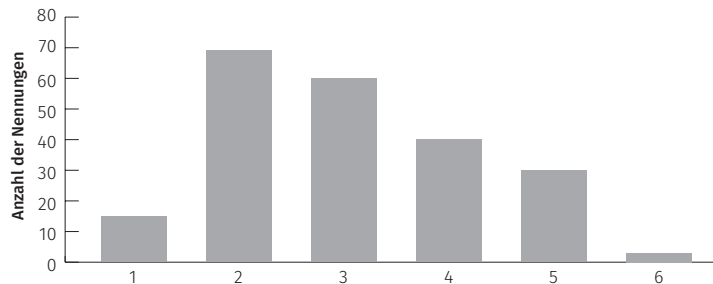


Abbildung 5: „Die Bevölkerung nimmt die Beteiligungsangebote an“ (N=226, 9 Enthaltungen)

Bei der Mehrheit der Befragten überwiegt das Gefühl, dass die Bevölkerung die Offerten annimmt. 69 (15) Personen gaben an, dass sie die entsprechende Aussage (voll) zutreffend finden. In Verbindung mit denjenigen, die der Aussage eher zustimmen als sie ablehnen (Note 3), ergibt sich eine deutliche Mehrheit von 63,7 %. Demgegenüber empfindet nur knapp 1 % der Befragten die Aussage als völlig unzutreffend. Mehrheitlich sind die Konsultierten mithin der Ansicht, dass die Beteiligungsangebote die Bevölkerung erreichen und sie angenommen werden. Doch erfüllen die initiierten Verfahren auch das aus Sicht der Projektverantwortlichen wichtige Ziel, die Entscheidungsakzeptanz zu erhöhen? Hier zeigt sich erneut ein gemischtes, leicht positives Bild (Abb. 6).

Wahrnehmen  
von Beteiligungs-  
angeboten

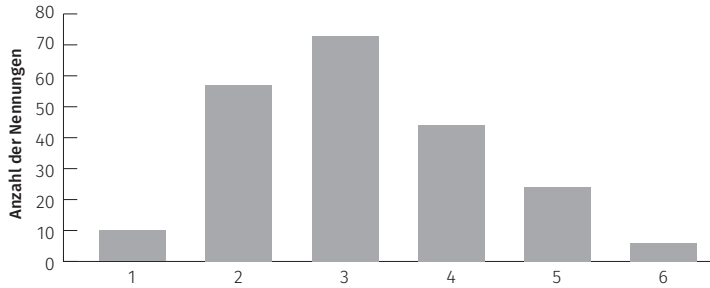


Abbildung 6: „Beteiligungsverfahren steigern die Entscheidungsakzeptanz“  
(N=226, 12 Enthaltungen)

Die Verteilung hat einen Modalwert von 73 Nennungen bei der Note 3 („trifft eher zu“). Gemeinsam mit den Stimmen derer, die der Aussage gegenüber stärker affirmativ eingestellt sind (Noten 1 und 2), ergibt sich, dass 140 der 226 Befragten (61,95 %) einen positiven Impuls von Öffentlichkeitsbeteiligung auf die Entscheidungsakzeptanz ausmachen, wohingegen 32,74 % keinen positiven Effekt sehen.

Gesteigerte  
Entscheidungs-  
akzeptanz

In der vorletzten Abb. 7 ist dargestellt, inwieweit die Befragten einen positiven Link zwischen der Teilnahme an einem Bürgerbeteiligungsverfahren und einer politischen Aktivierung empfinden, also ein möglicher interessenverstärkender Impuls besteht. Der Wert eines Beteiligungsangebots wäre in diesem Fall größer

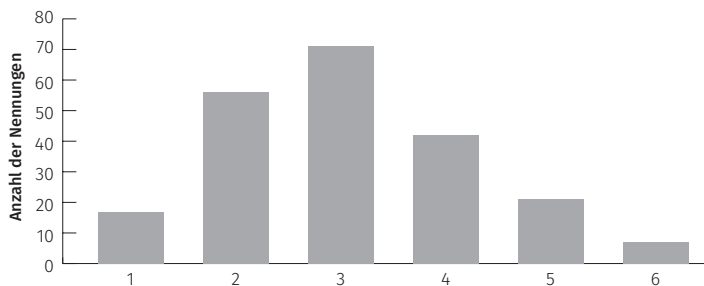


Abbildung 7: „Beteiligungsverfahren steigern das Interesse an politischer Teilhabe“  
(N=226, 12 Enthaltungen)

als der direkte Beitrag, den es im Rahmen der Realisierung eines Projektes leistet. Vielmehr entstünde eine positive Externalität, die über die einmalige Aktivierung hinauswirkt und einen Beitrag zur politischen Vitalisierung der Gesellschaft leistet. Abbildung 7 zeigt erneut ein leicht positives Bild. Mehrheitlich stimmen die Befragten der Aussage „Beteiligungsverfahren steigern das Interesse an politischer Teilhabe“ eher zu. Fasst man erneut die Umfrageteilnehmer zusammen, die mindestens die Note 3 (eher Zustimmung) vergeben haben, ergibt sich, dass 63,71 % der Befragten Beteiligungsverfahren eine nachhaltige Wirkung auf das politische Teilhabeinteresse beimessen. Nur eine Minderheit von 21 (7) Personen findet die Aussage (völlig) unzutreffend (12,39 %). Auch wenn 63,71 % der Befragten der Aussage mindestens eher zustimmen (Summe 1-3), so ist die Mehrheit innerhalb dieser Gruppe jedoch nur schwach positiv gestimmt, was am Modalwert bei der Note 3 erkennbar ist.

## **Trendempfehlung: Wohin soll die Reise für Bürgerbeteiligung gehen**

Zum Abschluss der Umfrage wurden die Teilnehmer gebeten, eine Trendempfehlung abzugeben, in welche Richtung sich Bürgerbeteiligung in Deutschland zukünftig entwickeln sollte (Abb. 8).

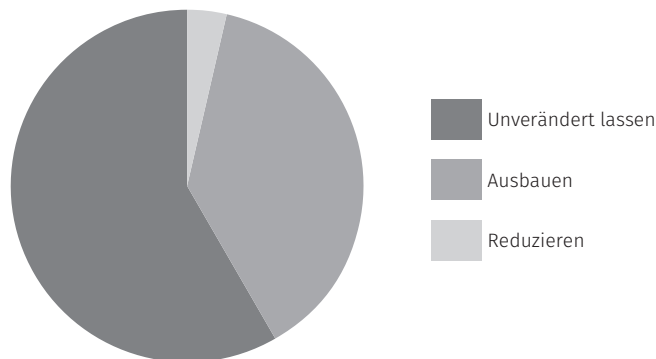


Abbildung 8: „Wie sollte sich die Bürgerbeteiligung zukünftig entwickeln?“ (N=226, 9 Enthaltungen)

Die Momentaufnahme zeigt, dass mehrheitlich das gegenwärtige Angebot aus Sicht der Befragten aus Politik und Verwaltung als angemessen empfunden wird. Sie empfehlen eine Konsolidierung des Erreichten, jedoch keinen weiteren Ausbau. Gut ein Drittel der Umfrageteilnehmer votiert für die Ausweitung von dialogorientierter Bürgerbeteiligung in Deutschland und nur acht Befragte stimmen für eine Einschränkung der Beteiligungsmöglichkeiten.

Belassen der  
bestehenden  
Menge an  
Angeboten

Zum Abschluss des vorliegenden Beitrags wird das Antwortverhalten der beteiligungskritischen Befragten näher betrachtet und in Beziehung zum Antwortmuster der beteiligungsbefürwortenden Antwortenden gesetzt, um Rückschlüsse auf die ausschlaggebenden Faktoren hinsichtlich des unterschiedlichen Antwortverhaltens zu erhalten.

## **Determinanten der ablehnenden Haltung zu Bürgerbeteiligung**

Eindrücke liefern die folgenden zwei Tabellen. In der ersten Darstellung (Tab. 1) sind ausschließlich die Antworten der Teilnehmenden aufgelistet, die sich für eine Reduzierung der Bürgerbeteiligung aussprechen. Lediglich in einer Gebietskörperschaft wurde dabei in den letzten 12 Monaten kein Beteiligungsverfahren durchgeführt, sodass die überwiegende Mehrheit ihr Urteil vor dem Hintergrund aktueller Erfahrungen zu treffen schien. Zur Interpretation findet erneut der Modus als Lageparameter Anwendung.

In Tabelle 2 sind die Antwortmuster derjenigen, die sich bei der Trendfrage (Abb. 8) für einen Ausbau ausgesprochen haben, denjenigen gegenübergestellt, die für einen Rückbau votierten. Für jede der sieben zu bewertenden Aussagen ist jeweils die häufigste Antwort innerhalb der beiden Gruppen ermittelt worden. Dass sowohl Befürworter als auch Kritiker Bürgerbeteiligung als Herausforderung begreifen, ist erneut gut erkennbar, wobei die Aussage bei Letzteren größeren Zuspruch findet. Allerdings ging damit eine eklatant unterschiedliche Bewertung einher: Beteiligungskritisch eingestellte Umfrageteilnehmer gaben mehrheitlich an, dass sie

Unterschiedliche  
Bewertung des  
Nutzens



der Aussage „Der Aufwand übersteigt den Nutzen bei Beteiligung“ voll zustimmen (Note 1), wohingegen in der Gruppe der Beteiligungsbefürworter diese Aussage eher nicht zustimmungsfähig ist (Note 4). Ein Blick in Tabelle 2 verdeutlicht die einhellige Position der kritischen Stimmen in dieser Frage: Alle acht Teilnehmenden

|                                    | ①         | ②        | ③        | ④              |
|------------------------------------|-----------|----------|----------|----------------|
| Gebietskörperschaft                | Landkreis | Gemeinde | Gemeinde | kreisfr. Stadt |
| Einwohnergröße                     | 112.000   | 3.200    | 5.000    | 115.000        |
| Anzahl Verfahren                   | k. A.     | 0        | 2        | ca. 10         |
| Herausforderung (Abb. 1)           | 2         | 1        | 6        | 4              |
| A>N (Abb. 2)                       | 2         | 2        | 1        | 1              |
| Annahme von Ang. (Abb. 6)          | 2         | 2        | 4        | 5              |
| Entscheidungsqual. steigt (Abb. 3) | 4         | 4        | 6        | 5              |
| Partizipationsint. steigt (Abb. 8) | 3         | 4        | 4        | 5              |
| Entsch.-Akzeptanz steigt (Abb. 7)  | 4         | 4        | 6        | 5              |
| Erfahrungen ins. positiv (Abb. 4)  | 4         | 4        | 6        | 4              |

|                                    | ⑤        | ⑥        | ⑦        | ⑧        |
|------------------------------------|----------|----------|----------|----------|
| Gebietskörperschaft                | Gemeinde | Gemeinde | Gemeinde | Gemeinde |
| Einwohnergröße                     | 7.500    | k. A.    | 9.500    | 33.000   |
| Anzahl Verfahren                   | 1        | 2        | 3        | k. A.    |
| Herausforderung (Abb. 1)           | 2        | 2        | 6        | 3        |
| A>N (Abb. 2)                       | 2        | 1        | 3        | 1        |
| Annahme von Ang. (Abb. 6)          | 5        | 1        | 3        | 2        |
| Entscheidungsqual. steigt (Abb. 3) | 4        | 4        | 5        | 6        |
| Partizipationsint. steigt (Abb. 8) | 3        | 3        | 3        | 5        |
| Entsch.-Akzeptanz steigt (Abb. 7)  | 4        | 3        | 3        | 4        |
| Erfahrungen ins. positiv (Abb. 4)  | 4        | 4        | 3        | 5        |

Tabelle 1: Antwortmuster beteiligungskritischer Akteure

|                                         | Modalwert                    |                           |
|-----------------------------------------|------------------------------|---------------------------|
|                                         | Beteiligungs-<br>Befürworter | Beteiligungs-<br>Kritiker |
| Herausforderung (Abb. 1)                | 3                            | 2                         |
| A>N (Abb. 2)                            | 4                            | 1                         |
| Entscheidungsqual. steigt (Abb. 3)      | 2                            | 4                         |
| Erfahrungen insgesamt positiv (Abb. 4)  | 2                            | 4                         |
| Annahme von Angeboten (Abb. 5)          | 2                            | 2                         |
| Entscheidungsakzeptanz steigt (Abb. 6)  | 3                            | 4                         |
| Partizipationsinteresse steigt (Abb. 7) | 2                            | 3                         |

Tabelle 2: Modalwertvergleich zwischen Beteiligungsbefürwortern und -kritikern

stimmen dieser Aussage mindestens tendenziell zu. Ein ähnlich gruppendifferenziertes Bild zeigt sich hinsichtlich der vermuteten Zunahme von Entscheidungsqualität und einer positiven Gesamterfahrung bei Bürgerbeteiligung. In beiden Fällen bewerten die beteiligungskritischen Stimmen die entsprechenden Aussagen merklich schlechter als beteiligungsaffine Umfrageteilnehmer (Tab. 2: Modalwerte 4 und 2). Gerade die vermutete Zunahme der Entscheidungsqualität bei der Einbindung von Laien (Finke 2014) wird von der Gruppe der Beteiligungskritiker bezweifelt: Neben der mehrheitlichen Antwort „stimme eher nicht zu“ äußerten sich die verbliebenen Teilnehmenden noch kritischer und ablehnender und kein Gruppenmitglied gab eine positive Grundhaltung zu der Aussage an (Tab.1). Weniger unterschiedlich wird ein möglicher positiver Effekt auf die Akzeptanz von Projekten gesehen, der allerdings tendenziell eher bei den Beteiligungsbefürwortern vermutet wird. Die unterschiedliche Einschätzung gemessen in der Diskrepanz der Modalwerte hält sich im Rahmen, jedoch fällt die Bewertung bei den Beteiligungsbefürwortern auch hier positiver aus. Gleiches gilt für einen positiven Impuls auf das allgemeine politische Partizipationsinteresse infolge der Beteiligung an einem Verfahren. Dieser Effekt wird ebenfalls stärker bei der Gruppe der

Zweifel an positiver  
Wirkung von  
Beteiligungs-  
verfahren

Beteiligungsbefürworter vermutet (Modalwert 2), jedoch stimmen auch die meisten der Beteiligungskritiker der Aussage eher zu (Modalwert 3). Bemerkenswert ist schließlich, dass sich die heterogene Einschätzung hinsichtlich des Nutzens von Bürgerbeteiligung nicht aus einem unterschiedlichen Gefühl der Erreichbarkeit der Bevölkerung ergibt. Vielmehr stimmt die Mehrheit in beiden Gruppen der Aussage zu, dass die Beteiligungsangebote durch die Bevölkerung angenommen werden.

## Fazit

Tendenziell positive  
Grundhaltung

Triebkraft der Befragung war das Interesse, einen Einblick in das gelebte Alltagsgefühl von Mitarbeitern in Politik und Verwaltung hinsichtlich Bürgerbeteiligung zu erhalten. Die Befragung hat offenbart, dass die Mehrheit der Befragten das gegenwärtige Niveau der Öffentlichkeitsbeteiligung für gut befindet. Immerhin ca. ein Drittel der Konsultierten sprach sich für eine Ausweitung der Beteiligungsangebote in Deutschland aus, wohingegen nur eine kleine Minderheit die Partizipationsmöglichkeiten der Bürger eingeschränkt sehen möchte. Diese tendenziell leicht positive Grundhaltung findet auch Ausdruck im Antwortmuster bei den sieben vorangegangenen Themenpunkten: Bei beteiligungsaffirmativen Aussagen wie bspw. hinsichtlich der Zunahme von Entscheidungsakzeptanz oder des Interesses an politischer Teilhabe infolge durchgeführter Öffentlichkeitsbeteiligung dominierte eine leichte Zustimmung. Umgekehrt war das häufigste Antwortverhalten bei der beteiligungskritischen Formulierung, dass der Aufwand von Bürgerbeteiligung ihren Nutzen übersteigt, leicht ablehnend. Dabei besteht weitgehend Einigkeit, dass Öffentlichkeitsbeteiligung für Verwaltung und Politik eine Herausforderung bedeutet. Eine weitere Erklärung für die Ungleichheit in der Beurteilung von Bürgerbeteiligung als Gewinn (Abb. 2) und der Bewertung von Bürgerbeteiligung (Abb. 4) als positivem Element könnte neben dem angesprochenen Aspekt des weniger konkreten Kostenbezugs in der positiven Einschätzung von Beteiligungsverfahren als akzeptanzstiftendem Element (Abb. 6) liegen. Öffentlichkeitsbeteiligung wür-

de demnach weithin nach wie vor nicht als verfahrensverbesserndes Element aufgefasst, aber dennoch positiv bewertet werden, da es den jeweiligen Verfahrensfortschritt erlaubt. Schließlich hat der Vergleich der beteiligungsaffirmativen mit der beteiligungskritischen Gruppe gezeigt, dass in der Letzteren der Wert von Öffentlichkeitsbeteiligung insgesamt deutlich weniger geschätzt wird. Es tritt bei diesen Akteuren deutlich die Verflechtung von Zweifeln an der Vorteilhaftigkeit von Beteiligung mit der Einschätzung eines zu großen Ressourcenaufwandes hervor. Beide Gruppen stimmen aber darin überein, dass die Erreichbarkeit der Bevölkerung als gut zu bewerten ist.

Methodisch ist zu bedenken, dass im vorliegenden Papier lediglich eine deskriptive Analyse des Antwortverhaltens der Befragten erfolgte. Rückschlüsse auf die Allgemeinheit sind an dieser Stelle nicht möglich. Ausschlaggebend dafür ist vor allem die unzureichend hohe Antwortquote der Befragten mit der Gefahr eines verzerrten Ergebnisses bei einer allgemeinen Interpretation der vorliegenden Daten. Zudem ist nicht bekannt, aus welchen Gründen die Konsultierten sich der Befragung verweigerten bzw. sie abbrachen.

Einschränkung der  
Ergebnisse

Außerdem ist zu berücksichtigen, dass die kontaktierten Personen nicht notwendigerweise ihr Antwortverhalten strikt auf ihre Rolle als Akteur aus Verwaltung oder Politik beziehen, sondern sich ihre subjektiven Eindrücke aus einer Vielzahl an beruflichen und privaten Erfahrungen speisen. Dies hat zur Folge, dass sowohl im negativen wie auch im positiven Sinne die intendierte Abfrage der Partizipationshaltung in Politik und Verwaltung auf Kommunal- und Landesebene von den Eindrücken, die die Befragten als Privatperson gemacht haben, überlagert und dadurch verzerrt werden können.

Letztlich ist zu beachten, dass die durchgeführte Befragung gegenwärtig lediglich eine Momentaufnahme darstellt. Mit Blick auf mögliche Trendentwicklungen bietet es sich an, derartige Umfragen in ähnlicher Form auch zukünftig durchzuführen, insbesondere da 50 Teilnehmer angaben, dass in den letzten 12 Monaten in ihrer Ge-

bietskörperschaft kein Beteiligungsverfahren durchgeführt wurde. In diesem Sinne ist der vorliegende Aufsatz ein erster Schritt von vielen.

## Literatur

Bertelsmann Stiftung (2013): Mehr Transparenz und Bürgerbeteiligung. Prozessschritte und Empfehlungen am Beispiel Fernstraßen, Industrieanlagen und Kraftwerken, online unter: [https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/BSt/Publikationen/GrauePublikationen/GP\\_Mehr\\_Transparenz\\_und\\_Buergerbeteiligung.pdf](https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/BSt/Publikationen/GrauePublikationen/GP_Mehr_Transparenz_und_Buergerbeteiligung.pdf) [20.08.2016].

Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (2014): Handbuch für eine gute Bürgerbeteiligung. Planung von Großvorhaben im Verkehrssektor, online unter: [https://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Anlage/VerkehrUndMobilitaet/handbuch-buergerbeteiligung.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](https://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Anlage/VerkehrUndMobilitaet/handbuch-buergerbeteiligung.pdf?__blob=publicationFile) [19.08.2016].

Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi): Bürgerdialog. Online unter: <http://www.bmwi.de/DE/Themen/Energie/Netze-und-Netzausbau/buergerdialog.html> [19.08.2016].

Finke, Peter (2014): Citizen Science. Das unterschätzte Wissen der Laien, Oekom Verlag.

Leggewie, Claus/Nanz, Patrizia (2015): Neue Formen der demokratischen Teilhabe am Beispiel der Zukunftsräte. In: Sommer, Jörg (Hrsg.): Kursbuch Bürgerbeteiligung. Bd.1, Verlag der Deutschen Umweltstiftung.

Mußmann, Olaf (2015): Kommunale Bürgerbeteiligung – Ein Erfahrungsbericht. In: Sommer, Jörg (Hrsg.): Kursbuch Bürgerbeteiligung. Bd.1, Verlag der Deutschen Umweltstiftung.

Nanz, Patrizia (2015): Öffentlichkeitsbeteiligung an der Arbeit der Kommission „Lagerung hoch radioaktiver Abfallstoffe“. In: Sommer, Jörg (Hrsg.): Kursbuch Bürgerbeteiligung. Bd. 1, Verlag der Deutschen Umweltstiftung.

Netzwerk Bürgerbeteiligung: Sammlung kommunaler Leitlinien und Handlungsempfehlungen für die Bürgerbeteiligung, online unter: <http://www.netzwerk-buergerbeteiligung.de/kommunale-beteiligungspolitik-gestalten/kommunale-leitlinien-buergerbeteiligung/sammlung-kommunale-leitlinien/>.

Stadt Heidelberg (2016): Ausgezeichnete Bürgerbeteiligung. Stadt Heidelberg und Professor Klages erhalten Preis der Stiftung Mitarbeit, online unter: [http://www.heidelberg.de/hd,Lde/20\\_09\\_2016+ausgezeichnete+buergerbeteiligung.html](http://www.heidelberg.de/hd,Lde/20_09_2016+ausgezeichnete+buergerbeteiligung.html) [20.09.2016].

Stadt Heidelberg (2015): Leitlinien für mitgestaltende Bürgerbeteiligung in der Stadt Heidelberg, online unter: [http://www.heidelberg.de/site/Heidelberg\\_ROOT/get/documents\\_E-883021685/heidelberg/Objektdatenbank/12/PDF/12\\_pdf\\_Buergerbeteiligung\\_Leitlinien\\_Komplettfassung.pdf](http://www.heidelberg.de/site/Heidelberg_ROOT/get/documents_E-883021685/heidelberg/Objektdatenbank/12/PDF/12_pdf_Buergerbeteiligung_Leitlinien_Komplettfassung.pdf) [20.08.2016].

## Anmerkungen

1 In dem vorliegenden Artikel wird aus Gründen der besseren Lesbarkeit auf eine geschlechtergerechte Schreibweise verzichtet und lediglich die männliche Form verwendet.

2 Eine gute Übersicht beschlossener Leitfäden ist auf der Seite des Netzwerks Bürgerbeteiligung zu finden: <http://www.netzwerk-buergerbeteiligung.de/kommunale-beteiligungspolitik-gestalten/kommunale-leitlinien-buergerbeteiligung/sammlung-kommunale-leitlinien/> [28.08.2016].

3 [http://www.heidelberg.de/hd,Lde/20\\_09\\_2016+ausgezeichnete+buergerbeteiligung.html](http://www.heidelberg.de/hd,Lde/20_09_2016+ausgezeichnete+buergerbeteiligung.html).

4 Zur Erläuterung der im folgenden verwendeten Schreibweise: Die eingeklammerten Terme sind zusammenzulesen. Der Satz drückt also aus, dass 41 Personen der Aussage völlig zustimmen und 60 Personen ihr schlicht zustimmen.

Dr. Christine Grüger

## Für und Wider der Partizipation in städtebaulichen Wettbewerbsverfahren

*Der vorliegende Beitrag befasst sich mit den Möglichkeiten und Grenzen der Öffentlichkeitsbeteiligung bei städtebaulichen Wettbewerbsverfahren. Zunächst erfolgt eine Darstellung des Untersuchungsgegenstandes Partizipation bei Wettbewerbsverfahren und eine Erörterung der inhaltlichen Positionen verschiedener, beteiligter Akteure. Anschließend werden unterschiedliche Verfahrensdesigns beleuchtet und hinsichtlich ihrer Möglichkeit bewertet, die Öffentlichkeit bei Auswahlverfahren zu beteiligen.*

### Intro

Planungswettbewerbe sind ein hervorragendes Instrument, um verschiedene Lösungsvorschläge für einen Raum zu erhalten und die beste Lösung zu finden. Sie erzielen durch eine medienwirksame Öffentlichkeitsarbeit eine hohe Aufmerksamkeit bei den Bürgerinnen und Bürgern für ihr Wohnumfeld.

In einer ein- oder zweitägigen Jurysitzung wird aus den eingereichten städtebaulichen Entwürfen der beste Vorschlag ermittelt und dafür gesorgt, dass der Gewinner seine Ideen auch umsetzen kann. Was aber, wenn die Öffentlichkeit mitdenken will? Wie kann die Gleichbehandlung der Planungsteams gewährleistet werden? Ist es auf der Basis der geltenden Regeln überhaupt möglich, die Erwartungen der Bürgerinnen und Bürger zu erfüllen? Werden die Ergebnisse möglicherweise zerredet, wenn man Bürger und Bürgerinnen daran beteiligt oder trägt der Diskurs zur Qualitätssteigerung bei? Was passiert wenn Bürgerinnen in der Preisgerichtsjury sitzen? Diesen Fragen widmet sich der nachfolgende Beitrag.

Öffentlichkeits-  
beteiligung  
bei Planungs-  
wettbewerben

## Problemstellung

Die Beteiligung der Öffentlichkeit hat sich insbesondere in der Stadtplanung und Stadtentwicklung seit Jahrzehnten etabliert. Noch etwas unterbelichtet ist jedoch die Beteiligung der Öffentlichkeit in städtebaulichen Wettbewerbsverfahren. Dies hängt damit zusammen, dass die Durchführung und der Ablauf von Wettbewerben den Regelungen nach den Richtlinien für Planungswettbewerbe (RPW 2013) unterliegen und daher unter der strengen Beobachtung der Architektenkammern stehen. Dies ist deshalb erforderlich, da bei Wettbewerben die Architekten und Planende Leistungen nach HOAI erbringen, die zunächst kostenlos für den Auslober sind. Dieses „Sonderangebot“ bieten die Planungsteams gegen wenige Prinzipien an, wie z. B. verbindliche Kriterien, die die eigenen Erfolgsaussichten für das Wagnis der Gratis-Teilnahme abschätzen lassen und den Ideenklau verhindern sollen.

Strenge  
Wettbewerbs-  
richtlinien

Einige Kommunen räumen zunehmend den Alltagsexperten vor Ort Möglichkeiten zum Mitdenken und Mitwirken in der Entwurfsphase ein, denn Wettbewerbe sind ein nachvollziehbares und konkretes Instrument, um vielfältige Zukunftsentwürfe für Quartiere, Plätze, Gebäude aufzuzeigen und Angebote für die bestmögliche Qualität darzustellen. Es ist ein Ringen um die beste Lösung für einen qualitätsvollen Städtebau und ein wichtiger Beitrag zur Baukultur.

Zunehmender  
Einbezug der  
Öffentlichkeit

Architekten und Planende stehen der Partizipation in Wettbewerbsverfahren teilweise kritisch gegenüber, wenn diese von Ihnen für umsonst erbracht werden soll. Sie befürchten, dass die nach geltendem Wettbewerbsrecht garantierte Gleichbehandlung der Planungsteams in diesen dialogorientierten Verfahren nicht gewährleistet werden kann, ihre planerischen Ideen zerredet, das Urheberrecht verletzt und die Kreativität der Planenden eingeschränkt würde.

Befürchtungen der  
Branche

So stellt sich also die berechtigte Frage, ob die Öffentlichkeitsbeteiligung in städtebaulichen Wettbewerben nun ein Verfahrenshemmnis darstellt oder zur Demokratisierung der Planung im frühzeiti-



gen Stadium sowie zur Baukultur beitragen kann und inwieweit faire Bedingungen für alle Beteiligten gegeben werden können.

## Die Gemengelage widerstreitender Ängste und Befürchtungen

In Wettbewerbsverfahren die Beteiligung der Bürgerschaft zu integrieren, ist nicht immer leicht. Es gilt viele Akteure, unterschiedliche Ansichten und Interessen sowie eine hohe, komplexe fachliche Dichte, zu bündeln und in einem gemeinsamen Dialog zu managen. Dabei stoßen zu Beginn der Beteiligungsverfahren zumeist folgende Ressentiments aufeinander:

Interessenkonflikte  
und fachliche  
Komplexität

1. Planungsteams sind wenig begeistert, weil sie ...die offene Konkurrenzsituation, in der sie ihre Ideen aufdecken sollen, damit die Übernahme ihrer Entwurfsideen fürchten und um ihre Wirtschaftlichkeit bangen; ...sich dem Dialog stellen (müssen), präsentieren und ihre Ideen überzeugend vermitteln sollen; ...die Alltagskompetenz der Bürgerschaft gering-schätzen; ...befürchten, dass ihre Handwerkskunst zerredet wird!

