

ZIRN
Interdisziplinärer
Forschungsschwerpunkt
Risiko und nachhaltige
Technikentwicklung

Universität Stuttgart
Institut für
Sozialwissenschaften
Abt. für Technik- und
Umweltsoziologie

DIALOGIK
gemeinnützige
Gesellschaft für
Kommunikations- und
Kooperationsforschung

Stuttgarter Beiträge zur Risiko- und Nachhaltigkeitsforschung

Nutzen und Risiken öffentlicher Großprojekte: Bürgerbeteiligung als Voraussetzung für eine größere gesellschaftliche Akzeptanz

Jörg Hilpert, M.A. (Hg.)

Nr. 19 / Juni 2011

Institut für Sozialwissenschaften
Abt. für Technik- und Umweltsoziologie
Prof. Dr. Dr. h.c. O. Renn
Universität Stuttgart

***Nutzen und Risiken öffentlicher
Großprojekte:
Bürgerbeteiligung als
Voraussetzung für eine größere
gesellschaftliche Akzeptanz***

Jörg Hilpert, M.A. (Hg.)

mit Beiträgen von:

L. Benighaus, N. Brachatzek, J. Hilpert,
R. Kuhn, O. Renn, U. Pfenning, V. Schetula,
R. Schröter, K. Tampe-Mai, G. Wachinger,
S. Wassermann

Nr. 19 / Juni 2011

Abschlussbericht

ISSN 1614-3035
ISBN 978-3-938245-18-7

Institut für Sozialwissenschaften
Abt. für Technik und Umweltsoziologie
Universität Stuttgart
Seidenstr. 36, 70174 Stuttgart
Tel: 0711/685-83971, Fax: 0711/685-82487
E-Mail: Ortwin.Renn@sowi.uni-stuttgart.de
Internet: <http://www.uni-stuttgart.de/soz/tu>

DIALOGIK gemeinnützige GmbH
Lerchenstrasse 22, 70176 Stuttgart
Tel: 0711/3585-216 4, Fax: 0711/3585-216 0
E-Mail: info@dialogik-expert.de
Internet: www.dialogik-expert.de/

ZIRN

Internationales Zentrum für Kultur- und
Technikforschung der Universität Stuttgart
Interdisziplinärer Forschungsschwerpunkt
Risiko und Nachhaltige Technikentwicklung
Tel: 0711/685-83971, Fax: 0711/685-82487
E-Mail: Ortwin.Renn@sowi.uni-stuttgart.de
Internet: <http://www.zirn-info.de>

Ansprechpartner: Jörg Hilpert, M.A.
Tel: 0711 / 685-84539
E-Mail: Joerg.Hilpert@sowi.uni-stuttgart.de

Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung.....	9
2	Ablaufplan der Veranstaltung	11
3	Einführung: Innenminister des Landes Baden-Württemberg Heribert Rech, MdL	13
4	Einführungsvortrag: Bürgerbeteiligung – Aktueller Forschungsstand und Folgerungen für die praktische Umsetzung.....	19
4.1	Ausgangslage	20
4.2	Das Steuerungs dilemma der Politik	23
4.3	Vier zentrale Steuerungsbereiche für kollektiv bindende Entscheidungen	24
4.4	Notwendigkeit eines analytisch-deliberativen Beteiligungsprozesses.....	27
4.5	Grenzen der repräsentativen Demokratie.....	30
4.6	Was kann Bürgerbeteiligung leisten?	32
4.7	Vier Leitkriterien für bürgerschaftliche Beteiligung	35
4.8	Grenzen der Bürgerbeteiligung bei öffentlichen Planungsverfahren	36
4.9	Ausblick	38
4.10	Literatur	41
5	Empfehlungen aus den Expertenworkshops und der Expertendiskussion im Plenum	45
5.1	Beteiligung vor Ort – Was können wir aus positiven Fallbeispielen lernen?	46
5.1.1	Impulsreferat 1: Beteiligung der Öffentlichkeit bei der Aufstellung des Lärmaktionsplans der Landeshauptstadt Stuttgart 2009.....	46

5.1.2	Impulsreferat 2: Beteiligung vor Ort: Bund-Länder-Förderprogramm „Die Soziale Stadt“ Stadtteilentwicklung in sechs Stuttgarter Bezirken	50
5.1.3	Impulsreferat 3: Gelungene Bürgerbeteiligung – Das Fallbeispiel Rottweil Hausen	55
5.2	Empfehlungen der Expertendiskussion im Plenum	60
5.3	Expertenworkshops	66
5.3.1	Workshop 1: Information und Kommunikation	66
5.3.2	Workshop 2: Verfahren und Techniken zur Rückkopplung von Präferenzen und Werten.....	73
5.3.3	Workshop 3: Kollektive Gestaltungsmöglichkeiten rechtlicher Rahmenbedingungen politischer Entscheidungen	78
6	Stellungnahme Tanja Gönner, Ministerin für Umwelt, Naturschutz und Verkehr des Landes Baden-Württemberg.....	85
7	Fazit	99
8	Experten.....	111
9	Dialogik – Mitwirkende.....	117
10	Anhang.....	119
10.1	Presseerklärung des Staatsministeriums	119
10.2	Evaluation der Veranstaltung durch die Teilnehmerinnen und Teilnehmer	123
10.2.1	Organisation	123
10.2.2	Informationsangebote und Veranstaltungsstil	125
10.2.3	Inhaltliche Effekte	131
10.2.4	Gesamtbewertung.....	137

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Systeme und ihre wichtigsten Strukturmerkmale	31
Abbildung 2: Formate des analytisch-deliberativen Verfahrens	28
Abbildung 3: Formate der Beteiligung	39

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Verpflegung	123
Tabelle 2: Räumlichkeiten.....	124
Tabelle 3: Einladungsflyer	124
Tabelle 4: Ablaufplanung.....	125
Tabelle 5: Mittelwertvergleich Organisation	125
Tabelle 6: Einführungsvortrag Herr Prof. Dr. Dr. h.c. Ortwin Renn. 126	
Tabelle 7: Zusammenfassung Herr Prof. Dr. Dr. h.c. Ortwin Renn .. 126	
Tabelle 8: Eröffnungsvortrag Herrn Minister Heribert Rech	127
Tabelle 9: Abschlussstatement Frau Ministerin Tanja Gönner.....	127
Tabelle 10: Impulsreferate.....	128
Tabelle 11: Podiumsdiskussion.....	129
Tabelle 12: Berichte der Rapporteurs	130
Tabelle 13: Mittelwertvergleich Informationsangebote und Veranstaltungsstil.....	131
Tabelle 14: Neutrale Darstellung.....	132
Tabelle 15: Darstellung des aktuellen Forschungsstands	133
Tabelle 16: Aktive Beteiligung des Publikums	134
Tabelle 17: Neue Informationen erhalten	135
Tabelle 18: Kritische Aspekte angesprochen.....	135
Tabelle 19: Überzeugende Empfehlungen erarbeitet	136
Tabelle 20: Mittelwertvergleich inhaltliche Effekte	136
Tabelle 21: Gesamtbewertung.....	138
Tabelle 22: Regressionen	140

1 Einleitung

Das Projekt „Stuttgart 21“ ist deutschlandweit ein Beispiele dafür, wie kollektiv verbindliche Regelungen und Planungen zunehmend unter Legitimationsdruck geraten. Diese betrifft in besonderem Maße Projekte zur Stadtentwicklung und zum Ausbau technischer Infrastruktur. Drei Gründe scheinen hierfür wesentlich zu sein: Zum einen die sinkende Akzeptanzbereitschaft der Bürgerinnen und Bürger, zum zweiten die zunehmende Komplexität der Planungsgegenstände verbunden mit unübersichtlichen, langwierigen und komplizierten Planungsprozessen sowie zum dritten die zunehmende Pluralität der Gesellschaft, deren Bandbreite nur ungenügend an die politischen Entscheidungsträger zurückgekoppelt wird.

Um diesen neuen Herausforderungen zu begegnen hat das Staatsministerium des Landes Baden-Württemberg die gemeinnützige GmbH DIALOGIK im Januar 2011 damit beauftragt, eine Veranstaltung mit Experten und Expertinnen durchzuführen, um theoretisch fundierte und praktisch umsetzungsfähige Empfehlungen für die Verbesserung der Bürgerbeteiligung bei Planungsprojekten zu erarbeiten. Diese Veranstaltung stellte einen integralen Bestandteil des „Sieben-Punkte-Programms“ der Landesregierung für die Zeit nach der Faktenschlichtung zu Stuttgart 21¹ dar.

Am 24.02.2011 fand im Linden-Museum in Stuttgart das eintägige Fachgespräch „Bürgerbeteiligung und Akzeptanz öffentlicher Großprojekte – Lehren aus der Vergangenheit, Lernen für die Zukunft“ mit rund 180 Teilnehmerinnen und Teilnehmern statt. Es ging an diesem Tag vorrangig um die Frage, wie und mit welchen Aussichten

¹ Siehe: http://www.sozialministerium.baden-wuerttemberg.de/fm7/1899/101201_MP_S21_%207-Punkte-nach-Schlichtung.pdf; aufgerufen am 04.03.2011.

die in der repräsentativen Demokratie verankerten Formen der Konfliktaustragung und die rechtlich vorgeschriebenen Planungsverfahren durch innovative Beteiligungsprozesse sinnvoll ergänzt werden können. Die Teilnehmer beschäftigten sich vor allem mit folgenden drei Themen:

Welche innovativen Verfahren der Bürgerbeteiligung wären in Baden-Württemberg geeignet, um die Bürgerinnen und Bürger in Planungsprozesse konstruktiv einzubinden?

Wie lassen sich Verfahren der Beteiligung und Planung so miteinander verzahnen, dass gleichzeitig die Ziele einer effizienten, legitimen, fairen, transparenten und kompetenten Problemlösung erreicht werden können?

Welche innovativen Prozessschritte sind aus kommunikativer, sozialwissenschaftlicher und juristischer Sicht notwendig, um das Vertrauen in die politische Kultur zu verbessern?

Ziel der Veranstaltung war es, Evidenz-basierte Empfehlungen für die Landesregierung von Baden-Württemberg zu erarbeiten, die dazu beitragen können, Information, Kommunikation und Beteiligung bei Infrastrukturplanungen und anderen Stadtentwicklungsaufgaben nachhaltig zu verbessern.

Die Veranstalter haben bewusst auf eine neutrale Form der Diskussion geachtet, die es den Teilnehmern der Workshops ermöglichte, wissenschaftliche und praxisnahe Vorschläge zu erarbeiten, die weit über eine Aufarbeitung von „Stuttgart 21“ hinausgehen und sich mit den Qualitätskriterien für Bürgerbeteiligung in der Zukunft beschäftigen. Die von den Fachleuten aus den Bereichen Kommunikation, Planung und rechtliche Umsetzung formulierten Empfehlungen sind damit unabhängig von den politischen Rahmenbedingungen gültig. Sie vermitteln eine Grundlage dafür, wie betroffene Bürgerinnen und Bürger effektiv und konstruktiv in die Stadtplanung und den Ausbau der Infrastruktur eingebunden werden können.

2 Ablaufplan der Veranstaltung

Die Veranstaltung am 24.02.2011 im Linden-Museum in Stuttgart war wie folgt aufgebaut:

9.00	–	9.30	Begrüßung
9.30	–	10.00	Einführung <i>Innenminister des Landes Baden-Württemberg</i> <i>Heribert Rech MdL</i>
10.00	–	10.45	Eröffnungsvortrag: Partizipation – aktuelle Forschung und Praxis <i>Prof. Dr. Dr. h.c. Ortwin Renn</i>
10.45	–	12.00	Podiumsdiskussion
12.00	–	13.00	Mittagsimbiss
13.00	–	15.30	Sektion 1: Beteiligung vor Ort: Was können wir aus positiven Fallbeispielen lernen? <i>Drei Impulsreferate:</i> <ul style="list-style-type: none"> - Frau Ute Kinn - Dr. Uwe Pfenning - Dr. Gerhard Keck Parallele Expertenklausuren: <i>Sektion 2: Information und Kommunikation</i> <i>Sektion 3: Präferenzen und Werte – strukturelle Rückkopplung</i> <i>Sektion 4: Kollektive Gestaltungsmöglichkeiten politischer Entscheidungen</i>
15.30	–	16.00	Kaffeepause

16.00	–	17.00	Berichte aus den Arbeitsgruppen
17.00	–	17.30	Zusammenfassung der Ergebnisse <i>Prof. Dr. Dr. h.c. Ortwin Renn</i>
17.30	–	18.00	Abschlussstatement zu den Ergebnissen <i>Tanja Gönner, Ministerin für Umwelt, Naturschutz und Verkehr des Landes Baden-Württemberg</i>
18.00			Ausklang mit Stehempfang

Zusätzlich wurde die Veranstaltung live im Internet übertragen um möglichst vielen Personen zu ermöglichen, der Veranstaltung zu folgen. Des Weiteren stehen die Video-Mitschnitte sowie die Unterlagen zur Veranstaltung unter <http://www.dialogik-expert.de/de/forschung/beteiligung.htm> zum Download zur Verfügung.

3 Einführung: Innenminister des Landes Baden-Württemberg Heribert Rech, MdL

Sehr geehrter Herr Professor Dr. Renn,
sehr geehrte Damen und Herren Experten,
sehr geehrte Gäste,

Ich freue mich, Sie zu unserem Gesprächsforum „Bürgerbeteiligung und Akzeptanz öffentlicher Großprojekte – Lehren aus der Vergangenheit, Lernen für die Zukunft“ begrüßen zu dürfen.

Bürgerbeteiligung ist ein wichtiges Thema, das auch viele Bürgerinnen und Bürger bewegt. Ich freue mich daher über die rege Teilnahme an unserer Veranstaltung. Auch wenn es uns manchmal so scheinen mag, sind Bürgerbeteiligung und Akzeptanz öffentlicher Großprojekte nicht erst seit „Stuttgart 21“ Themen von allgemeinem Interesse. Allerdings war es gerade

dieses für unser Land so wichtige Großprojekt, das viele der Fragen, mit denen wir uns heute befassen wollen, auf den Punkt gebracht hat. Erlauben Sie mir deshalb, zur Öffentlichkeitsbeteiligung in den Verwaltungsverfahren zu „Stuttgart 21“ zunächst Folgendes anzumerken:

- „Stuttgart 21“ hat alle gesetzlich vorgeschriebenen Verfahrensstufen durchlaufen. Auch eine Öffentlichkeitsbeteiligung hat stattgefunden.



- Die Zahlen belegen eine beachtliche Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern. Im Raumordnungsverfahren 1997 wurden über 13.000 Einwendungen erhoben. Zu den sieben Planfeststellungsverfahren allein zu „Stuttgart 21“ gingen beim Regierungspräsidium Stuttgart über 9.000 Einwendungen ein.
- Zusammen mit den Planfeststellungsverfahren zur Neubaulinie Wendlingen – Ulm wurde an 23 Tagen eine öffentliche Erörterung mit insgesamt 2.000 Teilnehmern durchgeführt. Alle vorgetragenen Einwendungen wurden von den Behörden sorgfältig geprüft. Die darauf ergangenen Planfeststellungsbeschlüsse wurden in anschließenden Klageverfahren gerichtlich bestätigt. Die Behörden hatten also ihre gesetzlich vorgeschriebenen „Hausaufgaben“ zur Öffentlichkeitsbeteiligung gemacht.

Und doch: Die intensive und geltendem Recht entsprechende Beteiligung hat aber offensichtlich nicht ausgereicht. Die nötige Akzeptanz und Befriedung wurde jedenfalls bei einem Teil der Bürgerschaft nicht erzielt.

Richtig ist, dass die Politik bei diesem Projekt in der Vergangenheit manches versäumt hat. Wir haben gelernt, dass unsere üblichen Planungs- und Verwaltungsverfahren in ihrer vertrauensbildenden und legitimierenden Wirkung an Grenzen stoßen. Deshalb muss nun alles getan werden, um die Akzeptanz öffentlicher Großprojekte zu stärken. Solche Vorhaben dürfen weder heute noch in Zukunft zur Vertrauensfrage für unsere Demokratie werden.

Baden-Württemberg und Deutschland brauchen auch künftig Großvorhaben. Sie sind für das Wohl der Allgemeinheit unerlässlich. Nur so können wir zukunftsfähig bleiben und den Wirtschaftsstandort Deutschland weiter ausbauen. Es ist daher unsere Aufgabe als verantwortungsvolle Politiker nach Wegen zu suchen, wie wir Bürgerinnen und Bürger in einer Weise einbinden können, die zu mehr Akzeptanz solcher Vorhaben führt.

Als Konsequenz aus den Erfahrungen mit „Stuttgart 21“ hat die Landesregierung ein Sieben-Punkte-Programm für die Zeit nach der Faktenschlichtung beschlossen.

- Erster Baustein des Programms sind Veränderungsvorschläge aus der Schlichtung. Dazu gehört insbesondere die Durchführung des sogenannten Stresstests, mit dem die Leistungsfähigkeit des Bahnknotens Stuttgart auf den Prüfstand gestellt wird.
- Als weiterer zentraler Baustein wird der mit der Schlichtung begonnene Dialog im Zuge der Realisierung von „Stuttgart 21“ fortgeführt. Für die Leitung konnte die Landesregierung mit Herrn Professor Dr. Wörner eine renommierte Persönlichkeit gewinnen. Er hat bereits das Regionale Dialogforum Flughafen Frankfurt erfolgreich geleitet.