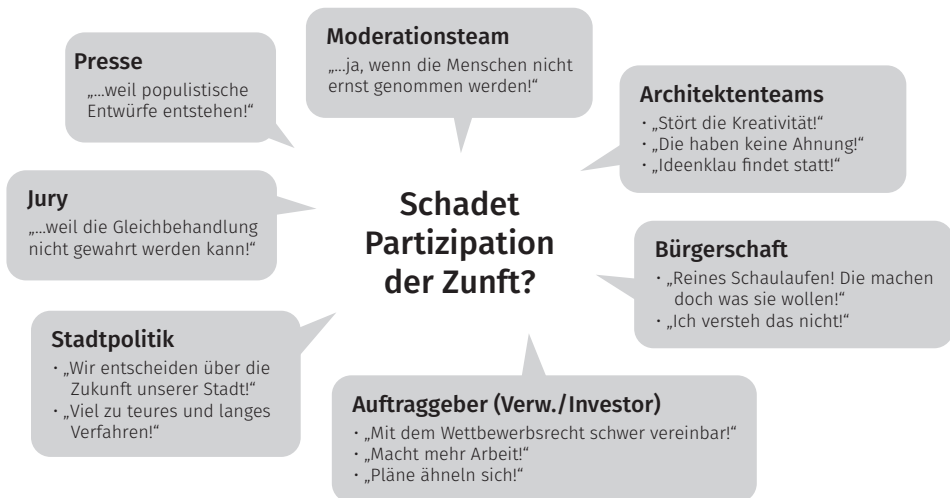


Abbildung 1: Häufige Ressentiments verschiedener Akteure zu Beginn von Beteiligungsverfahren

2. Auftraggeber sind ängstlich, weil sie ...die Vorgaben des Wettbewerbsgesetzes eingehalten müssen, um keine Rechtsstreitigkeiten auszulösen; ...Fairness im Wettbewerbsverfahren nach EU Recht garantieren müssen und die Verdingungsverordnung für freiberufliche Leistungen beachtet werden soll; ...befürchten, dass die Planungsteams ähnliche Entwürfe abliefern.
3. Stadtpolitik entscheidet letztendlich und hat eindeutig das letzte Wort. Sie fühlt sich jedoch durch die öffentlichkeitswirksame Diskussion von Entwürfen und die Auseinandersetzung der fraktionseigenen Meinung sowie durch die Auseinandersetzung mit den bürgerschaftlichen Empfehlungen in seinem Entscheidungsspielraum eingeengt. Letztendlich werden Beteiligungsverfahren als zu teuer und zeitintensiv eingeschätzt.
4. Die Öffentlichkeit will bei der Gestaltung ihrer unmittelbaren Nachbarschaft oder bei gesamtstädtischen Großvorhaben mitdenken und mitwirken. Es geht nicht darum, ihr Votum umzusetzen, sondern ein weiteres Votum neben der Fachlichkeit, Politik in die Abwägung einer Entscheidung einzubringen. Transparenz im Umgang mit den Ergebnissen führt dazu, dass die Leute sich ernst genommen fühlen!
5. Die Jury hat es in der Hand, in wie weit die Planungsteams die bürgerschaftlichen Ideen aufgreifen und sich mit diesen auseinandersetzen und wie die Teams gleichzeitig dieselben Informationen erhalten.
6. Die Presse ist sensationslüstig und wünscht spektakuläre Entwürfe, statt Einheitsbrei!
7. Die Moderation benötigt flexible und offene Verfahren, um kreative Dialoge gestalten zu können.

Zusammengefasst: eine schwierige Gemengelage!

## Mögliche Beteiligungszeitpunkte der Öffentlichkeit in Wettbewerbsverfahren

Klare Regeln  
und ein gutes  
Erwartungs-  
management

Aufgrund dieser komplexen Ausgangssituation aller Akteure benötigen dialogorientierte Wettbewerbsverfahren Klarheit und Regeln für eine faire Behandlung der Wettbewerbsteilnehmenden und ein gutes Erwartungsmanagement in Hinblick auf die Öffentlichkeit.

Unbestritten ist mittlerweile, dass in partizipativen Wettbewerbsverfahren frühzeitig Akzeptanzprobleme erkannt, qualitätsvolle Ergebnisse in einem überschaubaren Zeitraum vorgelegt und Partikularinteressen herausgearbeitet werden. Die Mitwirkung der Stadtbewohner/innen tragen zudem zur Identitätsbildung bei und kann zur qualitätvollen Baukultur beitragen.

Achtung  
bestehender  
Wettbewerbs-  
prinzipien

Allerdings fordern die Planungsteams vom Auslober zu Recht die bestehenden Wettbewerbsprinzipien zu garantieren:

- Die Gleichbehandlung aller Teilnehmenden,
- die eindeutige Aufgabenstellung,
- ein angemessenes Preis-Leistungs-Verhältnis,
- die Beurteilung durch ein kompetentes Preisgericht,
- die Anonymität der Wettbewerbsbeiträge,
- eine Verpflichtung zur Beauftragung eines der Preisträger,
- die Sicherung des Urheberrechts der Teilnehmenden.

Je nach Wettbewerbsart sehen die Planungsteams hier einige Verstöße gegen die Wettbewerbsprinzipien, die in einigen Fällen zu erheblichen Einwendungen geführt haben.

Mögliche  
Wettbewerbsarten

Es gibt verschiedene Wettbewerbsarten, die einen Dialog mit der Bürgerschaft zulassen.

- Offene und beschränkte Verfahren: Bei offenen Wettbewerbsverfahren können alle Planungsteams teilnehmen, die die notwendigen Kompetenzen und Referenzen für die Wettbewerbsaufgabe nachweisen. Bei diesem Wettbewerbstyp

können teilweise bis zu 100 Entwurfsideen eingereicht werden, die dann von einem Vorprüfungsbüro nach bestimmten Kriterien gefiltert werden.

Bei den nichtoffenen (Richtlinie für Planungswettbewerbe 2013 (RPW), begrenzten (RAW) oder beschränkten (GRW)) Wettbewerben findet vor dem eigentlichen Wettbewerb ein Teilnahmewettbewerb statt. Vor dem Versand der Auslobungsunterlagen wird ein Auswahlverfahren zur Bestimmung eines zahlenmäßig klar definierten Teilnehmendenkreises durchgeführt. Die Gestaltung des Auswahlverfahrens gestattet innerhalb der Grenzen des Vergaberechts gewisse Spielräume, von der direkten Benennung von Planungsteams über die Definition von Zugangs- und Auswahlkriterien anhand von Bürodaten und Referenzen bis hin zum Losverfahren.

Bürgerworkshop zur  
Aufgabenstellung  
der Ausschreibung

In dieser Wettbewerbsart wird als eine einfache Variante der Öffentlichkeitsbeteiligung ein Bürgerworkshop vor der Auslobung vorgeschaltet, um Anregungen und Hinweise für die Aufgabenstellung zu erhalten, die dann in den Auslobungstext einfließen. Die sorgsame Ausarbeitung des Auslobungstextes, d. h. die klare Formulierung der Wettbewerbsaufgabe und die Mitwirkung der betroffenen Akteure daran, ist für Experten der Wettbewerbsverfahren das A und O.

Die Öffentlichkeit wird in dieser Partizipationsvariante erst wieder nach Abschluss des Wettbewerbsverfahrens über den Siegerentwurf informiert. Eine fortgeschrittene Variante der Bürgerbeteiligung ist es dann, nicht nur zu informieren, sondern bereits zum ersten Preisträger Rückmeldungen in einer abschließenden Planungswerkstatt erarbeiten zu lassen (z. B. Wettbewerbsverfahren Karlsruhe-Nord 2016; Grenzach – Wyhlen Neue Mitte 2015).

Dieses Beteiligungsformat (Beteiligung der Öffentlichkeit am Anfang und am Ende) befürworteten die Architekten und

Stadtplanenden. Hier kann die Anonymität und die Gleichbehandlung der Teams am besten gewährleistet werden.

Eine spannende, innovative aber auch gewagte Form der Öffentlichkeitsbeteiligung ist das Einholen eines „Anliegervotums“. Vor der endgültigen Jurysitzung (teilweise am Abend davor) werden beispielsweise die Anlieger, Hauseigentümer und Geschäftsleute sowie unmittelbare Nachbarn eingeladen, ein erstes Feedback auf die Entwürfe abzugeben. In München geht die Stadtbaurätin Elisabeth Merk sogar so weit, am Abend vor sogenannten Preisrichter-Vorbesprechungen die Bürger/innen in das Planungsreferat einzuladen, den Jurymitgliedern ihre Ansichten zu einem Wettbewerb vorzutragen. Die Jury soll, wie Merk erklärte, so lernen, auch die Stimmung der Öffentlichkeit einzuschätzen.<sup>1</sup>

In Offenburg wurden im „geschützten Raum“, d. h. ohne Presse, nur mit Verwaltungsmitarbeitenden und Wettbewerbsbetreuern die Entwurfsideen vorgestellt und ein Meinungsbild mit anschließendem „Anliegervotum“ eingeholt. Zwei Grundregeln sind bei dieser Vorgehensweise zu beachten: a) die Architektenkammer muss darüber informiert sein und dem Vorgehen zustimmen; b) von Beginn an muss den Anliegern klar kommuniziert werden, dass ihr Votum nicht das Preisgericht beeinflussen kann und, dass die endgültige Entscheidung beim Preisgericht liegt.

Das daraus entstehende „Stimmungsbild“ wurde in Offenburg der Fachjury erst nach der Preisgerichtsentscheidung mitgeteilt. Auf diese Weise kann für die weitere Ausarbeitung des Siegerentwurfs die Anliegen der Anwohner frühzeitig eingebracht werden. In Offenburg war es bemerkenswert, dass das Anliegervotum und Juryvotum deckungsgleich waren.<sup>2</sup>

- Zweistufige Verfahren: In zweistufigen Wettbewerben wird in einer ersten Phase eine Auswahl von Wettbewerbsentwürfen getroffen, die eher skizzenhafte Konzepte in reduziertem Umfang darstellen. Die sogenannten „Finalisten“ werden

dann aufgefordert vertiefende Ausarbeitungen ihrer Entwürfe vorzulegen. In der Zwischenphase dieser beiden Arbeitsstufen haben einige Städte (z. B. Ulm zum Kasernenareal oder Konstanz zur Platzgestaltung des Döbele) die Finalisten in einer öffentlichen Veranstaltung zum Dialog mit der Bürgerschaft eingeladen. Das stieß in Konstanz allerdings auf erheblichen Unmut bei den Planungsteams. Obwohl die Spielregeln bekannt waren, d. h. bereits in der Auslobung wurde auf die Beteiligungsphasen und die geforderten Präsentationen der Planungsteams hingewiesen, ist gegen dieses Verfahren Einspruch erhoben worden. Es stellte sich heraus, dass nach der öffentlichen Präsentation einige Planungsteams massiv ihre Entwürfe geändert hatten. Dadurch sahen einige Planungsteams das Urheberrecht verletzt. Verständlich, denn Planungsbüros sind auch Wirtschaftsunternehmen, denen mit der Teilnahme am Wettbewerb beim Sieg das Versprechen der weiteren Beauftragung zugesichert wird. Wenn also nun gute/preiswürdige Ideen verloren gehen, besteht ein finanzielles Risiko für die Büros. Die Gleichbehandlung der Teams muss also gewährleistet werden. Deshalb plädieren die Architekten und Planenden für solche Fälle diese Leistungen entsprechend zu entlohnen. Fair behandelte und fair honorierte Planungsteams wehren sich seltener gegen konstruktive Mitsprache an geeigneter Stelle.

Beteiligung zu Wettbewerbsentwürfen

Gefahr des „Ideenklau“

In einem laufenden, zweistufigen Wettbewerbsverfahren in Ulm sind die teilnehmenden Planungsteams vorab darüber informiert worden, dass die Öffentlichkeit die Gelegenheit erhält, die ausgewählten Entwürfe zu diskutieren und den Entwurfsverfassern wichtige Empfehlungen für die Überarbeitung der Entwürfe in der zweiten Stufe mitzugeben.<sup>3</sup> Es wird interessant zu beobachten sein, ob der befürchtete „Ideenklau“ hier stattfinden wird.

- **Mehrfachbeauftragung (ungebunden):** Bei der Mehrfachbeauftragung schließt der Auftraggeber mit einem ausgewählten Kreis von Planungsteams seiner Wahl jeweils einen

Vergütete Vorplanungsleistung

Vertrag über eine Vorplanungsleistung ab, die gemäß den festgehaltenen Sätzen der Honorarordnung für Architekten und Ingenieure (HOAI) vergütet wird. Im Rahmen dieses geschlossenen Verfahrens, das nicht an den RPW gebunden ist, legen die Planungsteams ihre Ideen offen und können für die Teilnahme an Bürgerdialogen, Workshops und Kolloquien mit der interessierten Öffentlichkeit verpflichtet werden. Aus Sicht der Planungsteams ist dies die fairste Art des Umgangs im Wettbewerb der besten baukulturellen Lösungen.

## Die Fachpreisjury

Closed shops Die Jurysitzungen von Planungswettbewerben sind zumeist closed shops, d. h. Externe haben keinen Zutritt. Immer wieder wird dabei beklagt, dass Jurymitglieder von weit her eingeflogen werden, die zwar Experten ihres Fachs, aber keine Experten für die vor Ort zu lösende Situation sind, und dass auf diese Weise Juryentscheidungen entstehen würden, die vor Ort, in der betroffenen Bürgerschaft, im besten Fall vielfach Verwunderung und Kopfschütteln auslösen, im schlechteren Fall Widerstand hervorrufen (vgl. Münchner Forum 2013, S.19).

Bürgervertreter in der Jury Einige Städte haben daher in die Jurysitzungen sogenannte „Bürgervertreter/innen“ eingeladen teilzunehmen und die bürgerschaftliche Brille zu vertreten. Dabei kommt dem Juryvorsitzenden eine besondere Rolle zu: einerseits darauf zu achten, dass allgemeinverständliche Diskussionen laufen, dass die bürgerschaftlichen Sichtweisen auch benannt werden dürfen, andererseits eine zu starke Einflussnahme der Alltagsexperten auf die Sachpreisrichter vermieden wird.

## Fazit

In Wettbewerbsverfahren nimmt eine Vielzahl unterschiedlicher Akteure teil. Daher ist es wichtig, zu Beginn eines Wettbewerbsverfahrens bereits bei der Aufgabenstellung die Beteiligten miteinzubeziehen. Diese gemeinsame Formulierung der Aufgabe ist der

größte und wichtigste Schritt der Integration unterschiedlichster Interessen und Positionen (vgl. Giese 2014, S. 2). Planungswerkstätten, in denen die Planungsaufgabe, das Ziel sowie die Verfahrensabläufe und -regeln erläutert werden und die Teilnehmenden anschließend konkret Qualitätskriterien formulieren und räumliche Hinweise für die Planungsaufgabe geben, sind eine Grundvoraussetzung für die Öffentlichkeitsbeteiligung an Wettbewerben.

Zentrale Rolle von  
Planungswerkstätten

Als zweite wichtige Grundvoraussetzung für partizipative Wettbewerbe ist am Ende eines Wettbewerbsverfahrens die verständliche Vermittlung des Siegerentwurfs einschließlich der Begründung. Planungsteams in Wettbewerbsverfahren sind dann dialogbereit über ihre Entwurfsideen zu diskutieren, wenn die Rahmenbedingungen klar geregelt sind, d. h. die Gleichbehandlung und Anonymität gewährleistet sind bzw. ihre Leistungen honoriert werden. Hierzu bieten sich am besten Mehrfachbeauftragungen an.

Gleichbehandlung  
und Anonymität  
sichern

Für die „Grauzone“ bei zweistufigen Wettbewerbsverfahren mit zwischengeschalteter Öffentlichkeitsbeteiligung sind einheitliche Verfahrensregeln zu finden und mit den Architektenkammern zu klären, die allen Seiten gerecht werden. Damit soll die bisherige Willkür der Handhabung beendet und mögliche Befürchtungen vermieden werden. So ist z. B. eine Kombi-Lösung ein probates Mittel, um der Anonymität und Gleichbehandlung, aber auch dem Willen nach Bürgerdialog zu entsprechen: in einer ersten Stufe einen offenen Wettbewerb durchführen und anschließend für die zweite Bearbeitungsstufe eine Mehrfachbeauftragung zur Weiterentwicklung der Entwurfsideen vergeben. So erhalten die Planungsteams die Gelegenheit, sich vor der finalen Preisgerichtsentscheidung mit den Anregungen aus der Bürgerschaft und der Fachjury auseinanderzusetzen.

Option einer Kombi-  
Lösung

Darüber hinaus gilt es weitere Möglichkeiten der Öffentlichkeitsbeteiligung im engeren Sinne des Wettbewerbsverfahrens zu ermöglichen und eher den gesamten Planungsprozess als Suchraum für die Platzierung verschiedener Beteiligungsangebote zu sehen, wie z. B.:

Weitere  
Möglichkeiten der  
Öffentlichkeits-  
beteiligung



- Workshops und Kolloquien mit Planungsteam und interessierter Öffentlichkeit durchführen,
- Stegreifwerkstätten mit Planungsteams und Öffentlichkeit anbieten,
- Bürgervertreter/innen an Preisgerichtsverfahren teilnehmen lassen (inklusive Rückfragekolloquium, Ortsbesichtigungen, Rundgängen und Jurysitzungen),
- Online Bewertungen ermöglichen,
- öffentliche Ausstellung der Wettbewerbsentwürfe mit der Möglichkeit ein Feedback abzugeben,
- eine Bürgerjury, die ein Meinungsbild zu den Wettbewerbsentwürfen erarbeitet und dieses zur Kenntnis in die fachliche Jurysitzung gibt.

(vgl. DASL, Landesgruppe BW: Für und Wider der Partizipation in städtebaulichen Wettbewerben, Protokoll vom 5.2.2016 der MV in Fellbach)

Potenziale und  
Grenzen von  
Öffentlichkeits-  
beteiligung

Die Öffentlichkeitsbeteiligung bei Wettbewerbsverfahren trägt dem Wunsch nach „Fürsorge“ für den eigenen Lebensraum Rechnung und fördert die lokale Identität. Dies ist angesichts der zunehmenden globalisierten Welt ein nicht zu unterschätzender Wert.

Wie bei üblichen Beteiligungsverfahren zu Stadtentwicklungsprojekten muss auch in Wettbewerbsverfahren den Bürgern und Bürgerinnen von Anfang an verdeutlicht werden, dass die endgültige Entscheidung für einen Entwurf bei der Fachjury liegt und sie hierzu einen wertvollen Beitrag der Alltagsexperten leisten, der empfehlenden Charakter hat.

## Literatur

Burlein, Frank (2011): Öffentlichkeitsarbeit und Bürgerbeteiligung. In: Jubiläumsbuch der ADS Arbeitsgemeinschaft Deutscher Sanierungs- und Entwicklungsträger, 33-37.

Deutsche Akademie für Städtebau und Landesplanung (DASL): Landesgruppe BW: ein Streitgespräch: Für und Wider der Partizipation in städtebaulichen Wettbewerben, Protokoll vom 5.2.2016 der MV in Fellbach.

Giese, Heiner/Treitz, Thomas (2014): Wer muss wessen Entscheidung ausbaden? Bericht vom Preisrichtertag 2014. In: DABregional, Bd. 5, 9-10.

Grüger, Christine (2009): Öffentlichkeitsbeteiligung im Rahmen eines kooperativen Realisierungswettbewerbs am Saarbrücker Beispiel „Stadtmitte am Fluss“. Dokumentation eines Fachbeitrags zum Symposium „Partizipation und Design“ des Lehrstuhls für Landschaftsarchitektur und Planung der TU München-Freising.

Grüger, Christine/Hartz, Andrea (2009): Beteiligung und städtebaulicher Wettbewerb am Beispiel Saarbrücken: Stadtmitte am Fluss. Planerin, Bd. 2.

Richtlinie für Planungswettbewerbe – RPW 2013 – in der Fassung vom 31. Januar 2013 an (BAnz AT 22.02.2013 B4, 1-15).

Münchner Forum (Hrsg.) (2013): Veranstaltungsbericht Bayrische Architektenkammer: Planungswettbewerb und Bürgerbeteiligung – ein Widerspruch? Veranstaltung am 4.2.2013, online Magazin des Münchner Forums e.V., 18-20.

Wetzig, Alexander (2014-2015): Quo Vadis Architektenwettbewerb? Anmerkungen zum Niedergang einer Planungskultur. In: Deutsches Architektenjahrbuch, 25-31.

## Anmerkungen

1 Vgl. Münchner Forum, 4/2014, 19.

2 Vgl. [www.innenstadt-offenburg.de/projekte-detail/p/ostfluegel](http://www.innenstadt-offenburg.de/projekte-detail/p/ostfluegel).

3. Siehe [www.hindenburg-quartier.ulm.de](http://www.hindenburg-quartier.ulm.de).

## VIII. Praktische Beispiele und Methodenerfahrungen

Lars Holstenkamp, Dr. Jörg Radtke

### Finanzielle Bürgerbeteiligung in der Energiewende

*Die Energiewende in Deutschland bietet durch die günstigen rechtlichen Rahmenbedingungen mindestens seit Einführung des Erneuerbare-Energien-Gesetzes die Möglichkeit auch für Privatpersonen, sich finanziell an Energieanlagen zu beteiligen. Dies hat zu einer ganzen Bandbreite von finanziellen Beteiligungsmodellen geführt: von der privaten PV-Anlage bis hin zu großen Erneuerbare-Energien-Beteiligungsgesellschaften. Dieser Beitrag gibt einen Überblick zur Entwicklung der vergangenen Jahre und erläutert Effekte und Problemlagen.*

#### Einleitung

„Energiewende“

Der Energiesektor in Deutschland und weltweit befindet sich in einem Prozess des Wandels – weg von der Nutzung fossiler Energieträger hin zum vermehrten Einsatz von Erneuerbare-Energien-Technologien. Für diese Transformation hat sich in Deutschland der Begriff der „Energiewende“ etabliert, der 1980 vom Öko-Institut in die öffentliche Diskussion eingebracht und nach dem Reaktorunglück in Fukushima von der damaligen Bundesregierung offiziell übernommen wurde. Wie lange dieser Wandlungsprozess dauern wird, ist noch unklar. 2015 stammten bereits 30 Prozent des Stroms in Deutschland aus erneuerbaren Quellen. Bis 2050 sollen es sogar 80 Prozent sein.

Diverse  
Konfliktfelder

Die Transformation des Energiesystems ist kein rein technischer Prozess. Das zeigen schon allein die vielen Konfliktfelder: Der Ausbau der Stromnetze sorgt für Protest bei den Anwohnerinnen und

Anwohnern. Windenergieanlagen an Land verändern das Landschaftsbild und werden von einigen Menschen als störend empfunden. Die energetische Nutzung von Biomasse steht in Konkurrenz zu anderen Flächennutzungen, etwa dem Anbau von Nahrungsmitteln. Global kommen noch die Konflikte um große Wasserkraftwerke und die Kernenergie hinzu. Letztere wird in Deutschland von einer Mehrheit der Bevölkerung abgelehnt, der Ausbau der erneuerbaren Energien hingegen von einer großen Mehrheit befürwortet. Der Umbau des Energiesektors stellt allerdings auch einen Kostenfaktor dar. Die Verteilung der Kosten wird sehr kontrovers diskutiert. Und schließlich verändert der Umbau nicht zuletzt die Akteurslandschaft: Die Geschäftsmodelle etablierter Energieversorgungsunternehmen brechen zunehmend weg und neue Akteure treten in Erscheinung.

Zu diesen neuen Akteuren zählen auch zahlreiche Bürgerenergiegesellschaften, die seit Ende der 1980er bzw. Anfang der 1990er Jahre in Deutschland gegründet worden sind. Zunächst experimentierten einige Pionierinnen und Pioniere mit den neuen Technologien. Mit Einführung des Stromeinspeisungsgesetzes (1991) und im Jahre 2000 dann des Erneuerbare-Energien-Gesetzes (EEG) wurden diese Projekte zunehmend auch wirtschaftlich interessant. Nur wenige Bürgerenergiegesellschaften verfügen allerdings über hauptamtliches Personal. Neben dem finanziellen Investment steckt damit viel ehrenamtliches Engagement in diesen Initiativen – die Energiewende ist somit also durchaus auch in der Hand engagierter Bürgerinnen und Bürger.

Bürgerenergie-  
gesellschaften als  
neue Akteure

## Was sind Bürgerenergiegesellschaften?

Bürgerenergiegesellschaften sind eine Form finanzieller Teilhabe an der Energiewende. Im englischsprachigen Raum wird bei diesem Phänomen häufig von „Community Energy“ gesprochen, in Deutschland hat sich der Begriff „Bürgerenergie“ durchgesetzt. Was aber ist Bürgerenergie genau? Zählen hier Privatpersonen, Gemeinschaften wie Vereine und Energiegesellschaften dazu? Ist ein privatwirtschaftlich agierendes Unternehmen eine Bürgerenergie-

Definition und  
Abgrenzung

gesellschaft, sofern sie Beteiligungen anbietet? Um die Definition und Abgrenzung des Phänomens „Bürgerenergie“ wird in Wissenschaft und Praxis noch gerungen – zum Beispiel im Zusammenhang mit der aktuellen Novelle des EEG, in die Ausnahmen für Bürgerenergiegesellschaften Eingang gefunden haben; dafür wurde eine Legaldefinition dieses Begriffs notwendig, die sich in Paragraf 3 Nr. 15 des EEG 2017 findet. Entsprechend den Ansichten in der Literatur zu Bürgerenergie können die folgenden Charakteristika als Kennzeichen von Bürgerenergiegesellschaften herausgestellt werden:

Charakteristika von  
Bürgerenergie-  
gesellschaften

- Bürgerinnen und Bürger beteiligen sich direkt finanziell an den Anlagen, im Regelfall mit Eigenkapital.
- Die Mehrheit der Beteiligten wohnt in geografischer Nähe zur Anlage (Landkreis/e oder bestimmter Umkreis). In der englischsprachigen Literatur wird auch von „community of locality“ oder „community of place“ gesprochen.
- Das Beteiligungsangebot ist offen für alle Personen vor Ort, die sich beteiligen möchten. In der Regel ist die Mindestinvestitionssumme im Vergleich zu Investorenmodellen relativ niedrig.
- Das Stimmrecht liegt mehrheitlich bei den Bürgerinnen und Bürgern.

Rechtsformen

Die Bürgerinnen und Bürger organisieren sich in unterschiedlichen Rechtsformen. Üblich sind die Gesellschaft mit beschränkter Haftung und Compagnie Kommanditgesellschaft (GmbH & Co. KG) für größere Vorhaben, vor allem Windparks insbesondere im Norden Deutschlands, die eingetragene Genossenschaft (eG) für mittelgroße und große Energieprojekte sowie die Gesellschaft bürgerlichen Rechts (GbR) für kleine Photovoltaikprojekte. Während die Haftung bei der GmbH & Co. KG und der eG auf die Einlage begrenzt ist, haften die Beteiligten bei einer GbR voll mit ihrem privaten Vermögen; daher ist der Anwendungsbereich der GbR auf kleine Projekte eingeschränkt. Andere Rechtsformen sind eher selten.

Die Bürgerenergiegesellschaften investieren nicht nur in Anlagen zur Stromerzeugung (Photovoltaik, Windenergie), sondern auch in Nahwärmenetze (mit oder ohne Wärmeerzeugung). Eine Reihe von Bürgerenergiegesellschaften hat die Geschäftstätigkeiten auf den Vertrieb von Strom ausgeweitet, z. B. mittels Zusammenschluss in den Bürgerwerken eG. Seltener sind Investitionen in Energieeffizienz, Elektromobilität, Wasserkraftanlagen, Solarthermie, Blockheizkraftwerke oder Strom- und Wärmespeicher. Einige Energiegenossenschaften haben Anteile von Stadtwerken erworben (z. B. Jena, Steinfurt, Wolfhagen). Die Projekte zur Übernahme von Stromnetzen in Berlin, Hamburg und Oldenburg sind bislang allesamt ohne Erfolg geblieben; erfolgreich waren hier allein die Elektrizitätswerke Schönau (EWS). Daneben gibt es allerdings noch etwa 40 alte Elektrizitätsgenossenschaften, die in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts zur Elektrifizierung des ländlichen Raumes gegründet worden sind. Diese Tradition wird in gewisser Hinsicht fortgesetzt: Energiegenossenschaften finden sich auch heute stark im ländlichen Raum, wo sie die Energieanlagen in unmittelbarer Nähe betreiben und der Bevölkerung vor Ort eine finanzielle Beteiligung und Mitgliedschaft anbieten. Häufig sind diese Projekte mit lokalen Klimaschutzinitiativen verknüpft und in überregionale Klimaschutzprogramme eingebunden.

Ausweitung der  
Investitions-  
tätigkeiten

Energie-  
genossenschaften im  
ländlichen Raum

Bürgerenergie ist nicht ausschließlich ein Phänomen in Deutschland, derartige Beteiligungsmodelle existieren in zahlreichen anderen Ländern, wobei vielfältige Formen und Unterschiede bekannt sind.

## **Andere Formen finanzieller Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern**

Nicht immer werden alle oben genannten Kriterien erfüllt, wenn von „Bürgerbeteiligung“ gesprochen wird. So gibt es eine ganze Reihe von Projekten, bei denen die Bürgerinnen und Bürger nur einen kleineren Anteil an der Projektgesellschaft halten oder kein Eigenkapital investiert haben, folglich auch nur über eingeschränk-

te Mitspracherechte verfügen. Beispiele für solche Finanzierungsformen sind:

- Genussrechte: Eine Bürgerin/ein Bürger überlässt dem Errichter und Betreiber der Anlagen, der die Genussrechte ausgibt („Emittent“), Kapital und erhält dafür eine gewinnabhängige Vergütung und/oder Optionsrechte. Stimmrechte hat die Bürgerin/der Bürger nicht.

Ein bekanntes Beispiel sind die Genussrechte der Prokon Regenerative Energien GmbH, ein Unternehmen, das allerdings durch die Insolvenz im Jahr 2014 vorwiegend negative Schlagzeilen schrieb. Inzwischen wurde der Konzern in eine eG umgewandelt; die über das gesamte Bundesgebiet verteilten Investorinnen und Investoren wurden so zu Anteilseignern.

- Nachrangdarlehen: Eine Bürgerin/ein Bürger überlässt dem Errichter und Betreiber der Anlagen Kapital und erhält dafür zumeist einen festen Zinssatz über die vereinbarte Laufzeit des Darlehens, das am Ende zurückbezahlt wird. Zins- und Tilgungsleistungen werden allerdings erst dann getätigt, wenn die anderen Gläubiger – also insbesondere die Banken – ausbezahlt worden sind („nachrangig“).

Ein Beispiel für ein solches Nachrangdarlehen sind die Beteiligungen, die die ZukunftsEnergie Fichtelgebirge GmbH zur Finanzierung von drei Windparks angeboten hat.

- Inhaberschuldverschreibungen („Anleihen“): Eine Bürgerin/ein Bürger stellt dem Errichter und Betreiber der Anlagen Kapital, zumeist zu einem festen Zinssatz, zur Verfügung. Im Regelfall werden die Ansprüche im Insolvenzfall nicht nachrangig bedient. Die Rechte aus der Anleiheurkunde können, leichter als bei Nachrangdarlehen, übertragen werden.

Beispiele für eine solche Anleihe stellen das Bürgerbeteiligungsmodell von Hamburg Energie Solar und die hertenfonds der Hertener Stadtwerke dar.

- Sparbriefe: Eine Bürgerin/ein Bürger überlässt einer Bank zu einem festen Zinssatz Kapital. Die Bank stellt dieses Kapital in Form von Darlehen dem Errichter und Betreiber der Anlagen zur Verfügung. Im Regelfall spezifiziert die Bank die Art der Projekte, an die Kredite vergeben werden, benennt aber nicht bestimmte Vorhaben.

Einige Sparbriefe haben so speziell klingende Namen wie „Krefelder Sonnenstrom“, „EnerBest Klima“ oder „e<sup>2</sup> KlimaSparen“ – drei Beispiele für Kooperationen zwischen lokalen Banken und Stadtwerken aus Nordrhein-Westfalen.

Während die Möglichkeiten der Mitgestaltung des Projekts geringer als bei gesellschaftsrechtlicher Beteiligung sind, bestehen bei den genannten Finanzierungsformen geringere Risiken. Grundvoraussetzung in allen Fällen ist, dass die Bürgerin/der Bürger überhaupt über freies Vermögen verfügt, das sie/er investieren kann.

Geringere  
Mitsprache,  
geringeres Risiko

Bürgerinnen und Bürger können auch auf andere Weise direkt oder indirekt finanziell an Erneuerbare-Energien-Projekten teilhaben:

- als Landeigentümerinnen und -eigentümer in Form von Pachtzahlungen;
- durch Abschluss eines Stromliefervertrages mit den Anlagenbetreibern, wobei der Strom manchmal in einem bestimmten Umkreis um die Anlage günstiger abgegeben wird;
- bei freiwilligen Leistungen der Betreiber für die Gemeinschaft – einige Bürgerenergiegesellschaften sehen vor, dass der Teil des Gewinns, der ein bestimmtes Renditeziel übertrifft, in einen Fonds für Gemeinschaftsprojekte gegeben wird.

Werden kommunale Energieversorger gefragt, warum sie Bürgerinnen und Bürgern finanzielle Beteiligungsmöglichkeiten anbieten, so wird am häufigsten das Ziel der Kundenbindung genannt. Stadt- und Gemeindewerke wollen oft ihren Kundinnen und Kunden eine finanzielle Anlagemöglichkeit schaffen, ohne die Hoheit

Kundenbindung als  
primäres Ziel



über das Erneuerbare-Energien-Projekt abzugeben. Dies mag erklären, warum nicht selten auf Sparbriefe zurückgegriffen wird.

## **Status quo: Bürgerenergiegesellschaften in Deutschland**

Anzahl an  
Bürgerenergie-  
gesellschaften

Wie viele Bürgerenergiegesellschaften in Deutschland in der Vergangenheit bestanden und wie viele derzeit existieren, ist im Einzelnen nicht bekannt. Einigermmaßen verlässliche Zahlen existieren nur für Energiegenossenschaften, selbst wenn auch hier die Angaben leicht schwanken. Ende 2015 bestanden in Deutschland 997 Energiegenossenschaften, wobei es sich nicht bei allen um Bürgerenergiegesellschaften handelt. Noch Ende 2011 lag die Zahl nur bei 548. Die Zahl aller Bürgerenergiegesellschaften zusammen dürfte etwa doppelt so hoch sein. Dass die Gesellschaften bürgerlichen Rechts nicht registriert sind und viele Bürger-GmbH & Co. KGs sehr einfallsreiche Namen tragen und nur wenige Informationen im Internet über sich preisgeben, erschwert eine genaue Bestimmung der Zahl allerdings zusätzlich.

Anteil an der  
Stromproduktion

Während die Zahl der Gesellschaften selbst einigermmaßen beeindruckend wirkt und der Deutsche Genossenschafts- und Raiffeisenverband (DGRV) in seiner Hochrechnung auf immerhin 120.000 beteiligte Privatpersonen kommt, nimmt sich die installierte Leistung der von Energiegenossenschaften betriebenen Anlagen mit 933 Megawatt eher bescheiden aus – dies entspräche etwa lediglich einem Prozent der 2014 installierten Leistung aller Erneuerbare-Energien-Anlagen in Deutschland. Viele Bürgerwindparks sind allerdings nicht in der Rechtsform der eG errichtet worden, sondern als GmbH & Co. KG. Und Windparks weisen in aller Regel deutlich höhere Leistungen als PV-Anlagen auf, welche im Portfolio der Energiegenossenschaften dominieren. Insofern ist davon auszugehen, dass der Anteil aller Bürgerenergiegesellschaften an der Stromproduktion zusammen deutlich höher ausfällt.

Wer beteiligt sich nun an Bürgerenergiegesellschaften? Die vorhandenen Untersuchungen kommen auf den ersten Blick auf eine

recht eindeutige Antwort: überwiegend ältere, besser ausgebildete Männer mit höherem monatlichen Einkommen. Die Männerdominanz (immerhin etwa achtzig Prozent aller Beteiligten) mag auch daraus resultieren, dass Finanzangelegenheiten – zumindest die Finanzanlage – in deutschen Haushalten überwiegend in den Zuständigkeitsbereich der Männer fallen und die Technik-Affinität noch hinzukommt. Darüber hinaus decken sich die Befunde weitestgehend mit Analysen zu anderen Bereichen politischen und gesellschaftlichen Engagements (z. B. Parteimitglieder usw.). Ein genauerer Blick auf die Daten lohnt sich hierbei allerdings: Je nach Stichprobe und Fokus schwanken die Zahlen zum Teil beträchtlich. So scheint es hinsichtlich der Einkommensverteilung und des Bildungsstandes der Mitglieder z. B. deutliche Unterschiede zwischen PV- und Windenergiegenossenschaften auf der einen Seite sowie Biomasse-Nahwärme-Genossenschaften auf der anderen Seite zu geben. Zudem lassen sich große Unterschiede zwischen einzelnen Bürgerenergiegesellschaften ausmachen. Der Durchschnitt täuscht damit ein wenig über die regional bzw. lokal sehr heterogen ausgeprägten Beteiligungsprozesse hinweg. Beteiligte legen mitunter sehr hohe Summen an, aber auch überwiegend kleinere Beträge werden insbesondere in Energiegenossenschaften investiert.

Soziostrukturelle  
Merkmale der  
Mitglieder

Was bewegt aber Bürgerinnen und Bürger dazu, ihr Geld ausgerechnet in Bürgerenergieprojekte zu investieren? Hier antworten die meisten Befragten in den vorhandenen Untersuchungen zunächst mit Motiven des Umweltschutzes und der Gestaltung der Energiewende. Rendite scheint eine geringere, aber keine unbedeutende Rolle zu spielen. Die angegebenen Renditeziele sind überwiegend geringer als bei institutionellen Investoren oder vermögenden Privatpersonen; im Mittel liegen sie bei drei bis vier Prozent. Forschungsergebnisse deuten darauf hin, dass dabei ein Unterschied zwischen den Funktionsträgerinnen und -trägern und den anderen Beteiligten in den Bürgerenergiegesellschaften auszumachen ist: Bei den Vorständen und Aufsichtsräten scheinen die Umwelt-Ziele und sozialen bzw. politischen Ziele im Mittelpunkt zu stehen, während diejenigen, die sich ausschließlich finanziell beteiligen,

Investitionsgründe

der Rendite eine größere Bedeutung beimessen. Damit kann ein eher idealistisches Motiv auf Seiten der Initiatoren und stark Engagierten belegt werden. Übergreifend wichtigster Grund für alle Mitglieder, sich zu beteiligen, liegt insgesamt bei einem Beitrag für die Energiewende.

Partizipation  
erzeugt  
Partizipation

Die unmittelbaren Beteiligungseffekte beziehen sich weniger auf konkrete Verhaltensänderungen wie z. B. Energieeinsparung, sondern auf mehr Interesse an Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern in der Öffentlichkeit und an gemeinschaftlichen Lösungsansätzen. Partizipation erzeugt also Partizipation bzw. zumindest Interesse daran. Beteiligte identifizieren sich zudem stark mit ihrem Bürgerenergie-Projekt und möchten sich darin auch sozial austauschen. Für die Beteiligten handelt es sich also nicht nur um ein Technik-Projekt oder Investitionsvehikel. Das Beteiligungsinteresse geht dabei so weit, dass Mitgliederversammlungen überdurchschnittlich stark besucht werden, aber konkrete Ideen werden hierbei wenig eingebracht. Einerseits kann ein Bürgerenergie-Projekt als eindimensionaler Technizismus, andererseits aber auch als experimentelles und vielfältig gestaltbares Gemeinschaftsprojekt angesehen werden – Mitglieder äußern zumindest auf Nachfrage zahlreiche Vorschläge. Auch bei der Aktivität der Mitglieder liegen immense Unterschiede von Fall zu Fall zwischen einer beispielweise hochaktiven und stark lokal verankerten sowie gut vernetzten Energiegenossenschaft und einer passiven Geldanlage-Beteiligung vor.

## **Effekte von Bürgerenergie: Akzeptanz, lokale Gemeinschaft und regionale Wertschöpfung**

Vorteile für lokale  
Gemeinschaft

Richtet man den Blick von den individuellen Beweggründen zu den gesellschaftlichen Wirkungen, so lässt sich zunächst feststellen, dass Bürgerenergie konzeptionell zahlreiche Vorteile für eine lokale Gemeinschaft bietet. Zum einen wird als ökonomischer Faktor der regionalen Wertschöpfung gedient, da häufig lokale Betriebe für den Aufbau und die Wartung der Anlagen genutzt werden – hin-

zu kommen noch Steuereinnahmen für die Gemeinde. Zum anderen wird als sozialer Faktor eine Gemeinschaft der beteiligten Bürgerinnen und Bürger gebildet, welche sich auch sozial austauschen, in den Projekten meistens mitbestimmen und eine eigene Identität ihres gemeinsamen Projektes ausprägen können.

Für die Beteiligten steigt damit die Akzeptanz von erneuerbaren Energien quasi automatisch an – doch wie verhält es sich mit der lokalen Bevölkerung? Nimmt sie ein Bürgerenergie-Projekt als ein Klientel-Projekt von wenigen Privilegierten, die sich eine Beteiligung auch leisten können, oder als ein Bündnis im Namen aller wahr? Diese Frage lässt sich pauschal schwerlich beantworten, denn hier kommt es auf die konkreten lokalen Gegebenheiten und die Ausgestaltung von Bürgerenergie von Fall zu Fall an. Es existieren Beispiele von Bürgerenergiegesellschaften in Deutschland, denen es gelungen ist, viele Personen vor Ort auch mit kleinen finanziellen Beteiligungen zu erreichen, und die mithilfe von viel Engagement in Form von Veranstaltungen und Austausch mit lokalen Akteuren und der Bevölkerung ein fester Bestandteil der örtlichen Kultur geworden sind. Allerdings sind ebenso andere Beispiele bekannt, wo nur eine sehr kleine Gruppe mit zum Teil sehr hohen finanziellen Anteilen abgebildet wird und beispielsweise ein Geschäftsführer im Wesentlichen alle Geschicke des Projektes lenkt. Dies alles hat natürlich Auswirkungen auf die Akzeptanz vor Ort. Eine finanzielle Bürgerbeteiligung ist zudem nicht zwingend notwendig, um Akzeptanz für konkrete Projekte herzustellen. Es existieren auch andere Faktoren, die positiv in Richtung Akzeptanzsteigerung wirken können.

Sicht der lokalen  
Bevölkerung

Insgesamt kann die Akzeptanz von Bürgerenergie in der deutschen Bevölkerung als hoch eingeschätzt werden – gerade im Vergleich zu meist unbekannten, konventionellen Betreibern und Energieanlagen. Es stellt allerdings eine noch offene Frage dar, welche Auswirkungen der geplante weitere Ausbau der erneuerbaren Energien haben wird. Erste Anzeichen sprechen dafür, dass die einmal erreichte Akzeptanz so schnell nicht zu erschüttern ist. Demgegenüber kann sich gerade auch wegen eines äußerst massiven Zubaus

Hohe Akzeptanz der  
Bürgerenergie

Interessenausgleich  
und Gemeinschafts-  
gefühl

Widerstand z. B. gegen eine „Verspargelung der Landschaft“ bilden. Die sich derzeit herausbildende Opposition in der deutschen Parteienlandschaft, welche in jüngster Vergangenheit gerade in sehr ländlich geprägten Räumen große Erfolge aufzuweisen hat, steht hierfür namentlich entsprechend von Äußerungen und Parteiprogrammen Pate. Bürgerenergie bietet hier insgesamt die besondere Chance, dem Ausgleich von Interessen zu dienen. Denn die beteiligten Bürger sind durch ihr Projekt tendenziell aktiviert worden – und diese positive Energie kann auch vor Ort bei der Bewältigung von Auseinandersetzungen, Konflikten und weiteren sozialen Herausforderungen hilfreich sein. Das Gemeinschaftsgefühl ist für den lokalen Zusammenhalt von enormer Bedeutung und kann „Brücken bauen“. Insgesamt bietet Bürgerenergie neben meist zähen rein diskursiven Aushandlungsprozessen einen bestechenden Vorteil: Das Ergebnis ist fassbar und konkret, die erfolgreiche Umsetzung steht quasi für sich. Dieser materielle Charakter wird von Beteiligten sehr geschätzt und stellt auch einen vermutlich entscheidenden Erklärungsfaktor für den Erfolg von Bürgerenergie dar.

## Herausforderungen und Problemlagen von Bürgerenergie

Gründungsboom  
vorbei

Die Zahl der Neugründungen von Energiegenossenschaften ist in den letzten Jahren massiv zurückgegangen. Auch andere Beteiligungsmodelle verzeichnen offenbar nicht mehr die hohen Zuwachsraten wie noch vor zehn Jahren. Worauf ist dieser enorme Einbruch der Bürgerenergie in Deutschland zurückzuführen? Hier bieten sich zwei wesentliche Erklärungsmodelle an:

Senkung der  
Einspeise-  
vergütungen

- Zum einen wurden mit den EEG-Novellen der letzten Jahre die Einspeisevergütungen insbesondere bei der Photovoltaik drastisch gesenkt. Zugleich rechnen sich alternative Geschäftsmodelle infolge der Gesetzesänderungen nicht mehr. Aufgrund der niedrigen Investitionssummen, die aufgebracht werden müssen, und der im Vergleich zu Windenergievorhaben kürzeren, einfacheren und risikoärmeren Planungs- und

Errichtungsphase eignen sich PV-Projekte besonders für Bürgerenergiegesellschaften. Die Kürzungen im PV-Bereich haben daher den Bürgerenergiesektor besonders hart getroffen. Andere Energieträger und Tätigkeitsbereiche, wie Windkraft und Nahwärme-Erzeugung, sind im Gegensatz zu PV wesentlich aufwendiger, finanzintensiver und erfordern eine Menge Sachverstand sowie auch Durchhaltevermögen.

- Zum anderen besteht die Möglichkeit, dass das Ehrenamt an seine Grenzen geraten ist. Dies kann zwar nicht mit Sicherheit belegt werden; es existieren aber zahlreiche Rückmeldungen aus Bürgerenergie-Projekten, die diesen Schluss zumindest sehr wahrscheinlich machen. Die erste Generation von Bürgerenergie-Initiatoren hat bereits ein enorm hohes Maß an Ressourcen aufgewendet (und verbraucht), um die existierenden Formen zum Erfolg zu führen. Wie es auch aus Vereinen, Parteien und Verbänden bekannt ist, finden sich aber nicht sehr viele Personen, die ein herausragendes und längerfristiges Engagement einbringen können. Ehrenamtliche Projekte stoßen dann schnell an ihre Grenzen, denn Anfangseuphorien können schnell verfliegen, und bei Mitgliedern regt sich Unwillen hinsichtlich ausbleibender Aktivität. Der fehlende Rückhalt in der Gemeinschaft verbunden mit weiteren Frustrationen (z. B. sinkende Vergütungssätze, Bürokratie, fehlender Rückhalt und Unterstützung, Protest und Konflikte vor Ort usw.) kann dann angesichts der immerhin wirtschaftlich handelnden Gesellschaft vergleichsweise schnell zu einer existentiell bedrohlichen Entwicklung führen. Neue Geschäftsmodelle zu erschließen, erfordert dagegen entsprechendes Know-how, das erst aufgebaut werden muss. Zudem gibt es einige Arten von Projekten, die wohl nur sehr eingeschränkt allein ehrenamtlich umgesetzt werden können. Hierzu zählt etwa der Bereich der Energieeffizienz.

Grenzen  
ehrenamtlichen  
Engagements

Neben diesen beiden dargestellten Erklärungsmustern müssen allerdings auch strukturelle Herausforderungen vor Ort bedacht werden: Hier können Flächennutzungskonflikte, erhöhte Kosten,

Strukturelle  
Schwierigkeiten

nachlassende Unterstützung von lokalen Akteuren, Politik und Bevölkerung zusätzlich in den Blick genommen werden. Einige Bürgerenergiegesellschaften setzen sich seit Jahren beispielsweise für weitere Windenergieanlagen ein und finden keine neuen Standorte, wenig Hilfeleistungen vonseiten der Politik, Verwaltung und Landeigentümern sowie weniger Beteiligungsinteresse bei der Bevölkerung. Allerdings ist ein Mangel an beteiligungsbereiten Bürgerinnen und Bürgern angesichts des derzeit sehr niedrigen Zinsniveaus selten ein Problem – allein, es fehlen entweder die personellen, organisationalen und strukturellen Voraussetzungen, Bedingungen und Möglichkeiten oder schlicht geeignete Flächen und Projekt-Ansätze bzw. -Ideen.

### **Ausblick: Die Bürgerenergieperiode – nur eine Episode in der Geschichte der deutschen Energieperiode?**

Angesichts der Veränderungen in den Rahmenbedingungen und dem nachlassenden Schwung auf Seiten vieler in den Bürgerenergiegesellschaften engagierter Personen könnte es sein, dass es sich bei der Bürgerenergieperiode in Deutschland nur um eine zeitweilige Episode gehandelt hat. Ähnliche Entwicklungen waren beispielsweise im dänischen Windenergiesektor zu beobachten, der in den Anfängen wesentlich von Energiegenossenschaften und Privatpersonen getragen wurde, bevor sich professionelle Investoren und Energieversorger stärker engagierten. Wird also die „Energieperiode 2.0“ keine „Bürgerenergieperiode“ mehr sein? Dafür spricht zunächst, dass der Gründungsboom – jedenfalls bei den Energiegenossenschaften – vorbei ist. Bei den Engagierten vor Ort sind andere Probleme wie die Flüchtlingskrise in den Vordergrund geraten und stellen neue Betätigungsfelder für bürgerschaftliches Engagement dar. Das Bild der Energieperiode wird stark durch eine staatliche Organisation und Umsetzung geprägt, indem im großen Stil Offshore-Windkraft in Betrieb genommen und Überland-Netzausbau vorangetrieben wird. Energieversorger sind zudem zunehmend „grün“ geworden; die alten Großen sollen wieder ihren Platz im System finden.

„Energieperiode  
2.0“ ohne  
Bürgerenergie?

Damit ist die Bürgerenergie in Deutschland aber vermutlich nicht an ihrem Ende angelangt. Denn auch in Zukunft wird es möglich sein, Bürgerenergiegesellschaften zu gründen und erfolgreich zu betreiben. Und als ein Teil im großen Mosaik der Energiewende-Akteure wird die Bürgerenergie weiterhin Bestand haben und eine wichtige Lücke ausfüllen, welche von Energieversorgern und Investoren nicht abgedeckt werden kann.

Chancen für die Bürgerenergie bestehen darin, flexibel und angepasst mit anderen Akteuren zu kooperieren und neue Betätigungsfelder zu entdecken und zu erschließen. Hier bestehen große Potentiale bei dem zukünftigen Ausbau der Elektromobilität, Nutzung von kleineren lokalen Stromspeichern und Vernetzung verschiedener Energiequellen. In diesem Energiemodell der Zukunft mit Smart Grids und Smart Homes können Bürgerenergiemodelle auch weiterhin die Idee von Beteiligung, gemeinschaftlicher Organisation und Mitbestimmung transportieren. Denn bei der intelligenten und effizienten Stromnutzung verbunden mit digitalen Tools macht der Austausch besonderen Sinn: Gemeinsame Gestaltung dieser neuen Infrastrukturen (Sharing-Prinzip) und nicht zuletzt die Gemeinschaftlichkeit kann eine triste Einzelnutzung aufwerten – und neben technischem auch sozialem Austausch dienen. Hierbei müssten allerdings die rechtlichen Rahmenbedingungen von der Politik so gestaltet werden, dass gemeinschaftliche gegenüber individuellen Lösungen nicht benachteiligt sind. Die bisherige Praxis von Bürgerenergie zeigt: An der Graswurzel ist Bewegung, die aber der Förderung, Aufwertung und Unterstützung bedarf, um zu florieren.

Chancen der  
Bürgerenergie

Sharing-Prinzip

## Literatur

Großmann, Katrin/Schaffrin, André/Smigiel, Christian (Hrsg.) (2016): Energie und soziale Ungleichheit. Zur gesellschaftlichen Dimension der Energiewende in Deutschland und Europa, Wiesbaden.

Hauser, Eva/Hildebrand, Jan/Dröschel, Barbara/Klann, Uwe/Heib, Sascha/Grashoff, Katherina (2015): Nutzeneffekte von Bürgerenergie – Eine wissenschaftliche Qualifizierung und Quantifizierung der Nutzeneffekte der Bürgerenergie und ihrer möglichen Bedeutung für die Energiewende. (Studie im Auftrag von Greenpeace Energy eG und Bündnis Bürgerenergie e.V.), Saarbrücken, online unter: <https://www.buendnis->



buergerenergie.de/fileadmin/user\_upload/downloads/Studien/Studie\_Nutzeffekte\_von\_Buergerenergie\_20150916.pdf.

Holstenkamp, Lars/Degenhart, Heinrich (2014): Problemfelder und mögliche Lösungsansätze bei genossenschaftlichen Bürgerwindparks – Ressourcenmobilisierung und Projekttakquise. In: Zeitschrift für das gesamte Genossenschaftswesen, Bd. 64, Nr. 3, 185-200.

Holstenkamp, Lars/Radtke, Jörg (Hrsg.) (im Erscheinen): Handbuch Energiewende und Partizipation, Wiesbaden.

Leuphana Universität Lüneburg/Nestle, Uwe (2014): Marktrealität von Bürgerenergie und mögliche Auswirkungen von regulatorischen Eingriffen. Eine Studie für das Bündnis Bürgerenergie e.V. (BBEn) und dem Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland e.V. (BUND), online unter: [http://www.leuphana.de/fileadmin/user\\_upload/Forschungseinrichtungen/professuren/finanzierung-finanzwirtschaft/files/Studie\\_Marktrealitaet\\_von\\_Buergerenergie\\_Leuphana\\_FINAL\\_23042014.pdf](http://www.leuphana.de/fileadmin/user_upload/Forschungseinrichtungen/professuren/finanzierung-finanzwirtschaft/files/Studie_Marktrealitaet_von_Buergerenergie_Leuphana_FINAL_23042014.pdf).

Maron, Helene/Maron, Bernhard (2012): Genossenschaftliche Unterstützungsstrukturen für eine sozialräumlich orientierte Energiewirtschaft. Machbarkeitsstudie KNI Klaus Novy Institut, Köln.

Müller, Jakob R./Dorniok, Daniel/Flieger, Burghard/Holstenkamp, Lars/Mey, Franziska/Radtke, Jörg (2015): Energiegenossenschaften – das Erfolgsmodell braucht neue Dynamik. In: Gaia, Bd. 24, Nr. 2, 96-101.

Radtke, Jörg (2016): Bürgerenergie in Deutschland. Partizipation zwischen Rendite und Gemeinwohl, Schriftenreihe Energiepolitik und Klimaschutz, Wiesbaden.

Rau, Irina/Zöllner, Jan (2011): Aktivität und Teilhabe – Akzeptanz Erneuerbarer Energien durch Beteiligung steigern: Projektabschlussbericht; Laufzeit: 01.07.2008 – 30.06.2010, Magdeburg.

Schröder, Carolin/Walk, Heike (Hrsg.) (2014): Genossenschaften und Klimaschutz: Akteure für zukunftsfähige, solidarische Städte, Wiesbaden.

Yildiz, Özgür/Rommel, Jens/Debor, Sarah/Holstenkamp, Lars/Mey, Franziska/Müller, Jakob R./Radtke, Jörg/Rognli, Judith (2015): Renewable energy cooperatives as gatekeepers or facilitators? Recent developments in Germany and a multidisciplinary research agenda. In: Energy Research and Social Science, Bd. 6, 59-73.

## Voneinander lernen am Beispiel des Projekts „Der richtige Dreh“

*Beteiligung an Alltags-Herausforderungen ist ein wichtiges Instrument, um auf Verhaltensänderungen hinzuwirken. Das Projekt „Der richtige Dreh“ lud Mieter<sup>1</sup> von drei großen kommunalen Wohnungsunternehmen in Berlin, Potsdam und Erfurt ein, gemeinsam mit Experten und dem Projektteam, Nachbarn und weitere Mieter für energieeffizientes Heizen und Lüften nach der Sanierung zu gewinnen. Dabei entwickelten sich die Teilnehmenden selbst zu Experten.*

### Einleitung

Für Doris Stegemann ist es ihr erster Vortrag überhaupt. Und dann noch vor dem Vermieter. „Wenn’s schief geht, müssen Sie einspringen“, flüsterte sie Projektleiterin Corinna Müller zu. Aber natürlich geht nichts schief. Doris Stegemann, die in Erfurt in der Plattenbausiedlung Wiesenhügel wohnt, erzählt auf dem Abschlussworkshop in Berlin mit wachsender Begeisterung, wie sie und ihre Nachbarn im Projekt „Der richtige Dreh“ unter anderem die Idee für ein Mieterfest und für einen Mieterbrief entwickelten und sich für Wohnkomfort und energieeffizientes Heizen und Lüften nach der Sanierung einsetzten. Am Ende erhält sie großen Applaus – auch von Michael Umbreit-Rößner, im Projekt Bereichsleiter Bestand bei der KOWO, der Kommunalen Wohnungsgesellschaft Erfurt.