Mit der heutigen Veranstaltung greifen wir gleich zwei weitere wichtige Bestandteile des Sieben-Punkte Programms auf. So sieht das Programm zum einen vor, einen Forschungsschwerpunkt „Bürgerbeteiligung und Akzeptanz öffentlicher Großprojekte“ an einer baden-württembergischen Hochschule einzurichten.

Zum anderen will die Landesregierung eine Initiative auf Bundesebene mit dem Ziel starten, Vorschläge für eine bessere Öffentlichkeitsbeteiligung bei Großprojekten zu entwickeln und umzusetzen. Die heutige Veranstaltung soll hierfür Impulse geben. Sie werden heute bestehende und neue Elemente einer effektiven Öffentlichkeitsbeteiligung im Planungsrecht aus kommunikativer, sozialwissenschaftlicher und juristischer Sicht beleuchten. Sie werden Empfehlungen erarbeiten, wie die Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern bei der Planung und Umsetzung öffentlicher Großvorhaben gezielt verbessert werden kann. Ich freue mich, dass wir hierzu renommierte Expertinnen und Experten aus verschiedenen Bereichen gewinnen konnten. Ihnen möchte ich an dieser Stelle meinen besonderen Dank dafür aussprechen, dass Sie unserer Einladung gefolgt sind und sich Zeit für die heutige Anhörung nehmen.

Lassen Sie mich den heutigen Arbeitsauftrag abgrenzen von der ebenfalls im Zuge von „Stuttgart 21“ angefachten Debatte über eine stärkere, unmittelbare Bürgerbeteiligung an politischen Entscheidungsprozessen. Den Begriff Bürgerbeteiligung verwende ich hier bewusst in Abgrenzung zum enger gefassten Begriff der Öffentlichkeitsbeteiligung im Planungsrecht. Unter Bürgerbeteiligung verstehen wir die direkte Mitbestimmung des Volkes im Rahmen der repräsentativen, parlamentarischen Demokratie. Also die plebiszitären Elemente auf Landes- und kommunaler Ebene bei politischen Entscheidungen. Die Einbeziehung dieses überaus wichtigen Themas würde den Rahmen der heutigen Veranstaltung sprengen.

Zu Fragen der Zukunft der parlamentarischen Demokratie sieht das Sieben-Punkte-Programm die Einrichtung einer Enquête-Kommission des Landestags in der kommenden Legislaturperiode vor. Dort soll abseits vom politischen Tagesgeschehen eine offene und überparteiliche Diskussion über das demokratische Gemeinwesen geführt werden. Der Landesregierung ist wichtig, dass diese grundlegende Frage unmittelbar im Haus der Demokratie, also im Landtag erörtert wird.

Heute beschäftigen wir uns also mit den Möglichkeiten einer besseren Öffentlichkeitsbeteiligung im Planungsrecht und einer Akzeptanzsteigerung für öffentliche Großvorhaben. Als Innenminister bin ich für das Landesverwaltungsverfahrensgesetz zuständig, das wie die Verwaltungsverfahrensgesetze des Bundes und der Länder allgemeine Regelungen für das Planfeststellungsverfahren enthält. Deshalb gilt mein besonderes Augenmerk naturgemäß den rechtlichen Gesichtspunkten der Öffentlichkeitsbeteiligung. Wo können wir also ansetzen, wenn wir die Öffentlichkeitsbeteiligung stärken wollen?

Wir sollten uns der Frage widmen, ob eine erweiterte Öffentlichkeitsbeteiligung bereits in der Phase vor dem eigentlichen Planfeststellungsverfahren ansetzen sollte. Denn im Planfeststellungsverfahren findet bereits eine Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger statt. Diese ist allerdings formal beschränkt auf den Kreis der Betroffenen. Die Grundstruktur des Planfeststellungsverfahrens hat sich nach meiner

Überzeugung bewährt. Nicht ohne Grund wurde in einem Fachaufsatz erst kürzlich zum Beispiel die Konzentrationswirkung im Planfeststellungsverfahren – also die Zusammenfassung sämtlicher erforderlicher Einzelgenehmigungen – als „leuchtender Stern am Himmel des deutschen und europäischen Verwaltungsrechts“ bezeichnet (*Schönenbroicher, VBlBW 2010, 466*). Darüber hinaus sollten wir uns auch mit dem Thema Transparenz befassen. Wir sind uns sicher einig: Transparenz ist ein Erfordernis der Fairness und ein Gebot der Glaubwürdigkeit.

Doch wir sollten uns auch die Frage stellen, was ein transparentes Verfahren überhaupt leisten kann und wo hier die Grenzen sind. In diesem Zusammenhang sollten wir auch die Möglichkeiten der Informations- und Kommunikationstechnik in den Blick nehmen. Das Internet bietet neue Chancen die Bürgerinnen und Bürger zu erreichen und ihre Meinungen, Erfahrungen und Einschätzungen einzuholen.

Im Zusammenhang mit der Schlichtung zu „Stuttgart 21“ ist häufig von Kommunikation „auf gleicher Augenhöhe“ gesprochen worden. Doch was heißt das überhaupt? Wir müssen uns deshalb mit der Frage beschäftigen, wie eine angemessene und effektive Kommunikation bei hochkomplexen Planungsvorhaben ablaufen kann. Ich bin davon überzeugt: Planungsverfahren, die eine informative, transparente und kommunikative Öffentlichkeitsbeteiligung durchlaufen haben, werden eher von der überwiegenden Mehrheit der Bürgerinnen und Bürger akzeptiert. Ein positiver Nebeneffekt: durch frühzeitige Konfliktlösung und Eskalationsvermeidung kann auch das Planungsverfahren insgesamt beschleunigt werden. Eine erweiterte Öffentlichkeitsbeteiligung lässt sich somit durchaus mit dem häufig genannten Wunsch nach einer Verfahrensbeschleunigung vereinen.

Meine sehr geehrten Damen und Herren, ich sehe es aber auch als meine Aufgabe an, auf die Grenzen der Öffentlichkeitsbeteiligung hinzuweisen. Hierzu möchte ich folgende Gedanken in die Diskussion geben: Wenn wir eine zusätzliche Öffentlichkeitsbeteiligung einführen, muss auch klar sein, welche Erwartungen hiermit geweckt

werden. Wenn diese Erwartungen dann letztendlich aus rechtlichen oder tatsächlichen Gründen nicht erfüllt werden können, erreichen wir auch nicht die gewünschte Akzeptanz. Darüber hinaus gibt es auch verfassungsrechtliche Grenzen. Eventuelle neue gesetzliche Regelungen zu einer erweiterten Öffentlichkeitsbeteiligung müssen sich bei Vorhaben in privater Trägerschaft unter anderem an Artikel 2 und 14 des Grundgesetzes messen lassen.

Eines ist für mich auch klar. Es ist ein Gebot des Rechtsstaats, dass jeder Vorhabensträger einen Rechtsanspruch auf Genehmigung seines Vorhabens hat, wenn die gesetzlichen Anforderungen erfüllt sind. Dies muss auch dann gelten, wenn nicht alle Bürgerinnen und Bürger das Projekt unterstützen. Auch eine erweiterte Öffentlichkeitsbeteiligung kann nicht garantieren, dass ein Großvorhaben von allen befürwortet wird. Wir können durch ein offenes und transparentes Verfahren aber darauf hinarbeiten, dass auch dieser Teil der Bevölkerung die Planungsentscheidung zumindest nachvollziehen kann. Und wenn er sie schon nicht akzeptieren kann, so doch bereit ist, sie hinzunehmen.

Sehr geehrte Damen und Herren, ich hoffe, ich habe Ihnen einige Anregungen mit auf den Weg geben können. Auf die Vorschläge der einzelnen Expertenrunden, die heute Nachmittag vorgestellt werden, dürfen wir gespannt sein. Mein besonderer Dank gilt abschließend Herrn Professor Dr. Renn und seinem Team. Herr Professor Dr. Renn hat mit großem Engagement die Leitung der Veranstaltung übernommen. Er wird gleich im Anschluss den Eröffnungsvortrag zum Thema „Partizipation – aktuelle Forschung und Praxis“ halten, auf den ich schon sehr gespannt bin.

Ich möchte meine Ausführungen beenden mit einem Zitat, das Eduard Mörike zugeschrieben wird. Ich denke, es ist ein gutes und passendes Motto für den heutigen Tag: Wer aufhört besser zu werden, hat aufgehört gut zu sein. In diesem Sinn wünsche ich unserer Veranstaltung einen guten Verlauf und bedanke mich für Ihre Aufmerksamkeit.

4 Einführungsvortrag: Bürgerbeteiligung – Aktueller Forschungsstand und Folgerungen für die praktische Umsetzung

Prof. Dr. Dr. h.c. Ortwin Renn



4.1 Ausgangslage

Politikverdrossenheit, St.-Florians-Prinzip, Wutbürger, Protestkultur, Besitzstandswahrung, Anspruchsmentalität – diese Schlagworte kennzeichnen die aktuelle Debatte um die Rolle der Bürgerin und des Bürgers in unserer heutigen Gesellschaft. Allein die Tatsache, dass ein Beschluss demokratisch zustande gekommen ist, reicht oft nicht mehr aus, um Akzeptanz bei den Betroffenen zu erreichen. Dies hat sich besonders deutlich bei den Auseinandersetzungen um „Stuttgart 21“ gezeigt. Die Politiker fühlen sich als Prügelknaben der Öffentlichkeit, die Bürger als verschaukelte Marionetten im Kampf um Pfründe, Geld und Macht. Hinter dieser Rhetorik und den gegenseitigen Schuldzuweisungen steht die Tatsache einer wachsenden Entfremdung zwischen Vertretern und Vertretenen, zwischen Politik und Bürgerschaft, zwischen Entscheidungsträgern und Entscheidungsbetroffenen. Taktisches Geschick und strategisches Argumentieren gewinnen mehr und mehr Oberhand über die notwendigen sach- und wertbezogenen Auseinandersetzungen in unserer Gesellschaft.

Warum ist es zu dieser Legitimationskrise gekommen? Ohne diese Frage erschöpfend beantworten zu wollen, erscheinen folgende Faktoren von besonderer Bedeutung zu sein (Gabriel/ Völkl 2004; Kulinski/ Oppermann 2010; Renn 2004):

- In einer zunehmend dichten Besiedlung und Vernetzung sind Risiken und Nutzen von Planungsvorhaben nicht gleich verteilt. In der Regel fällt der Nutzen bei einer Menge meist anonymer Konsumenten oder Produzenten an, während überwiegend die Standortbevölkerung das Risiko trägt. Dies führt zu wahrgenommenen Verletzungen des Fairness-Prinzips. Warum soll ein Teil der Bürgerschaft Nachteile in Kauf nehmen, wenn überwiegend andere von dem Nutzen profitieren?

-
- Die Notwendigkeit der jeweiligen Planungsziele und -inhalte ist häufig auch unter Fachleuten umstritten (zumindest in dem Ausmaß, wie es viele Antragsteller wünschen). In der öffentlichen Auseinandersetzung um das Für und Wider bestimmter Planungsinhalte lässt sich daher jede mögliche Haltung durch Rückgriff auf irgendeinen Experten begründen. Das Expertendilemma führt dazu, dass Sachwissen als potentiell integrative Kraft für den Ausschluss von Behauptungen nicht mehr oder nur in geringem Maß zur Verfügung steht.
 - Es klafft häufig eine Kluft zwischen den von den Fachleuten berechneten Konsequenzen und Risiken der jeweiligen Vorhaben und den von der Bevölkerung wahrgenommenen Folgeproblemen. Wie psychologische Untersuchungen nachweisen, spielt bei der Beurteilung von Risiken neben der Wahrscheinlichkeit und des Ausmaßes des Risikos auch sogenannte qualitative Risikomerkmale eine wichtige Rolle. So macht es einen wichtigen Unterschied, ob Risiken beispielsweise freiwillig auf sich genommen oder von dem Risikoträger aktiv kontrolliert werden können.
 - Der Protest gegen zentrale politische Planung nährt sich auch aus der Erfahrung der Bedrohung der eigenen Lebenswelt. Immer mehr Bürger sehen sich in ihrem Alltagshandeln durch professionelle Expertenurteile und institutionelle Eingriffe eingeengt. Was sich in ihrer Gemeinde abspielt, entzieht sich mehr und mehr ihrer Kontrolle und ihrer Einflussnahme. Als Gegenreaktion versuchen sie, alles, was Ihnen von außen aufgezungen erscheint, abzuwehren und ihre eigene kollektive Identität zu wahren.
 - Schließlich ist der Protest gegen Risikoanlagen häufig auch ein Protest gegen die Art, wie Beschlüsse in der politischen Arena zustande kommen. Der Prozess der Entscheidungsfindung ist mindestens ebenso bedeutend wie die Entscheidung selbst. Mit zunehmenden Bildungsstand und ökonomischen Wohlstand wächst der Wunsch nach Teilhabe an der Entscheidungsfin-

dung, vor allem dann, wenn die persönliche Lebenswelt betroffen ist.

Misstrauen gegenüber öffentlicher Planung ist durch viele Faktoren begründet und von daher auch nicht als ein vorübergehendes Phänomen zu sehen. Vertrauensverluste lassen sich nicht durch Information ausgleichen. Dementsprechend laufen auch alle Vorschläge, die auftretenden Konflikte durch bessere Erziehung, Aufklärung oder Informationskampagnen zu bewältigen, ins Leere. Aktive Beteiligung der Bürger an öffentlichen Planungen setzt zweierlei voraus: eine Legitimation durch Verfahren und eine offene Auseinandersetzung mit den betroffenen Bevölkerungsgruppen. Im ersten Fall geht es um einen transparenten und nachvollziehbaren Prozess der Entscheidungsfindung, in dem alle Interessen und Werte berücksichtigt werden; im zweiten Fall um eine angemessene Beteiligung der Menschen, die direkt oder indirekt von den Konsequenzen dieser Entscheidung betroffen sind. Beteiligung ist aber nicht nur notwendiges Übel in einer auf Mitsprache bedachten Gesellschaft, sondern eine funktionale Bereicherung des Entscheidungsprozesses sowie eine auf der demokratischen Grundordnung basierende Verpflichtung gegenüber den betroffenen Bürgern. Der Jurist Hansjörg Seiler hat diese Verpflichtung treffend auf die kurze Formel gebracht: "Betroffenheitsdemokratie ist nicht die Perversion, sondern im Gegenteil das Ideal der Demokratie" (Seiler 1991: 5-17 f.).

4.2 Das Steuerungsdilemma der Politik

Die Politik sieht sich in der Frage nach dem besten Verfahren der Planung und Beschlussfassung einem schwierigen Dilemma ausgesetzt. Auf der einen Seite stehen die Gutachter, Experten und Politiker, die eine bestimmte Lösung empfehlen, auf der anderen Seite stehen Bürgerinitiativen und andere, meist der Umweltbewegung zugehörige Gruppen, die genau die von der Politik oder Verwaltung vorgeschlagenen Lösungen ablehnen. Die Gegenvorschläge der Initiativen und Bürgergruppen werden wiederum von vielen Fachleuten und manchen Verwaltungen als problematisch, illusorisch oder technisch nicht machbar eingestuft. Diese Situation wird dadurch erschwert, dass sowohl innerhalb der Fachwelt unterschiedliche Meinungen vorherrschen als auch die Bürger keine einheitliche Front darstellen, sondern selbst wieder in vielerlei Gruppen zersplittert auftreten. Es entstehen immer wieder neue politische Allianzen und Zweckbündnisse, die oft nur durch ein Interesse (etwa die Verhinderung einer Planung) motiviert sind. Darüber hinaus entflammen immer wieder Konflikte zwischen denen, die an der konkreten Bewältigung einer gerade drängenden Aufgabe interessiert sind, und denen, die mit jeder Handlung eine abstrakte Orientierung für eine alternative Umweltpolitik zum Ausdruck bringen wollen.

Angesichts dieser Unübersichtlichkeit von Forderungen, Entwürfen und Gegenentwürfen fällt es den politischen Entscheidungsträgern schwer, eine sachlich angemessene und politisch ausgewogene Entscheidung zu treffen. Selbst wenn sich die Politiker durchringen, eine Entscheidung zugunsten einer der möglichen Optionen zu treffen, geraten sie angesichts der Pluralität an Meinungen und Bewertungen unausweichlich in das Kreuzfeuer der Kritik. Unter Umständen müssen sie unter dem Druck der Öffentlichkeit auch getroffene Entscheidungen wieder revidieren. In diesem Dilemma neigen viele Politiker dazu, so lange mit Entscheidungen zu warten, bis sie von äußeren

Kräften zum Handeln gezwungen werden (etwa durch nationale oder europäische Gesetzgebung), oder sie wälzen unpopuläre Entscheidung auf andere Institutionen ab, wie etwa die Wirtschaft, die Wissenschaft oder übergeordnete politische Entscheidungsinstanzen. Der schwarze Peter wird dann von einem zum anderen gereicht.