Projektbeschreibung

Der Verein M.UT.Z Mobiles Umwelttechnik Zentrum hatte mit Partizip Futur als Dienstleister für Dialog und Beteiligung und mit Förderung der Nationalen Klimaschutzinitiative (NKI) des Bundesumweltministeriums das Projekt realisiert. Über 18 Monate hinweg lud „Der richtige Dreh“ Mieter vom Wiesenhügel in Erfurt, aus dem Märkischen Viertel der GESOBAU in Berlin und aus einem Wohnquartier der GEWOBA in Potsdam-Babelsberg ein, sich in ei-

nem mehrstufigen, aufeinander aufbauenden Beteiligungsprozess für Energieeinsparungen beim Heizen und Lüften nach der Modernisierung zu engagieren.

Verhaltens-  
änderung beim  
Heizen und Lüften  
als Ziel

Über 8.000 Haushalte sprach das Projekt an. Das Ziel: Gemeinsam mit den Teilnehmenden eine Ansprache zu entwickeln, um weitere Mieter für eine Verhaltensänderung beim Heizen und Lüften zu gewinnen.

## Heizen ist nicht gleich Heizen

Hemmnisse und  
unzureichender  
Wissensstand

Das Projekt reagierte damit auf Untersuchungen, wonach die Hemmnisse der Bewohner nach der Sanierung trotz Informationen durch die Wohnungsunternehmen als hoch eingeschätzt werden. Denn Heizenergie einzusparen gilt per se nicht als Motivation. Weil die Heizkostenabrechnungen erst einige Monate nach Ende der Heizperiode an die Mieterschaft gehen, können wenige Verbraucher einen Zusammenhang zwischen Heizverhalten und Kosten herstellen.

Hinzu kommen ein mitunter unzureichender Wissensstand und wenig hinterfragte Verhaltensroutinen. Besonders kritisch sind die Mieter, wenn es um „Verzicht“ geht, etwa bei der Empfehlung, die Raumtemperatur abzusenken. Schnell wird die Wohnung als „kalt“ und „unwohnlich“ empfunden – auch wenn Thermometer und Messgeräte eine andere Sprache sprechen.

Mieter motivieren  
Mieter

Das Projekt ging deshalb davon aus, dass neue und energieeffiziente Heiztechniken nur dann die vom Unternehmen kalkulierten CO<sub>2</sub>-Einsparpotenziale realisieren können, wenn alle Mieter mitmachen. Und das kann nur funktionieren, wenn die Bewohner mithelfen, ihre Nachbarn für das Thema zu interessieren.

## Über Einstellungen und Haltungen: Fokusgruppen

An allen drei Standorten wollte das Projekt zunächst in Fokusgruppen erfahren, welche Schwierigkeiten die Mieter im Umgang mit den neuen Heizungen und Fenstern im Zusammenspiel mit einer

neuen Häuserdämmung haben. Die Fokusgruppen bestanden aus sechs bis acht Personen.

Aufbau und Ablauf  
der Fokusgruppen

In den moderierten Kleingruppen erfragte das Projekt, wie die Mieter die Wohnsituation nach der Modernisierung einschätzen, ob sie gerne in den Siedlungen wohnen und welche Motivationen aber auch Hemmnisse es beim Thema Energieeinsparungen gibt. Aber es ging auch um ihre generelle Einstellung zu Themen wie Klima- und Umweltschutz und der Einschätzung ihrer Selbstwirksamkeit, also welchen Beitrag sie selbst zum Klimaschutz leisten können.

Zur Vorbereitung erhielten die Teilnehmenden an den Fokusgruppen ein Arbeitsheft, in das sie frei ihre Gedanken zu Wohnumfeld, Werten und Einstellungen notieren konnten. Dabei zeigten einige viel Spaß am freien, kreativen Gestalten.

Die Fokusgruppen förderten qualitative Aussagen zur Wohnsituation und zum Wohnumfeld, aber auch zu Lebenseinstellungen und Haltungen zum Thema Energieeinsparen zu Tage. Dies wird anhand zweier Zitate aus den Fokusgruppen deutlich:

Heterogene  
Einstellungen der  
Bewohner

- „Ich sehe noch großes Einsparpotenzial beim Licht. Im Flur könnte es zum Beispiel getrennte Schaltungen geben. Und im Treppenhaus könnte man das Licht etagenweise einschalten. Es muss ja nicht das ganze Haus an sein.“ Mieterin, 37 Jahre
- „Klimaschutz liegt nicht in unseren Händen.“ Mieter, 33 Jahre

## **Mit den Händen denken: Design Thinking in Werkstätten**

Aus den Inhalten, Positionen und Fragen der Fokusgruppen entwickelte das Projekt in einer zweiten Stufe die Ideen-Werkstätten, in denen die dann rund 15 bis 20 Teilnehmenden je Workshop überlegten, wie andere Anwohner für das Thema Heizen und Lüften interessiert werden könnten.

Kreativität und Einfallsreichtum förderte Moderatorin Frauke Godat mit der Methode „Design Thinking“, einem Lösungsprozess, bei

dem die Teilnehmenden in kleinen Gruppen gemeinsam mit Experten und Projektmitarbeitern mit den „Händen denken“, basteln, gemeinsam Ideen auf Fragen entwickeln und ihre Lösungen kreativ gestalten.

Ergebnisse der  
Ideenwerkstätten

Die Ergebnisse reichten vom Mieterfest vor der nächsten Heizperiode bis zu einem Mieterbrief, den Doris Stegemann und die anderen Workshop-Teilnehmenden in Erfurt gemeinsam formulierten. Mit Unterstützung der KOWO verteilten sie die Briefe an die Mieter des gesamten modernisierten Quartiers. Darin befragten sie ihre Nachbarn unter anderem nach dem Wohnkomfort nach der Modernisierung und etwaigen Schwachstellen.

## **Mieter ansprechen – Mieter erreichen**

Neben den konkreten Ideen brachten die Workshops für das Projekt und vor allem für die Wohnungsunternehmen aber noch weitere Erkenntnisse. Durch die Mitarbeit der Mieter wurde deutlich, welche Art von Ansprache Erfolg beim Verbreiten von Informationen zum Energieeinsparen als erster Schritt hin zu einer Verhaltensänderung haben könnte.

## **Von Comics und Technik zum Anfassen: M.UT.Z-Bus und Messkoffer**

Niedrigschwellige  
Wissensvermittlung

Den notwendigen Wissenshintergrund sowie technische Zusammenhänge bereitete das Projekt anschaulich, leicht verständlich und „zum Anfassen“ auf. Die Informationen zur Vorbereitung der Teilnehmer, etwa in Handbüchern oder Arbeitsheften, wurden so knapp wie möglich gehalten, gut verständlich und schnell lesbar aufbereitet. Dabei halfen Methoden wie Storytelling, also fiktive Geschichten rund um die realen Wohnbedingungen an den jeweiligen Standorten, sowie die zeichnerische Darstellung von Themen rund ums Heizen und Lüften in Comics und Cartoons.

Als rollende Ausstellung und für Veranstaltungen vor Ort war der M.UT.Z-Bus unterwegs – ein zwölf Meter langer Hochdecker, aus-

gerüstet mit Photovoltaikanlage auf dem Dach und mit anschaulichen Exponaten sowie spielerischen Versuchsaufbauten innen. Sperrige Themen ließen sich hier regelrecht anfassen, vor allem Familien und Kinder hatten dabei viel Spaß.

Omnibus statt  
Infostand

Der Bus war außerdem an den drei Standorten als rollender Pressebus unterwegs. Im Märkischen Viertel lud der „richtige Dreh“ zusammen mit der GESOBAU und Mietern aus dem Beteiligungsprozess die Medien zur Pressekonferenz ein.

Nach den Workshops tourte der Bus bei Festen und Tagen der offenen Tür noch einmal zu den jeweiligen Standorten.

In der abschließenden „Messkoffer-Aktion“ erhielten interessierte Mieter entsprechende Anleitungen, wie sie mit den Instrumenten zuhause die Luft- und Wandtemperatur sowie mögliche Feuchtigkeit messen konnten. Einige Mieter nahmen die Koffer in Verwahrung und teilten sich das Equipment mit den Nachbarn.

## **Miteinander reden – voneinander Lernen**

Im Dialogprozess lernten die Mieter neben Fakten zum energieeffizienten Heizen und Lüften eine lebendige Diskussionskultur kennen und genossen die neu entstandenen Gemeinschaften. Immer wieder bestätigten sie, dass die Erfahrung des geselligen Miteinanders für sie ein entscheidender Impuls war, an den Aktionen teilzunehmen.

Gemeinschaft als  
Erfolgsfaktor

Aber auch die beteiligten Wohnungsunternehmen lernten dazu: Dass nämlich ihre Mieter durchaus bereit sind, Verantwortung zu übernehmen, sich zu engagieren und so auch bei anderen Mietern für eine höhere Wohnzufriedenheit sorgen. Das erhöht die Mieterbindung und rechnet sich für die Unternehmen.

## Mieterbeteiligung macht Schule

Immer mehr kommunale Wohnungsunternehmen und Genossenschaften entdecken auch deshalb Mieterbeteiligung und den moderierten Dialog mit den Anwohnern. Hinzu kommen eine ganze Reihe weiterer Gründe für den intensiven Austausch.

Frühzeitige  
Beteiligung wichtig

Geht es beispielsweise um Neubauvorhaben, kann Mieterbeteiligung helfen, Konzepte und Planungsphasen so zu entwickeln, dass ein Großteil der Mieterschaft die Pläne mitträgt.

Damit begegnen die Unternehmen von Anbeginn an möglichen Konflikten. Denn Unzufriedenheit über das Wohnumfeld und Beschwerden entstehen oft durch mangelnde Kommunikation, fehlende Erläuterungen oder nicht zielgruppengerechte Informationen. Mieter, die von den Maßnahmen betroffen sind, fühlen sich schnell übergangen oder „nicht mitgenommen“.

Weniger Konflikte rechnen sich natürlich für ein Unternehmen. Vorbereitungs- und Umsetzungsphasen können konkreter bestimmt, mögliche Verzögerungen mitunter im Vorfeld ausgeschlossen werden.

Partizipation fördert  
Identität und  
Zugehörigkeitsgefühl

Aber noch weitere Faktoren sprechen für Beteiligung: Mieter, die sich vom Wohnungsunternehmen ernst genommen fühlen, entwickeln ein hohes Maß an Identität und Zugehörigkeitsgefühl. Es entsteht „Heimat“, für die es sich einzusetzen lohnt. Damit werden Beteiligungsprozesse unabhängig vom Thema positiv besetzt – und können so den Boden für eine von Vorurteilen und Hemmnissen freie Verhaltensänderung vorbereiten.

Beteiligung bereits während Sanierungsphasen – ein Wunsch, den die Teilnehmenden am Projekt „Der richtige Dreh“ in Berlin, Erfurt und Potsdam mehrmals äußerten – kann dazu beitragen, schnell Baumängel festzustellen und noch im Rahmen der Garantieleistung gegenüber den ausführenden Gewerken einzufordern.

Zudem wächst bei den Mietern das Verständnis für Sachverhalte und Zusammenhänge. Etwaige Beschwerden werden sachlicher,

weil – wie im Falle des „richtigen Drehs“ – die Mieterschaft über Kenntnisse zum Heizen und Lüften verfügt.

Im Gegenzug lernt das Unternehmen die unterschiedlichen Komfortansprüche der Mieter kennen und kann darauf reagieren. Die Kommunikationsabteilungen können treffsicherer ihre Mieteransprache entwickeln und genau auf die Informationsbedürfnisse der Mieter zuschneiden. Und ein weiteres Plus: Mieterbeteiligung trägt zum Imagegewinn des Wohnungsunternehmens bei; es spricht sich schnell herum, welche Wohnungsunternehmen gemeinsam mit ihren Mietern und nicht gegen sie agieren.

Weitere Vorteile für Unternehmen

## **Spielregeln und worauf es ankommt**

Mieterbeteiligung kann jedoch nur gelingen, wenn sie ehrlich gemeint ist. Als reines PR-Instrument eignen sich Dialog und Beteiligung nicht. Um Frustrationen bei den Teilnehmenden zu vermeiden, sollten die Wohnungsunternehmen von Anfang an deutlich machen, in welchem Rahmen die Bewohner mitwirken können, wie viel Verantwortung – etwa zur Gestaltung von Außenflächen – sie tragen und in welchem Rahmen sie Entscheidungen treffen können.

## **Ideenpool Mieterdialog**

Dabei muss der Dialog mit den Mietern nicht teuer sein. Gemeinschaftsräume für Workshops oder Versammlungen sind in vielen Wohnanlagen vorhanden. Weitere Angebote, um den Dialog zwischen Mieter und Vermieter zu eröffnen, können sein: kreative Spaziergänge mit Literaturlesungen oder Kreativem Schreiben, Fotowettbewerb, regelmäßige Fitness-Treffs draußen oder Führungen durch die Pflanzenvielfalt in der Anlage bzw. durch nahegelegene Naturräume. All das bieten viele kommunale Wohnungsunternehmen bereits an.

Kostenarme Beteiligungsoptionen



## Der Nebeneffekt: Engagement erleben, Nachbarn kennenlernen

Gerade in großen Wohnanlagen gefällt nicht allen Mietern die Anonymität. Im Märkischen Viertel beispielsweise betonten die Teilnehmenden, wie sehr sie die Gemeinschaft genossen und sich eine Weiterführung in der Gruppe wünschen würden. Dort hatte die GESOBAU zudem für Fokusgruppe und Workshop ein sogenanntes Atelierhaus zur Verfügung gestellt, eine Tagungsetage auf dem Dach eines der Wohnhochhäuser.

Dialog fördert  
Gemeinschaft

Solche Erlebnisse machen es leicht, mit den Nachbarn ins Gespräch zu kommen und eine neue Gemeinschaft zu erleben. Unabhängig vom Thema also, das in einem Beteiligungs- oder Dialogprozess behandelt wird, trägt es noch auf der sozialen Ebene zur Mieterbindung bei. Die Prozesse stiften Gemeinschaft, führen Nachbarn zusammen, mitunter entstehen Freundschaften.

Am Wiesenhügel in Erfurt hat die Mieterbeteiligung vor allem auch die Verantwortlichen angesteckt: Bereichsleiter Ruder und Umbreit-Rößner waren mit großer Begeisterung beim Projekt und dem Abschlussworkshop in Berlin dabei. Am Ende haken sie Doris Stegemanns und vier weitere Mieter vom Wiesenhügel unter – für ein Gruppenfoto. Mit diesen Mietern soll es auf alle Fälle weitergehen.<sup>2</sup>

## Anmerkungen

<sup>1</sup> Zur besseren Lesbarkeit wird hier auf die genderdifferenzierte Darstellung von weiblichen und männlichen Formen verzichtet.

<sup>2</sup> Weitere Informationen zu den Ergebnissen des Projekts bietet die Internetseite <http://www.heizenlueftensparen.de/>.

## Online-Beteiligung: Das Potential von Geodaten für transparente Partizipation

*Vielen Bürgerinnen und Bürgern ist Online-Beteiligung schon seit längerer Zeit ein Begriff und dessen Möglichkeiten grob bekannt. Bislang wird aber die Ressource der Geodaten nicht genutzt, obwohl diese den Bürgern Planungsvorhaben anschaulicher machen könnten. Im Folgenden wird zunächst auf gängige Annahmen hinsichtlich der Online-Beteiligung eingegangen und im Anschluss das Potential von Geodaten am Beispiel einer Endlagersuche für radioaktive Abfallstoffe erläutert.*

### Einleitung

Online-Formate sind längst nicht mehr die Exoten unter den Partizipationsangeboten. Vorbei die Zeiten, in denen man verständnislose Blicke erntet, wenn man sich als Unternehmen für E-Partizipation vorstellt. Die Digitalisierung hat mittlerweile Einzug in fast alle Lebensbereiche erhalten und ist aus unserem Alltag kaum mehr wegzudenken. Die Mehrheit der Bürgerinnen und Bürger kennt daher auch einige der zahlreichen Möglichkeiten, über das Internet bei politischen oder gesellschaftlichen Fragestellungen mitzureden und (vermeintlich) mitzuentcheiden. Dennoch müssen zunächst einige Herausforderungen im Zusammenhang mit Online-Beteiligungstools gelöst werden, bevor diese zu einem elementaren Bestandteil partizipativer Prozesse werden können. Ein Lösungsansatz liegt in der frühzeitigen Einbindung digitaler Werkzeuge in das Beteiligungsverfahren. Gerade Geodaten bieten durch ihren räumlichen Bezug bisher weitgehend ungenutztes Potential, um abstrakte Themen in konkrete, den Alltag betreffende Fragestellungen umzuwandeln. So lässt sich Aufmerksamkeit zu einem Zeitpunkt erzeugen, an dem eine Mitgestaltung noch möglich

Einzug digitaler  
Beteiligungstools

und vor allem sinnvoll ist. Gerade bei komplexen und kontroversen Themen lässt sich Kritik mit Hilfe von offenen Daten transparent darstellen, frühzeitig ausräumen und kann dadurch sogar zum Treiber des Verfahrens werden.

## Paradoxe Aspekte von Online-Partizipation

Um den Status quo von Online-Partizipationsangeboten und deren Nutzung beurteilen zu können, müssen zunächst einige gängige Annahmen näher beleuchtet werden. Dabei fällt auf, dass viele der positiven Eigenschaften, die Beteiligung im Internet vermeintlich bietet, entweder eine Kehrseite haben oder aber, dass diese Eigenschaften noch nicht ausreichen, um dauerhaft positive Effekte zu erzielen. Es lohnt es sich daher, einige Aspekte von Netzbeteiligung genauer zu beleuchten und mit einigen Vorurteilen aufzuräumen.

Für und Wider von  
Onlinebeteiligung

Niedrige  
Beteiligungsrate  
trotz  
Formatkenntnis

- **Kennen = mitmachen?** Laut einer Partizipationsstudie des Humboldt Instituts für Internet und Gesellschaft (2014) liegt es nicht in erster Linie an der mangelnden Bekanntheit von Online-Formaten, dass die Beteiligungsrate immer noch verhältnismäßig niedrig ist. Obwohl die Mehrheit viele der genannten Formate kannte, wurden diese nur von ca. der Hälfte genutzt. Hinzu kommt, dass es kein einheitliches Verständnis von Beteiligung gibt. Während für einige Nutzergruppen bereits das Lesen von Artikeln oder die Rezeption von Informationen unter diese Bezeichnung fällt, sind die Voraussetzungen bei aktiveren Nutzergruppen umfangreicher, setzen daher aber auch eine deutlich höhere Motivation voraus.
- **Online = niedrigschwellig?** Der Zugang zu Online-Beteiligung ist auf den ersten Blick recht einfach: Die Mehrzahl der Deutschen ist online und Partizipation im Internet erfordert im Vergleich zu Offline-Formaten weniger zeitlichen und logistischen Aufwand. Sie deshalb als niedrigschwellig zu bezeichnen, greift dennoch zu kurz. Denn gerade eine aktive Beteiligung durch Kommentieren, Teilen, Hochladen oder „Liken“ ist nach wie vor mit einem gewissen Aufwand oder

Erheblicher  
Aufwand bei aktiver  
Online-Beteiligung

einer riskanten Exposition der eigenen Person verbunden (DIVSI Studie Beteiligung im Internet 2015). Unqualifizierte Kommentare ziehen schnell den Groll der anderen Leser auf sich. Der Nutzer muss sich also motivieren, um qualifizierten, gut recherchierten Content erzeugen zu können. Hinzu kommt: Trotz steigender Nutzerzahlen ist immer noch jeder sechste Bundesbürger offline. Es handelt sich somit bei den „Offlinern“ nicht um eine kleine Gruppe am Rande der Gesellschaft, sondern um einen nicht unerheblichen Teil der Gesamtbevölkerung (HIIG 2014).

- Open Data = offener Umgang? Der Ruf nach der freien Verfügbarkeit von Daten wird immer lauter. Wenn es jedoch um Angaben zur eigenen Person geht, ist die Skepsis nach wie vor groß und die Angst vor dem gläsernen User verbreitet. Die Themen Privatsphäre und Datenschutz nehmen nach wie vor großen Raum in den Diskussionen ein und sind – trotz steigender Euphorie angesichts der unzähligen Vorteile des Internets – ernstzunehmende Hürden im Bereich Online-Beteiligung.

Angst vor dem  
gläsernen User  
versus Transparenz

Dennoch ist die Nutzbarkeit offener Daten vor allem im Sinne von höherer Transparenz wünschenswert und kann Vorurteilen vorbeugen. Politik und Verwaltung sehen sich immer wieder mit dem Vorwurf der Intransparenz konfrontiert, durch Open Data könnte dem dauerhaft entgegengewirkt werden. Außerdem entsteht durch die gemeinsame Nutzung von Daten auch eine Diskussionsgrundlage – ein wichtiger Schritt in Richtung Open Government.

Die genannten Schwierigkeiten in Bezug auf Online-Beteiligung sind vielfältig, lassen sich jedoch auf ein zentrales Problem zurückführen: Die fehlende Einbindung von digitalen Elementen in eine partizipative Gesamtstrategie. Solange das „E“ weiterhin als Add-on oder Ergänzung zur Partizipation betrachtet wird, können Online- und Offline-Formate nicht logisch ineinander greifen und lassen sich die jeweiligen Vorteile beider Elemente nicht verbinden. Doch

Notwendigkeit für  
eine partizipative  
Gesamtstrategie

gerade das ist nötig, um deliberative Beteiligungsformate weiter auszubauen und den Dialog zwischen Politik und Verwaltung auf der einen und zwischen Bürgerinnen und Bürgern auf der anderen Seite zu verbessern. Das ist zunehmend wichtig, wenn es um die Einbeziehung einer breiten Öffentlichkeit geht und darum, vor allem bisher wenig beachtete Bevölkerungsgruppen künftig besser einzubeziehen.

## Wie kann es doch funktionieren?

Chancen der  
Online-Beteiligung

Online-Beteiligung ist kein Allheilmittel gegen allgemeine Politikverdrossenheit. Sie kann jedoch einer großen Anzahl von Bürgerinnen und Bürgern umfassende Information bieten, dialogorientierte Prozesse befördern und die Teilnehmenden letztlich dazu qualifizieren, Entscheidungen auch zu komplexen Themen treffen zu können.

Wichtige  
Grundregeln

Die gute Nachricht ist: Online-Beteiligung kann, wenn sie richtig gemacht wird, den Beteiligungsprozess nicht nur effizienter gestalten, sondern auch qualitativ verbessern. Dazu müssen aber seitens des Durchführenden bestimmte Voraussetzungen geschaffen und die wichtigsten Grundregeln eingehalten werden.

Frühzeitigkeit

- Frühzeitige Einbindung in den Gesamtprozess: Online-Beteiligung wird immer noch häufig als nette Zusatzoption zur eigentlichen Beteiligung verstanden. Meist kommt sie erst dann zum Einsatz, wenn wesentliche Entscheidungsprozesse schon sehr weit fortgeschritten oder bereits abgeschlossen sind. Wer feststellt, dass es nur noch darum geht, feststehende Ergebnisse abnicken zu lassen und echte Mitwirkung gar nicht gewünscht ist, wird sich eine zukünftige Beteiligung gut überlegen. Stattdessen muss Online-Beteiligung von Beginn an als Teil der Gesamtstrategie mitgedacht werden. Sie sollte zu einem Zeitpunkt stattfinden, an dem ausreichend Gestaltungsmöglichkeiten vorhanden sind und an dem sie sinnvoll in den Beteiligungsprozess integriert werden kann.

- Kritik als Treiber des Verfahrens: Wie bei der klassischen Face-to-Face Beteiligung müssen auch Online-Formate eine gewisse Verbindlichkeit beinhalten. Nur weil die Beteiligten nicht physisch anwesend sind, bedeutet das keinesfalls, dass ihre Anregungen, Kritik und Bedenken nicht ernst genommen werden müssen. Die genauen Mitwirkungsmöglichkeiten sollten daher unbedingt vorab analysiert und bedacht werden, um falsche Erwartungen zu vermeiden. Die Träger der Beteiligung müssen sich nicht nur überlegen, welche Mitwirkungstiefe im jeweiligen Prozess überhaupt möglich sein kann, sondern diese auch klar kommunizieren. Wenn es gelingt, ein Verfahren zu konzipieren, bei dem die Anliegen der zu Beteiligten frühzeitig aufgenommen und transparent dargestellt werden, kann Kritik den partizipativen Prozess qualitativ verbessern.
- Stärkere Verknüpfung von Online- und Offline-Formaten: Für Beteiligung im Internet gibt es kein „Schema F“. Die möglichen Formate, Angebote und Zielgruppen sind ebenso vielfältig wie bei der klassischen Offline-Partizipation. Wenn beide Formate kombiniert werden, summieren sich auch deren Vorteile (vgl. Nanz/Fritzsche 2012). Die Nachteile der einen Beteiligungsform lassen sich mitunter durch die zusätzliche Nutzung der anderen ausgleichen oder abmildern. Ein Beispiel: Durch die Zeit- und Ortsunabhängigkeit des Netzes lassen sich umfangreiche Informationen zu einem komplexen Thema bereitstellen. Diese können von den zu Beteiligten zu jeder Zeit und im eigenen Tempo gelesen und erste, allgemeine Fragen durch entsprechende Moderation oder FAQs geklärt werden. Die Teilnehmenden können so in aller Ruhe und im Schutze der Anonymität Wissen anhäufen und Fragen beantworten. Dieses Wissen gibt ihnen dann die Sicherheit, bei einer Präsenzveranstaltung öffentlich die eigene Meinung zu äußern und einen Standpunkt zu vertreten. So lässt sich beispielsweise ein bestehendes Wissensgefälle verkleinern.

Festlegung und Kommunikation von Mitwirkungsspielräumen

Verzahnung von digitalen und klassischen Formaten

## Mit verständlichen Geodaten frühzeitig Verantwortungsbewusstsein wecken

Die Verknüpfung von Online- und Offline-Formaten funktioniert dann besonders gut, wenn das Thema der Beteiligung auch einen unmittelbaren Bezug zur Lebenswelt der Bürgerinnen und Bürger hat. Direkte Betroffenheit ist der größte Motivationsfaktor für eine Beteiligung, egal ob im Netz oder offline. Leider zeigt sich in der Praxis immer wieder, dass eine frühe Möglichkeit zur Beteiligung zwar sinnvoll ist, aber wegen mangelnder Betroffenheit häufig nicht wahrgenommen wird. Dieses so genannte Beteiligungsparadoxon führt in der Folge unter Umständen dazu, dass das Zeitfenster für die Mitwirkung der Öffentlichkeit bereits geschlossen ist, bevor diese überhaupt die Notwendigkeit und den Wunsch zur Partizipation äußert. Es gilt daher, Werkzeuge einzusetzen, die zu einem sehr frühen Zeitpunkt ein Gefühl der Verantwortung für ein geplantes Projekt oder Vorhaben erzeugen, ohne dass durch zu starke Betroffenheit jegliche Distanz und Objektivität verloren gehen.

Ein ebensolches Werkzeug für Transparenz liegt in der Nutzung von Geodaten. Bei Geodaten handelt es sich im Wesentlichen um Informationen, die eine bestimmte Position oder Fläche auf der Erdoberfläche beschreiben. Das können z. B. Informationen zur Topographie, zu Gewässern, Verkehrsnetzen, Naturschutzgebieten oder zur Bevölkerung sein. Wenn man sie in den Beteiligungsprozess integriert, können Geodaten jedoch noch mehr leisten: Durch sie lassen sich abstrakte Themen in reale, die Lebenswelt der Teilnehmenden betreffende Fragestellungen umwandeln. Mit ihrer Hilfe lassen sich räumliche Bezüge und Kausalitäten verständlich darstellen und Prognosen für zukünftige Entwicklungen erstellen; zum Beispiel in der Bauleitplanung. Durch die geografische Einordnung von stadtplanerischen Vorhaben rücken diese plötzlich in das unmittelbare Lebensumfeld einzelner Bürgerinnen und Bürger. Plötzlich wird aus einem anonymen Planungsvorhaben eine Veränderung, die den eigenen Alltag betrifft, weil z. B. durch

Dem Beteiligungs-  
paradoxon  
entgegenwirken

Potentiale von  
Geodaten für  
Beteiligungsprozesse

den Umbau der Hauptstraße der tägliche Arbeitsweg nicht mehr befahrbar wird. Das Interesse, sich zu beteiligen steigt. Wenn es gelingt, dieses Interesse frühzeitig zu erzeugen und der Öffentlichkeit die Möglichkeit zu geben, sich zu einem Zeitpunkt an der Debatte zu beteiligen, an dem Mitwirkung produktiv und erwünscht ist, kann ein möglicher Konflikt zum Treiber des Verfahrens und das befürchtete Beteiligungsparadoxon aufgelöst werden.

## **Geodaten für transparente Darstellung abstrakter Vorhaben**

Diese visuelle Darstellung abstrakter Zusammenhänge lässt sich nicht nur in der formalen Bauleitplanung, sondern auch bei der informellen Bürgerbeteiligung nutzen. Insbesondere bei der Durchführung von Großprojekten wie dem Ausbau von Stromtrassen oder geplanten Windkraftanlagen lässt sich die dringend notwendige frühzeitige Partizipation fördern. Notwendig deshalb, weil laut Studie der Universität Leipzig (2013) „über 70% der Bürger Proteste gegen große Infrastrukturprojekte als gut oder sehr gut empfinden. Dieser (potentielle) Konflikt zwischen Vorhabenträgern und Bürgern lässt sich nachhaltig nur lösen, wenn Bürgern im Rahmen von vor allem diskursiven Infrastrukturprojekten glaubwürdig und transparent eine Teilhabe am Entscheidungs- und Umsetzungsprozess gewährt wird.“

Anwendungs-  
beispiele

Die Bereitstellung von Geodaten sollte dabei jedoch nicht als Stand-Alone-System nur für die Bürgerinnen und Bürger konzipiert werden. Vielmehr geht es darum, bereits von Beginn des Prozesses an ein System zu pflegen, das die momentane Situation und sich verändernde Gegebenheiten in Echtzeit abbildet. Das hilft in erster Linie den Trägern des Verfahrens. Schwachstellen und eventuelle Datenunschärfen lassen sich sofort erkennen und beheben. Das erfordert einen gewissen Mut und ein Umdenken, zahlt sich letztlich aber aus. Wenn intern genutzte Daten bereits von Anfang an zur Verbreitung gedacht sind, verbessert sich auch ihre Qualität stetig. Der Schritt, diese Daten auch den Bürgerinnen und Bürgern

Integration von  
Geodaten in den  
Gesamtprozess



freizugeben, ist dann nur noch ein kleiner, mit dem man der vielbeschworenen Augenhöhe zwischen Bürgern und Verwaltung jedoch ein gutes Stück näherkommt.

## **Potential von Geodaten am Beispiel der Suche nach einem Endlager**

Die Suche nach einem Endlager für radioaktive Abfallstoffe gehört zu den komplexesten Themen und größten Herausforderungen unserer Zeit. Dabei ist es nicht nur die technisch-geologische Komplexität, welche die Standortsuche so schwierig gestaltet, sondern vor allem deren von Konflikten und Fehlern geprägte Historie. Durch intransparente, weniger wissenschaftlich, sondern eher politisch begründete Entscheidungen in der Vergangenheit, hat das Vertrauen in Politik und Verwaltung großen Schaden genommen. Eine Voraussetzung, um diesem von starken Emotionen geprägten Thema wieder die nötige Objektivität und Sachlichkeit zu geben, ist ein Maximum an Transparenz. Durch die Bereitstellung aller verfügbaren Daten kann derartige Transparenz entstehen und eine Argumentationsgrundlage geschaffen werden, auf der sachliche Diskussionen möglich sind.

Transparenz und  
Sachlichkeit

Die Anforderungen sind beachtlich: Zunächst müssen die beteiligten Behörden bereit sein, zu einem frühen Zeitpunkt im Prozess, sämtliche Daten – einschließlich eventueller Unschärfen und Lücken – offenzulegen und diese möglicherweise der Kritik preiszugeben. Um beim Beispiel der Endlagersuche zu bleiben: Die „weiße Deutschlandkarte“ steht am Beginn der Standortsuche. Schritt für Schritt werden nach Anwendung geologischer Kriterien einige Gebiete der Bundesrepublik als ungeeignet aussortiert, während andere – die den Anforderungen entsprechen – weiter im Rennen bleiben. Mithilfe von Geodaten könnte diese phasenweise Auswahl von Regionen und späteren Standorten Schritt für Schritt durch die Bürgerinnen und Bürger mitverfolgt werden. Der Vorwurf der Intransparenz wäre unhaltbar, da die interessierte Öffentlichkeit zu jeder Zeit die vorgelegten Daten abgleichen und überprüfen könnte.

Nachvollziehbarkeit  
des Auswahl-  
prozesses

Fehler in der Anwendung der Daten könnten so frühzeitig und vor den Augen der beteiligten Bürgerinnen und Bürger behoben werden. Vielleicht ließe sich sogar die ernüchternde Bilanz bei der Nutzung von E-Government-Angeboten in Deutschland verbessern. Entgegen des internationalen Trends ist diese in Deutschland weiter rückläufig und sank von 45% im Jahr 2014 auf aktuell nur noch 39% (eGovernment Monitor 2015). Voraussetzung dafür bleibt jedoch die Verwendung offener Daten. Nur eine gemeinsame Datenbasis jenseits abgeschotteter Systeme, deren Herkunft nachvollziehbar und für jeden überprüfbar ist, kann das nötige Vertrauen in den Prozess erhalten.

Auch für die zu beteiligende Öffentlichkeit bestehen gewisse Herausforderungen: Die Kommunikation auf Augenhöhe setzt einiges an Wissen voraus und bedarf einer umfassenden Auseinandersetzung mit dem Thema. Ziel muss es daher sein, die Meinungsbildung der Öffentlichkeit durch umfassende und vielseitige Informationen vorzubereiten und möglichst alle Aspekte zu beleuchten.

Umfassende  
und vielseitige  
Informations-  
bereitstellung

## **Wirkung für zukünftige Partizipationsprozesse**

Wenn es gelingt, die Daten im Prozess der Endlagersuche auffindbar und nutzbar zu machen, lassen sich diese auch für spätere Schritte und nachfolgende Prozesse archivieren. Vielleicht liegt in dieser Offenheit der Schlüssel zum Wiederaufbau von Vertrauen bei der Atommüllendlagersuche. Es ist sicher kein Zufall, dass auch die Endlagerkommission, deren Arbeit vor Kurzem beendet wurde, den Fokus in ihrem Abschlussbericht auf einen Suchprozess nach rein wissenschaftlichen Kriterien legt. Selbst ein von Emotionen und Konflikten geprägtes Thema kann durch einen offenen Umgang mit nachvollziehbaren Daten für sachliche Debatten geöffnet werden. Wenn durch die Einbindung von Online-Elementen eine solche Öffnung gelingt, trägt das nicht nur zum Erfolg der Standortsuche für ein Endlager bei. Es hätte zudem enorme Signalwirkung für zukünftige partizipative Prozesse.

Offenheit als  
Schlüssel?

## Literatur

Alexander von Humboldt Institut für Internet und Gesellschaft (2014): Online mitmachen und entscheiden. Partizipationsstudie 2014, online unter: [http://www.hiig.de/wp-content/uploads/2014/06/20140609\\_Studie\\_DIGITAL.pdf](http://www.hiig.de/wp-content/uploads/2014/06/20140609_Studie_DIGITAL.pdf) [28.07.2016].

Deutsches Institut für Vertrauen und Sicherheit im Internet (2015): Beteiligung im Internet – Wer beteiligt sich wie? Formen, Vorteile und Hürden der Beteiligung im Internet aus Sicht der DIVSI Internet-Milieus. Online unter:

[https://www.divsi.de/wp-content/uploads/2015/07/DIVSI-Studie-Beteiligung-im-Internet-Wer-beteiligt-sich-wie\\_web.pdf](https://www.divsi.de/wp-content/uploads/2015/07/DIVSI-Studie-Beteiligung-im-Internet-Wer-beteiligt-sich-wie_web.pdf) [25.07.2016].

eGovernment Monitor (2015): Nutzung und Akzeptanz von elektronischen Bürgerdiensten im internationalen Vergleich. Online hunter: [http://www.egovernment-monitor.de/fileadmin/uploads/Studien/2015/150715\\_eGovMon2015\\_FREIGABE\\_Druckversion1.pdf](http://www.egovernment-monitor.de/fileadmin/uploads/Studien/2015/150715_eGovMon2015_FREIGABE_Druckversion1.pdf) [28.07.2016].

Nanz, P./Fritsche, M. (2012): Handbuch Bürgerbeteiligung. Verfahren und Akteure, Chancen und Grenzen. Bundeszentrale für politische Bildung, Bonn.

Universität Leipzig (2013): Optionen moderner Bürgerbeteiligung bei Infrastrukturprojekten. Ableitungen für eine verbesserte Beteiligung auf Basis von Erfahrungen und Einstellungen von Bürgern, Kommunen und Unternehmen. Online unter: [http://www.wifa.uni-leipzig.de/fileadmin/user\\_upload/KOZE/Downloads/Optionen\\_moderner\\_Bu%CC%88rgerbeteiligungen\\_bei\\_Infrastrukturprojekten\\_.pdf](http://www.wifa.uni-leipzig.de/fileadmin/user_upload/KOZE/Downloads/Optionen_moderner_Bu%CC%88rgerbeteiligungen_bei_Infrastrukturprojekten_.pdf) [28.07.2016]. Dr. Michael Aebersold, Stefan Jordi

## Das partizipative Reallabor – Gestalten Bürger ihre Energiewende?

*Im vorliegenden Beitrag wird das partizipative Reallabor als innovative Forschungsmethode und partizipatives Instrument zur Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern vorgestellt, wie es im Projekt Virtuelles Institut (VI) „Transformation-Energiewende.NRW“ angewendet wird. Die wesentlichen Forschungs- und Gestaltungselemente sowie die konkrete Umsetzung und Dokumentation werden dabei in Abgrenzung zu anderen Forschungsmethoden und Reallaborverfahren verortet.*

### Einleitung

Etwa ein Drittel der gesamtdeutschen Energieproduktion findet im Rheinland und Westfalen statt. Damit ist NRW das größte Energieland der Bundesrepublik. Dies bedeutet zugleich, dass NRW für einen Großteil der ausgestoßenen Treibhausgase in Deutschland verantwortlich ist: Mehr als ein Drittel der klimaschädlichen Treibhausgasemissionen in Deutschland wird durch die Verarbeitung fossiler Energieträger wie Braun- und Steinkohle in NRW verursacht. Aus dieser Tatsache ergibt sich deshalb auch eine weitreichende Verantwortung des Bundeslandes für die Umsetzung und Erreichung bundesdeutscher und europäischer Klimaschutzziele (vgl. Umweltministerium NRW o. J.). Die Umsetzung der Energiewende hat deshalb an Rhein und Ruhr eine hohe Priorität.

Energieproduktion  
und -wende in NRW

Die Neuorientierung in der Ressourcenpolitik – soll sie nicht abstrakt und blutleer bleiben – ist jedoch entscheidend von der Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger abhängig. Davon, dass sie als Verbraucher, Anwohner, Investoren, Stromerzeuger oder politische Akteure das politische Vorhaben verantwortlich mittragen.

Partizipations-  
orientierte  
Umsetzung

Erfolgreich wird der Umbau des Energiesystems nur sein, wenn die Bürgerinnen und Bürger den konkreten Weg zu einem neuen Umgang mit der Energie aus eigener Perspektive und aus eigener Motivation mitgestalten, mitbeschreiten und mittragen. Basierend auf dieser Idee einer partizipationsorientierten Umsetzung der Energiewende in NRW werden im Projekt „Virtuelles Institut (VI): Transformation – Energiewende NRW“ zwei partizipative Reallabore „Energiewende.NRW“ vom Institut für Demokratie- und Partizipationsforschung (IDPF) an der Bergischen Universität Wuppertal konzipiert und durchgeführt. Erforscht werden damit die sozio-kulturellen Voraussetzungen einer von den Bürgerinnen und Bürgern gestalteten Energiewende unter Berücksichtigung der spezifischen nordrhein-westfälischen Rahmenbedingungen. Mit der Analyse gesellschaftlich formulierter Narrative („Wie sprechen die Menschen über die Energiewende?“) werden einerseits die sukzessive vorhandenen Unterstützungspotenziale für eine neue Energiepolitik ermittelt; andererseits werden aber auch die sozio-kulturell, sozio-demographisch, milieuspezifisch und regional bedingten Skeptizismen, Ängste und Widerstände herausgearbeitet, die sich mit der Aufgabe der gewohnten Energienutzungsformen verbinden. Ergebnis ist ein differenziertes Wissen über Einstellungen, Perzeptionen und Perspektiven der Bürgerinnen und Bürger zum Vorhaben der Energiewende.

Struktur des  
Beitrags

Der vorliegende Beitrag behandelt das „partizipative Reallabor“ als eine innovative Forschungsmethode und als ein partizipatives Instrument zur Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern. Er strukturiert sich folgendermaßen: Der zweite Abschnitt behandelt ausführlich die Konzeptionierung und Durchführung eines „partizipativen Reallabors“ in drei Unterabschnitten. Zunächst werden die Begriffsdefinition sowie zentrale Gestaltungsmerkmale erläutert. Anschließend werden der konkrete Ablauf eines Reallabors sowie die Ergebnissicherung dargestellt. Es folgt auch eine Abgrenzung zu anderen Reallaborverständnissen, um eine Klärung in dieser schillernden Debatte um einen modisch gewordenen Begriff her-

zustellen. Der Beitrag schließt mit einem Ausblick zur zukünftigen Relevanz des Reallabors im Bereich der Partizipation.

## Zur Begriffsdefinition

Die Wurzeln des partizipativen Reallabors liegen in der „Planungszelle“ der Forschungsstelle Bürgerbeteiligung der Bergischen Universität Wuppertal, die von Prof. Dr. Hans J. Lietzmann geleitet wird. Das Verfahren wurde Anfang der 1970er Jahre als Instrument zur Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern an politischen Entscheidungsprozessen entwickelt und seither auf nationaler und internationaler Ebene vielfach erfolgreich eingesetzt. In methodischer Fortentwicklung der Planungszelle realisiert das Forschungsdesign des partizipativen Reallabors eine spezifische Form des action research; in deren Fokus steht die partizipative Herausbildung von Zielwissen für transformative Prozesse. Es stellt damit einen Typ jener konkreten experimentellen und transformativen Wissenschaft dar, wie ihn auch der Wissenschaftliche Beirat für globale Umweltveränderungen WBGU unmittelbar und dringend empfiehlt. Für den Umgang mit komplexen (technischen oder politischen) Fragestellungen stellt das Konzept des partizipativen Reallabors daher ein experimentelles und zugleich hochinklusives Beteiligungsverfahren auf lokaler Ebene dar. In der mit ihm verbundenen partizipativen Arena wird orientierungsgebendes prozedurales Wissen für einen sozial robusten, gesellschaftlich tragfähigen Lösungsweg erarbeitet.

Entwicklung des  
partizipativen  
Reallabors

## Vom Begriff zum Verständnis

Ein klares, eindeutiges Verständnis des Begriffs und der Methode des „partizipativen Reallabors“ ist insbesondere in Abgrenzung zu anderen Verfahrenskonzepten wichtig, die ebenfalls die Durchführung von Reallaboren für sich beanspruchen (vgl. Absatz „Abgrenzung von anderen Reallaboren“). Vor allem erscheint die Abgrenzung zu sozialwissenschaftlichen „Fallstudien“ und sozialen „Experimenten“ zum Forschungsdesign des „partizipativen Real-

Klare Abgrenzung  
notwendig

Unterschied zur  
sozialwissen-  
schaftlichen  
Fallstudie

labors“ geboten (vgl. Wagner/Grunwald 2015: 29). Die Fallstudie wird in den Sozialwissenschaften als empirische Forschungsstrategie verstanden, die sich unterschiedlicher Techniken und Methoden zur Datenerhebung bedient. Die genaue Definition einer Fallstudie in der Politikwissenschaft ist jedoch strittig, was eine „Phase der methodologischen Selbstvergewisserung“ (Blatter et al. 2007: 123) impliziert. Dennoch besteht Einigkeit darüber, dass dieses Design immer aus mehreren nicht standardisierten Beobachtungen besteht, die folglich nicht gemeinsam quantitativ analysiert werden können. Jedoch lässt sich aus dem zeitlichen Zusammenhang, der zwischen den Beobachtungen besteht, ein gewisser Eindruck verdichten. Zudem erlangen die Beobachtungen einen zusätzlichen Bedeutungsgewinn, wenn sie mit theoretisch plausiblen Erwartungen verglichen werden (Blatter et al. 2007: 125). Im Reallabor stehen demgegenüber die Wiederholbarkeit und Vergleichbarkeit der Ergebnisse im Mittelpunkt, was eine gewisse Kontextunabhängigkeit voraussetzt. Diese wird durch die konkrete, sehr streng kontrollierte methodische Umsetzung des Reallabors erzeugt, wie sie im Absatz „Ablauf des partizipativen Reallabors“ beschrieben wird. Zudem ist im Reallabor die Ergebnissicherung entscheidend, während in der Fallstudie die Ergebnisse der Beobachtung erst durch den Abgleich mit theoretisch zu erwartenden Ergebnissen einen zusätzlichen Bedeutungsgewinn erhalten. Die Methode „partizipatives Reallabor“ ist ebenso vom sozialwissenschaftlichen „Experiment“ abzugrenzen. Das „Experiment“ untersucht Kausalbeziehungen der sozialen Welt, indem es unter kontrollierten Bedingungen den Einfluss einer unabhängigen Variablen auf eine abhängige Variable misst (vgl. Groß/Hoffmann-Riem/Krohn 2005). Charakteristisch für das Experiment sind also seine Wiederholbarkeit, Planbarkeit sowie die Möglichkeit das Experiment in seiner Durchführung zu variieren. Die Idee des Reallaborverfahrens knüpft an diese Logik der experimentellen Methode an und überträgt den naturwissenschaftlichen Labor-Begriff in die Gestaltung und Analyse von realen und lebendigen Beteiligungsprozessen. Mit dem Ziel, wiederholbare und vergleichbare Ergebnisse wie in der expe-

Abgrenzung  
vom sozial-  
wissenschaftlichen  
Experiment

rimentellen Wissenschaft zu erzeugen, werden im Beteiligungsverfahren tatsächliche, ebenso lebendige wie kontingente soziale Prozesse unter kontrollierten Bedingungen realisiert. Damit lässt sich das partizipative Reallabor in den „experimental turn“ der Wirtschafts- und Sozialwissenschaften einbetten (vgl. Schneidewind 2014). Entscheidende Voraussetzungen für die Inanspruchnahme der internen und externen Validität der erzielten Forschungsergebnisse sind dabei nachgehend skizzierte Kontrollstrategien (vgl. z. B. Stein/Petra 2014: 140f.). Methodisch integriert sind Mehrgruppen-Randomisierungspläne (3xR), die sowohl als Between-Designs als auch Within-Designs die Untersuchung von tatsächlichen interindividuellen und intraindividuellen Varianzen erlauben (vgl. z. B. Campbell/Stanley 1966; Cook/Campbell 1979; Shadish/Cook 2001). Wegen seiner Verortung auf der Grenzlinie zwischen abstrakt-methodischem und sozial-konkretem Forschungsdesign unterliegt das partizipative Reallabor einer obligatorischen Bedingung: Zur Kontrolle der sozialen Kontingenz ist eine serielle Durchführung der Reallaborverfahren unabdingbar. Daher wird in (mindestens) zwei Kommunen mit unterschiedlichen, aber signifikanten sozialen, ökonomischen, generationsspezifischen und landeskulturellen Zuschnitten (z. B. Stadt/Land) die Auswahl der teilnehmenden Bürgerinnen und Bürgern in einer Zufallsziehung durchgeführt (vgl. Buchstein 2010). Ein Kontrollgruppendesign ist auch im Verfahren selbst charakteristisch: Die Teilnehmenden erarbeiten in zwei getrennten Gruppen die Empfehlungen, die sie in sogenannten deliberativen Foren (vgl. Absatz „Ablauf des partizipativen Reallabors“) erarbeiten. Diese werden wiederum ebenfalls per Zufall in jeder Arbeitseinheit neu zusammengesetzt. Über die methodische Annahme, dass sowohl bekannte als auch unbekannte real-soziale Störvariablen in den Gruppen gleich verteilt sind, ist über den Einsatz dieser Kontrolltechniken eine differenzierte Untersuchung systematischer und unsystematischer Störeinflüsse in der Begleitforschung ermöglicht. Differenzen innerhalb und außerhalb des jeweiligen Verfahrens werden ermittelt, so dass mit den erzielten Ergebnissen interne und externe Gültigkeit be-

Kontrollstrategien  
für interne und  
externe Validität

Serielle  
Durchführung  
unabdingbar

Abgrenzung  
zu exakter  
Experimental-  
situation



ansprucht werden kann. Anwendungsgrenzen findet die quasi-experimentelle Anordnung lediglich dort, wo z. B. methodisch hohe Teilnehmerzahlen oder „isolierte“, d. h. exakte Experimentalsituationen geboten sind. Da diese im sozialen Bereich oft nicht immer erfüllbar sind (vgl. Kubbe 2016), wird explizit in Abgrenzung auf den „reinen“ Laborbegriff rekurriert und diesem in Anerkennung der intervenierenden sozialen Realität das Substantiv „Real“ vorangestellt. Ausdrücklich werden in der laborförmigen Arena Themen der sozialen Welt verhandelt und die Teilnehmer dort (und in der Form) angesprochen, wo (und wie) sie sich selbst lebensweltlich verorten. Das zu erreichende Zielwissen bezieht sich explizit nicht allein auf das Wissen und die Erfahrungen, die sie sich im Reallaborprozess aneignen. Es ist gerade die formulierte Expertise, die durch die alltagsweltliche soziale, zeitliche und lokale Abklärung so seine soziale Passform erhält; es wird – wie Helga Nowotny, 1999, es zutreffend benennt – „sozial robust“. In diesem Sinne verweist das Substantiv „Real“ schließlich auf die transformative Wissenschaft, deren Ziel es ist, Umbauprozesse, wie beispielsweise die Energiewende, durch spezifische Innovationen zu fördern. Dafür ist auch die Partizipative Governance, die das Verfahren gestaltet, zentral. Sie beschleunigt die Verbreitungs- und Umsetzungsprozesse zusätzlich durch die Beteiligung unterschiedlicher Stakeholder (vgl. Schneidewind/Singer-Brodowski 2014: 69).

Hervorzuheben ist, dass mit dieser Art von konstruktiver Einbindung der organisierten wie der nicht-organisierten Akteure diese keineswegs als beforschte Objekte fungieren. Die aktive, „partizipative“ Ausgestaltung nach beteiligungsorientierten Gütekriterien belässt und reserviert ihnen vielmehr ihren Akteursstatus; sie ist zentral für die Methode des partizipativen Reallabors.

## **Gestaltungsmerkmale des partizipativen Reallabors**

Charakteristisch für diese wissenschaftliche Form der Bürgerbeteiligung sind folgende Forschungs- und Gestaltungselemente:

- „Conflict-Mapping“ und „Bridging the Gap“: Die mit dem Verfahrensthema verbundenen Aspekte und Entscheidungen sind nicht alternativlos. Es gibt immer auch die hinhaltende oder offen formulierte gesellschaftliche Ablehnung, die bis zum lautstarken Protest reicht, der sich gegen die Umsetzung von Energiewendeprojekten richtet. Aber auch das Ausbleiben von aktivem Widerstand kann, wie die empirischen Ergebnisse der sozialwissenschaftlichen und umweltpsychologischen Akzeptanzforschung zeigen, nicht als Befürwortung interpretiert werden. Vielmehr ergibt sich im sozialen Miteinander der Politikaushandlung ein differenziertes Bild von Befürwortung und Ablehnung jenseits einfa-

Konflikte  
herausarbeiten und  
benennen

### Partizipatives Reallabor

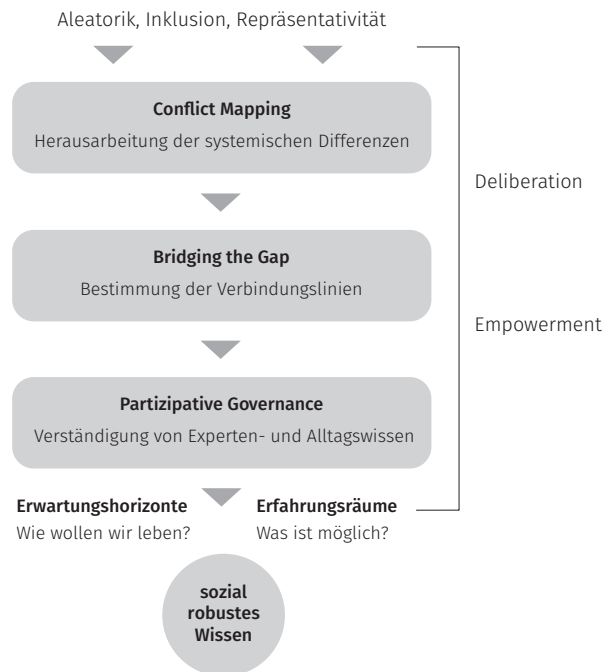


Abbildung 1: charakteristische Forschungs- und Gestaltungselemente des partizipativen Reallabors (Quelle: Lietzmann, Freier, Malz, IDPF 2016)

cher Labeling-Konzepte (vgl. Schweizer-Ries 2008). Es liegt im zentralen Fokus des „partizipativen Reallabors“, diese teils artikulierten, teils latenten Interessen-, Wert- und Ziel-Konflikte nachdrücklich herauszuarbeiten und zu benennen. Sie alle finden ihren Platz, werden erkennbar und benennbar in den deliberativen Prozessen des partizipativen Reallabors.

„Bridging the Gap“

Eine zusätzliche, nachhaltige Erkundung ihrer sozio-kulturellen, sozio-demographischen, milieuspezifischen und regionalen Koordinaten erfolgt darüber hinaus im Rahmen der Begleitforschung des Verfahrens. Zusammen mit der verständigungsorientierten Festlegung politischer und energetischer Prioritäten werden in dem Verfahren sozial robuste Realisierungsszenarien sowie mögliche Kompensationen für unabänderliche („systemische“) Benachteiligungen einzelner Interessen oder Klientele aufgezeigt („Bridging the Gap“). Über die Ausgestaltung der Partizipativen Governance und des Bürgergutachtens findet dieser Kompromiss seine Abwägung und Begründung: über die verantwortbare Expertise, über deren tragfähige soziale Unterstützung und über die politische Umsetzung. Zentral für das Gelingen des Conflict-Mappings und für das Bridging the Gap ist eine kluge Gesamtkonzeption und Vorbereitung des Verfahrens. Dazu gehört eine Analyse der relevanten Konfliktpotentiale und der wirkmächtigen Stakeholder. Sachinformationen zu politischen, wirtschaftlichen, ökonomischen, zivilgesellschaftlichen und wissenschaftlichen Rahmenbedingungen werden ebenso in das Verfahren integriert wie auch empirische Evidenzen zu tatsächlichen Wirkungen, zu Ungewissem und zu Kontroversen (vgl. Nowotny 1999).

Konfliktpotenzial-  
und  
Stakeholderanalyse

- Partizipative Governance: Für den Umgang mit komplexen Fragestellungen ist von zentraler Bedeutung, dass die vielfältige zivilgesellschaftliche Alltagskompetenz in ein produktives Verhältnis zu dem Wissen der politisch-administrativen und technologischen Experten gebracht wird; auch deren Expertise ist bekanntlich in hohem Maße plural, heterogen

und untereinander strittig. Bürgerinnen und Bürger sowie organisierte und unorganisierte Interessengruppen werden dafür gleichermaßen in das Verfahren und in einen unmittelbar verständigungsorientierten Dialog einbezogen (vgl. Nowotny 1999). Dieser Dialog braucht den Raum, der erforderlich ist, um die technologische, ökonomische, ökologische, politische und administrative Expertise („Funktionswissen“) mit den alltagsweltlichen Erfahrungen („Bürgerwissen“) zusammenzuführen. Beide Seiten werden mit den jeweils vorherrschenden Wissensbeständen und Prioritäten vertraut gemacht (vgl. Töpfer u. a. 2013). Auf diese Weise erhalten sie ein orientierungs- und handlungsrelevantes Wissen, um die jeweiligen funktionellen bzw. sozio-kulturellen Realisierungsbedingungen ihrer Prioritäten in den Blick zu nehmen. Allgemein gesprochen entsteht in solchen partizipativen Realaboren das, was man als ein „Hybridwissen aus Expertise und Bürgersinn“ (HJL) beschreiben kann. Mit ihm werden die Weichen einer partizipatorischen Governance auf dem Weg zu einer erfolgreichen, ressourcenbewussten und nachhaltigen Politik gestellt.