4.3 Vier zentrale Steuerungsbereiche für kollektiv bindende Entscheidungen

In den Gesellschaftswissenschaften wird dieses Problem unter dem Stichwort "Steuerungsproblematik" diskutiert (Willke 2001; Renn/Schweizer 2009). Wenn man sich auf die Thematik öffentliche Planung und Infrastruktur beschränkt, erfolgen Steuerungsleistungen in der Regel durch das Zusammenspiel von vier Teilsystemen mit ihren speziellen Systemlogiken. Diese vier Teilsysteme sind: die Wirtschaft, die Wissenschaft (Expertise), die Politik (einschließlich des Rechtssystems) und die Zivilgesellschaft. Diese vier Systeme verfügen über eigene Steuerungsprozesse und Strukturen, die den jeweiligen Systemeigenschaften und -funktionen angepasst sind. Die Systeme und ihre wichtigsten Strukturmerkmale sind in Abbildung 1 schematisch dargestellt.

Welche Erkenntnisse lassen sich aus der Gegenüberstellung der vier Systeme ableiten?

1. Im Marktsystem werden Entscheidungen nach der Kosten-Nutzen-Bilanz auf der Basis individueller Präferenzen und Zahlungsbereitschaften getroffen (Zielgröße: Effizienz).
2. In der Politik kommen Entscheidungen auf der Basis prozeduraler Verfahren von Abstimmung und Normenkontrolle

im Rahmen eines gegebenen Regierungssystems zustande (Zielgröße: Legitimität).

3. In der Wissenschaft stehen methodologische Regeln zur Trennung von wahren und falschen Aussagen zur Verfügung, mit deren Hilfe man Entscheidungsoptionen nach ihren Folgen und Nebenfolgen bewerten kann (Zielgröße: Effektivität).
4. Schließlich findet im sozialen System ein kommunikativer Austausch von Interessen und Argumenten statt, der den Akteuren hilft, zu einer gemeinsam getragenen Lösung zu kommen (Zielgröße: Fairness und Sozialverträglichkeit).

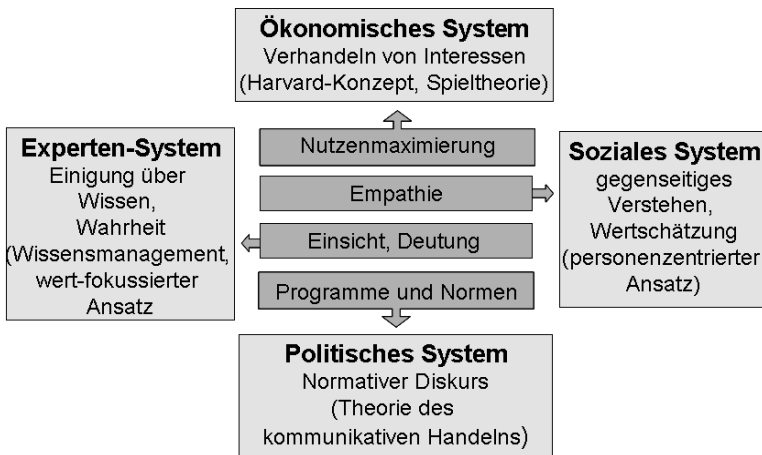


Abbildung 1: Systeme und ihre wichtigsten Strukturmerkmale

Für die Frage nach der Steuerungsfähigkeit moderner Gesellschaften sind die Mechanismen und Instrumente von Bedeutung, die innerhalb dieser vier Systeme zur Entstehung und Rechtfertigung kollektiv verbindlicher Entscheidungen ausgebildet worden sind. Obwohl Entscheidungen über öffentliche Infrastrukturmaßnahmen überwiegend im Steuerungsbereich der Politik liegen, also auf der Basis legaler Prozesse der politischen Entscheidungsfindung zustande kommen

men, sind auch die restlichen drei Systeme mit eigenen Instrumenten und Mechanismen an der Lösung solcher Fragen direkt und indirekt beteiligt. Bei „Stuttgart 21“ sind es zum Beispiel die Bahn als Teil des Wirtschaftssystems, die vielen Gutachtergremien als Teil der Wissenschaft, Bund, Land und Kommune als Teile des politischen Systems und die vielen Aktionsgruppen als Teile der Zivilgesellschaft.

Entsprechend ihrer jeweiligen Systemlogik lassen sich den vier betrachteten Systemen bestimmte Methoden oder Instrumente zuordnen, die grundsätzlich oder in Mischformen bei der Bewältigung politischer Steuerungsprozesse zum Einsatz kommen. Die ökonomische Systemlogik verfügt über die Instrumente der (Schatten-) Preisbildung, der finanziellen Anreizsysteme, der Übertragung von Eigentumsrechten an Umweltgütern und der finanziellen Entschädigung (Kompensation, Versicherung) an Personen, die durch Aktivitäten anderer in ihrem Nutzen geschädigt werden. Das Expertensystem bedient sich einer Vielzahl von wissensbezogenen Entscheidungsverfahren (etwa Delphi, Meta-Analyse, medizinische Konsensuskonferenzen, u.a.), um beispielsweise zumutbare Risiken für die Allgemeinheit zu bestimmen. In den Bereich der Zivilgesellschaft lassen sich diskursive Formen der verständigungs- und konsensorientierter Entscheidungsfindung einreihen, die im Rahmen von Beratungskommissionen oder Bürgerbeteiligungsverfahren für politische Fragestellungen eingesetzt werden. Die konventionellen Instrumente des politischen Systems umfassen zudem legale Verfahren der Beschlussfassung und -überprüfung. Abstimmungen in einem Parlament nach vorher festgelegten Regeln gehören ebenso zu diesem Steuerungsmodell wie die Überprüfung von Entscheidungen durch Gerichte.

Selten werden gesellschaftlich relevante Probleme im Rahmen einer Systemlogik behandelt, geschweige denn dabei auftretende Konflikte gelöst. Vielmehr durchlaufen sie gemischte Verfahren, die als Kombinationen zwischen den jeweiligen Systemen zu verstehen sind. Konfliktschlichtung nach dem Verfahren der Mediation oder Verhandlungslösungen können zum Beispiel als Verbindungen zwischen Marktmodell und Diskurs interpretiert werden, während etwa die

Arbeitsteilung zwischen Experten und politischen Repräsentanten durch gemeinsame Beratungsgremien (d.h. die Experten liefern das Hintergrundwissen, die Politik die darauf beruhenden Präferenzentscheidungen) eine Kombination von wissensorientierten und politischen Steuerungselementen darstellt. Klassische Anhörungen sind Kombinationen von Expertenwissen, politischer Beschlussfassung und Einbindung von Bürgerinnen und Bürgern in diesen Prozess.

4.4 Notwendigkeit eines analytisch-deliberativen Beteiligungsprozesses

Wie lassen sich die Leistungen der vier Systeme so miteinander verzahnen, dass sie die Entscheidungsfindung bereichern und verbessern statt sich gegenseitig zu behindern oder sogar zu paralysieren? Die US-Nationale Akademie der Wissenschaften hat zu dieser Frage im Jahre 1996 einen Vorschlag erarbeitet, der unter dem Namen „analytic-deliberative process“ in die Literatur eingegangen ist (Stern/Fineberg 1996). Kernpunkt dieses Ansatzes ist die Kombination von wissenschaftlich und technisch ausgerichteten Analyseverfahren mit argumentativ ausgerichteten Diskusverfahren zur Abwägung von Vor- und Nachteilen einer jeden Option zur Erfüllung erwünschter Ziele (vgl. Abbildung 2).

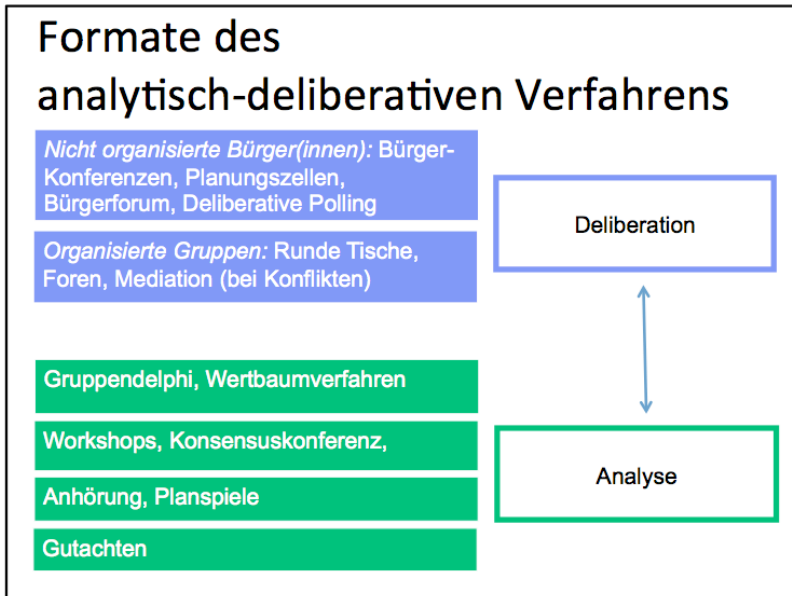


Abbildung 2: Formate des analytisch-deliberativen Verfahrens

Inspiziert ist der analytisch-deliberative Ansatz von der Erkenntnis, dass politische Entscheidungen über Infrastrukturmaßnahmen und Umweltplanungen kollektive Einigungen über eine ethisch gerechtfertigte und wünschenswerte Zukunft darstellen. Sie umfassen immer zwei grundsätzliche Elemente: Wissen über Zweck-Mittel Beziehungen und Präferenzen in Bezug auf Mittel und Ziele. Das erste Element, Wissen um Ursache-Wirkungsketten, ist eine Frage der Expertise oder der Sachkenntnis. Damit verbindet man eine Person, eine Personengruppe oder Institution, die den für die Entscheidung relevanten Wissensschatz beherrscht. Relevantes Wissen muss nicht unbedingt auf systematischen und theoriegeleiteten Erkenntnissen beruhen. Für bestimmte Fragen sind auch anekdotisches Wissen und die berühmte Spürnase erfahrener Politiker bedeutsam. Aber für Entscheidungen mit erheblichem Risikopotential und Möglichkeit weitreichender Nebenfolgen ist es geradezu lebenswichtig, die besten Expertisen zur Verfügung zu haben.

Das zweite Element von Entscheidungen, Präferenzen über Mittel und Ziele, ist dagegen nicht auf Wissen bezogen, sondern auf moralischen Normen und sozialen Werten, d.h. auf (i) Beurteilungen der ethischen Begründbarkeit von Handlungen (Normen) und (ii) der sozialen Wünschbarkeit dieser Handlungen oder Konsequenzen in einer wertpluralistischen Gesellschaft. Was ethisch gerechtfertigt ist, lässt sich in der Regel nur im diskursiven Wettstreit aller Mitglieder eines Sozialsystems auf der Basis begründbarer Argumentation über das kollektiv verbindliche "gute" Leben festhalten. Was sozial wünschenswert ist oder nicht, ist dagegen eine Frage individuellen Ermessens; bei kollektiven Entscheidungen müssen die verschiedenen Werte und Präferenzen für erwartete Handlungsfolgen miteinander abgestimmt werden. Anders als bei Sachwissen, wo es zumindest ansatzweise gelingen kann, mit Hilfe von methodologischen Regeln falsche von richtigen Aussagen intersubjektiv gültig zu trennen, sind zur Beurteilung der Wünschbarkeit von Maßnahmen oder Entscheidungsalternativen allgemeingültige Regeln wesentlich schwieriger zu erstellen. Konkurrierende allgemeinverbindliche Maßstäbe bedeuten aber nicht Willkür: Ordnungsregeln der Konsistenz, der Kohärenz und der Verallgemeinerungsfähigkeit behalten auch bei normativen und wertbezogenen (evaluativen) Aussagen ihre Gültigkeit. Zudem binden Normen in Form von gesetzlichen Vorschriften individuelles und kollektives Handeln.

Sofern die ethische Berechtigung und die soziale Wünschbarkeit von Handlungsoptionen durch verbindliche Wertentscheide der Vergangenheit determiniert ist, können Entscheidungen aufgrund von Sachwissen und juristischer Expertise getroffen werden. Dieser Fall ist jedoch selten, da Gesetze in der Regel allgemeine und vor allem im Bereich der Umweltpolitik auslegbare (etwa durch unbestimmte Rechtsbegriffe) Vorschriften umfassen. Insofern muss normative und evaluative Bewertung von Optionen durch Rekurs auf die jeweils begründbaren Regeln und herrschenden Präferenzen beurteilt werden. Die Frage ist: Wer kann diese Beurteilung am besten durchführen?

4.5 Grenzen der repräsentativen Demokratie

Immer wieder wird bei der Beantwortung dieser Frage auf das Mehrheitsprinzip hingewiesen. Sind es nicht die gewählten Volksvertreter, die in ihrer Mehrheit beschließen, welche Werte zur Beurteilung der Wünschbarkeit von Optionen zur Anwendung kommen sollen? Würde Betroffenheitsdemokratie nicht zu einer Aufweichung der repräsentativen Demokratie führen? Die Antwort ist: Nein (Feindt 2011).

Die beiden Grundprinzipien der liberal-demokratischen Grundordnung sind die Souveränität des Individuums, im Rahmen der politischen Ordnung seine eigenen Präferenzen ausleben zu können und die Gleichstellung aller Individuen bei der Bestimmung kollektiv verbindlichen Handelns auf der Basis konsensfähiger Normen und aushandelbarer kollektiver Präferenzen bzw. Interessen. Sofern Handlungen von Individuen keine Auswirkungen auf andere Individuen haben oder diese direkt den Handlungen zustimmen (etwa durch einen Vertrag oder Tausch), ist es allein die Aufgabe kollektiver Institutionen, die Spielregeln von Vertrag und Tausch zu überwachen und die Chancengleichheit der am Tausch beteiligten Personen sicherzustellen. Weder die Mehrheit des Parlaments noch die Mehrheit des Volkes hat das Recht, der Minderheit Optionen aufzuzwingen, die von den Vertretern dieser Minderheit nicht gewollt werden. Würde man an diesem Prinzip rütteln, gäbe es keine Privatautonomie, Gemeindeautonomie, keinen Föderalismus und keinen Minderheitenschutz mehr.

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

ist aber der Kreis der Betroffenen nicht eindeutig bestimmbar oder es klafft eine Schere zwischen dem Kreis der Nutznießer und der Risikoträger. Je diffuser die Betroffenheit, desto bedeutsamer sind repräsentative Entscheidungsformen, die quasi als Ersatz für die fehlende Bestimmbarkeit der Betroffenen Wünschbarkeit beurteilen. Schließlich existieren kollektive Güter, wie Sicherheit und saubere Umwelt, die alle Bürger gleichzeitig betreffen und die von daher kollektiv geregelt werden müssen.

Die Wünschbarkeit von politischen Entscheidungsoptionen mit Hilfe repräsentativer Gremien zu bestimmen, bedeutet also nicht die Erfüllung demokratischer Grundsätze, sondern stellt, angesichts unübersichtlicher Betroffenheitsverhältnisse, zeitlicher und örtlicher Grenzen, direkter Mitwirkung und konkurrierender Aufgaben, die Mitglieder einer Sozialgemeinschaft zu erfüllen haben eine pragmatische Lösung dar. Dennoch ist gerade in Situationen, in denen Entscheidungen weitreichende Folgen für die Gestaltung der eigenen Lebenswelt in abgrenzbaren Regionen haben, das Repräsentationssystem oft überfordert. Die von den Entscheidungen betroffenen Menschen sehen weder ihre eigenen Interessen in den Entscheidungsgremien widergespiegelt noch erkennen oder anerkennen sie die Gründe, die zu der Wahl der getroffenen Entscheidungsoption geführt haben.

Die vielfach beschworene Politikverdrossenheit ist dabei zweifach motiviert: Zum einen durch den fehlenden Nachvollzug der Begründungen für die einmal getroffene Wahl aus dem Kranz der möglichen Optionen; zum anderen durch die wahrgenommene Distanz zwischen den Polen *Expertentum* und *Politik* auf der einen, sowie dem *eigenen Wissen* und dem *vorherrschenden Wertgefühl* auf der anderen Seite. Die Verdrossenheit drückt sich vor allem bei planerischen Entscheidungen in Protestbewegungen gegen repräsentativ getroffene Beschlüsse aus. Warum gerade ihr Ort für eine Umgehungsstraße oder für eine Müllverbrennungsanlage ausgewählt wurde, ist den meisten Menschen in dem jeweiligen Ort schwer plausibel zu ma-

chen und gibt Anlass für mancherlei a hoc Erklärungen, die meist in Verschwörungstheorien enden.

4.6 Was kann Bürgerbeteiligung leisten?

Bürgerbeteiligungsverfahren bieten vor diesem Hintergrund einen möglichen Lösungsweg an. Als Bürgerbeteiligungsverfahren sind hier kommunikative Prozesse gemeint, in denen Personen, die qua Amt oder Mandat keinen Anspruch auf Mitwirkung an kollektiven Entscheidungen haben, die Möglichkeit erhalten, durch die Eingabe von Wissen, Präferenzen, Bewertungen und Empfehlungen auf die kollektiv wirksame Entscheidungsfindung direkten oder indirekten Einfluss zu nehmen. Dabei wird der Fokus weg von der eigentlichen Entscheidung und hin zu dem Weg, auf dem die Entscheidung getroffen wird, verlagert. Es gibt fünf Gründe, die bei komplexen Planungsentscheidungen für eine stärkere Einbindung der Bürgerinnen und Bürger in die Entscheidungsfindung sprechen (Newig 2007; Stirling 2008):

- Durch Einbezug von örtlich betroffenen Bevölkerungsteilen kann zum ersten die Wissensbasis erweitert werden. Neben dem systematischen Wissen der Experten und dem Prozesswissen der Entscheidungsträger kann für viele Entscheidungsprobleme auch das Erfahrungswissen der betroffenen Bevölkerung von besonderer Bedeutung sein. Dieses Erfahrungswissen kann je nach Problemtyp eine wichtige Bereicherung und gelegentlich auch eine Korrektur des Expertenwissens darstellen, vor allem dann, wenn die Ursache-Wirkungszusammenhänge in der Realität stark streuen oder

die Wirkungen von den Entscheidungen der betroffenen Bevölkerung mit abhängen.

- Zum zweiten kann Bürgerbeteiligung den jeweiligen Entscheidungsträgern wichtige Informationen über die Verteilung der Präferenzen und Werte der betroffenen Bevölkerungsteile vermitteln. Da Entscheidungen auf Folgewissen und Urteile über die Wünschbarkeit der zu erwartenden Folgen beruhen, ist es für Entscheidungsträger häufig unverzichtbar, die Wahrnehmung der Wünschbarkeit der Folgen explizit zu erheben und (mit) als Grundlage für die eigene Entscheidung aufgreifen. Es gibt viele Formen, Präferenzen zu erkunden und in die Entscheidungsfindung einzubinden. Das reicht von den eher passiven Instrumenten der Befragung und der Fokusgruppen bis zu den eher gestaltenden Formen von Konsensuskonferenzen, Bürgerforen, Planungszellen u.a.m.
- Zum dritten kann Beteiligung als Instrument zu einem fairen Aushandeln von Ressourcen dienen. Die Literatur zu Spieltheorie, Mediation, Schlichtung und Aushandlungsprozessen ist ein beredtes Zeugnis für diese konfliktvermittelnde Funktion von Bürgerbeteiligung. Dahinter steht die Auffassung, dass diejenigen, die in Konkurrenz mit anderen Anspruch auf eine Ressource erheben, am besten in einem „fairen“ Verfahren (procedural equity) eine eigene Lösung für eine faire Verteilung finden sollen. Traditionelle Tarifverhandlungen zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmervertreter sind ebenso Beispiele für diese Funktion wie Aushandlungsprozesse über Emissionszertifikate oder Kompensationsverhandlungen für erlittene Umweltbelastungen.

- Zum vierten kann Bürgerbeteiligung als ein Wettstreit der Argumente angesehen werden, mit dem Ziel, auf der Basis von Begründungen kollektive Entscheidungen auf eine normativ abgesicherte Grundlage zu stellen. Ziel eines solchen Beteiligungsverfahrens ist die diskursive Austragung von begründeten Standpunkten unter den Rahmenbedingungen einer strikt auf Logik und konsistenter Ableitung (Geltungsanspruch und Geltungsnachweis) beruhenden Prüfung der jeweils vorgebrachten Argumente. Dabei geht es vor allem um die Frage der Zumutbarkeit von normativen Setzungen für alle Betroffenen (über den Kreis derer hinaus, die an dem Diskurs teilnehmen).
- Zum fünften kann Bürgerbeteiligung als ein Element der Gestaltung der eigenen Lebenswelt angesehen werden. In dieser Funktion wird den betroffenen Menschen die Möglichkeit gegeben, in Form von Selbstverpflichtungen oder von Verantwortungszuschreibungen Veränderungen in ihrer eigenen Lebenswelt herbeizuführen.

Aktive Beteiligung der Bürger an öffentlichen Planungen setzt zweierlei voraus: eine Legitimation durch Verfahren und eine offene Auseinandersetzung mit den betroffenen Bevölkerungsgruppen. Ein offener Dialog muss allerdings nach beiden Seiten hin offen sein, d.h. er darf sich nicht auf die Einbahnstraße der Information der Betroffenen beschränken, sondern auch Mitwirkungsrechte der Betroffenen an der Entscheidungsfindung einschließen. Ohne eine solche Rückkopplung wird jeder Dialog letztendlich im Sande der Frustration scheitern. Mitwirkung ist also eine notwendige Bedingung für einen erfolgreichen Dialog.

4.7 Vier Leitkriterien für bürgerschaftliche Beteiligung

In dieser Situation sind innovative Verfahren der Entscheidungsfindung und Legitimation gefragt. Dabei sind beide Komponenten, die Einbindung von betroffenen Personen in den Prozess der Entscheidungsfindung und die Legitimierung der Entscheidungen vor den Nicht-Beteiligten, untrennbar miteinander verbunden. Wie kann ein solch integrativer Ansatz konkret umgesetzt werden? Bei der Frage nach den geeigneten Formaten und Verfahren lässt man sich am besten durch vier Kriterien anleiten: der *Fairness*, der *Kompetenz*, der *Effizienz* und der *Legitimation* (Webler 1995; Papadopoulos/ Warin 2007).

Die an den Diskursen teilnehmenden Personen müssen als erstes nach fairen Gesichtspunkten ausgewählt worden sein und innerhalb des Diskurses gleiche Rechte und Pflichten beanspruchen können (*Fairness*). Der jeweils notwendige Sachverstand zur Beurteilung von Folgen und Nebenfolgen von Entscheidungsoptionen müssen zweitens den Teilnehmern zugänglich gemacht werden (*Kompetenz*). Gleichzeitig gehört zur Kompetenz, dass gemeinsam getragene Regeln der Gesprächsführung und der Entscheidungsfindung innerhalb des Diskurses vereinbart und durchgesetzt werden. Zum dritten müssen die politisch Verantwortlichen den Diskursteilnehmern einen Vertrauensvorschuss gewähren und ihnen im Rahmen des rechtlich Möglichen Handlungsspielräume eröffnen (*Legitimation*). Daneben muss die Anschlussfähigkeit der Empfehlungen an den politischen Entscheidungsprozess sichergestellt werden. Schließlich müssen Aufwand und Ertrag des Diskurses in einem angemessenen Verhältnis stehen (*Effizienz*).

Diese vier Kriterien müssen weitgehend erfüllt sein, wenn eine Entscheidung sowohl funktional von der Wissensbasis aus (analytische

Komponente) sowie demokratisch normativ von der gemeinsamen Wertebasis aus (deliberative Komponente) überzeugen soll.

Die Umsetzung eines integrativen Verfahrens ist nicht zum Nulltarif zu erreichen. In den kostenintensiven Bereichen, wie der Abfallplanung, der Altlastensanierung usw. bedeuten die Kosten für Beteiligung nur einen Bruchteil des gesamten Planungs- und Kostenaufwandes und sind damit gut zu rechtfertigen. Es existieren aber auch Umweltschutzfelder, in denen die Kosten für aufwendige Beteiligungsmaßnahmen wesentlich stärker zu Buche schlagen, weil es nicht um kostenintensive Investitionen, sondern um umweltrelevante Verhaltensweisen geht, z.B. bei den Konflikten zwischen Naturschützern und Landwirten. Für solche, zwischen Gruppen auftretenden Konflikte, findet sich meist keine Institution, welche die Kosten für eine Mediation oder Bürgerbeteiligung übernehmen würde. Hier könnte die öffentliche Hand durch die Gründung neutraler Institutionen der Prozessbegleitung und Konfliktschlichtung Abhilfe leisten.

4.8 Grenzen der Bürgerbeteiligung bei öffentlichen Planungsverfahren

Ein wichtiger Kritikpunkt an der Ausweitung von diskursiven Verfahren ist die Gefahr einer Substitution von vorsorgeorientierter Umweltpolitik durch eine Politik nach dem Zustimmungsprinzip (Kulinski/ Oppermann 2010). Eine Flexibilisierung der Planung durch Einbezug der Interessengruppen sollte beispielsweise die vom Vorsorgeprinzip getragenen Umweltschutzziele nicht infrage stellen, selbst wenn eine temporäre Koalition von gesellschaftlich wirksamen Kräften eine solche Aufweichung empfiehlt. Dies ist bei den Beteiligungsverfahren im Vorfeld der Umweltplanung weniger problematisch, weil dort noch Vorsorgemaßnahmen einbezogen werden können. In der Regel findet auch das Vorsorgeprinzip bei den betroffenen Bürgerinnen und Bürger große Zustimmung, so dass eine auf

kurzfristige Gewinnerhöhung abzielende Planung wenig Resonanz in der Bevölkerung findet.

Schließlich ist jede Beteiligung an einen Auftrag und ein Mandat gebunden. Die Festlegung dieses Mandats untersteht in den meisten Fällen der auftraggebenden Behörde. Ein zu enges Mandat kann dazu führen, dass sich die Beteiligung auf eine Akzeptanzbeschaffungsmaßnahme für die Durchsetzung unpopulärer Entscheidungen beschränkt. Ein zu weites Mandat kann die Entscheidungsfähigkeit des Beratungsgremiums außer Kraft setzen oder auch endlose Grundsatzdiskussionen vom Zaun reißen. Hier den richtigen Mittelweg zu finden, ist nicht einfach, vor allem bei komplexen und vernetzten Problembereichen. Die Anwendung im Verkehrsbereich weist z.B. durch die weitreichende Wirkung der Maßnahmen einen höheren Komplexitätsgrad auf als Anwendungen im kommunalen Abfallbereich. Je komplexer die behandelten Felder werden, desto mehr Wert muss auf die jeweilige Eingrenzung und Beschneidung der Fragestellung gelegt werden. Dabei müssen auch besondere Anforderungen an die Moderatoren und Organisationsteams gestellt werden.

Die hohen Erwartungen an die neuen Beteiligungsformen sollten aber nicht dazu verführen, das alte und erprobte Verfahren des Verwaltungshandelns leichtfertig aufzugeben. Vorteile des alten Systems der Planung, wie die Beachtung der Langfristigkeit, die Gewährleistung einer allgemeinen Vergleichbarkeit der Optionen sowie die Sicherstellung des Stands der Technik, haben in vielen Fällen zu einer sachgerechten und (im Sinne einer ausgewogenen Diskussion um das Für und Wider einer jeden Planungsoption) zu einer fairen Lösung von Umweltproblemen geführt. Gleichzeitig führt aber kein Weg daran vorbei, dass komplexe, abstrakte und fachübergreifende Umweltprobleme den Bürgern zugänglich gemacht werden müssen. Diese Probleme und die damit verbundenen Lösungsoptionen gewinnen durch eine Einpassung in Projekte der Bürgermitwirkung eine neue Attraktivität, sie fördern aber auch die Kompetenz der Entscheidungsprozesse. Dabei muss man sich jedoch darüber im Klaren sein, dass jede Beteiligung einen offenen Prozess darstellt, bei dem die

Teilnehmer Optionen auswählen und neue Optionen generieren können. Beteiligung als nachträgliche Legitimation bereits beschlossener Planungsvorhaben kann weder funktionieren, noch ist dies von der Idee der Beteiligung her gesehen sinnvoll.

Letztlich müssen die Planungs- und Entscheidungsverfahren so gestaltet werden, dass sie eine Einbindung der informellen neuen Verfahrensbestandteile ermöglichen. Die Beschleunigung von Planung ist dabei im Sinne des Umweltschutzes kontraproduktiv, denn Bürgerbeteiligung braucht Zeit. Auf der anderen Seite ist immer wieder festzustellen, dass Bürger kein Interesse an einer ineffizienten Arbeitsweise haben. Sowohl die Diskussionen als auch der Beteiligungsprozess als Ganzes stehen auch in den Augen der Bürger unter einem hohen Erwartungs- und Zeitdruck. Es ist inzwischen empirisch nachgewiesen, dass die Verlängerung von Planungsprozessen nur in sehr seltenen Fällen durch Beteiligungsmaßnahmen verursacht wurde.

Zudem zeigen nationale und internationale Evaluationen von Bürgerbeteiligungsverfahren im Bereich Planung und Umweltpolitik, dass bei hoher Motivation der Beteiligten, sichergestellter Anschlussfähigkeit an die legalen Prozesse der Entscheidungsfindung sowie professioneller Prozessteuerung und -begleitung die Ziele der Beteiligung unter Einhaltung der Kriterien Fairness, Kompetenz, Effizienz und Legitimation erreicht werden konnten (US-National Research Council 2008). Auch trat bei diesen erfolgreichen Verfahren kein signifikanter Zeitverlust auf und die Konfliktstärke konnte erheblich reduziert werden.

4.9 Ausblick

Die Quintessenz dieser – zugegebenermaßen nur kursorischen – Überlegungen zu den Grundlagen demokratischer Gesellschaftsordnungen lautet: Moderne Gesellschaften brauchen mehr denn je analy-

tisch-deliberative Verfahren der Entscheidungsfindung, in denen betroffene Bürger und Bürgerinnen die Gelegenheit erhalten, in einem Klima gegenseitiger Gleichberechtigung, der Anerkennung von Sachwissen und normativen Vorgaben sowie des Respekts vor der Legitimität unterschiedlicher Wertesysteme und Präferenzen Handlungsoptionen zu diskutieren, die damit verbundenen Folgen und Implikationen zu bewerten und auf dieser Basis Empfehlungen für repräsentative Gremien und/ oder für ihre Mitbürger und Mitbürgerinnen zu formulieren. Die moderne Gesellschaft braucht demnach keinen Ersatz für ihre repräsentativen Gremien, sondern sie benötigt vielmehr eine Funktionsbereicherung durch diskursive Formen direkter Bürgerbeteiligung, die den repräsentativen Gremien wiederum in ihrem eigenen Streben nach Legitimation zugute kommen (vgl. Abbildung 3).

Formate der Beteiligung	
Bürgerprojekte, Selbstverwaltung	Gemeinsame Entscheidungen, Bürger sind (Mit-)Entscheidungsträger oder Träger der Projekte
Runde Tische, Mediation, Schlichtung	
Konsensuskonferenz, World Cafe, Bürgergipfel, Zukunftswerkstatt, Delphi	Präferenzen der Bürger, Zweiweg-Kommunikation ist möglich, Entscheidung bleibt bei den Behörden
Bürgerforen, Planungszellen, Online-Partizipation	
Bürgertelefon, Ombudsperson, Web2.0	
Anhörung, Planspiele, Interviews, Fokusgruppen, Umfragen	Einweg-Kommunikation
Flyer, Artikel, webbasierte Infos, Ausstellungen, Medienarbeit	

Abbildung 3: Formate der Beteiligung

Analytisch-deliberative Verfahren der Beteiligung von Experten, Interessengruppen und betroffenen Bürgerinnen und Bürgern werden aber nur dann zu einer befriedigenden, d.h. sachlich kompetenten, fairen, effizienten und legitimierten Lösung führen, wenn alle Beteiligte gewillt sind, sich in einem diskursiven Prozess über die möglichen Lösungswege argumentativ zu verständigen. Verständigungsorientierte, auf Argumentation aufbauende Dialogführung ist dabei an die Bedingung geknüpft, dass die am Diskurs beteiligten Personen und Gruppen gleichberechtigt und ohne äußeren Zwang ihre Interessen und Werte offenlegen und durch Austausch von Argumenten eine gemeinsame Lösung anstreben. Verständigungsorientierte Diskurse haben also das Ziel, in Abwägung der vorgetragenen Argumente über die Zumutbarkeit von Risiken und die Realisierbarkeit von Chancen eine für alle Beteiligten tragfähige Lösung zu entwickeln. Dabei geht es nicht um eine Einigung auf dem kleinst möglichen Nenner, sondern gerade im Gegenteil um harte Auseinandersetzungen um Argumente und nachvollziehbare Begründungen sowie um intensive Suche nach neuen, innovativen Lösungen.

So sehr analytisch-deliberative Verfahren Entscheidungen im Lebensbereich der Bürgerinnen und Bürger bereichern können und unter Umständen die in allen Umfragen zum Ausdruck kommende Politikverdrossenheit konstruktiv in Mitverantwortung überführen kann, so sind sie keine magischen Instrumente zur Legitimation unpopulärer Entscheidungen oder zur Systemintegration auseinanderfallender Subsysteme einer Gesellschaft. Sie können ihr Ziel nur dann erreichen, wenn sie die schon bekannten vier Leitkriterien erfüllen: *Fairness*, *Kompetenz*, *Legitimation* und *Effizienz*. Politisch wirksame und problemlösende Diskurse setzen also Risikobereitschaft der politischen Entscheidungsträger, ein klares, aber offenes Mandat für die Diskursteilnehmer, eine ausreichende Ausstattung mit Ressourcen, Kompetenz in der Konzeption, Organisation und Führung von solchen Diskursen sowie eine klare Anbindung der Diskursergebnisse in den politischen Entscheidungsprozess voraus.

Es bleibt zu hoffen, dass die Impulse zu einer fairen und sachgerechten Beteiligung der Bürger und Bürgerinnen an den politischen Entscheidungen über ihre Lebenswelt auch in Zukunft ihre Kraft entfalten mögen. Die Weiterentwicklung unserer politischen Kultur wird sich daran messen müssen, wie es gelingt, die anonymen Veränderungen durch Globalisierung und Modernisierung mit einer lebendigen Kultur der Teilhabe am Gestaltungsprozess der eigenen Lebenswelt in Einklang zu bringen.