Funktions- und  
Bürgerwissen  
zusammenführen

## Zufallsauswahl, Inklusion und Empowerment

Gerade auch im Rahmen von Energie- und Klimaschutzthemen sind inzwischen eine Vielzahl von z. T. neuen partizipativen Verfahren angewendet worden. Die Ausweitung solcher Beteiligungsformate ist jedoch kein Garant auf dem Weg zu einer von den Bürgern getragenen Energiewende. Im Verhältnis zu den technokratischen und politischen Eliten mögen die Bürgerinnen und Bürger augenscheinlich in diversen Formaten informell und formell beteiligt werden. Jedoch hat die empirische Partizipationsforschung immer wieder die Ressourcenausstattung als wesentliches Moment der Partizipationsbereitschaft und -ausübung herausgestellt (vgl. Mansbridge 2011; Thompson 2012). Alter, Bildung, Einkommen, Geschlecht, politisches Interesse und Demokratiezufriedenheit markieren die wesentlichen Beteiligungsunterschiede. So nehmen bislang meist

Ressourcen-  
ausstattung als  
Partizipationsfaktor

NIMBY-Phänomen

Inklusives,  
aleatorisches  
Verfahren

diejenigen Bürger an Partizipationsformaten teil, die ohnehin bereits politisch aktiver und kompetenter in der Artikulation und Durchsetzung ihrer Interessen sind (vgl. Schäfer/Schoen 2013: 95). Es sind dies zugleich diejenigen, die im gesellschaftlichen Bereich bereits über die deutlich höheren Ressourcen finanzieller, bildungsbezogener oder rhetorischer Art verfügen. Hinzu kommt, dass gerade im Umwelt- und Energiewendebereich eine Reihe fachspezifischer oder örtlich begrenzter Themen verhandelt werden, die nicht alle gleich betreffen oder interessieren. Dass hier Beteiligung zugunsten besonders artikulationswilliger und artikulationsfähiger Bürgergruppen selektiv wirken kann, findet im sogenannten NIMBY-Phänomen seinen Ausdruck. Das methodische Design des Partizipativen Reallabors reflektiert mit hoher Gewissenhaftigkeit und hoher Effizienz diesen Zielkonflikt zwischen mehr Beteiligung und politischer Gleichheit (vgl. Schäfer/Schoen 2013). Konzeptionell wird dies durch ein hoch inklusives Verfahren umgesetzt; „NIMBYs“ haben keine Chance; elementarer Bestandteil ist ein aleatorisches Auswahlverfahren: Die Auswahl der Teilnehmenden per Zufall erlaubt eine möglichst breite Einbeziehung von Bürgerinnen und Bürger ungeachtet ihres Alters, Geschlechts sowie beruflichen und privaten Hintergründen. Die Begleitforschung zeigt, dass diese damit nahezu dem repräsentativen Querschnitt der Stadt- bzw. Gemeindebevölkerung entspricht (vgl. Bürgergutachten des IDPF). Die Abbildung der gesellschaftlichen Heterogenität im partizipativen Reallabor gewährleistet die Vermeidung einer systematischen Verzerrung der Bürgerinteressen und -präferenzen; sie garantiert maßgeblich die Qualität der erarbeiteten Lösungswege. In Abhängigkeit von thematischen Gesichtspunkten kann das Zufallsverfahren dabei variiert eingesetzt und beispielsweise gezielt nach orts- bzw. stadtteilbezogener und/oder sozialstrukturell gebotener Gruppierung (z. B. Orts- bzw. Stadtteil) stratifiziert, d. h. geschichtet, durchgeführt werden (vgl. z. B. Heeringa et. al 2010).

Eine egalitäre und sozial ausgleichende Stoßrichtung weisen auch die verschiedenen Mobilisierungs- und Unterstützungsleistungen für die Teilnahme am Verfahren auf. Mit der Finanzierung von

Kinderbetreuungen, Übersetzungsleistungen, Bildungsurlaub und Aufwandsentschädigung werden notwendige Ressourcen bereitgestellt und Beteiligungsbarrieren für partizipationsbereite, aber auch für politisch desinteressierte Bürgergruppen abgebaut (vgl. Schäfer/Schoen 2013: 110).

Abbau von  
Beteiligungs-  
barrieren

Die Stärkung des Empowerments, der Befähigung (vgl. Pankofer 2000; Herriger 2014) der Teilnehmenden zur „demokratiekompetenten Bürgerschaftlichkeit“ (Himmelmann 2005: 9), ist auch im partizipativen Reallaborverfahren selbst ein zentrales Anliegen. Wie auch die parlamentarischen Gremien der Stadträte, Land- und Bundestage in ihren Anhörungen und Ausschüssen, so bedürfen auch die Bürger zusätzlichen fachlichen Entscheidungswissens. Das Basiswissen und die Alltagserfahrungen der Bürgerinnen und Bürger werden daneben voll inhaltlich anerkannt; sie werden als Expertise konstruktiv in das Verfahren einbezogen. Dies ist gerade für diejenigen, die sich bislang weniger mit Politik beschäftigten, von hoher Bedeutung. So zeugen vielfache Befunde davon, dass den gesteigerten Partizipationsansprüchen (Lietzmann 2016) oft kein Wissen zum Wie (Leggewie/Schneider 2009: 43) gegenübersteht; beides erfordert die gegenseitige Anerkennung und Integration. Empowerment-Prozesse im Reallaborverfahren manifestieren sich vor allem im werthaltigen, deliberativ ausgestalteten Wissenserwerb und -austausch (vgl. Fung/Wright 2003) und der Zuerkennung von Aufgaben. In jeder Arbeitseinheit wird durch verschiedenste Expertenvorträge neues Fakten- und Sachwissen aufgebaut. Es wird das Interesse am Thema geweckt, gesteigert und fundiert. Über die erweiterten Formen der Ideenfindung, deliberativen Verständigung und kooperativen Priorisierungsprozesse werden im Verfahren schrittweise Kompetenzen entdeckt, entfaltet und eingebracht (vgl. Lüttringhaus 2000: 44). Der Zugang zu Informationen, die Diskussion und kritische Reflexion verschiedener Handlungsalternativen und Wahlmöglichkeiten zielt darauf ab, das Gefühl zu stärken, etwas bewegen zu können. Auf diese Weise werden im Verfahren jene demokratischen Fähigkeiten eingeübt und angewendet, die unmittelbare Voraussetzung für politische Teilhabe und

Befähigung der  
Bürger

Wissenserwerb und  
Zuerkennung von  
Aufgaben

Stärkung  
demokratischer  
Kompetenzen

staatsbürgerliches Engagement sind (vgl. z. B. Pateman 1970: 42f.) Entsprechend sind der Aufbau von sozialem Vertrauen (vgl. Earle 2010), Selbstwirksamkeit und Handlungskompetenz entscheidende Wegmarken der Verfahrensgestaltung und -evaluation.

## Ablauf des partizipativen Reallabors

Im Anschluss an die Darstellung des methodischen Designs und der zentralen Charakteristika des partizipativen Reallabors wird im Folgenden der konkrete Ablauf skizziert. Wie oben erläutert, werden die teilnehmenden Bürgerinnen und Bürger per Zufall ausgewählt. Über die Verfahrenstage hinweg erarbeitet die „bunte Mischung“ (Alter, Gender, Bildung, Ethnie etc.) an Teilnehmenden in zwei getrennten Gruppen qualifizierte bürgerschaftliche Stellungnahmen und Empfehlungen zu der ins Auge gefassten Thematik (wie z. B. die Energiewende in NRW).

Erarbeitung von  
Empfehlungen als  
Ziel

Grundlage ist ein strikt getaktetes Arbeitsprogramm, das vom Durchführungsträger nach methodischen Gesichtspunkten präzise in verschiedene, thematisch relevante und in ihren Aspekten spezifizierte Arbeitseinheiten strukturiert ist. Insgesamt werden etwa 16 solcher zweistündigen Arbeitseinheiten absolviert. Diese bieten die nötige Zeit zur Information, zur Erörterung und zur Entscheidung; und sie stellen zugleich einen begrenzenden zeitlichen, räumlichen und personellen Rahmen dar, der ein Ausufern der Diskussion verhindert. Das Verfahren arbeitet dabei zwingend ergebnisoffen und wird von einem strikt neutralen und mit Blick auf Alter und Geschlecht gemischtem Moderatorenteam begleitet. Für ihre Sacharbeit erhalten die Teilnehmenden in jeder Arbeitseinheit impulsgebende Vorträge von ExpertInnen aus Politik, Wirtschaft und Zivilgesellschaft. Die Expertenvorträge dienen der Sachinformation, sodass alle Teilnehmenden über den gleichen technischen, rechtlichen und administrativen Wissensstand zu dem konkreten Verhandlungsgegenstand verfügen. In sogenannten deliberativen Foren, d. h. unmoderierten Kleingruppen, werden die Sachinformationen anschließend erörtert und in Bezug zu dem persönlichen Wissen und den verfügbaren Alltagserfahrungen gesetzt. Auch die-

Ergebnisoffenheit  
und Neutralität der  
Moderatoren

Kleingruppenarbeit

| Merkmale                                      | Partizipatives Reallabor                                                                                                                                                                                                                                                  | BaWü Labs                                                                                                                                                                                                                           |
|-----------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Entstehungshintergrund                        | Planungszelle der Forschungsstelle Bürgerbeteiligung der Bergischen Universität Wuppertal; Verfahren Anfang 1970er als Instrument zur Bürgerbeteiligung an politischen Entscheidungsprozessen entwickelt (national und international vielfach erprobt und fortentwickelt) | Wissenschaftsministerium Ba-Wü fördert seit Januar 2015 zwei Förderlinien mit insg. 15 Mio. Euro; theoretisch in transdisziplinäre Nachhaltigkeitsforschung sowie Transformationsforschung und transformative Forschung eingebettet |
| Bezugsraum des Reallabors/räumliche Verortung | Städte- und Gemeindeebene (aleatorisch ausgewählte Einwohner; Zeitraum und Ort sind festgelegt)                                                                                                                                                                           | Komplette Stadt bzw. Ballungszentren, in denen Realexperimente durchgeführt werden                                                                                                                                                  |
| Nutzen                                        | Kooperative Bürgerbeteiligung; Inklusion und Empowerment der Teilnehmenden; soziale Narrative; sozial robustes Zielwissen für komplexe Fragestellungen diverser Themenfelder                                                                                              | Systeminnovationen verstehen                                                                                                                                                                                                        |
| Ziel                                          | Bürgerschaftliche Empfehlungen; Herausbildung von übertragbarem Zielwissen für Transformationsprozesse, kooperative Bürgerbeteiligung, bürgerschaftliche, themenfokussierte Empfehlungen                                                                                  | Diverse Themenfelder der Reallabore u. a. nachhaltige Mobilitätsstruktur, klimaneutrale Hochschule, wirtschaftliche und soziale Integration von Flüchtlingen, etc.                                                                  |
| Dauer des Reallabors                          | Mehrtägiges Verfahren, finanzielle Förderung durch öffentliche und private Auftraggeber (Ministerien, Kommunen u. ä.)                                                                                                                                                     | Förderung für drei Jahre von 2015-2017                                                                                                                                                                                              |
| Zusammensetzung des Reallabors                | Aleatorischer Auswahlprozess                                                                                                                                                                                                                                              | Thematisch (erste Förderlinie); Ballungszentren (zweite Förderlinie); das Reallabor findet auf Stadtebene statt                                                                                                                     |
| Begleitforschung zum Reallabor                | Wirkungsanalysen zu soziodemographischer Inklusion und Empowerment; Stakeholderanalyse, (quantitative und qualitative Befragungsinstrumente)                                                                                                                              | Zwei Projekte mit unterschiedlichen Schwerpunkten: 1) Prozessgestaltung und Vernetzung von Reallaboren; 2) Prozesse in Reallaboren                                                                                                  |

Tabelle 1: Verleichtsrastrer Reallabore (Eigene Darstellung der Autoren, auch basierend auf MWK 2013, o. J.; Schneidewind 2014; Schneidewind und Scheck 2013; Schneidewind und Singer-Brodowski 2014)



|                                       |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
|---------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Präsentation und Dialog im Plenum     | se unmoderierten Kleingruppen werden für jede Arbeitseinheit erneut nach dem Zufallsverfahren zusammengesetzt. Möglichen destruktiven Gruppendynamiken oder Meinungsführerschaften wird dadurch effektiv entgegengewirkt, eine faire Diskussionsstruktur erkennbar erreicht. Im Anschluss werden die Ergebnisse der deliberativen Kompromissbildung im Plenum präsentiert und in einem moderierten Dialog zu Präferenzen verdichtet. Nach breiter Debatte der Perspektiven, Chancen und Risiken werden die differenziert dargelegten Präferenzen von den Teilnehmenden priorisiert. Dabei können sie dem Kumulieren und Panaschieren ähnlich                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
| Abstimmung                            | ihre Stimmen auf beliebig viele oder nur einen Aspekt verteilen. Möglichen Priming-Effekten, im Sinne einer Beeinflussung bei der Priorisierung durch das Abstimmungsverhalten der anderen, wird durch technischen Einsatz und der Nutzung einer speziell für das Verfahren konzipierten Software entgegengewirkt. Die Sicherung der Ergebnisse erfolgt schließlich wenige Wochen später in einem „Bürgergutachten“. Als vom IDPF verfasste und von Bürgergutachtern geprüfte Dokumentation fasst es den Verfahrensablauf und die erarbeiteten „Empfehlungen“ in ihrem Entstehungsprozess und ihrer Vielfältigkeit nachvollziehbar und transparent zusammen. Es geht um die Art und Weise wie Entscheidungsfindung und damit ein Konsens zweiter Ordnung produziert wurde. Zudem fließen die erarbeiteten Ergebnisse auf diesem Weg in weitere politische Entscheidungsprozesse ein; als gut begründete und politisch breit legitimierte Handlungsempfehlungen nehmen sie Einfluss auf die politische Planung und Umsetzung der Energiepolitik (vgl. Buchstein/Hubertus 2012; Ammermann/Ursula 2013). |
| Ergebnissicherung mit Bürgergutachten |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
| Gesellschaftliches Narrativ           | Im Ergebnis wird damit ein vorhandenes gesellschaftliches Narrativ in der Bürgerschaft aufgesucht und zur Anschauung gebracht; es wird in erweiterter Form ausformuliert und geht als ein differenziertes Wissen über Einstellungen, Perzeptionen und Perspektiven der Menschen zur jeweiligen Thematik in den weiteren Politikprozess ein. Es findet als „sozial robustes“ Narrativ der politischen Gestaltung seinen Ausdruck. Mit der Durchführung der energiepolitischen Reallabore beispielsweise wird so dargestellt, auf welchem                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |

Weg, mit welcher realen Skepsis und mit welchen Hoffnungen die Menschen sowohl in ländlichen als auch in städtischen Regionen zu welchem Wandel bereit sind und welche innovativen Pfade für die jeweils eigenen qualitativen Lebensstile, Konsumorientierungen sowie Mobilitätsroutinen für gangbar gehalten werden. Allgemein gesprochen entsteht in solchen energiepolitischen partizipativen Reallaboren das, was man als ein „Hybridwissen aus Expertise und Bürgersinn“ beschreiben kann. Es wird zu einem eigenen Antriebsfaktor in der Governance der Energiewende.

## Abgrenzung von anderen Reallaboren

Nachdem in den vorangegangenen Absätzen das partizipative Reallabor umfassend dargestellt wurde, geht es im Folgenden darum, die vorgestellte Methode von anderen Ansätzen und Herangehensweisen abzugrenzen, die ebenfalls den Begriff „Reallabor“ verwenden. In der Literatur ist das Forschungsinstrument „Reallabor“ in die transdisziplinäre Nachhaltigkeitsforschung sowie Transformationsforschung und transformative Forschung eingebettet. In diesem Kontext ist die Grundidee des Reallabors, den Wandel zu einer nachhaltigkeitsorientierten Lebensweise zu beforschen und zu unterstützen.

Grundidee des  
Reallabors

Eine nachhaltige Lebensweise betrifft nicht nur die mentale, kulturelle oder soziale Ausrichtung von Bürgerinnen und Bürgern, sondern auch die politische und institutionelle Verankerung nachhaltiger Praktiken. Die Vielzahl der angesprochenen Bereiche, in denen Nachhaltigkeit stattfindet, lässt die Umsetzung transformativer Maßnahmen zu einem komplexen Prozess werden, der nur schwer zu überblicken ist. In der Praxis wird daher das Forschungsinstrument „Reallabor“ aufgefordert, transformative Prozesse durchführbar und beobachtbar zu halten (vgl. Wagner/Grunwald 2015: 26). Als Beispiel sind die Reallabore in Baden-Württemberg (BaWü Labs) zu nennen. Das Ministerium für Wissenschaft, Forschung und Kunst Baden-Württemberg (MWK) realisiert seit 2015 zwei Förderlinien mit einem Förderbudget von insgesamt 15 Mio. Euro. Die erste Förderlinie „Reallabore“ umfasst sieben Reallabore und

Komplexität  
nachhaltiger  
Transformation

Reallabore in  
Baden-Württemberg

wird mit 7 Mio. Euro gefördert. Diese Reallabore verfolgen unterschiedliche Zielsetzungen, beispielsweise eine nachhaltige Transformation der Textilwirtschaft oder die Entwicklung nachhaltiger Mobilitätsstrategien. In der Förderlinie „Reallabore Stadt“ steht ein Fördervolumen von 8 Mio. Euro zur Verfügung. In dieser Förderlinie geht es um die Entwicklung und Umsetzung zukunftsfähiger Lösungen für sieben Ballungsräume in Baden-Württemberg (vgl. MWK o. J.).

Ebenfalls erwähnenswert ist der Verweis des WBGU zum Nutzen der Reallabore (siehe dazu auch Schneidewind/Scheck 2013; Schneidewind 2014; Schneidewind/Singer-Brodowski 2014). Die Forschung von Professor Uwe Schneidewind, Sprecher der Expertengruppe „Nachhaltigkeit in der Wissenschaft“ in Baden-Württemberg und Mitglied des WBGU, gibt Aufschluss über das Real-labor-Verständnis der BaWü Labs. Er definiert das Reallabor wie folgt:

„Ein Reallabor bezeichnet einen gesellschaftlichen Kontext, in dem Forscherinnen und Forscher Interventionen im Sinne von ‚Realexperimenten‘ durchführen, um über soziale Dynamiken und Prozesse zu lernen.“ Eine zusammenfassende Darstellung der Reallaboransätze zeigt das Vergleichsraster in Tabelle 1 (S. 499).

Divergenz in der  
Verwendung des  
Begriffs „Reallabor“

Die vorangegangenen Ausarbeitungen zeigen ein divergierendes Verständnis der Methode des Reallabors. Die zunehmende Verwendung des Begriffes „Reallabor“ ist immer mit der Gefahr verbunden, dass das Reallabor als Begriff und der damit verbundenen Methode eine falsche Verwendung findet. In Abschnitt 2 wurde das „partizipative Reallabor“ in seinem Design und seinen Gestaltungselementen ausführlich hergeleitet, definiert und in seiner Umsetzung erläutert. Nur eine solch strukturierte Vorgehensweise und das „Sich-ins-Bewusstsein-Rufen“ der Bedeutung eines Begriffes sind zielführend. Denn wie z. B. auch Wagner und Grunwald (2015: 27) feststellen, gibt es nicht das Reallabor per se; es handelt sich um einen konstruktivistischen Schaffensprozess.

## Ausblick

Der Begriff des Reallabors scheint ein Trendbegriff zu werden, der in Zukunft vermutlich nur allzu schnell aufgegriffen wird, ohne die dahinterstehenden verschiedenen methodischen Designs zu berücksichtigen. Die Einordnung des Reallabors als partizipatives Instrument zur Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern an der Gestaltung unterschiedlichster thematischer Felder und Räume und das Verständnis der BaWü-Labs als Reallabor zeigt dies bereits. Es wird daher künftig wichtig sein, dass die Forschenden ihr methodisches und methodologisches Verständnis von „Reallabor“ klar erläutern. Nur so lässt sich verhindern, dass das Reallabor zu einer inhaltslosen und methodisch unreinen Begriffshülse verkommt. Zu beachten ist, dass sowohl das partizipative Reallabor als auch die BaWü-Labs auf einer Metaebene selbst Forschungsgegenstand sind und sich daher in einem stetigen Entwicklungsprozess befinden.

Einordnung und  
Abgrenzung der  
Methode

## Literatur

- Ammermann, Ursula (2013): Zentrale Standards Bei Bürgerbeteiligungsprozessen. In: Umwelt und Mensch – Informationsdienst (UMID), Bd.2, 40-44.
- Blatter, Joachim/Janning, Frank/Wagemann, Claudius (2007): Qualitative Politikanalyse. Eine Einführung in Forschungsansätze und Methoden. Bd. 44, 1. Aufl., VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden.
- Hubertus Buchstein (2010): Reviving Randomness for Political Rationality. Elements of a Theory of Aleatory Democracy. In: Constellations, Bd. 17, Nr. 3, 435-454.
- Buchstein, Hubertus (2012): Die Legitimitätspolitik der Aleatorischen Demokratietheorie. In: Geis, Anna/Nullmeier, Frank/Daase Christopher (Hrsg.): Der Aufstieg der Legitimitätspolitik. Rechtfertigung und Kritik politisch-ökonomischer Ordnungen. Leviathan Sonderband 27, Nomos, Baden-Baden, 359-376.
- Campbell, D. T./Stanley, J.C. (1966): Experimental and Quasi-Experimental Designs for Research. Chicago.
- Cook, T. D./Campbell D.T. (1979): Quasi-Experimentation. Design & Analysis Issues for Field Settings, Houghton Mifflin, Boston.
- Fett, Ulrike/Fochler, Maximilian/Müller Annina (2003): Sozial robuste Wissenspolitik Analyse des Wandels von dialogisch orientierten Interaktionen zwischen Wissenschaft, Politik und Öffentlichkeit. Institut für Wissenschaftstheorie und Wissenschaftsforschung, Wien.
- Fung, Archon/Wright, Erik Olin (2003): (Eu.) Deepening Democracy: Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance. London.
- Groß, Matthias/Hoffmann-Riem, Holger/Krohn, Wolfgang (2005): Realexperimente: Ökologische Gestaltungsprozesse in der Wissensgesellschaft. Science studies. Bielefeld

- Heeringa, Steven G./West, Brady T./Berglund, Patricia A. (2010): *Applied Survey Data Analysis*. Chapman & Hall, CRC Press, Boca Raton, USA.
- Himmelmann, Gerhard (2005): Auf der Suche nach dem richtigen Weg zum Ziel: Förderung von Demokratiekompetenz in der Politischen Bildung. In: Himmelmann, Gerhard/Lange, Dirk (Hrsg.): *Demokratiekompetenz. Beiträge aus Politikwissenschaft, Pädagogik und politischer Bildung*, Wiesbaden, 245-257.
- Kubbe, Ina (2016): *Experimente in der Politikwissenschaft. Eine methodische Einführung*. 1. Aufl., Springer VS, Wiesbaden.
- Leggewie, Claus/Schneider, Jan (2009): Demokratie in Gefahr? Wie man Beteiligungskompetenz zurückerobert. In: *Sozialwissenschaftlicher Fachinformationsdienst/ Politische Soziologie*, Bd. 2, 35-46.
- Lietzmann, Hans J. (2016): Die Demokratisierung der Repräsentation. Dialogische Politik als neue Form der repräsentativen Demokratie. Darin: Politik mit Bürgern – Politik für Bürger. Praxis und Perspektiven einer neuen Beteiligungskultur, Wiesbaden, 41-58.
- Mansbridge, Jane (2011): Clarifying the Concept of Representation. In: *American Political Science Review*, Bd. 105, 621-630.
- MWK (o. J.): Baden-Württemberg fördert Reallabore. Ministerium für Wissenschaft, Forschung und Kunst Baden-Württemberg (MWK) (Hrsg.). Online unter: <https://mwk.baden-wuerttemberg.de/de/forschung/forschungspolitik/wissenschaft-fuer-nachhaltigkeit/reallabore/>, zuletzt aktualisiert am o. J., [16.08.2016].
- MWK (Hrsg.) (2013): *Wissenschaft und Nachhaltigkeit. Herausforderung und Chance für das baden-württembergische Wissenschaftssystem*. Ministerium für Wissenschaft, Forschung und Kunst Baden-Württemberg (MWK). Stuttgart. Online unter: [https://mwk.baden-wuerttemberg.de/fileadmin/redaktion/m-mwk/intern/dateien/pdf/Wissenschaft\\_f%C3%BCr\\_Nachhaltigkeit/Expertenbericht\\_RZ\\_MWK\\_Broschuere\\_Nachhaltigkeit\\_Web.pdf](https://mwk.baden-wuerttemberg.de/fileadmin/redaktion/m-mwk/intern/dateien/pdf/Wissenschaft_f%C3%BCr_Nachhaltigkeit/Expertenbericht_RZ_MWK_Broschuere_Nachhaltigkeit_Web.pdf) [16.08.2016].
- Nowotny, Helga (1999): *Es ist so. Es könnte auch anders sein*. Frankfurt/M.
- Nowotny, Helga/Scott, Peter/Gibbons Michael (2004): *Wissenschaft neu denken. Wissen und Öffentlichkeit im Zeitalter der Ungewissheit*. Weilerswist.
- Pateman, Carole (1970): *Participation and democratic theory*. Cambridge University Press, Cambridge.
- Schäfer, Armin/Schoen, Harald (2013): Mehr Demokratie, aber nur für wenige? Der Zielkonflikt zwischen mehr Beteiligung und politischer Gleichheit. In: *Leviathan*, Bd. 4, Nr. 1, 94-120.
- Schneidewind, Uwe (2014): Urbane Reallabore – ein Blick in die aktuelle Forschungswerkstatt. In: *pnd online*, Bd. 3, 1-7, online unter: [http://www.planung-neudenken.de/images/stories/pnd/dokumente/3\\_2014/schneidewind.pdf](http://www.planung-neudenken.de/images/stories/pnd/dokumente/3_2014/schneidewind.pdf) [16.08.2016].
- Schneidewind, Uwe/Scheck, Hanna (2013): Die Stadt als „Reallabor“ für Systeminnovationen. In: Rückert-John, Jana (Hrsg.): *Soziale Innovation und Nachhaltigkeit. Perspektiven sozialen Wandels*. Springer VS (Innovation und Gesellschaft), Wiesbaden, 229-248.
- Schneidewind, Uwe/Singer-Brodowski, Mandy (Hrsg.) (2014): *Transformative Wissenschaft. Klimawandel im deutschen Wissenschafts und Hochschulsystem*. 2. Aufl., rev. Ausg., Metropolis, Weimar (Lahn).
- Shadish, W. R./Cook, D./Campbell, D. T. (2001): *Experimental and Quasi-experimental Designs for Generalised Causal Inference*. Boston.

Stein, Petra (2014): Forschungsdesigns für die quantitative Sozialforschung. In: Baur, Nina/ Blasius, Jörg (Hrsg.): Handbuch Methoden der empirischen Sozialforschung. Wiesbaden, 135-151.

Thompson, Simon (2012): Making representations. In: Contemporary Political Theory, Bd. 11, 111-114.

Töpfer, Klaus et al. (2013): Verändern durch Wissen – Wissen durch Verändern: Chancen und Herausforderungen demokratischer Beteiligung: von „Stuttgart 21“ bis zur Energiewende. München.

Umweltministerium NRW (o. J.): Energie. Energieland Nordrhein-Westfalen. Ministerium für Klimaschutz, Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen (Hrsg.), online unter: <https://www.umwelt.nrw.de/klima-energie/energie/>, zuletzt aktualisiert am o. J., [16.08.2016].

Wagner, Felix/ Grunwald, Armin (2015): Reallabore als Forschungs- und Transformationsinstrument. Die Quadratur des hermeneutischen Zirkels. In: GAIA – Ecological Perspectives for Science and Society, Bd. 24, Nr.1, 26–31. DOI: 10.14512/gaia.24.1.7.

WBGU (Hrsg.) (2014): Klimaschutz als Weltbürgerbewegung. Sondergutachten. Wissenschaftlicher Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen (WBGU). Berlin, online unter: [http://www.wbgu.de/fileadmin/templates/dateien/veroeffentlichungen/sondergutachten/sn2014/wbgu\\_sg2014.pdf](http://www.wbgu.de/fileadmin/templates/dateien/veroeffentlichungen/sondergutachten/sn2014/wbgu_sg2014.pdf), [16.08.2016].