4.10 Literatur

Zitierte Literatur

- Feindt, P. 2011: *Regierung durch Diskussion? Diskurs- und Verhandlungsverfahren im Kontext von Demokratietheorie und Steuerungsdiskussion*. Frankfurt am Main: Peter Lang Verlag.
- Gabriel, O./ Völkl, K. 2004: Politische und soziale Partizipation. In: O. Gabriel und E. Holtmann (Hrsg.): *Handbuch Politisches System der Bundesrepublik Deutschland*. München und Wien: Oldenbourg, 523-573.
- Kuklinski, O./ Oppermann, B. 2010: Partizipation und räumliche Planung, In: D. Scholich, und P. Müller (Hrsg.): *Planungen für den Raum zwischen Integration und Fragmentierung*. Frankfurt: Internationaler Verlag der Wissenschaften, 165-171.
- Newig, J. 2007: Does Public Participation in Environmental Decisions Lead to Improved Environmental Quality? Towards an Analytical Framework. *International Journal of Sustainability Communication*, Special Volume on Communication, Cooperation, Participation, Heft 1, Nr. 1, 51-71.
- Papadopoulos Y./ Warin P. 2007: Are Innovative, Participatory and Deliberative Procedures in Policy Making Democratic and Effective? *European Journal of Political Research*, Heft 46, Nr. 4, 445-472.

- Renn, O. 2004: The Challenge of Integrating Deliberation and Expertise: Participation and Discourse in Risk Management. In: T. McDaniels and M. J. Small (Hrsg.): *Risk Analysis and Society: An Interdisciplinary Characterization of the Field*. Cambridge: Cambridge University Press, 289-366.
- Renn, O. /Schweizer, P. 2009: Inclusive Risk Governance: Concepts and Application to Environmental Policy Making. *Environmental Policy and Governance*, Heft 19,174-185.
- Seiler, H. 1991: Rechtliche und rechtsethische Aspekte der Risikobewertung. In: S. Chakraborty und G. Yardigaroglu (Hrsg.): *Ganzheitliche Risikobetrachtungen*. Köln: Verlag TÜV Rheinland, 1-26.
- Stern, P.C./ Fineberg, V. 1996: *Understanding Risk: Informing Decisions in a Democratic Society*. National Research Council. Washington, D.C.: The National Academies Press.
- Stirling, A. 2008: "Opening Up" and "Closing Down": Power, Participation, and Pluralism in the Social Appraisal of Technology. *Science, Technology and Human Values*, Heft 33, Nr. 2, 262-294.
- US-National Research Council of the National Academies 2008: *Public Participation in Environmental Assessment and Decision Making*. Washington, D.C.: The National Academies Press.
- Webler, T. 1995: „Right“ Discourse in Citizen Participation: An Evaluative Yardstick. In: O. Renn; T. Webler and P. Wiedemann (Hrsg.): *Fairness and Competence in Citizen Participation. Evaluating Models for Environmental Discourse*. Dordrecht, Boston, London: Kluwer, 35-86.
- Willke, H. 2001: Systemtheorie: Systemtheorie 3. Steuerungstheorie: Grundzüge einer Theorie der Steuerung komplexer Sozialsysteme. Dritte Auflage. Uni-Taschenbücher: Lucius & Lucius.

Weiterführende Literatur des DIALOGIK Teams

- Goldschmidt, R./ Renn, O./ Köppel, S. 2008: *European Citizens' Consultation Project. Final Evaluation Report*. Stuttgart Contributions to Risk and Sustainability Research. Vol. 8. Stuttgart: Stuttgart University Press.
- Renn, O. 2008: *Risk Governance. Coping with Uncertainty in a Complex World*. London: Earthscan, 273-351.
- Renn, O./ Schweizer, P.-J./ Dreyer, M./ Klinke, A. 2007: *Risiko. Über den gesellschaftlichen Umgang mit Unsicherheit*. München: ÖKOM Verlag, 188-236.
- Renn, O. 2006: Participatory Processes for Designing Environmental Policies. *Land Use Policy*, Vol. 23, 123-248.
- Benighaus, Ch./ Oppermann, B./ Renn, O. 2005: Partizipative Verfahren in der kommunalen Planung. In: G. Michelsen und J. Gode-
mann (Hrsg.): *Handbuch Nachhaltigkeitskommunikation. Grundlagen und Praxis*. Ökom: München, 698-708.

5 Empfehlungen aus den Expertenworkshops und der Expertendiskussion im Plenum

Am Nachmittag der Veranstaltung fand zum einen eine Plenumsitzung statt, bei der zwei Praktiker und ein Wissenschaftler ihre Erfahrungen anhand von erfolgreichen Projekten mit umfangreicher Bürgerbeteiligung aus Baden-Württemberg vorstellten (siehe 5.1). Parallel dazu fanden zum anderen drei Expertenworkshops (siehe 5.3) zu den Themen „Information und Kommunikation“, „Verfahren und Techniken zur Rückkopplung von Präferenzen und Werten“ und „Kollektive Gestaltungsmöglichkeiten rechtlicher Rahmenbedingungen politischer Entscheidungen“ statt.

Die im Plenum erarbeiteten Empfehlungen werden in Abschnitt 5.2 zusammengefasst.

5.1 Beteiligung vor Ort – Was können wir aus positiven Fallbeispielen lernen?

5.1.1 Impulsreferat 1: Beteiligung der Öffentlichkeit bei der Aufstellung des Lärmaktionsplans der Landeshauptstadt Stuttgart 2009

Dr. Gerhard Keck

Geräusche, ausgehend vom Straßen-, Schienen- und Flugverkehr, der Industrie, Nachbarn und vom Sport werden von den Bürgerinnen und Bürger zunehmend als belästigend empfunden. Bei längerer Lärmbelastung kann die Leistungsfähigkeit und das Wohlbefinden erheblich beeinträchtigt werden. Lärm gilt als Stressfaktor und kann zu schwerwiegenden gesundheitlichen Beeinträchtigungen führen.

Zur Visualisierung des Ausmaßes der Lärmbelastung erstellte die Stadt Stuttgart schon im Jahr 1983 eine Verkehrslärmkarte des ganzen Stadtgebiets. Im Jahr 2000 wurde in Stuttgart ein erster Lärmminde-rungsplan (LMP) nach § 47a Bundes-Immissionsschutzgesetz für den Stadtbezirk Stuttgart-Vaihingen vorgestellt.

Durch die EU-Umgebungslärmrichtlinie (Richtlinie 2002/49/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. Juni 2002 über die Bewertung und Bekämpfung von Umgebungslärm) gewinnt das Thema "Lärm" weiter an Bedeutung. Nach dem neuen Gesetz müssen Lärmminde-rungspläne für sämtliche Hauptlärmquellen und Bal-lungsräume aufgestellt werden. Je nach Größe der Hauptlärmquelle bzw. des Ballungsraums gelten unterschiedliche Fristen für die erst-malige Erstellung der beiden Teile des Lärmminde-rungsplans, den

Lärmkarten und den Lärmaktionsplänen (Maßnahmenpläne). Darüber hinaus schreibt das Gesetz eine angemessene Beteiligung der Bevölkerung vor.

Zu diesem Zweck wurden im April und Mai 2008 Stuttgarter Bürgerinnen und Bürger eingeladen, sich an Lärmworkshops mit dem Ziel zu beteiligen, die Situation der Betroffenen vor Ort möglichst genau zu erfassen. Darüber hinaus war es Ziel dieser Veranstaltungen, durch die Erstellung eines Maßnahmenkatalogs zusammen mit den Bürgerinnen und Bürgern konkreten Handlungsbedarf zur Verbesserung der Lebensqualität vor Ort aufzuzeigen.

Gesucht wurde ein Beteiligungsverfahren, welches es betroffenen und interessierten Bürgern ermöglicht, sich intensiv mit dem Thema Lärm auseinanderzusetzen. Schließlich kristallisierte sich die Methode des moderierten Workshops als das Verfahren heraus, das – über die Wissensvermittlung und den Erfahrungsaustausch zwischen den Teilnehmern hinaus – neue Aspekte, Ideen und Anregungen zu erheben im Stande ist.

Die Methode des Workshops eignet sich besonders gut zur Erfassung von detaillierten Beschreibungen der persönlichen Betroffenheit und der Modellierung einer bürgerzentrierten Sichtweise. Darüber hinaus erlaubt das gewählte Workshop-Konzept, zwischen Einzelmeinungen und Konsensmeinungen zu unterscheiden sowie eine Gewichtung der vorgeschlagenen Maßnahmen vorzunehmen. Der Nachteil besteht in der nicht gegebenen Verallgemeinerungsfähigkeit auf eine bestimmte Grundgesamtheit (Repräsentativität). Die Bürgerworkshops dienten dazu, die unterschiedlichen Schwerpunkte in der Lärmwahrnehmung zu beleuchten und gleichzeitig verschiedene Maßnahmen aus Bürgersicht zu generieren und zu priorisieren. Die Konzentration auf inhaltliche und geografische „Pain Points“ hat uns in diesem Kontext bewogen, von Fokus-Workshops zu sprechen.

Die Einladungen zu den Workshops wurden stadtbezirksweise vorgenommen; eingeladen waren alle interessierten Bürgerinnen und Bürger, die jeweils in dem entsprechenden Bezirk leben oder arbei-

ten. Die Auswahl der Teilnehmer der Fokus-Workshops erfolgte im Anschluss an öffentliche Bezirksbeiratssitzungen, die im Februar 2008 stattfanden. Insgesamt wurden 10 Fokus-Workshop-Gruppen generiert. Die notwendige Mindestteilnehmerzahl pro Fokus-Workshop wurde mit 12 bis 15 Personen definiert, die Obergrenze lag bei ca. 25 Personen (in einem Fall wurde aufgrund der großen Nachfrage die Gruppengröße deutlich erweitert). Zusätzlich zu den Fokus-Workshops hatten die Bürger in der Zeit von Februar bis August 2008 die Möglichkeit, individuell Vorschläge beim Amt für Umweltschutz einzureichen. Die Ergebnisse und Empfehlungen aus den Workshops sowie die individuell eingereichten Vorschläge aus der Öffentlichkeit dienten als Arbeitsgrundlage für den Entwurf des Lärmaktionsplans, der federführend vom Amt für Umweltschutz erstellt wurde.

Nutzenaspekte der Öffentlichkeitsbeteiligung:

- Die Stadtverwaltung Stuttgart hat (Er-) Kenntnisse generiert, die nicht unbedingt aus der Lärmkartierung hervorgeht. Subjektive Lärmbelästigungen stimmen nicht immer mit den objektiv berechneten Lärmbelastungen überein.
- Mit dem Beteiligungsverfahren konnte frühzeitig Kenntnis über Wünsche und Erwartungen der Bürgerinnen und Bürger gewonnen werden (auch, welche Maßnahmen nicht gewünscht oder als nicht so dringlich erachtet werden).
- Die unterschiedlichen Interessen der Betroffenen konnten in den Workshops besser ausgeglichen werden.
- Die erarbeiteten Maßnahmen haben eine bessere Chance auf Umsetzung: das Verfahren erhöht den Druck auf die Entscheidungsträger, die Maßnahmen auch durchzuführen.
- Mit dem Verfahren gelang eine Vergrößerung der Schnittmenge aus

- subjektiver Einschätzung persönlich Betroffener („Was denken die Anwohner?“)
- öffentlichem „gesunden Menschenverstand“ (unter dem Motto: „Das liegt doch auf der Hand“) sowie
- fachlicher/ wissenschaftlicher Expertise (Motto: „Das haben Fachleute heraus gefunden/ das ist wissenschaftlich erwiesen“)

und somit eine deutliche Akzeptanzverbesserung der Maßnahmen.

5.1.2 Impulsreferat 2: Beteiligung vor Ort: Bund-Länder-Förderprogramm „Die Soziale Stadt“ Stadtteilentwicklung in sechs Stuttgarter Bezirken

Lic.rer.reg. Ute Kinn

Die Differenzierung zwischen Projekt und Großprojekt ist Fallabhängig und kann nicht verallgemeinert werden. Projekte, die für eine große Kommune zum Alltagsgeschäft gehören, können für kleine Kommunen zu einer echten Herausforderung werden. Insofern ist Bürgerbeteiligung nicht nur für sogenannte Großprojekte wie „Stuttgart 21“ relevant, sondern wird zunehmend überall dort eingesetzt, wo die Kommune oder Privatwirtschaft eine besondere Betroffenheit der Bürgerschaft annimmt. Das kann die Beteiligung der Bürgerschaft z.B. an der Leitbildentwicklung einer Kommune sein, bei der Planung einer Müllverbrennungsanlage oder eines Neubaugebietes, der Entwicklung eines Verkehrskonzeptes, dem Bau einer Straße, großflächigen Einzelhandels, Bürgerhauses, Bolz- oder Spielplatzes usw.

Nach Ortwin Renn sind Bürgerbeteiligungsverfahren „kommunikative Prozesse, in denen Personen, die qua Amt oder Mandat keinen Anspruch auf Mitwirkung an kollektiven Entscheidungen haben, die Möglichkeit erhalten, durch die Eingabe von Wissen, Präferenzen, Bewertungen und Empfehlungen auf die kollektiv wirksame Entscheidungsfindung direkten oder indirekten Einfluss zu nehmen. Dabei wird der Fokus weg von der eigentlichen Entscheidung und hin zu dem Weg, auf dem die Entscheidung getroffen wird, verlagert“.

In diesem Sinne beteiligt die Landeshauptstadt Stuttgart im Rahmen des Bund-Länder-Förderprogramms „Die Soziale Stadt“ in insgesamt sechs „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf“ die Bürgerschaft an der Vorbereitung, Planung und Umsetzung aller Sanie-

ungsmaßnahmen. Der aktuelle Förderrahmen für diese Sanierungsgebiete liegt bei 40 Millionen Euro, nach Abschluss der Sanierungen werden mindestens 50 Millionen Euro in diese Stadtteile geflossen sein. Über 120 Maßnahmen der städtebaulichen Erneuerung werden in diesen Sanierungsgebieten unter Bürgerbeteiligung umgesetzt. Dazu gehören gravierende Einschnitte ins Stadtbild, wie der Abriss und Neubau eines Einkaufszentrums, aber auch weniger spektakuläre, die Bürgerschaft ebenso bewegende Projekte wie das Einrichten eines legalen Trinkertreffpunktes.

Am Beispiel der Soziale-Stadt-Prozesse der Landeshauptstadt Stuttgart, die insgesamt als Großprojekte zu betrachten sind und unter deren Dach sich eine Vielzahl städtebaulicher, wirtschaftlicher, kultureller und sozialer Einzelprojekte wiederfinden, sollen die Erfolgskriterien für eine gelungene Bürgerbeteiligung näher beleuchtet werden.

Erfolgskriterien für eine gelungene Bürgerbeteiligung:

1. Klarer Auftrag und definierter Zeitraum
2. Potentiale für neue Lösungen / Ergebnisoffenheit
3. Anschlussfähigkeit an Entscheidungsprozess
4. Transparenz der Planungs- und Entscheidungsprozesse
5. Neutrale Moderation
6. Angemessene, kreative Beteiligungsformate
7. Klare Spielregeln
8. Bereitschaft für gegenseitige Lernprozesse

Sobald ein Stadtteil in das Bund-Länder-Förderprogramm aufgenommen ist und die förmliche Festlegung des Sanierungsgebietes erfolgt ist, startet die sogenannte Offene Bürgerbeteiligung, in der über vielfältige Wege, wie z.B. Pressekonferenzen, Flyer, Plakate, Auftaktveranstaltungen, Zukunftswerkstätten, Stadtteilbegehungen, Kinder- und Jugendkonferenzen die breite Bürgerschaft informiert

und zur Teilhabe an der Zukunftsgestaltung des Stadtteils eingeladen wird. Zusammen mit der Bürgerschaft wird ein integriertes Handlungskonzept entwickelt und mit der Verwaltung und Politik abgestimmt. Die Bürger erhalten den klaren Auftrag bzw. das Angebot, die Projekte und Maßnahmen dieses gemeinsamen Handlungskonzeptes im definierten Zeitraum des Sanierungsprozesses – in Stuttgart in der Regel über 8 Jahre – kritisch zu begleiten und mit zu steuern. Die Tatsache, dass es in der Planung Potentiale für neue Lösungen gibt, also die Anregungen und Bedenken der Bürgerschaft direkten Einfluss auf die Planungen haben und es keine politischen Festlegungen im Vorfeld gibt und so die Anschlussfähigkeit an den Entscheidungsprozess des Gemeinderates gewährleistet ist, dürften klar zu dem großen Erfolg dieses Beteiligungsformates beitragen. In einem iterativen Abstimmungsprozess zwischen Bürgerschaft, Verwaltung, Politik und Experten werden die Planungen so vorbereitet, dass sie schließlich vom Gemeinderat beschlossen werden können, ohne dass es vor Ort zu den ansonsten oft üblichen Zeit-, Geld- und Nervenraubenden Auseinandersetzungen kommt. Während des gesamten Planungszeitraums ist vor Ort ein Sanierungsbüro eingerichtet, das den Bürgern als Informationsstelle, Plattform für Austausch sowie Anlaufstelle für Anregungen und Bedenken dient. Die Transparenz der Planungs- und Entscheidungsprozesse wird durch dieses Sanierungsbüro ebenso hergestellt, wie durch eine offensive Öffentlichkeitsarbeit. Alle Studien, Pläne, Planungs- und Umsetzungsschritte, Ergebnisse, usw. werden über Veranstaltungen, Presse, Flyer, Plakate, Internetauftritt, Zwischenberichte, Vor-Ortbegehungen, etc. konsequent kommuniziert und diskutiert. Von allen Treffen gibt es Protokolle, die jederzeit für jedermann einsehbar sind. Die Glaubwürdigkeit des gesamten Prozesses hängt stark von der neutralen Moderation ab, die als Schnittstelle zwischen den einzelnen Akteuren und Akteursgruppen fungiert. Die Moderation, das sogenannte Stadtteilmanagement, sorgt dafür, dass die Anliegen aus Bürgerschaft, Verwaltung und Gemeinderat in die Entscheidungsfindung einfließen, kritisch und dennoch wertschätzend diskutiert werden.

Zudem hilft sie Ergebnisse zu finden, die einen echten Ausgleich der Interessen darstellen (win-win-Situation). Die breite Beteiligung an der Problemanalyse, Ideenfindung, konkreten Planung bis hin zur Konfliktmittlung erfordert angemessene und kreative Beteiligungsformate, die den unterschiedlichen Zielgruppen, wie Kinder, Jugendlichen, jungen Familien, Migranten, Senioren, etc. ebenso gerecht werden, wie dem jeweiligen Anlass. Zukunftswerkstätten, Runde Tische, Planungswerkstatt, Open Space, Experten-Anhörungen, Mediation, Online-Befragung, Interviews und Umfragen sind als einige der möglichen Formate zu nennen, die zum Einsatz kommen. Gerade in kritischen Situationen, wenn z.B. starke Interessen aufeinanderprallen und kaum vereinbar erscheinen, wie z.B. das berechnete Interesse von Jugendlichen auf Treffpunkte im öffentlichen Raum und das ebenso berechnete Interesse der Anwohner auf Nachtruhe, helfen klare Spielregeln den Diskurs fair zu gestalten. Für das Einhalten dieser Spielregeln, wie z.B. gleiches Rederecht, wertschätzender Umgang und Vertraulichkeit von Informationen trägt die neutrale Moderation Sorge. Neben aller Bereitschaft für gegenseitige Lernprozesse, ohne die kein Beteiligungsprozess fruchtbar durchgeführt werden kann, wird es immer wieder Beteiligte geben, die in solchen Prozessen ihre ganz persönlichen Partikularinteressen durchsetzen möchten. Hier kommt auch die Kunst der Moderation und Mediation an ihre Grenzen. Tröstlich bleibt aber die Erfahrung, dass die bis dahin gut aufgeklärte und beteiligte Bürgerschaft sich weitaus weniger beeinflussen und irritieren lässt, als dies ohne einen breiten Beteiligungsprozess der Fall ist.

Es kann festgehalten werden, dass es im Rahmen der Soziale-Stadt-Prozesse in Stuttgart bislang in keinem der Projekte und Maßnahmen zu Bürgerprotesten gekommen ist, die zu einer nachhaltigen Störung des Verlaufes bzw. der Umsetzung von Einzelprojekten geführt haben. In der Regel gelingt es die Maßnahmen der städtebaulichen Erneuerung im Konsens mit Bürgerschaft, Verwaltung und Politik umzusetzen. Der konsequente und klar strukturierte Beteiligungsprozess, der in hohem Maß die an Großprojekte zu stellenden Erfolgskri-

terien erfüllt, führt dazu, dass Wissen, Präferenzen, Bewertungen und Empfehlungen der Bürgerschaft frühzeitig in die Planung einfließen und win-win-Situationen ermöglicht.

5.1.3 Impulsreferat 3: Gelungene Bürgerbeteiligung – Das Fallbeispiel Rottweil Hausen

Dr. Uwe Pfenning



In der Debatte über die Bürgerbeteiligung werden oft drei Vorbehalte geäußert:

- a) Komplexe Themen entziehen sich der Bürgerbeteiligung mangels Fachwissen auf Seiten der teilnehmenden Bürgerinnen und Bürger,
- b) auch Diskursverfahren führen „nur“ zur Beteiligung der ohnehin Partizipationswilligen und verstärken damit soziale Ungleichheit und

- c) Beteiligungsverfahren verfehlen ihren legitimatorischen Anspruch, weil sie in der Regel auf den Voten von nur wenigen Teilnehmern und Teilnehmerinnen beruhen.

Vorliegende Fallstudien zur wissenschaftlichen Gestaltung von Bürgerbeteiligungsverfahren entkräften diese Vorbehalte deutlich.

Wie wird ein Beteiligungsverfahren legitimiert?

Im Rahmen des Programms BW-PLUS des Baden-Württembergischen Umweltministeriums wurde 2006 – 2008 ein interdisziplinäres Forschungsprojekt durchgeführt, in dem sich Bürger an der Erstellung eines Konzeptes zur lokalen Energiezukunft ihres Stadtteils beteiligen konnten. Damit wurde ein komplexes Thema in ein Bürgerbeteiligungsverfahren eingebracht. Um dieses Thema zu bearbeiten, war ein aufwändiges prozessuales Design mit einer kontinuierlichen, fachlich anspruchsvollen und zeitlich intensiven Bürgerbeteiligung vonnöten. Die Durchführung eines Bürgerforums mit anschließendem Bürgergutachten eignet sich gut für solche Fragestellungen. Allerdings wird mit diesem Format nur ein kleiner Kreis von 10 – 15 Bürger und Bürgerinnen angesprochen, die kaum dazu legitimiert sind, für die ganze Bürgerschaft zu sprechen. Deshalb wurde bei diesem Projekt ein innovativer Weg beschritten: Die Bürgerinnen und Bürger wurden in die Entscheidung zur Auswahl des best geeigneten Beteiligungsverfahrens einbezogen. Sie bestimmten in einer Bürgerumfrage, welches Beteiligungsformat (Bürgerinformationen, Bürgerforum mit Bürgergutachten, Bürgerkonferenzen, Bürgerentscheid) zum Thema lokale Energiezukunft in Rottweil Hausen verfolgt werden sollte. Zudem konnten interessierte Bürger ihren Wunsch zur Teilnahme am Verfahren anmelden. So bestand für alle Bürger die gleiche Chance zur Teilnahme. Die Umfrage diente damit selbst als ein wichtiges Beteiligungsinstrument mit dem Ziel, die Auswahl des Verfahrens breit zu legitimieren.

Die Umfrage ergab eine eindeutige Mehrheit für die Kombination eines Bürgerforums mit Bürgerinformationsabenden. Zwischener-

gebnisse aus dem Bürgerforum wurden in insgesamt drei Bürgerversammlungen der interessierten Bürgerschaft vorgestellt und zur Diskussion gestellt. Über diesen Weg wurde von den teilnehmenden Bürgerinnen und Bürger ein vom Forscherteam als weniger wichtig eingestuftes Thema, nämlich die Nutzung von Nahrungsmitteln zur lokalen Energieversorgung, in die öffentliche Debatte eingebracht und zu einem eigenen Thema eines spezifischen Bürgerinformationsabends gemacht. Auf diese Weise wurden die vor Ort als kritisch empfundenen sensiblen Themen aufgegriffen und behandelt.

Wie wird ein komplexes Thema bearbeitet?

Komplexe Themen bedingen ein gut strukturiertes und mehrere Sitzungen umfassendes Verfahren der Bürgerbeteiligung, weil vor der Abwägung der alternativen Lösungsmöglichkeiten bei allen der ungefähr gleiche Informationsstand erreicht werden muss. Im o.g. Projekt war das Verfahren deshalb zweigeteilt: In den ersten Sitzungen des Bürgerforums wurden die allgemeinen Rahmenbedingungen der lokalen Energiezukunft erörtert. Konkret bezog sich dies auf die gesamte Palette der möglichen technischen Optionen, der wirtschaftlichen Kosten und der ökologischen Bewertung der mit den Optionen verbundenen Maßnahmen. Daraus entstand ein Kriterienkatalog zur Bewertung der technischen Optionen. Über diesen Schritt gelangten die Teilnehmerinnen und Teilnehmer zu einer Fokussierung der Diskussion auf zwei Alternativen. Somit signalisierte das Verfahren Kompetenz durch den Ausschluss wenig überzeugender Optionen und Offenheit durch den Einschluss von zwei Alternativen. Für beide technischen Alternativen (Biogasnutzung im Rahmen eines Kraft-Wärme-Kopplung-Systems mittels Pflanzen oder Holz) wurden daraufhin die technischen Detaillösungen, die Kosten, die ökologischen und wirtschaftlichen Folgen sowie die soziale Akzeptanz vor Ort diskutiert und in konkrete Planungsvorlagen übersetzt. Daraus entstand als weiterer fördernder Faktor im Rahmen des Beteiligungsverfahrens eine Arbeitsgruppe örtlicher Landwirte, die sich für die Zulieferung von Biomasse für die geplante Anlage interessierten. Zugleich benannte das Bürgergutachten Auflagen für diese Verträge.

Eine Auflage betraf z.B. die Forderung, keine gentechnisch veränderter Pflanzen für diesen Zweck zu nutzen. Im Verlauf des Bürgerforums konnten sich die Teilnehmerinnen und Teilnehmer als kompetente Gesprächspartner gegenüber Experten, Planern und Politikern profilieren. Viele komplexe Fach- und Sachfragen ließen sich auf allgemeinverständliche Entscheidungsfragen reduzieren. Das Verfahren wirkte wie der Sandfluss in einer Eieruhr: breiter thematischer Einstieg, Reduktion auf handlungsleitende Alternativen und wiederum Öffnung der Debatte über alle möglichen Auswirkungen der beiden ausgewählten Alternativen.

Wie lassen sich auch desinteressierte Bürgerinnen und Bürger einbinden?

Die Bürgerumfrage des Forschungsteams der Universität Stuttgart und der gemeinnützigen DIALOGIK GmbH war als Vollerhebung an alle Haushalte in Rottweil Hausen verteilt worden. Dadurch erhielt das Thema breite Resonanz in der Bevölkerung. Eine Nachbefragung bestätigte, dass die Frage der lokalen Energiezukunft zum Ortsgespräch wurde. Dadurch stieg die „gefühlte“ Betroffenheit. Auch „beteiligungserferne“ Bürgerinnen und Bürger wurden erreicht. Das offene Verfahren und das Gefühl der eigenen Betroffenheit motivierte viele neugierige und zunächst fachfremde Personen dazu, sich in das Verfahren aktiv einzubringen. Die Ergebnisse der Nachbefragung belegten auch, dass die Bürger und Bürgerinnen es hoch schätzten, dass sie bereits an der Auswahl des Verfahrens beteiligt waren und dass die Beteiligung durch ein unabhängiges wissenschaftliches, interdisziplinäres Team (ZSW, DLR, Universität Stuttgart) moderiert wurde. Die Kombination von naturwissenschaftlicher, technischer und sozialwissenschaftlicher Kompetenz leistete zusammen mit dem planungsoffenen Ansatz einen wichtigen Beitrag dazu, dass sich die Bürgerinnen und Bürger in Rottweil Hausen mit dem Verfahren identifizieren konnten.

Wie ging es aus – Was kam heraus?

Das Bürgerforum erstreckte sich mit 11 Sitzungen, einer Klausur, drei Ortsterminen über neun Monate. Am Ende verfassten die Teilnehmerinnen und Teilnehmer ein Bürgergutachten, das eine Empfehlung für ein Biogaskraftwerk mit Kraft-Wärmekopplung (Nahwärmeversorgung und Stromeinspeisung) aussprach. Diese Empfehlung beeinflusste maßgeblich die Entscheidung der Stadtwerke, die als Stakeholder an den Sitzungen des Bürgerforums mitwirkten, zum Bau der empfohlenen Anlage mit einem Investitionsvolumen von ca. 7.2 Millionen Euro. Maßgebliche Gründe für die empfohlene Lösung waren die Wahrung der lokalen Energieautonomie, die positive Ökobilanz und die positive lokale Akzeptanz in der Bürgerschaft. Auch die örtlichen Landwirte versprachen sich Vorteile von dieser Lösung, weil sie als Lieferanten von Biomasse eigene Einkünfte erwarten können. Die Auflagen des Bürgergutachtens wurden hierbei ohne Änderungen übernommen.

Die breite Beteiligung an dem Energiekonzept erhöhte auch die Anschlussbereitschaft der Bewohner an das Nahwärmenetz und verminderte so das bisherige Defizit (ökonomische Komponente). Zudem verbesserte sich das Image der lokalen Stadtwerke. Insgesamt konnte die Bürgerbeteiligung in Rottweil deutlich zeigen, dass komplexe Sachverhalten kompetent von Bürgerinnen und Bürger bearbeitet werden können. Zudem führte die von dem Bürgerforum empfohlene Lösung zu mehr Investitionen, ökonomischen Vorteilen und allgemeiner Akzeptanz in der Bevölkerung.

5.2 Empfehlungen der Expertendiskussion im Plenum

Moderation: Dipl. Geogr. Ludger Benighaus

Rapport: Dipl.-Ing. (FH) Karolin Tampe-Mai

Zusammenfassung der Diskussionsbeiträge



Im Anschluss an die drei Impulsreferate fand am Nachmittag im Plenum eine moderierte Diskussion statt, wobei das Plenum mit ca. 120 Personen gut besucht war. Der Moderator bat die Gäste sich kurz per Handzeichen einem Bereich zuzuordnen. Dabei wurde deutliche, dass die Teilnehmenden

aus den verschiedensten Bereichen, überwiegend aus der Verwaltung, der Wissenschaft und der Interessenvertreter aus der Bürgerschaft stammten. Nur wenige kamen hingegen aus der Industrie.

Die allgemeine Arbeitsfrage für die drei Impulsgeber und die anschließende Diskussion lautete: „Welche Empfehlungen geben Sie an die Landesregierung, um die Bürgerbeteiligung bei Großprojekten (vor allem Infrastruktur) zu verbessern?“ Die Antworten und Vorschläge aus dem Plenum hierzu werden im Folgenden zusammengefasst.

1. Transparenz

Es sollte *Transparenz* hergestellt werden, nicht nur über den *Sachverhalt* und die zugrunde liegenden Tatsachen, sondern auch über die *beteiligten Personen* und deren Interessen „wer macht was und warum“. Hier sollten *neue Formen der Transparenz und Rechenschaftspflicht* gefunden werden. Auch die gewählte *Methode* selbst sollte transparent sein. Nicht zuletzt müsse auch die *Dokumentation* allen zu möglichst jeder Zeit (z.B. auch im Internet) zugänglich sein. Es reiche eben offensichtlich nicht, die Unterlagen im 8. Stock des Rathauses vier Wochen lang zu dessen Öffnungszeiten auszulegen.

2. Beteiligungskompetenz

Hier wurde von den *drei Säulen der Beteiligungskompetenz* gesprochen. Dies beziehe sich auf den Bürger, die Verwaltung und politische Entscheidungsträger, wobei eine bessere Verzahnung notwendig sei. Es handele sich um einen Emanzipationsprozess für alle Beteiligten.

Es müsse eine Beteiligungsmündigkeit hergestellt werden. Dem Bürger – aber auch allen anderen am Verfahren Beteiligten – müsse „Lust auf Beteiligung“ gemacht werden. Politiker treibt vielleicht die Sorge um, ihr Mandat zu verlieren, diese *Angst müsse ebenso genommen* werden. Die Bürger bekommen Einblicke in die Dinge, die sie unmittelbar betreffen und können – im Rahmen der rechtlichen und tatsächlichen Möglichkeiten – über Projekte, von denen sie direkt oder indirekt betroffen sind, mitbestimmen. Die Verwaltung kann das praktische „Vor-Ort-Wissen“ der Bürger in den Prozess der Entwicklung und Planung mit einbeziehen. Hier nannte ein Impulsegeber ein passendes Beispiel einer Gemeinde, bei der ein Bürger ein neues, den Gemeinderäten nicht bekanntes technisches Verfahren zur Schwimmbadsanierung einbrachte, dessen Anwendung die Kosten halbierte. Die Teilnehmenden schlugen vor, ein „Behördencoaching“ anzubieten, um Behörden für Bürgerbeteiligung zu begeistern und zu befähigen. Auch der Rollenkonflikt den die Genehmigungsbehörde habe, die zwischen Vorhabenträger und Bürger stehen, könnte ver-

mieden werden, wenn die Anhörungen durch eine neutrale Stelle erfolgte. Für die Verwaltung könne der Vorteil entstehen, dass sich durch frühzeitige Beteiligung im Vorfeld die Planungsverfahren verkürzen, weil im Anschluss weniger Einwendungen abgearbeitet werden müssen.