### Kontaktadressen

*Das folgende Adressverzeichnis bietet einen ersten Überblick über Anbieter von Beratung und/oder spezifische Dienstleistung im Rahmen von Beteiligungsprozessen. Die Institutionen sind alphabetisch sortiert. Die Aufnahme in die Liste sowie die Reihenfolge stellt keine Wertung oder Empfehlung durch den Herausgeber dar.*

#### **Allianz für Beteiligung e.V.**

Königstraße 10A  
70173 Stuttgart  
Telefon: +49 711 335 000 82  
E-Mail: [info@allianz-fuer-beteiligung.de](mailto:info@allianz-fuer-beteiligung.de)  
Homepage: [www.allianz-fuer-beteiligung.de](http://www.allianz-fuer-beteiligung.de)

#### **Berlin Institut für Partizipation (bipar)**

Greifswalder Str. 4  
10405 Berlin  
Telefon: +49 30 120 826 13  
E-Mail: [kontakt@bipar.de](mailto:kontakt@bipar.de)  
Homepage: [www.bipar.de](http://www.bipar.de)

#### **Bertelsmann Stiftung**

Carl-Bertelsmann-Straße 256  
33311 Gütersloh  
Telefon: +49 5241 81 811 45  
E-Mail: [anna.renkamp@bertelsmann-stiftung.de](mailto:anna.renkamp@bertelsmann-stiftung.de)  
Homepage: [www.bertelsmann-stiftung.de/de/unsere-projekte/vielfaeltige-demokratie-gestalten/](http://www.bertelsmann-stiftung.de/de/unsere-projekte/vielfaeltige-demokratie-gestalten/)

## **Beteiligungswerkstatt des Landesjugendrings Mecklenburg-Vorpommern**

Goethestraße 73

19053 Schwerin

Telefon: +49 385 76076 0

E-Mail: [info@lrmv.de](mailto:info@lrmv.de)

Homepage: [www.lrmv.de/lrmv/langzeit-projekte/beteiligungswerkstatt/](http://www.lrmv.de/lrmv/langzeit-projekte/beteiligungswerkstatt/)

## **brabbl eG**

Wienerstr. 18

10999 Berlin

Telefon: +49 30 740 739 45

E-Mail: [info@brabbl.com](mailto:info@brabbl.com)

Homepage: [www.brabbl.com](http://www.brabbl.com)

## **BÜRO BLAU**

Mansfelder Straße 48

10709 Berlin

Telefon: +49 30 63 960 37 21

E-Mail: [eichstaedt@bueroblau.de](mailto:eichstaedt@bueroblau.de)

Homepage: [www.bueroblau.de/home/index.html](http://www.bueroblau.de/home/index.html)

## **DEMOS Gesellschaft für E-Partizipation GmbH**

Panoramastr. 1

10178 Berlin

Telefon: +49 30 278 784 60

E-Mail: [info@demos-deutschland.de](mailto:info@demos-deutschland.de)

Homepage: [www.demos-deutschland.de](http://www.demos-deutschland.de)

## **DIALOGIK GmbH**

Lerchenstr. 22

70176 Stuttgart

Telefax: +49 711 3585 2160

E-Mail: [info@dialogik-expert.de](mailto:info@dialogik-expert.de)

Homepage: [www.dialogik-expert.de](http://www.dialogik-expert.de)



**dialogwert**

Pfalzburgerstr. 82  
10719 Berlin  
Telefon: +49 (0) 173 6209 835  
E-Mail: kontakt@dialogwert.de  
Homepage: www.dialogwert.de

**Dr. Mußmann & Partner – Personal- und Organisationsentwicklung**

Königsworther Str. 23a  
30167 Hannover  
Telefon: +49 511 165 976 02 0  
E-Mail: info@mussmann-partner.net  
Homepage: www.mussmann-partner.net

**E-fect dialog evaluation consulting eG**

Am Deimelberg 19  
54295 Trier  
Telefon: +49 651 463 903 00  
E-Mail: info@e-fect.de  
Homepage: www.e-fect.de

**eOpinio GmbH**

An der Automeile 18  
35394 Gießen  
Telefon: +49 641 948 348 20  
E-Mail: info@eopinio.com  
Homepage: www.eopinio.com

**European Institute for Public Participation (EIPP)**

Schäferstraße 37  
14109 Berlin  
Telefon: + 49 160 94853067  
E-Mail: patrizia.nanz@participationinstitute.org  
Homepage: www.participationinstitute.org

**eueco GmbH**

Corneliusstr. 12  
80469 München  
Telefon: +49 89 215 511 82 0  
E-Mail: [info@eueco.de](mailto:info@eueco.de)  
Homepage: [www.eueco.de](http://www.eueco.de)

**Humboldt-Viadrina Governance Platform**

Pariser Platz 6  
10117 Berlin  
Telefon: +49 30 20620 115  
E-Mail: [www.governance-platform.org](http://www.governance-platform.org)  
Homepage: [sbiermann@governance-platform.org](mailto:sbiermann@governance-platform.org)

**IFOK GmbH**

Berliner Ring 89  
64625 Bensheim  
Telefon: +49 6251 841 6 0  
E-Mail: [info@ifok.de](mailto:info@ifok.de)  
Homepage: [www.ifok.de](http://www.ifok.de)

**IKU\_DIE DIALOGGESTALTER**

Olpe 39  
44135 Dortmund  
Telefon: +49 231 931 103 0  
E-Mail: [mail@dialoggestalter.de](mailto:mail@dialoggestalter.de)  
Homepage: [www.dialoggestalter.de](http://www.dialoggestalter.de)

**Insights**

Choriner Straße 10  
10119 Berlin  
Telefon: +49 30 921 00 7922  
E-Mail: [Info@InsightsDE.com](mailto:Info@InsightsDE.com)  
Homepage: [www.insightsde.com](http://www.insightsde.com)

## **Institut für Demokratie- und Partizipationsforschung (IDPF) – Forschungsstelle Bürgerbeteiligung**

Bergische Universität Wuppertal, Campus Griffenberg  
Gaußstraße 20  
42119 Wuppertal, Raum: 0.13.02  
Telefon: +49 (0)202 / 439 2344  
E-Mail: [hans.j.lietzmann@uni-wuppertal.de](mailto:hans.j.lietzmann@uni-wuppertal.de)  
Homepage: [www.buergerbeteiligung.uni-wuppertal.de/ueber-uns.html](http://www.buergerbeteiligung.uni-wuppertal.de/ueber-uns.html)

## **IST GmbH – Gesellschaft für angewandte Sozialwissenschaft und Statistik**

Eduard-Mann-Str. 1-7  
67280 Ebertsheim  
Telefon: +49 6359 825 47  
E-Mail: [info@ist-sozialforschung.de](mailto:info@ist-sozialforschung.de)  
Homepage: [www.ist-sozialforschung.de/6.htm](http://www.ist-sozialforschung.de/6.htm)

## **KlimaKom**

Bayreuther Str. 26a  
95503 Hummeltal  
Telefon: + 49 9201 20 24 365  
E-Mail: [info@klimakom.de](mailto:info@klimakom.de)  
Homepage: [www.klimakom.de](http://www.klimakom.de)

## **klugekonzepte**

c/o BIRO – Laden  
Weserstr. 38  
12045 Berlin  
Telefon: +49 (0)30-544 898 34  
E-Mail: [info@klugekonzepte.de](mailto:info@klugekonzepte.de)  
Homepage: [www.klugekonzepte.de](http://www.klugekonzepte.de)

## **Kompetenzzentrum Bürgerbeteiligung**

Deutsches Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung  
Postfach 14 09  
67324 Speyer  
Telefon: +49 6232 654 302  
E-Mail: [kmasser@foev-speyer.de](mailto:kmasser@foev-speyer.de)  
Homepage: [www.foev-speyer.de/de/beratung/buergerbeteiligung.php](http://www.foev-speyer.de/de/beratung/buergerbeteiligung.php)

## **KoRiS – Kommunikative Stadt- und Regionalentwicklung GbR**

Bödekerstraße 11  
30161 Hannover  
Telefon: +49 511 59097430  
E-Mail: [info@koris-hannover.de](mailto:info@koris-hannover.de)  
Homepage: [www.koris-hannover.de](http://www.koris-hannover.de)

## **Kulturwissenschaftliches Institut Essen – Projektbereich**

### **Partizipationskultur**

Goethestraße 31  
45128 Essen  
Telefon: +49 201 72 04 0  
E-Mail: [kwi@kwi-nrw.de](mailto:kwi@kwi-nrw.de)  
Homepage: [www.kulturwissenschaften.de/home/projektbereich-12.html](http://www.kulturwissenschaften.de/home/projektbereich-12.html)

## **Liquid Democracy e.V.**

Rubensstr. 124  
12157 Berlin  
Telefon: +49 30 629 848 40  
E-Mail: [info@liqd.net](mailto:info@liqd.net)  
Homepage: [www.liqd.net](http://www.liqd.net)

## **LK Argus**

Schicklerstraße 5-7  
10179 Berlin  
Telefon: +49 30 322 95 25 30  
E-Mail: [berlin@LK-argus.de](mailto:berlin@LK-argus.de)  
Homepage: [www.lkargus.de](http://www.lkargus.de)

## **Mehr Demokratie e.V.**

Greifswalder Str. 4  
10405 Berlin  
Telefon: +49 30 420 823 70  
E-Mail: [info@mehr-demokratie.de](mailto:info@mehr-demokratie.de)  
Homepage: [www.mehr-demokratie.de](http://www.mehr-demokratie.de)

## **Mensch und Region – Nachhaltige Prozess- und Regionalentwicklung**

Lindener Marktplatz 9

30449 Hannover

Telefon: +49 511 44 44 54

E-Mail: [info@mensch-und-region.de](mailto:info@mensch-und-region.de)

Homepage: [www.mensch-und-region.de/index.php](http://www.mensch-und-region.de/index.php)

## **merkWATT GmbH**

Friedrich-Wilhelm-Str. 2

38100 Braunschweig

Telefon: +49 531 239 280 0

E-Mail: [info@merkwatt.de](mailto:info@merkwatt.de)

Homepage: [www.merkwatt.de](http://www.merkwatt.de)

## **MitMachen e.V. – WerkStadt für Beteiligung**

Breite Straße 7a

14467 Potsdam

Telefon: +49 331 273 46 161

E-Mail: [wfb@mitmachen-potsdam.de](mailto:wfb@mitmachen-potsdam.de)

Homepage: [www.buergerbeteiligung.potsdam.de/content/kontakt-werk-stadt-fuer-beteiligung](http://www.buergerbeteiligung.potsdam.de/content/kontakt-werk-stadt-fuer-beteiligung)

## **Nexus – Institut für Kooperationsmanagement und interdisziplinäre Forschung GmbH und e.V.**

Otto-Suhr-Allee 59

10585 Berlin

Telefon: +49 30 318 054 6-3

E-Mail: [mail@nexusinstitut.de](mailto:mail@nexusinstitut.de)

Homepage: [www.nexusinstitut.de](http://www.nexusinstitut.de)

## **Ontopica GmbH**

Prinz-Albert-Str. 2b

53113 Bonn

Telefon: +49 228 227 229 0

E-Mail: [office@ontopica.de](mailto:office@ontopica.de)

Homepage: [www.ontopica.de](http://www.ontopica.de)

### **Partizip Futur**

Straßmannstr. 10  
10249 Berlin  
Telefon: +49 151 204 515 92  
E-Mail: [info@partizipfutur.de](mailto:info@partizipfutur.de)  
Homepage: [www.partizipfutur.de](http://www.partizipfutur.de)

### **Philipp Schrögel – Büro für Wissenschafts- und Technikkommunikation**

Kaiserallee 54  
76185 Karlsruhe  
Fax: +49 6251 9454 984  
E-Mail: [philipp@schroegel.de](mailto:philipp@schroegel.de)  
Homepage: [www.philipp.schroegel.de](http://www.philipp.schroegel.de)

### **Polidia GmbH**

Rosenthaler Str. 13  
10119 Berlin  
Telefon: +49 30 970 063 55  
E-Mail: [info@polidia.de](mailto:info@polidia.de)  
Homepage: [www.polidia.de](http://www.polidia.de)

### **Polit@ktiv**

Vor dem Kreuzberg 28  
72070 Tübingen  
Telefon: +49 (0)177/384 33 84  
E-Mail: [anni.schlumberger@integrata-stiftung.de](mailto:anni.schlumberger@integrata-stiftung.de)  
Homepage: [www.politaktiv.org](http://www.politaktiv.org)

### **politik-digital e.V. / politik-digital.de**

Alte Schönhauser Str. 23  
10119 Berlin  
Telefon: +49 30 970 0 5489  
E-Mail: [redaktion@politik-digital.de](mailto:redaktion@politik-digital.de)  
Homepage: [www.politik-digital.de](http://www.politik-digital.de)

**Polyas GmbH**

Alte Jakobstraße 88  
10179 Berlin  
Telefon: +49 30 880 60 1000  
E-Mail: [info@polyas.de](mailto:info@polyas.de)  
Homepage: [www.polyas.de](http://www.polyas.de)

**Prognos AG**

Goethestr. 85  
10623 Berlin  
Telefon: +49 30 520 059 210  
E-Mail: [info@prognos.com](mailto:info@prognos.com)  
Homepage: [www.prognos.com](http://www.prognos.com)

**Publixphere e.V.**

Fidicinstr. 30  
10965 Berlin  
Telefon: +49 30 25 74 20 81  
E-Mail: [info@publixphere.de](mailto:info@publixphere.de)  
Homepage: [www.publixphere.net](http://www.publixphere.net)

**regional | im | puls**

Mansfelder Straße 56  
06108 Halle  
Telefon: +49 345 68 566 146  
E-Mail: [info@die-regionalimpuls.de](mailto:info@die-regionalimpuls.de)  
Homepage: [www.die-regionalimpuls.de](http://www.die-regionalimpuls.de)

**ScienceDialoge GbR**

Pflegerstr. 36a  
81247 München  
Telefon: +49 089 411 555 60  
E-Mail: [go@sciencedialogue.de](mailto:go@sciencedialogue.de)  
Homepage: [www.wissenschaftsdialog.de](http://www.wissenschaftsdialog.de)

### **Servicestelle Jugendbeteiligung e.V.**

Scharnhorststraße 28  
10115 Berlin  
Telefon: +49 30 3087845 20  
E-Mail: [post@jugendbeteiligung.info](mailto:post@jugendbeteiligung.info)  
Homepage: [www.servicestelle-jugendbeteiligung.de](http://www.servicestelle-jugendbeteiligung.de)

### **SQUIRREL & NUTS Gesellschaft für strategische Beratung mbH**

Bismarckstraße 50  
50672 Köln  
Telefon: +49 221 569 65-70  
E-Mail: [info@squirrelandnuts.de](mailto:info@squirrelandnuts.de)  
Homepage: [www.squirrelandnuts.de](http://www.squirrelandnuts.de)

### **StadtStrategen**

Jakobstraße 10  
99423 Weimar  
Telefon: +49 3643 77 20 16  
E-Mail: [info@stadtstrategen.de](mailto:info@stadtstrategen.de)  
Homepage: [www.stadtstrategen.de](http://www.stadtstrategen.de)

### **Stiftung Mitarbeit**

Ellerstr. 67  
53119 Bonn  
Telefon: +49 228 604 24 0  
E-Mail: [info@mitarbeit.de](mailto:info@mitarbeit.de)  
Homepage: [www.mitarbeit.de](http://www.mitarbeit.de)

### **Suedlicht**

Reichsgrafenstr. 14  
79102 Freiburg  
Telefon: +49 761 70 74 88 0  
E-Mail: [info@suedlicht.de](mailto:info@suedlicht.de)  
Homepage: [www.suedlicht.de/index.html](http://www.suedlicht.de/index.html)



**Zebralog GmbH & Co KG**

Chausseestr. 8

10115 Berlin

Telefon: +49 30 200 540 26-0

E-Mail: [info@zebralog.de](mailto:info@zebralog.de)

Homepage: [www.zebralog.de](http://www.zebralog.de)

**Zivilarena GmbH**

Wallstr. 61

10179 Berlin

Telefon: +49 30 278 768 0

E-Mail: [info@zivilarena.de](mailto:info@zivilarena.de)

Homepage: [www.zivilarena.de](http://www.zivilarena.de)

# Autorenverzeichnis

**Claudia Alpiger** ist Assistentin am Lehrstuhl für Schweizer Politik am Institut für Politikwissenschaft an der Universität Bern. Sie untersucht im Rahmen des Auswahlverfahrens für geologische Tiefenlager in der Schweiz die dafür ins Leben gerufene regionale Partizipation im Auftrag des Bundesamtes für Energie. Die Evaluation dieses Bürgerbeteiligungsverfahrens soll integraler Bestandteil ihrer Dissertationsarbeit werden. Sie studierte in Zürich Politikwissenschaft und spezialisierte sich in ihrem Masterstudium auf Schweizer Politik und Vergleichende Politik.

**Ute Bertrand**, Diplom-Journalistin, lebt in Hamburg und arbeitet als Pressesprecherin für Robin Wood. Sie hat langjährige Erfahrung in der Gestaltung der Medien- und Kampagnenarbeit im Umweltbereich und in der konfrontativen Auseinandersetzung mit Unternehmen. Sie unterstützt ehrenamtlich Aktive dabei, ihre Anliegen wirkungsvoll in die Öffentlichkeit zu bringen. Vor dem Wechsel zu Robin Wood war sie Redakteurin beim Öko-Test-Magazin und wissenschaftliche Mitarbeiterin an der Universität Bremen. Sie hat in Dortmund Journalistik studiert und beim WDR in Köln volontiert.

**Marcia Bielkine**, B. Eng., ist wissenschaftliche Mitarbeiterin im Projekt „Urbane Interventionen“ der Hochschule Osnabrück seit 2015. Sie absolvierte ein Studium der Landschaftsentwicklung an der Hochschule Osnabrück von 2009 bis 2013 und ist Freiraumaktivistin sowie urbane Gemeinschaftsgärtnerin.

**Birgit Böhm** ist Kultur-, Wirtschafts- und Sozialgeographin und hat berufsbegleitend mehrere Jahre systemische Organisationsentwicklung studiert. Sie ist seit 24 Jahren selbständig mit der mensch und region, Birgit Böhm Wolfgang Kleine-Limberg GbR und im Bereich der Beteiligung und nachhaltigen Prozessentwicklung in der Stadt- und Regionalentwicklung sowie in Organisationen bzw. Vereinen und Verbänden tätig. Ihr berufliches Interesse gilt insbesondere der Umsetzung der nachhaltigen Entwicklung und den Voraussetzungen, die dafür notwendig sind. Jugendbeteiligung spielt

dabei ebenso wie der Bereich der Bildung für nachhaltige Entwicklung eine besondere Rolle. Dies gilt umso mehr, wenn es um die Umsetzung von Nachhaltigkeit durch Kommunikation und Partizipation junger Menschen geht. Beteiligungsprojekte auf internationaler und lokaler Ebene sind Teil ihres Tätigkeitsspektrums. Im Bereich der Forschung ist sie besonders im Bereich partizipativer und transdisziplinärer Forschungsvorhaben aktiv. Birgit Böhm führte zahlreiche Jugendbeteiligungsprozesse in kleineren und mittleren Kommunen durch und begleitet gemeinsam mit Dr. Christiane Sell-Greiser verschiedene LEADER- und ILE-Regionen im Regionalmanagement.

**Linda-Katharina Böhm** hat Humangeographie an der Universität Münster studiert und das Studium im Sommer 2015 abgeschlossen. Zurzeit arbeitet sie bei mensch und region, Birgit Böhm, Wolfgang Kleine-Limberg GbR im Veranstaltungsmanagement für Dorfentwicklungsprojekte, Projektleitungsassistentin sowie an der Berichterstattung eines inklusiven Dorfentwicklungsprojektes. Zudem ist sie Mitglied im Cameo-Kollektiv e. V., den kreativen Köpfen für eine bunte Gesellschaft. In ihrer Masterarbeit befasste sie sich mit Kriterien, die für die Beteiligung von Menschen mit Migrationshintergrund in der Stadtentwicklung zu bedenken und zu beachten sind.

**Prof. Dr. Uta Bronner** lehrt Human Resources Management im Studiengang Wirtschaftspsychologie an der Hochschule für Technik Stuttgart. Zuvor war sie zehn Jahre bei der Robert Bosch GmbH in verschiedenen Fach- und Führungsfunktionen tätig. Zuletzt leitete Sie dort die Personal- und Organisationsentwicklung eines Tochterunternehmens des Konzerns.

**Dr. Achim Brunnengräber** ist Privatdozent am Fachbereich Politik- und Sozialwissenschaften der FU Berlin und leitet am Forschungszentrum für Umweltpolitik (FFU) das BMBF-Projekt „Nukleare Entsorgung aus Multi Level Governance-Perspektive“. Dabei handelt es sich um ein Teilprojekt der Forschungsplattform ENT-

RIA („Entsorgungsoptionen für radioaktive Reststoffe: Interdisziplinäre Analysen und Entwicklung von Bewertungsgrundlagen“)

**Saskia Dankwart-Kammoun** ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am Kulturwissenschaftlichen Institut Essen (KWI) und dort für die Umsetzung des Projektes „Energiewende.NRW – Bürger gestalten den Umbau des Energiesystems“ verantwortlich. Das Projekt ist im Virtuellen Institut (VI) „Transformation Energiewende NRW“ angesiedelt. Die Politikwissenschaftlerin untersucht in ihrer Dissertation mit dem Arbeitstitel „Regional Distinctiveness and the Scarcity of Skilled Labor“ vor dem Hintergrund des Fachkräftemangels die Profilierungsstrategien der Region Ostwestfalen-Lippe mittels korpuslinguistischer Analysemethoden.

**Christina Denz** entwickelt, konzipiert und realisiert Dialog- und Beteiligungsformate mit dem Schwerpunkt Mieterbeteiligung und bietet Seminare zur Mieterbeteiligung unter anderem am Europäischen Bildungszentrum der Wohnungs- und Immobilienwirtschaft (EBZ) in Bochum und an der BBA Akademie der Immobilienwirtschaft in Berlin an. Im „richtigen Dreh“ realisierte sie die Mieterkommunikation sowie die Presse- und Öffentlichkeitsarbeit. Einer ihrer Schwerpunkte liegt auf der Zielgruppenkommunikation.

**Dr. Maria Rosaria Di Nucci** ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am Forschungszentrum für Umweltpolitik (FFU) der Freien Universität Berlin. Sie hat an verschiedenen europäischen sowie deutschen Forschungsvorhaben im Bereich Energie- und Atompolitik mitgewirkt. Einen Schwerpunkt ihrer Tätigkeit bilden Evaluation und Impact Assessment. Sie ist Mitglied der Forschungsplattform ENTRIA und arbeitet derzeit am ENTRIA-Teilprojekt „Nukleare Entsorgung aus Multi Level Governance-Perspektive“ mit.

**Ulrike Donat**, Rechtsanwältin und Mediatorin in Hamburg, Mediationsausbilderin bei IMKA Hamburg, im Vorstand der MediationsZentraleHamburg e.V., Mitglied im Hamburger Arbeitskreis Partizipation u. a.

**Gisela Erler** ist seit 2011 Staatsrätin für Zivilgesellschaft und Bürgerbeteiligung, wobei es ihre zentrale Aufgabe ist, die Bürgerbeteiligung im Land auszubauen und zu stärken. Sie ist die Gründerin und ehemalige Geschäftsführerin der pme Familienservice GmbH in Berlin. Die Familienforscherin war außerdem Programmdirektorin der Konferenz „Work-Life und Diversity“ sowie wissenschaftliche Referentin am Deutschen Jugendinstitut in München. Seit 2006 ist sie Leiterin der Serviceagentur im Aktionsprogramm der Mehr- generationenhäuser und hat als Buchautorin u. a. das Muttermanifest 1987 herausgegeben.

**Katja Fitschen**, M.A., ist Teamleiterin bei ZebraLog. Die Verwaltungswissenschaftlerin konzipiert und moderiert Online-Dialoge sowie Beteiligungsveranstaltungen vor Ort. Ihren Enthusiasmus für Organisationssoziologie und Public Management hat sie in der Projektleitung der Mitarbeiterbeteiligungen in Ludwigshafen und München einbringen können.

**Anna Nora Freier** ist als Wissenschaftliche Mitarbeiterin am Institut für Demokratie- und Partizipationsforschung (IDPF) an der Bergischen Universität Wuppertal in der Lehre und Forschung tätig. Bei der Umsetzung des Projektes „Energiewende.NRW – Bürger gestalten den Umbau des Energiesystems“ am IDPF ist sie vor allem für die Konzeptionierung und Durchführung der partizipativen Reallabore „Energiewende.NRW“ und die Citizen-Science-Datenbank „energiepolitische Bürgerbeteiligungen“ verantwortlich. Ihr Dissertationsthema sind Erzählungen der Energiewende, die Sie mittels der Anwendung von Data-Mining-Methoden untersucht.

**Patrick Léon Gross**, als Liberal Arts and Sciences Student am University College Freiburg betrachtet er komplexe weltpolitische Fragen aus unterschiedlichen wissenschaftlichen Perspektiven: Ökologie und Ökonomie, Politik und Philosophie, Verantwortung und Ethik. Dabei ist er Beteiligungsverfechter: Mensch und Natur müssen sich im Kleinen begegnen, um sich langfristig zu bewahren. Nicht nur als Mitarbeiter der Deutschen Umweltstiftung hat er diese Überzeugung praktisch umgesetzt. Auch als oberster Studierenden-

denvertreter in seinem Studiengang setzt er sich aktiv für breitere Partizipationsmöglichkeiten in der Universität ein.

**Dr.-Ing. Christine Grüger**, Mitglied im DASL, IfR, SRL, Raumplanerin und Planungsmoderatorin, Büropartnerin von suedlicht . moderation . mediation . planungsdialog in Freiburg. Gemeinsam mit ihrem Kollegen Dirk Kron hat sie bereits verschiedene partizipative Wettbewerbsverfahren moderiert, u. a. in Reutlingen, Saarbrücken und Darmstadt; Lehrbeauftragte für Öffentlichkeitsbeteiligung an der Hochschule für Technik in Stuttgart, Fachbereich Architektur und Gestaltung; Geschäftsführerin der Landesgruppe der Deutschen Akademie für Städtebau und Landesplanung Baden-Württemberg.

**Dr. Esther Hoffmann**, Studium des Technischen Umweltschutzes in Berlin und Kopenhagen sowie Promotion im Department für Wirtschafts- und Rechtswissenschaften der Carl von Ossietzky Universität Oldenburg. Wissenschaftliche Mitarbeiterin am Institut für ökologische Wirtschaftsforschung (IÖW) GmbH, gemeinnützig in Berlin im Forschungsfeld Unternehmensführung und Konsum. Forschungsschwerpunkte: Nachhaltige Innovationsprozesse, Corporate Social Responsibility, Anpassung an den Klimawandel.

**Dipl.-Vw. Lars Holstenkamp** ist seit 2006 wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Professur für Finanzierung und Finanzwirtschaft der Leuphana Universität Lüneburg. Er hat in verschiedenen Forschungsprojekten zur Finanzierung erneuerbarer Energien und einer nachhaltigen Stadtentwicklung mitgewirkt. Seine derzeitigen Forschungsschwerpunkte sind finanzielle Bürgerbeteiligung und Energiegenossenschaften, Geschäftsmodelle von Stadtwerken und Social Investments; weitere Forschungsinteressen liegen im Bereich der Institutionenökonomie/-analyse und Entwicklungstheorie.

**Dipl.-Ing. Daniel Janko** (FH), ist wissenschaftlicher Mitarbeiter im Binnenforschungsschwerpunkt „Zukunft Lebensraum Stadt“ an der Hochschule Osnabrück seit 2014. Er studierte Landespflge an der Hochschule Anhalt bis 2007. Bis 2010 war er Lehrbeauftrag-

ter und wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Hochschule Anhalt. Er befasst sich mit der Bearbeitung von Projekten zu aktivierender Stadtentwicklung und ist Mitbegründer von Stadt als Campus e.V.

**Dipl.-Ing. Daniel Jeschke** (FH), ist wissenschaftlicher Mitarbeiter im Projekt „Urbane Interventionen“ an der Hochschule Osnabrück seit 2016. Er studierte Landschaftsentwicklung an der Hochschule Osnabrück bis 2009. Bis 2015 war er als wissenschaftlicher Mitarbeiter im Forschungsprojekt „ProSaum“ und im Rahmen seines Promotionsstipendium an der Hochschule Osnabrück beschäftigt.

**Dr. Jan-Hendrik Kamlage** arbeitet seit 2012 als Postdoc am Kulturwissenschaftlichen Institute Essen (KWI). Seit 2016 leitet und koordiniert er den Forschungsschwerpunkt Partizipationskultur. Er ist Praxispartner der internationalen Beteiligungsplattform „Participedia“, freier Mitarbeiter des European Institute for Public Participation (EIPP) und 1. Vorsitzender des Sozialen Friedensdienstes e.V. Zuvor war er Referent von Prof. Claus Leggewie im Wissenschaftlichen Beirat der Bundesregierung für Globalen Umweltwandel (WBGU) und Mitarbeiter einer Fraktion in der Bremischen Bürgerschaft (Landesparlament). Er verfügt über langjährige Expertise im Bereich der Demokratie-, Bürgerbeteiligungs- und Partizipationsforschung in Theorie und Praxis sowie weitreichende Kenntnisse der Nachhaltigkeitsforschung. Herr Kamlage promovierte in der Politikwissenschaft an der Bremen International Graduate School of Social Sciences (BIGSSS).