Aber auch Bürgerinnen und Bürger müssten Beteiligungskompetenz erwerben. Dazu sollten schon frühzeitig Kindern und Jugendlichen mit zielgruppengerechten Formaten, wie bspw. Kinderforen, Zukunfts- und Planungswerkstätten mit Beteiligungsprozess in Berührung gebracht werden. Ziel sei es, nicht nur individuell motivierte Bürger zu haben, sondern die *Inanspruchnahme des Beteiligungsrechts* auch bei jedem Einzelnen zu fördern. Dies sei eine wichtige Facette des Demokratiebegriffes. Es müsse außerdem eine *Beteiligungsgerechtigkeit* geben, das heißt, es müssten Chancen für Beteiligung eröffnet werden.

Hierbei sei es auch wichtig die Diskussion nicht nur im Hinblick auf den *Bürger als Opfer* zu führen sondern auch im Hinblick auf den *Bürger als Erzeuger* z.B. von Lärm. So richten sich dann Geschwindigkeitsbegrenzungen zur Lärmreduzierung ggf. auch auf die Beteiligten selbst.

Als weiterer wichtiger Punkt wurde zudem die *neutrale Moderation* angeführt.

Außerdem wurde die Frage der „*Berufsbeteiligten*“ erörtert, welche nach Ansicht der Diskutanten auf jeden Fall einbezogen werden muss. Um den Kreis derer zu erweitern, die sich beteiligen, könnten *Schlüsselgespräche*, z.B. mit Pfarrern oder Polizisten helfen, welche auf die Bürgerinnen und Bürger zugehen. Auch Migrantinnen, die häufig nicht über Workshops gewonnen werden können, müssten über *alternative Wege* (Kochkurs, Turngruppe, etc.) gehört werden, wenn die Bedürfnisse der Bürgerinnen und Bürger analysiert werden sollen.

3. Das Verfahren selbst

Hier warfen die Teilnehmenden insbesondere die Frage auf, was in Fällen gemacht werden kann, in denen der Bürger keine Vorteile hat oder sehen kann. Was ist somit zu unternehmen, wenn anders als bei der Stadtteilentwicklung mit einem schönen Platz oder weniger Lärm keine klassische Win-Win-Situation entsteht. Ein wichtiger Punkt war hier die *Klarheit*. Es müsse im Verfahren von vorneherein festgelegt werden, wie das Mandat aussehe, das heißt, was verhandelbar und was unabänderbar vorgegeben ist. Als Beispiel wurde eine Ethylenpipeline genannt. Hier spiele auch die *Frühzeitigkeit* eine Rolle. Wenn die Planung fertig gestellt ist und erst dann die Bürger beteiligt werden könne sich kein Erfolg einstellen. Dementsprechend wichtig sei es daher eine bessere PR zu machen und unter Umständen einen Risikodiskurs zu führen. Konstruktive Diskussion und das Ernstnehmen der Sorgen der Bürger führe häufig dazu, dass auch die Bereitschaft steige, selbst etwas zu geben. Auch die Beteiligung im Hinblick auf das richtige Verfahren könne nützlich sein. So könnten zunächst Fokusgruppen durchgeführt werden bei denen dann ermittelt werden könnten, welches Beteiligungsverfahren weiter betrieben wird.

4. Forschungsschwerpunkt

Die Teilnehmerinnen und Teilnehmer diskutierten, welche Fragestellungen ein neuer Forschungsschwerpunkt, wie ihn das Sieben-Punkte-Programm der Landesregierung vorsieht, beinhalten könnte. Hier wurden vier wichtige Forschungsgegenstände identifiziert:

- Untersuchung der Anschlussfähigkeit von Beteiligungsverfahren zu politischem und Verwaltungshandeln.
- Die Festlegung des Mandates im Rahmen des föderativen Systems.
- Die Wahl der richtigen Formate und Prozesse.

- Die Evaluation von bereits abgeschlossenen und laufenden Verfahren.

5. Budget

Ein Teilnehmer bat um „Mitleid für eine Genehmigungsbehörde“, die kein Budget für eine Beteiligung, insgesamt wenig Mittel zu verteilen und dazu noch wenig Alternativen im Verfahren anzubieten habe. Nach derzeitigem Stand sei es nicht möglich, private Vorhabenträger zur Übernahme von Kosten für die Bürgerbeteiligung zu verpflichten. Hier könne nur versucht werden, diese zu motivieren, auf freiwilliger Basis einen Beitrag zu leisten. Klar kam heraus, dass Bürgerbeteiligung nicht zum Nulltarif zu haben ist. Ein halbherzig durchgeführtes Verfahren mache eher den Eindruck einer Alibiveranstaltung und führe zu einer starken Verärgerung der Bürger. Es müsste hierzu ein Budget existieren, das es auch ermögliche, alle als notwendig erachteten Maßnahmen (Bsp. Ortsbegehungen) durchzuführen. Denkbar wäre eine Stiftung die Verfahren der Bürgerbeteiligung direkt finanziert.

Konkret schlugen die Teilnehmerinnen und Teilnehmer vor, das *Planungsrecht* soweit zu ändern, dass der private Vorhabenträger künftig bei den Planungskosten Bürgerbeteiligung in die Maßnahmenkosten mit einkalkulieren muss. Eine *Gesetzesänderung* wäre hierzu erforderlich und wurde vorgeschlagen.



5.3 Expertenworkshops

5.3.1 Workshop 1: Information und Kommunikation

Themenfrage: Wie können eine höhere Transparenz und ein besserer Wissenstransfer bei komplexen Planungsvorhaben erreicht werden, so dass die Bevölkerung den Eindruck erhält, kommunikativ „mitgenommen“ zu werden?

Teilnehmer: Prof. Dr. Frank Brettschneider, Prof. Dr. Helmut Jungermann, Herr Hans Elmar König, Dipl.-Fortswirtin Angela Lücht-rath, Prof. Dr. Peter Petersen, Dr. Deziderio Sonje, Prof. Dr. Nico Stehr.

Moderation: Viola Schetula, M.A.

Rapport: Sandra Wassermann, M.A.

Expertenempfehlungen

- Wichtig sei ein grundlegendes Vertrauen in die Kompetenz der Bürger, einen konstruktiven und bereichernden Beitrag zu Planungsverfahren beitragen zu können. Eine Institutionalisierung partizipativer Verfahren würde das Interesse und Verständnis der Bürger für demokratisch legitimierte Planungsverfahren stärken. Die Legitimation würde dadurch erhöht, denn diese entstünde dann nicht nur durch juristisch korrekte Verfahren, sondern auch durch den Dialog mit den

betroffenen Bürgern. „Legitimation durch Verfahren“ müsse ergänzt werden durch „Legitimation durch Kommunikation“. Diese dürfe nicht mit dem formal-rechtlichen Ende eines Planungsverfahrens eingestellt werden. Der Gesetzgeber soll darüber nachdenken, ob eine erweiterte – insbesondere eine vorgelagerte – Öffentlichkeitsbeteiligung auch in das Verwaltungsverfahrenrecht aufgenommen werden soll; dabei muss sichergestellt sein, dass noch Planungsoffenheit besteht.

- Die Landesregierung sollte einen Vorschlag für eine zukünftige institutionalisierte Form von Beteiligungsverfahren und verbindlichen Kommunikationsverfahren ausarbeiten. Eine Institutionalisierung partizipativer Verfahren würden das Interesse und Verständnis der Bürger für demokratisch legitimierte Planungsverfahren stärken.
- Die Kommunikation von Großprojekten entlang der Phasen Analyse, Planung, Umsetzung und Evaluation sollte in dem Forschungsschwerpunkt „Bürgerbeteiligung und Akzeptanz von Großprojekten“ erforscht und entwickelt werden. Ein solches Modell soll Projektträgern zur Verfügung gestellt werden.
- In dem Forschungsschwerpunkt sollten auch Möglichkeiten erarbeitet werden, Projektträger bei der Experten-Laien-Kommunikation zu unterstützen. Dabei sollte insbesondere untersucht werden, wie komplexe Planungssachverhalte verständlich dargestellt werden können.
- Die Kommunikation sollte ergebnisoffen gestaltet sein. Das beinhaltet eine möglichst frühzeitige Einbeziehung und Information der Bürger, solange Ziele noch offen sind und verschiedene Alternativen diskutiert werden können. Entscheidend sei, dass diese verschiedenen Alternativen und Hand-

lungsmöglichkeiten auch im Prozess der Kommunikation generiert werden können.

- Die Landesregierung sollte die Kommunikation mit den Bürgern professionalisieren, in dem sie stärker auf zielgruppenorientierte Kommunikation unter Verwendung der jeweiligen Kommunikationswege (z.B. Nutzung des Internets) setzt.
- Empfohlen wurde, dass die Landesregierung ihre bisherige Kommunikation mittels einer intelligenten Vernetzung innovativer Informationssysteme optimiert. Es bestünde zudem die Notwendigkeit, Angebote für Gruppen zu entwickeln, die bisher nur wenig erreicht wurden.
- Die Landesregierung sollte nach Wegen suchen, den Bürgersinn und bürgerliches Engagement zu stärken und zu unterstützen. Zentrales Instrument hierfür sei die Förderung der kommunikativen Kompetenz der Bürger, z.B. durch das Erlernen entsprechender Inhalte in der Schule. Von besonderer Relevanz ist dabei auch die Förderung des Bürgersinns und der kommunikativen Kompetenz von Jugendlichen und Migranten.

Gesprächsnotizen

1. Kommunikative Anforderungen



Zunächst wurde die Frage diskutiert, welche kommunikativen Anforderungen in bisherigen Planungsverfahren nicht oder zu wenig berücksichtigt wurden, die jedoch für eine nachhaltige Akzeptanz von Großprojekten entscheidend sind.

Hier entfaltete sich bereits zu Beginn der Klausur eine intensive Diskussion des Begriffs der „Akzeptanz“. Nach Meinung der Experten bestünde die Gefahr, dass Kommunikation bei Großprojekten lediglich ein Marketinginstrument zur Auflösung kognitiver Dissonanzen sei – um einen bereits feststehenden Vorschlag durchzusetzen.

Eine solche Rolle von Kommunikation wurde jedoch von allen Experten abgelehnt – auch von jenen, die dem Akzeptanzbegriff als solchem zunächst weniger kritisch gegenübergestanden hatten.

Stattdessen gab es einen Expertenkonsens darüber, dass Kommunikation bei Planungsverfahren, zwingend der Anforderung gerecht werden müsse, von Beginn an als Diskussion über Ziele und Alternativen verstanden zu werden.

Ausgehend von dieser grundsätzlichen Überlegung, wurden weitere kommunikative Anforderungen erarbeitet: Zunächst sei die Verständlichkeit der Kommunikation sicherzustellen.

Ein Mittel, um die Konsequenzen von Großprojekten für Bürger nachvollziehbarer zu machen, könne z.B. sein, die „Alltagsrelevanz“ und die lokale Ebene stärker in den Fokus zu setzen.

Als weiterer zentraler Aspekt wurde Transparenz genannt. Dabei sei Transparenz in sehr vielen Bereichen und Dimensionen wichtig. So sei z.B. von Beginn an eine Transparenz über Motive wichtig, ebenso über die der Planung zugrundeliegenden Informationen und deren Quellen.

Um Kommunikation in Form einer frühzeitigen breiten Diskussion über Ziele und Alternativen realisieren zu können, sei es insbesondere wichtig, eventuelle Hemmschwellen die einer Kommunikation entgegenstehen, abzubauen. So sei den Bürgern zu vermitteln, dass sich auch Nicht-Experten an der Kommunikation beteiligen können. Kommunikation sei als Rede-Gegenrede zu verstehen, die durch klare Regeln strukturiert und durch einen neutralen Moderator organisiert wird.

Kommunikation dürfe nicht den Charakter einer Einweg-Kommunikation haben. So wurde als besonders abschreckendes Beispiel für verfehlte Kommunikation von den Experten „Informationsveranstaltungen oder Ausstellungen im 8. Stock des Rathauses zwischen 14 und 16 Uhr“ genannt.

Transparenz wurde mehrfach als zentrales Anforderungsmerkmal für Kommunikation genannt, weshalb vertieft diskutiert wurde, wie die Forderung nach transparenter Information und Kommunikation bei komplexen und schwer durchschaubaren Planungsverfahren erfüllt werden könnte. Hier schlugen die Experten vor, den Fortschritt des Planungs- und Diskussionsprozesses breit und über verschiedene Medien zu dokumentieren.

Eine wichtige Rolle komme hier auch der intelligenten Vernetzung neuer Informationskanälen (Webseiten, Social Media (Facebook) und

mobile Kommunikationsgeräte (Smart-phone)) zu. Diese böten den planenden Behörden mehrere Möglichkeiten, z.B. um sich frühzeitig ein ungefiltertes Stimmungsbild der Bevölkerung zu verschaffen. Zum anderen bieten sie die Möglichkeit Bürger zu informieren und für Aktionen zu motivieren (z.B. Einladungen zu Vor-Ort-Veranstaltungen via Smart-phone, Web-Videos, Online-Abstimmungen, Online-Sprechstunden, Experten-Chat). Wichtig sei auch eine kontinuierliche Evaluation der Information und Kommunikation im Planungsverfahren.

2. Rahmenbedingungen einer erfolgreichen Kommunikation

Als nächstes wurde diskutiert, wie der Dialog mit betroffenen Bürgerinnen und Bürgern zu organisieren sei, dass sich alle gut und ausreichend zu jedem Zeitpunkt während der Planung und Umsetzung informiert fühlen. Hier – so die Experten – sei von zentraler Bedeutung, dass die Bürger den Organisatoren des Dialogs vertrauten. Dies sei allerdings schwierig, wenn der Organisator mit einer der planenden Einheiten identisch sei, daher sei eine neutrale Instanz als Organisator des Dialogs vorzuziehen.

Der Dialog sollte so organisiert sein, dass individuelle Meinungsbildungsprozesse durch ein abgestimmtes Informations- und Kommunikationsangebot unterstützt werden. Hierzu könnten unterschiedliche Kommunikationskanäle miteinander kombiniert werden.

Kritisch wurde angemerkt, dass bisherige Beteiligungsverfahren wie z.B. „Vor-Ort-Bürgerversammlungen“ wichtige Teile der Bevölkerung (Jugendliche, junge Erwachsene, Migranten) schwer erreichen. Eine entsprechende Verbesserung wäre, wie oben beschrieben, etwa über eine intelligente Vernetzung neuer Informationskanäle zu realisieren.

Um in allen Phasen des Dialogs Transparenz zu gewährleisten, sei es notwendig, die Umsetzung der im Dialog erarbeiteten Empfehlungen und Ziele den Beteiligten und Interessierten zu vermitteln um den Prozess dann gegebenenfalls schrittweise weiter begleiten zu können.

Am Ende eines Dialogs müsse daher eine Evaluation der Ergebnisse stattfinden.

Wichtig sei auch, immer eine klare Trennung zwischen Sach- und Beziehungsfragen durchzusetzen und während des gesamten Dialogs aufrechtzuerhalten.

Darüber hinaus sei auch ein Verwaltungscoaching von besonderer Relevanz. Dieses beinhalte z.B. eine Vermittlung der planenden Verwaltung über Sinns und Zwecks des Dialogs. Zudem sei – in einem längerfristigen Prozess – ein Verfahren zu entwickeln und laufend zu optimieren, um den Diskussionsprozess zwischen Bürgern und der planenden Behörde zu gestalten. Dies impliziere u.a. auch Aspekte wie die Vereinfachung der Verwaltungssprache.

3. Kommunikation und Partizipation

Da die Experten Kommunikation nicht losgelöst von Fragen der Partizipation verstehen, wurde dieser Aspekt explizit aufgegriffen und es wurde darüber diskutiert, wie sich Kommunikation und Partizipation verzahnen ließen. Im Zusammenhang mit dieser Fragestellung wurde vertiefend darauf hingewiesen, dass die Partizipationsmöglichkeit möglichst attraktiv für bisher schwer zu erreichende Zielgruppen gestaltet werden sollte.

Kommunikation und Partizipation seien als sich gegenseitig parallel ergänzende und als permanente Prozesse zu verstehen. Dabei sei zu berücksichtigen, dass durch die Ermöglichung von Partizipation auch die Nachfrage nach Kommunikation steige, der dann entsprechend nachzukommen sei.

Als praktischer Vorschlag für Kommunikation über Partizipation – um eventuelle Hemmschwellen bei den Bürgern zu senken, die der Partizipation entgegenstünden – wurde auf das übliche Verfahren bei der Kommunikation über Parlamentswahlen verwiesen, nämlich dem Versenden von Wahlbenachrichtigungen.

Im Expertenkreis war man sich des Problems bewusst, dass v.a. schwächer gestellte soziale Gruppen vermutlich nur zögerlich die Angebote zur Partizipation wahrnehmen würden. Ob die zu Beginn der Expertenklausur erarbeiteten Punkte der kommunikativen Anforderung Hemmschwellen abbauen und die Partizipationsbereitschaft erhöhen würden, sei leider empirisch bislang unzureichend erforscht. Ebenso bestünde weiterer Forschungsbedarf über intrinsische und extrinsische Anreize zur Beteiligung an partizipativen Verfahren. Betont wurde, dass möglichst schon in der Schule Kompetenzen zur Teilnahme an Diskussionen und Dialogen erlernt und eingeübt werden sollten.