**Prof. Dr. Kathrin Kiehl**, Professorin für Vegetationsökologie und Botanik an der Hochschule Osnabrück (seit 2007), Studium der Biologie, Promotion an der C.A.U. Kiel im Rahmen der Ökosystemforschung Wattenmeer, PostDoc-Tätigkeit an der Universität Groningen (Niederlande) und der Universität Lund (Schweden), Tätigkeit am Dänischen National Environmental Research Institut, 2006 Habilitation an der TU München, 2016 Umhabilitation an der Universität Osnabrück, seit 2014 Forschungsprofessur des Landes Niedersachsen zur „Bedeutung naturnaher Begrünungsverfahren für urban-industrielle Lebensräume“.

**Dr. Henrike Knappe** arbeitet seit 2016 als Post-Doc am Institute for Advanced Sustainability Studies (IASS) Potsdam. Von 2014 bis 2016 war sie wissenschaftliche Mitarbeiterin (Post-Doc) und Projektkoordinatorin bei Prof. Dr. Patrizia Nanz am Kulturwissenschaftlichen Institut Essen (KWI). Ihre Doktorarbeit schrieb sie an der Leuphana Universität Lüneburg zur demokratischen Praxis in transnationalen zivilgesellschaftlichen Netzwerken. Ihre Forschungsschwerpunkte liegen im Bereich Partizipation, Zivilgesellschaft, Zukunft in der politischen Praxis und normativer Demokratietheorie.

**Dr. Danuta Kneipp** leitet beim Übertragungsnetzbetreiber 50Hertz Transmission GmbH das Fachgebiet Öffentlichkeitsbeteiligung. In früheren Tätigkeiten als Moderatorin und Mediatorin konzipierte und begleitete sie Dialog- und Beteiligungsverfahren in den Bereichen Energieversorgung, Verkehr und Klimaschutz. Miteinander anstatt übereinander reden steht bei ihrer täglichen Arbeit im Mittelpunkt.

**Dr. Wilfried Konrad**, studierte Betriebswirtschaftslehre und Soziologie in Mainz sowie Frankfurt am Main und promovierte am Institut für Sozialforschung in Frankfurt am Main. Er ist Projektleiter bei der DIALOGIK gemeinnützige Gesellschaft für Kommunikations- und Kooperationsforschung in Stuttgart. Seine Forschungsschwerpunkte sind: Sozialwissenschaftliche Energie- und Technikforschung, Nachhaltigkeit, Partizipation.

**Jan Korte**, MPP, betreut als Teamleiter bei Zebralog Beteiligungsverfahren und partizipative Stadtentwicklungsprojekte. Der Kommunikations- und Campaigningexperte hat in Freiburg, Basel, Berlin und Toronto Politik- und Islamwissenschaft sowie Public Policy studiert. Wichtig sind ihm inklusive, offene und transparente Beteiligungskulturen.

**Dr. Dieter Kostka** ist Diplom-Verwaltungswissenschaftler und befasst sich seit 1990 mit öffentlichem Konfliktmanagement als freiberuflicher Mediator und als interner Konfliktberater in verschiedenen Behörden, Verbänden und Sozialeinrichtungen; zur Zeit



leitet er die innerbehördliche Konfliktvermittlungsstelle der Stadtverwaltung Trier. Er ist Vorsitzender des Fördervereins Mediation im öffentlichen Bereich (FMöB) e.V. und war 2002 für den AkEnd an einem Teil-Gutachten zum Thema „Beteiligung der Öffentlichkeit bei der Standortauswahl für die Endlagerung radioaktiver Abfälle“ beteiligt.

**Dirk Kron** ist gemeinsam mit Christine Grüger Mitinhaber des Moderationsbüros suedlicht in Freiburg i. Br. Er ist Diplom-Ingenieur und ausgebildeter Wirtschafts-Mediator nach den Standards des Bundesverbands Mediation. Eine frühe Begegnung mit Robert Jungk, dem Erfinder der Zukunftswerkstatt, gab ihm den entscheidenden Impuls zur Arbeit mit Gruppen. Das Entwerfen von wirk-samen Prozessarchitekturen in politischen, öffentlichen und Orga-nisationskontexten inspiriert ihn seit Jahren. Das Handwerkszeug für die Großgruppenarbeit erlernte er bei Matthias zur Bonsen und vertiefte es in der Zusammenarbeit mit zahlreichen Kolleginnen und Kollegen.

**Prof. Dr. Elisabeth Leicht-Eckardt**, Professur Hauswirtschaftliche Dienstleistungen für das Lehramt Berufliche Bildung Ökotrophologie an der Hochschule Osnabrück (seit 2013) in Kooperation mit der Universität Osnabrück. Professur Haushalts- und Wohnökologie/Ökotrophologie an der Hochschule Osnabrück seit 1996. Studium der Ökotrophologie, Arbeitswissenschaften und Promotion über Wohnungsbewertung an der TU München, Professur Haushaltswissenschaften/Großhaushalt an der Fachhochschule Fulda 1991-1996.

**Univ.-Prof. Dr. Hans J. Lietzmann**; Jean-Monnet Professor for European Studies Univ.Prof. Dr. phil., Lehrstuhl für Politikwissenschaft, Jean-Monnet-Professor for European Politics und Direktor des Instituts für Demokratie- und Partizipations-forschung [IDPF] an der Bergischen Universität Wuppertal. Er ist wissenschaftlicher Direktor des Institute for European Citizenship Politics [EuCiP] und hat zahlreiche Beteiligungsverfahren konzipiert und durchgeführt sowie Beratungen im Bereich public policy durchgeführt. Er stu-

dierte Soziologie und Rechtswissenschaften mit anschließenden Forschungsaufenthalten in Cambridge/MA (Harvard Univ.), New York (New School) und Washington (Bibl. of Congress). Er hatte Gast- und Vertretungsprofessuren in Berlin, Hamburg, München, Essen und Neu-Delhi und hat zahlreiche Forschungsarbeiten und Veröffentlichungen zur Theorie politischer Repräsentation, zur Politik der partizipativen Beteiligung und der konsultativen Governance, zur Geschichte der Politikwissenschaft sowie zur Europa- und Verfassungspolitik verfasst.

**Prof. Dirk Manzke**, seit 2002 Inhaber einer Professur für Städtebau und Freiraumplanung an der Hochschule Osnabrück. Er studierte Architektur und Städtebau an der Technischen Universität Dresden und der Technischen Universität Tbilissi. Er hatte zahlreiche Lehraufträge im In- und Ausland inne und war von 1994 bis 1999 freier Mitarbeiter der Stiftung Bauhaus Dessau. Er befasst sich mit der Entwicklung von temporären Lern- und Wahrnehmungsorten im urbanen Leerstand und auf Brachen und ist langjährig bürgerschaftlich engagiert, u. a. ist er Mitbegründer der Freunde der Kunsthalle Osnabrück e. V.

**Dr. Oliver Märker** ist Gründer und geschäftsführender Gesellschafter von Zebralog. Seine Agentur aus Bonn und Berlin hat sich auf crossmediale Partizipationsprozesse spezialisiert. Der Geograph berät Verwaltungen, Politik und Unternehmen bei Strategie, Konzeption und Umsetzung von Beteiligungsangeboten, vom Bürgerhaushalt über Stadtplanung hin zu Mitarbeiterbeteiligungs- und Veränderungsprozessen.

**Bernd Marticke** absolvierte ein Magisterstudium der Politologie, Wirtschafts- und Sozialgeschichte sowie Volkswirtschaftslehre in Halle/Saale und ein wirtschaftswissenschaftliches Studium an der Fernuniversität Hagen. Er arbeitet seit März 2016 als wissenschaftlicher Referent für Partizipation bei der Deutschen Umweltstiftung und hat in dieser Funktion die Arbeit der Kommission „Lagerung hoch radioaktiver Abfallstoffe“ begleitet. Forschungsinteressen: Demokratie und Partizipation, Umweltgovernance und -ökonomie.

**Susanne Menge** studierte Lehramt für die Sekundarstufe II mit den Fächern Politik/Wirtschaft und Sport. Sie war bis zu ihrem Einzug in den niedersächsischen Landtag Studienrätin am Graf-Anton-Günther-Gymnasium in Oldenburg. Seit 1984 ist sie Mitglied in der Partei Bündnis 90/Die Grünen und gehört seit dem 19. Februar 2013 dem Niedersächsischen Landtag an. Von 2008-2012 war sie Koordinatorin für das Pilotprojekt „Globales Lernen – Schule gestaltet Globalisierung“ des Landes Niedersachsen.

**Franziska Mohaupt**, Studium des Technischen Umweltschutzes in Berlin. Wissenschaftliche Mitarbeiterin am Institut für ökologische Wirtschaftsforschung (IÖW) GmbH, gemeinnützig in Berlin im Forschungsfeld Unternehmensführung und Konsum. Forschungsschwerpunkte: Nachhaltige Innovationsprozesse, Umweltbildung und Qualifikation, Social Entrepreneurship.

**Prof. Dr. Patrizia Nanz** ist seit April 2016 Wissenschaftliche Direktorin des Institut for the Advanced Study of Sustainability (IASS) in Potsdam sowie Professorin für Transformative Nachhaltigkeitswissenschaft an der Universität Potsdam. Zuvor war sie drei Jahre Leiterin des Forschungsschwerpunkts Partizipationskultur am Kulturwissenschaftlichen Instituts Essen (KWI) und ist Gründerin des European Institute for Public Participation (EIPP). Seit 2002 ist sie Professorin für Politische Theorie an der Universität Bremen. Nanz promovierte in Politikwissenschaft am European University Institute in Florenz. Sie hat am Max-Planck-Institut Bonn und an der Westminster University geforscht, war Fellow am Wissenschaftskolleg zu Berlin und am MIT (Cambridge, Mass.). Ihre Forschungsschwerpunkte sind die Zukunft der Demokratie, demokratische Innovationen, Bürgerbeteiligung, das politische Projekt Europa und Technikfolgenabschätzung.

**Dr. Jörg Radtke** ist seit 2016 wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lehrstuhl für Politische Systeme und vergleichende Politikwissenschaft sowie im Sonderforschungsbereich 1187 „Medien der Kooperation“ (Teilprojekt „Going Public“) an der Universität Siegen. Zuvor wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Universität Bremen,

Dissertation im Jahr 2015 zum Thema „Bürgerenergie in Deutschland“, Sprecher des Forschungsnetzwerkes Energiegenossenschaften. Forschungsinteressen beziehen sich auf Energie-, Umwelt- und Nachhaltigkeitspolitik; soziale und räumliche Aspekte, bürgerschaftliches Engagement, Zivilgesellschaft und Partizipation bei der Energiewende; weiterhin Demokratietheorie, Technikphilosophie/-soziologie, politische Öffentlichkeit und demokratische sowie soziale Innovationen.

**Ina Richter**, M.A. in Soziologie, Germanistik, Kommunikations- und Medienwissenschaft. Sie ist wissenschaftliche Mitarbeiterin im Energieprogramm des Institute for Advanced Sustainability Studies (IASS). Ihre Forschungsinteressen sind: (dialogorientierte) Bürgerbeteiligung, Beteiligungskulturen, Energiewende, gesellschaftliche Transformation zur Nachhaltigkeit, politische Soziologie.

**Timo Rieg**, Dipl.-Journalist und Dipl.-Biologe, arbeitet als freier Journalist zu den Schwerpunktthemen Medien, Demokratie und Ethologie. Er ist Autor und Herausgeber zahlreicher Bücher, darunter eine Neukonzeption von Kurt Tucholskys „Deutschland, Deutschland über alles“, Fachbücher zur Jugendarbeit und die Politiksatire „Verbannung nach Helgoland“. Mit Unterstützung des Landesjugendamtes NRW hat er das Beteiligungsverfahren Youth Citizens Juries entwickelt und erprobt, über deren theoretische Konzeption er sich noch mit Peter C. Dienel austauschen konnte. Rieg ist Mitglied im „Qualitätsnetz. Bürgergutachten“.

**Michelle Ruesch**, MSc, managt als Teamleiterin im Bonner Büro der Agentur ZebraLog crossmediale Bürgerbeteiligungsprojekte. Die ausgebildete Mediatorin hat in Maastricht, Toulouse und an der London School of Economics and Political Science (LSE) Politik- und Kommunikationswissenschaft studiert und setzt sich für Konfliktlösungen durch Dialog ein.

**Jennifer Schellhöb** arbeitet am Kulturwissenschaftlichen Institut Essen. Sie hat Philosophie und Sozialpsychologie/-anthropologie an der Ruhr-Universität Bochum studiert und lehrte als Lehrkraft für besondere Aufgaben an der TU Chemnitz an der Professur für

Interkulturelle Kommunikation und Kompetenz. Ihre Forschungsinteressen sind Theorien der Nachhaltigkeit, Argumentationstheorien und Philosophien der Möglichkeit.

**Anja Schlicht**, geschäftsführende Gesellschafterin von navos, Public Dialogue Consultants, ist spezialisiert auf Unternehmens-, Nachbarschafts- und Krisenkommunikation. Von ihr verantwortete Projekte erhielten zahlreiche Branchenauszeichnungen – national wie international.

**Prof. Dr. Wolf Schluchter** hatte von 1994 bis 2012 den Lehrstuhl für sozialwissenschaftliche Umweltfragen an der BTU Cottbus inne, zudem war er Direktor des Humanökologischen Zentrums der BTU Cottbus. Bis zu seiner Emeritierung war er Vorsitzender des Akademischen Senats der BTU. Als Projekt- und Geschäftsleiter war er für verschiedene Forschungs- und Entwicklungsprojekte verantwortlich. Als Umweltbeauftragter hatte er entscheidenden Anteil an der EMAS-Zertifizierung der BTU Cottbus (erste Hochschule Deutschlands). Nach der Emeritierung betreut Wolf Schluchter weiterhin Umweltprojekte, insbesondere solche zu Energieaspekten und Bürgerbeteiligung. Er promovierte in Heidelberg, habilitierte 1985 an der FU Berlin und ist Autor der ersten beiden deutschen Atomkrimis.

**Philipp Schrögel** hat Physik an der Universität Erlangen-Nürnberg und Public Policy an der Harvard Kennedy School studiert. Er arbeitete über drei Jahre als Berater und Moderator in verschiedenen Dialogprozessen. Seit September 2014 ist er selbstständig mit einem Büro für Wissenschafts- und Technikkommunikation tätig. Parallel dazu forscht er in Karlsruhe an der Abteilung Wissenschaftskommunikation am Karlsruher Institut für Technologie und ist Lehrbeauftragter an der Universität Erlangen-Nürnberg.

**Regina Schröter**, M.A., studierte Politikwissenschaften und Soziologie an der Universität Stuttgart und ist dort seit 2012 Doktorandin. Ihre Promotion beschäftigt sich mit einem konzeptionellen Ansatz zu Inklusion und Schließung im Rahmen von Beteiligungsverfahren. Als zertifizierte Mediatorin moderiert sie darüberhinaus

Bürgerbeteiligungsverfahren und leitet national und international Lehrveranstaltungen und Workshops.

**Dr. phil. Christiane Sell-Greiser** studierte Sozioökonomie und Sozialwissenschaften mit dem Schwerpunkt Sozialpsychologie an der Universität Hamburg. Seit 1994 ist sie Gesellschafterin und Geschäftsführerin von Dr. Greiser und Partner und Consultants Sell-Greiser GmbH & Co. KG. Ihre Arbeitsschwerpunkte liegen im Bereich der Beratung und Beteiligung unterschiedlichster Personengruppen in der Entwicklungs- und Regionalplanung, seit kurzem begleitet sie zusätzlich Fusionen z. B. zwischen Städten und Gemeinden. Die Entwicklung von Kommunikations- und Kooperationsstrukturen unter Anwendung biographischer Orientierungen (Sozialisationsprozesse, Lebensweltrelevanzen) sind ihr dabei besonderes Anliegen.

**Katja Simic** studierte Gesellschafts- und Wirtschaftskommunikation in Berlin. Sie arbeitet seit 2015 als Consultant bei der DEMOS Gesellschaft für E-Partizipation mbH. Dort berät sie öffentliche Institutionen bei der Gestaltung von Online- und Offline-Partizipationsprozessen und war zuletzt an der Beratung der Kommission Lagerung hoch radioaktiver Abfallstoffe beteiligt.

**Jörg Sommer** ist Sozialwissenschaftler, Publizist und Gründungsdirektor des Berlin Instituts für Partizipation. Außerdem ist er seit 2009 Vorstandsvorsitzender der Deutschen Umweltstiftung und Mitherausgeber der Zeitschrift „movum“ sowie des JAHRBUCH ÖKOLOGIE. Jörg Sommer beschäftigt sich seit vielen Jahren mit Fragen der Demokratie und Bürgerbeteiligung und veröffentlichte über 200 Bücher (Belletristik für Kinder und Erwachsene, Sach- und Fachbücher), darunter bereits 1988 ein Handbuch zur emanzipatorischen Bildungsarbeit mit jungen Menschen.

**Prof. Dr. rer. pol. Adrian Vatter** ist seit 2009 Direktor am Institut für Politikwissenschaft an der Universität Bern und Inhaber des Lehrstuhls für Schweizer Politik. Zwischen 2003 und 2009 war er Professor an den Universitäten Konstanz und Zürich. Zu seinen Schwerpunkten zählen die schweizerische Innenpolitik auf Bun-

des- und Kantonsebene, direkte Demokratie, Föderalismus, Konkordanzdemokratie sowie Vollzugs- und Evaluationsfragen.

**Petra Henniger von Wallersbrunn** hat am Lee Strasberg Institute in den USA und im Anschluss Theaterwissenschaft, Kunstgeschichte und Publizistik an der FU Berlin studiert. Zeitgleich schloss sie eine Schauspielausbildung mit der staatlichen Reifeprüfung ab. 2005 gründete sie im Franchise-Betrieb die Stagecoach Hannover-Nord, Schule für darstellende Künste für Kinder und Jugendliche, und leitete Theaterprojekte in Schulen zum Thema Zivilcourage. Sie möchte mittels transkulturellen Theaters und Schauspiel die künstlerischen, sozialen und kommunikativen Fähigkeiten von Kindern fördern. Deutsch lernen die Kinder und Jugendlichen dabei ganz nebenbei. Von dem Schauspieltraining profitieren alle. Gemeinsam mit Birgit Böhm startete sie das Transkulturelle Theater.

**Dr. Marc-Denis Weitze** ist Leiter des Themenschwerpunkts Technikkommunikation in der Geschäftsstelle der Deutschen Akademie der Technikwissenschaften (acatech) in München. Studium der Chemie und Philosophie in Konstanz und München, Promotion in Chemie an der TU München, Tätigkeiten als Wissenschaftsjournalist, am Deutschen Museum in München und als Initiator und Leiter der Wissenschaftstage Tegernsee.

# Das Berlin Institut für Partizipation

Das Berlin Institut für Partizipation ist politisch unabhängig und engagiert sich für die partizipative Weiterentwicklung unserer demokratischen Gesellschaft. Es vertritt einen umfassenden Partizipationsbegriff, der neben unterschiedlichen Formen der Bürgerbeteiligung auch Formen direkter Demokratie, eine moderne Ausgestaltung der repräsentativen Willensbildung und eine Belebung der politischen Alltagskultur umfasst.

Ziel des Instituts ist eine Weiterentwicklung der partizipativen Kultur insbesondere in Deutschland. Die Initiatoren des Instituts sind davon überzeugt, dass die Akzeptanz und Zukunftsfähigkeit der repräsentativen Demokratie entscheidend davon abhängt, wie es dieser gelingt, die Menschen in unserem Land nachhaltig und umfassend an der politischen Willensbildung zu beteiligen.

Die Mitglieder des Instituts gehören verschiedenen politischen Strömungen des demokratischen Spektrums an. Interessierte Bürgerinnen und Bürger sind eingeladen, sich als assoziierte Mitglieder an der Arbeit des Instituts zu beteiligen.

## Die Arbeitsschwerpunkte

Der Arbeitsschwerpunkt des Instituts liegt zunächst im nationalen Kontext, europäische und internationale Erfahrungen fließen jedoch in dessen Arbeit ein. Mittelfristig wird eine Zusammenarbeit mit vergleichbaren Akteuren im internationalen Kontext angestrebt.

Das Berlin Institut für Partizipation versteht sich nicht als Konkurrenz zu etablierten Strukturen in Wissenschaft, Forschung und Beratung, sondern als Ergänzung und Transporteur von Themen, Erkenntnissen und Anliegen. Es pflegt sowohl intern als auch extern eine kollaborative Arbeitsweise und lädt alle Interessierten zu aktiver Mitwirkung sowie alle im Bereich Partizipation tätigen Institutionen und Verbände zu partnerschaftlicher Zusammenarbeit



ein. Das Institut konzentriert seine Aktivitäten zunächst auf drei Arbeitsschwerpunkte:

## **Information**

Das Institut betreibt umfangreiche Informations- und Öffentlichkeitsarbeit zu allen Fragen der Partizipation. Hierzu gehören u. a.:

- Der Betrieb einer frei zugänglichen Online-Plattform für alle, die sich für Partizipation und Bürgerbeteiligung interessieren. Diese Plattform bietet Fachartikel und aktuelle Nachrichten zur Theorie und Praxis der Partizipation, umfangreiche Literaturhinweise sowie eine Methoden- und Dienstleistungsdatenbank,
- Publikation von Fachartikeln, Studien und Broschüren zu einzelnen Aspekten der Partizipation,
- Herausgabe eines Fachinformationsdienstes für Beteiligungsmanager in Kommunen sowie auf Länder- und Bundesebene,
- Herausgabe des KURSBUCH BÜRGERBETILIGUNG als regelmäßige Publikation zur Standortbestimmung der gesellschaftlichen Partizipationskultur,
- Aufbau eines anbieterunabhängigen Branchenportals mit der Möglichkeit, gezielt nach passenden Anbietern für Partizipationsdienstleistungen zu suchen,
- Aufbau einer zentralen Dokumentationsstelle für abgeschlossene Beteiligungsverfahren als Service für Beteiligter und Forschende.

## **Konsultation**

Ein weiterer Schwerpunkt der Arbeit des Instituts wird die unabhängige Politikberatung sein. Sie soll Entscheider in Politik, Verwaltung, Verbänden und Wirtschaft für mehr Beteiligung begeistern und sie dabei unterstützen, diese erfolgreich umzusetzen.

Dazu gehören u. a. folgende Aktivitäten:

- Entwicklung von Argumentationsbausteinen bzgl. des Mehrwerts von umfangreicher gesellschaftlicher Teilhabe,
- Bereitstellung konkreter Beratungsangebote für Kommunen, Ministerien, Ämter und Parteien,
- Aufbau einer Kompetenzstelle „Partizipation“ als Ansprechpartner für recherchierende Medienvertreter inkl. des Angebots medial verwertbarer Informationen, Zusammenfassungen und Darstellungen,
- Lobbyarbeit für gute Partizipation, d. h. Überzeugungsarbeit bei politischen Entscheidern für ein Bundesbeteiligungsgesetz (BBG) inkl. der Etablierung entsprechender Strukturen und Institutionen (z. B. Bundesbeauftragter für Beteiligung, Bundesamt für Beteiligung, Bundesbeteiligungsbericht),
- Darlegung geeigneter Beteiligungsstrukturen und -prozesse für unterschiedliche Anforderungen,
- Entwicklung von idealtypischen Prozessen konstruktiver Beteiligung,
- Angebot von Fortbildungsveranstaltungen und Werkstattgesprächen,
- Entwicklung von Konzepten für partizipative Kommunalverwaltungen,
- Hilfestellung für Anbieter bei der Aktivierung konkreter Zielgruppen.

## Evaluation

Mehr Partizipation ist auf Dauer nur durchsetzbar, wenn die Erfahrungen der Entscheider und Beteiligten überwiegend positiv sind. Dazu ist es notwendig, dass Beteiligung qualitativ hochwertig geplant, durchgeführt und ausgewertet wird.

Hierzu gehören u. a. folgende Angebote des Instituts, die ggf. mit Partnern umgesetzt werden:

- Entwicklung von Kriterien und Formaten zur wirkungsorientierten Evaluation von Beteiligungsprozessen,
- Etablierung eines Qualitätslabels für gutes Partizipationsdesign,
- Evaluation von Beteiligungsverfahren sowie einzelner Methoden und Formate,
- Entwicklung von Kriterien zur Erkennung von Scheinbeteiligung.

## **Verhältnis zu Akteuren der Partizipation**

- **Bürger:** Aufgabe des Berlin Instituts für Partizipation ist es, Partizipation in allen gesellschaftlichen Bereichen zu fordern und zu fördern. Dazu stellt das Institut Informationen über Beteiligungsangebote und gelungene Beteiligungsprozesse zur Verfügung. Es publiziert niederschwellige und allgemeinverständliche Informationen auch für bestimmte Zielgruppen mit erschwertem Partizipationszugang (z. B. junge Menschen, Senioren, Migrant\*innen). Zudem ist es Ansprechpartner für Beteiligte bei Fragen, Informationsbedarf und Kritik bzw. Konflikten in Beteiligungsverfahren. Das Institut versteht sich ausdrücklich auch als Serviceeinrichtung für Bürger, die Initiative für mehr Partizipation in ihrem konkreten Umfeld ergreifen wollen.
- **Politische Entscheider:** Als advokativer Thinktank bemüht sich das Berlin Institut für Partizipation in besonderem Maße darum, das Bewusstsein für die Notwendigkeit einer Weiterentwicklung der repräsentativen Demokratie durch robuste partizipative Strukturen zu fördern und macht dazu konkrete Vorschläge für Initiativen, Gesetze und institutionelle Reformen.

- **Wissenschaft:** Das Berlin Institut für Partizipation arbeitet nicht in Konkurrenz zu den (bislang noch überschaubaren) Hochschulstrukturen. Es betreibt zwar eigene, insbesondere anwendungsorientierte und evaluative Forschung, sieht seine Hauptaufgabe jedoch darin, grundlegende und aktuelle Forschungsergebnisse in den politischen Prozess zu transportieren und so zu mehr, umfangreicherer und besserer Partizipation in der Gesellschaft beizutragen.
- **Öffentliche Träger:** Das Berlin Institut für Partizipation berät und unterstützt öffentliche Institutionen als Beteiligter insbesondere bei der Konzeption, Planung und grundsätzlichen Entscheidungsfindung sowie der Auswahl geeigneter Prozesse, Strukturen und Maßnahmen. Es stellt öffentlichen Beteiligen Informationen, Evaluations- und Forschungsergebnisse zur Verfügung.
- **Verbände:** Deutschland hat eine umfangreiche und differenzierte Verbandskultur. Im Bereich der Stakeholderbeteiligung ist unser politisches System im internationalen Vergleich weit fortgeschritten. Das Berlin Institut für Partizipation versteht sich als Partner der Stakeholder, die mehr und wirkungsvollere Partizipation einfordern und nutzen wollen. Es berät insbesondere bei Fragen effizienter Wahrnehmung von Partizipationsmöglichkeiten, aber auch bei der Entwicklung eigener, interner Beteiligungsstrukturen.
- **Unternehmen:** Mitentscheidend für die demokratische Kultur einer Gesellschaft ist auch die Frage, wie es um Partizipation in deren Arbeitswelt bestellt ist. Das Berlin Institut für Partizipation will deshalb bei Entscheidern in der Wirtschaft dafür werben, sowohl nach außen (Kunden, Anlieger, Zulieferer) als auch nach innen (Beschäftigte) partizipative Angebote zu machen. Gerade im Rahmen der Herausforderungen durch eine zunehmend digitalisierte und globalisierte Arbeitswelt ist eine partizipative Unternehmenskultur ein

wichtiges Erfolgskriterium auch im Ringen um besonders qualifizierte und engagierte Mitarbeiter.

- **Beteiligungsdienstleister:** Das Berlin Institut für Partizipation begrüßt und fördert die Entwicklung einer vielfältigen und kompetenten Dienstleistungsbranche für gelingende Partizipation. Das Institut wird sich ausdrücklich nicht selbst im Bereich der Dienstleistung (z. B. Veranstaltungsmanagement) engagieren, sondern bei Anfragen auf geeignete Dienstleister verweisen. Es entwickelt im Dialog mit Anbietern und Auftraggebern unabhängige und standardisierte Qualitäts-, Auswahl- und Evaluationskriterien.

## **Arbeitsweise und Struktur**

Das Berlin Institut für Partizipation arbeitet gemeinnützig und nicht kommerziell. Es sieht haupt- und ehrenamtliches Engagement als gleichwertig an und integriert es in eine partnerschaftliche Zusammenarbeit.

Grundsätzlich steht eine Mitarbeit allen Interessierten offen, die die Ziele des Instituts teilen.

## **Kontaktanschrift:**

Berlin Institut für Partizipation | bipar  
Haus der Demokratie  
Greifswalder Straße 4  
10405 Berlin  
Telefon: 030 120 826 13  
[www.bipar.de](http://www.bipar.de)