5.3.2 Workshop 2: Verfahren und Techniken zur Rückkopplung von Präferenzen und Werten

Themenfrage: Wie können Präferenzen, Interessen und Werte der betroffenen Parteien und der Bürgerschaft frühzeitig und konstruktiv an die Planer und Entscheidungsträger zurückgekoppelt werden und wie können die darauf bezogenen Reaktionen der Planer und Entscheidungsträger an die Bürgerschaft zurückvermittelt werden?

Teilnehmer: Prof. Dr. Alfons Bora, Dr. Brigitte Dahlbender, Prof. Dr. Hans-Liudger Dienel, Dipl.-Ing. Helma Dirks, Prof. Dr. Oscar Gabriel, Prof. Dr. Bettina Oppermann, Prof. Dr. Thomas Saretzki, Prof. Dr. Walter Schönwandt, Dipl. Volkswirt Reinhard Sellnow, Dr. Michael Wormer.

Moderation: Rainer Kuhn, M.A.

Rapport: Regina Schröter, M.A.

Die Fragestellung innerhalb des Workshops beschäftigte sich in ihrem Kern mit zwei Schwerpunkten: Der erste Schwerpunkt bezog sich auf die Frage wie die Rückkopplung von Präferenzen, Interessen und Werte betroffener Parteien, aber auch der Bürgerschaft konstruktiv an die Planer und Entscheidungsträger herangetragen werden kann. Der zweite Teil der Fragestellung beschäftigte sich im Umkehrschluss mit der Frage, wie die Reaktionen der Planer und Entscheidungsträger an die Bürgerschaft zurückvermittelt werden können.

Generell lassen sich die Vorschläge der Experten in elf Punkte gliedern:

1. Auf Seiten der Beteiligungsprozesse der Bürger lässt sich zunächst feststellen, dass häufig die Probleme die zu Konflikten führen und die mit Hilfe eines Beteiligungsprozesses aufgezeigt und bearbeitet werden sollen am Beginn eines Verfahrens unklar sind. Besonders schwierig erscheinen hier Kontroversen, die zunächst auf divergierende Interessen zurückgeführt werden, tatsächlich aber durch Wertkonflikte, die hinter Interessenlagen der Akteure verborgen sind, hervorgerufen werden. Hier ist es zunächst notwendig, gerade diese Sachverhalte aufzudecken, die Argumente der beteiligten Parteien ernst zu nehmen und in eine zielführende Diskussion zu überführen.
2. Gerade in Bezug auf die unterschiedlichen Positionen die in den Beteiligungsprozess eingebracht werden ist es nach Meinung der Experten weithin von großer Wichtigkeit alle relevanten Akteure einzubinden, auch jene die aus unterschiedlichsten Gründen nicht aktiv am Beteiligungsverfahren teilnehmen. Gründe hierfür können beispielsweise darin liegen, dass bestimmte Positionen nicht organisiert sind. Aber auch eine mangelnde Ausstattung mit Ressourcen kann zu diesem

Umstand führen. Gerade der letzte Punkt kann zu einer Verzerrung der Beteiligung führen, wenn bestimmte Positionen systematisch unterrepräsentiert sind. Dieser Umstand ist auch im Hinblick auf den Grundsatz der Gleichheit problematisch.

3. Grundsätzlich ist festzuhalten, dass es in aktuellen Planungs- und Beteiligungsverfahren, in denen unterschiedliche Gruppen beteiligt sind, sehr schwierig ist alle Gruppen vollständig zufrieden zu stellen.
4. Auf Seiten der Planungsprozesse betonten die Experten die Notwendigkeit, dass in der Planung zunächst nicht nur ein Lösungsvorschlag konzeptualisiert werden sollte. Neben dem angestrebten Lösungsvorschlag sollten sinnvolle Alternativen existieren. Diese Fokussierung ist in aktuellen Verfahren umso problematischer, so dass die Bürgerbeteiligung oft recht spät erfolgt. Der Vorschlag hier beläuft sich darauf, einerseits die Bürger bereits sehr früh im Rahmen von Planungsprozessen zu beteiligen und die Vorschläge konstruktiv in mehreren alternativen Planungsvorschlägen umzusetzen. Ergebnisoffenheit kann insofern als Grundlage der planerischen Tätigkeit verstanden werden. Auch die Ausarbeitung von Policies in den Planungsprozessen sollte die Haltungen der Akteure, die an Beteiligungsprozessen mitwirken, ernst nehmen und diese widerspiegeln.
5. Wichtig im gesamten Prozess, sowohl im Beteiligungsverfahren als auch im Entscheidungsverfahren, aber auch in der Verkopplung beider Verfahren, ist Transparenz. D.h. die Positionen der einzelnen Akteure untereinander müssen sichtbar werden. Genauso wichtig ist aber auch, dass die verhandelbaren Inhalte im Vorfeld des Verfahrens festgelegt wer-

den. Dies ist auch im Hinblick auf die Entscheidungsfindung wichtig, da diese im Grunde wesentliche Argumente des Prozesses in Betracht nehmen sollte. In diesem Zusammenhang wurde von den Experten nochmals die Wichtigkeit der Kopplung zwischen Beteiligungsprozess einerseits und Planungsprozess andererseits betont. Konkret soll hier gezeigt werden, wie die Argumente und Positionen durch die Entscheidungsfindung berücksichtigt werden. Dabei ist schon im Vorfeld des Verfahrens die Verbindlichkeit mit der die Planungs- und Entscheidungsinstanzen auf die Argumentation im Beteiligungsprozess reagieren, zu klären. Ein klares Mandat des Beteiligungsprozesses ist von vornherein unabdingbar.

6. Eine weitere Idee die zur verbesserten Kommunikation führen soll ist die kombinierte Anwendung von Beteiligungsverfahren. Damit würde auch die Möglichkeit gegeben sein, flexibel auf neue Argumente und Problemstellungen die sich im Prozess ergeben zu reagieren. Dies ist aber auch bei der Anwendung nur einer Verfahrensmethode notwendig.
7. Dabei geht es nicht darum, ein Verfahren aus einer Produktpalette zu wählen und dieses möglichst idealtypisch durchzuführen, sondern es geht um eine angemessene partizipative Konzeption. Kommunikationsexperten stellen Partizipationskonzepte als Mischung verschiedener Verfahren, ähnlich wie bei einem Auswahlménü, von Fall zu Fall unterschiedlich zusammen: Was ist das beste Einladungsverfahren? Auf welche Art und Weise sollen in diesem Fall die Experten einbezogen werden? Welches ist hier die beste Möglichkeit der Vermittlung der Ergebnisse gegenüber der Öffentlichkeit usw. Ein solches maßgeschneidertes Konzept kann nur bezo-

gen auf ein präzise beschriebenes Problem entwickelt werden.

8. Wichtig ist ferner, dass Beteiligungsverfahren explizit auch Werte in Betracht nehmen und nicht ausschließlich Interessen.
9. Bürgerbeteiligung soll letztlich nicht als Alternative zu einem repräsentativen Demokratiemodell konzipiert werden, sondern vielmehr als eine sinnvolle Ergänzung wahrgenommen werden. So können durch die Bürgerbeteiligung auch nicht-organisierte Bürger in den Planungsprozess integriert werden.
10. Auch die Mehrheitsabstimmung, die immer auch eine Minderheit als „Verlierer“ des Entscheidungsprozesses dastehen lässt, wurde thematisiert. Als eine Alternative dazu wurde das Modell des „systemischen Konsensierens“ entwickelt, für das sich derzeit Österreichische und Schweizer Kommunen als Entscheidungsmodell interessieren.
11. Eine Herausforderung einer modernen pluralistischen Gesellschaft ist es, nicht nur projektbezogene Bürgerbeteiligung zu integrieren, sondern die Beteiligung auch auf schleichende gesellschaftliche Prozesse auszuweiten. Ein Beispiel hierfür ist das aktuelle Beteiligungsmodell „BürgerForum 2011“ der Bertelsmann-Stiftung, das u.A. Themen wie Demokratie und Beteiligung, familiäre Lebensformen, Demografie oder Solidarität und Gerechtigkeit zur Diskussion stellt.

5.3.3 Workshop 3: Kollektive Gestaltungsmöglichkeiten rechtlicher Rahmenbedingungen politischer Entscheidungen

Themenfrage: Wie müssten die rechtlichen Bedingungen – vor allem bei den Planungsverfahren – modifiziert werden, damit betroffene Parteien oder Bürgerinnen und Bürger frühzeitig und effektiv an der Gestaltung ihrer Umwelt mitwirken können, ohne den Planungsprozess unnötig zu verlängern?

Teilnehmer: Prof. Dr. Hans-Jörg Birk, Prof. Dr. Monika Böhm, Prof. Dr. Martin Burgi, Dr. Thomas Burmeister, Dipl.-Ing. Ilse Erzigkeit, Frau Anke Graf, Prof. Dr. Hermann Hill, Herr Rainer Hummel, Dr. Simone Kontusch, Dr. Michael Pope, Prof. Dr. Eckard Rehbinder, Prof. Dr. Jan Ziekow.

Moderation: Dr. Gisela Wachinger

Rapport: Nadine Brachatzek, M.A.

Zusammenfassung der Expertenempfehlung

- Das geltende Recht bietet schon jetzt viele Möglichkeiten für eine Öffentlichkeitsbeteiligung. Diese sollten genutzt werden.
- Der Gesetzgeber soll darüber nachdenken, ob eine erweiterte – insbesondere eine vorgelagerte – Öffentlichkeitsbeteiligung auch in das Verwaltungsverfahrenrecht aufgenommen werden soll; dabei muss sichergestellt sein, dass noch Planungs-offenheit besteht.

Gesprächsnotizen

1. Funktionen von Beteiligungsverfahren im Planungsrecht

- a) Grundrechtsschutz (betroffene Bürger)
- b) Gewinnung von Informationen von den Bürgern, Legitimation, Akzeptanz (alle Bürger)
- c) Entwicklung von Lösungen

Um den verschiedenen Funktionen der Beteiligung gerecht zu werden, reicht es nicht aus, nur betroffene Bürger zu beteiligen: Alle Bürger sollten Zugang zu dem Verfahren haben. Daher wird vereinbart, im Folgenden von „Öffentlichkeitsbeteiligung“ zu sprechen, um die in dieser Runde zu gestaltenden Verfahren von der Beteiligung betroffener Bürger und Fragen der direkten Mitbestimmung des Volkes im Rahmen der repräsentativen, parlamentarischen Demokratie abzugrenzen. Sowohl öffentliche, als auch private Bauträger sollten ein solches Verfahren durchlaufen.

2. Der Zeitpunkt der Öffentlichkeitsbeteiligung im Planungsverlauf

Die Expertinnen und Experten sind sich einig, dass eine Öffentlichkeitsbeteiligung so früh im Planungsprozess stattfinden muss, dass noch Planungsoffenheit besteht. Ohne einen ausreichend großen Ent-

scheidungsspielraum und ein klares Mandat für die Beteiligten machen Beteiligungsverfahren keinen Sinn. Reine Informationsveranstaltungen sind bei Entscheidungen von größerem öffentlichem Interesse nicht ausreichend. Der größte Spielraum besteht vor der Bedarfplanung, denn dann hat die Öffentlichkeit noch die Möglichkeit, ein Vorhaben auch auf seine Notwendigkeit hin zu hinterfragen und die Ziele der Planung mit zu gestalten. Wenn Bundesvorgaben (auf abstrakter Ebene) dann konkret umgesetzt werden, ist eine grundsätzliche Entscheidung über ein Vorhaben bereits gefallen.

Die sehr frühe Beteiligung würde also eine Änderung des Rechtes auf Bundesebene erfordern. Allerdings wird auch zu Bedenken gegeben, dass es zu diesem Zeitpunkt wenig konkrete Pläne geben kann, die der Öffentlichkeit zur Diskussion vorgelegt werden können. Immerhin könnte man sich in dieser Phase auf die anzustrebenden Ziele und Eckpunkte für die Ausarbeitung von Optionen konzentrieren. Die Expertenrunde einigt sich auf die Empfehlung eines Verfahrensschrittes, der deutlich vor der Antragstellung und außerhalb des Planfeststellungsverfahrens (aber nach der reinen Bedarfplanung) eingeführt werden soll.

3. Sind Gesetzesänderungen für offene Beteiligungsverfahren notwendig?

Die Experten führten aus, dass es auch in der Nutzung der geltenden gesetzlichen Regelungen noch erhebliche Spielräume gibt. Ob zusätzliche rechtliche Änderungen für eine adäquate Form der Beteiligung notwendig seien, wurde kontrovers diskutiert. Es bestand aber Einigkeit darin, dass die derzeitigen Möglichkeiten der fakultativen (informellen) Öffentlichkeitsbeteiligung im Rahmen der bestehenden rechtlichen Regelungen stärker ausgeschöpft werden sollten. Die Frage, ob auch Änderungen im eigentlichen Planfeststellungsverfahren geboten sind, wurde nicht näher diskutiert und blieb daher offen.

Eine Harmonisierung der sehr unübersichtlichen und vielfältigen Gesetzeslage auf verschiedenen Ebenen (EU, Bund, Land) ist anzu-

streben. Im Vergleich zum Immissionsschutzrecht oder Bauplanungsrecht gibt es im Planfeststellungsverfahren keine Abstufung im Maß der Öffentlichkeitsbeteiligung nach Größe oder Art des Vorhabens. Warum im Planfeststellungsverfahren eine Trennung von Betroffenen und der allgemeinen Öffentlichkeit vorgenommen wird, ist kaum nachvollziehbar. Eine Anpassung an das Bauplanungsrecht könnte sinnvoll sein (z.B. stellt der Vorhabenträger in der Bebauungsplanung bereits vor der Antragstellung das Vorhaben vor, hierbei wird dann über die weitere Verfahrensweise entschieden). Darüber hinaus ist eine Konzentration und Zusammenführung der verschiedenen planungsrechtlichen Bestimmungen zu empfehlen. Es ist sehr schwer der Öffentlichkeit zu verdeutlichen, welche Fragen oder Einwände in der Planfeststellung, der Raumordnung und z.B. der Umweltverträglichkeitsprüfung erörtert werden dürfen und welche nicht Gegenstand des jeweiligen Verfahrens sind. Deswegen ist ein integriertes Gesamtverfahren, das in Ablauf, Entscheidungsspielraum und Zuständigkeiten konsistent und transparent gestaltet ist wünschenswert und würde auch zur Vertrauensbildung in der Öffentlichkeit beitragen.

4. Ein konkreter Vorschlag für eine vorgelagerte Öffentlichkeitsbeteiligung

Die Öffentlichkeit erwartet bei Beteiligungsverfahren mehr als nur Informationen oder Erläuterungen zu den Vorhaben. Reine Informationsveranstaltungen sind bei Entscheidungen von größerem öffentlichem Interesse nicht ausreichend. Zum Zeitpunkt der Beteiligungsmaßnahme muss daher auch ein Entscheidungsspielraum vorhanden sein, innerhalb dessen diskutiert werden kann. Daher wird von den Experten und Expertinnen ein vorgelagertes Öffentlichkeitsbeteiligungsverfahren vorgeschlagen, das in das Verwaltungsverfahrensgesetz aufgenommen werden soll. Darin können auch Bezüge zum Raumordnungsverfahren dargestellt werden. Der Ablauf könnte wie folgt aussehen: In einer Eröffnungsveranstaltung wird das Vorhaben durch den Antragsteller vorgestellt. Die erforderlichen Verfahren zur

Prüfung und Genehmigung des Vorhabens und die Prüfungs- und Entscheidungsinhalte (gebundene Entscheidung, Abwägungsentscheidung) werden von dem Leiter der Veranstaltung (einer neutralen Person) vorgestellt. In dieser Eröffnungsveranstaltung wird auch der Verlauf des weiteren Verfahrens erörtert.

Diese Gesetzesänderung kann in der Expertenrunde bisher aufgrund der knappen Zeit nur als Grundidee festgelegt werden. Für die weitere Ausformulierung können Anregungen gegeben werden, die im Folgenden dargestellt sind.

5. Ausgestaltung der vorgelagerten Öffentlichkeitsbeteiligung

a) Leitung des Verfahrens

Die Durchführung des Verfahrens sollte nicht von dem Antragssteller oder dem Entscheidungsträger vorgenommen werden. Eine neutrale Person und/ oder eine neutrale Behörde (nicht die Entscheidungsbehörde) sind als Verfahrensleitung vorzuziehen. Dies kann auch die Anhörungsbehörde sein, wenn diese nicht identisch mit der Entscheidungsbehörde ist. Die Frage nach der Legitimation der verfahrensleitenden Stelle muss geklärt werden.

b) Finanzierung des Verfahrens

Es sollte geprüft werden, unter welchen Umständen der Vorhabensträger an den Kosten für die vorgelagerte Öffentlichkeitsbeteiligung beteiligt werden kann.

c) Ziel des Verfahrens

Das vorgelagerte Beteiligungsverfahren soll zunächst der Informationsgewinnung und der Dokumentation dienen. In der Eröffnungsveranstaltung können sich die Bürger zu der Festlegung des weiteren Verfahrens äußern. Ob (und wenn ja

welche) Entscheidungen in dem vorgelagerten Öffentlichkeitsbeteiligungsverfahren gefällt werden können, muss noch geprüft werden. Wichtig ist, dass es Planungsalternativen gibt, die diskutiert werden können und dass Entscheidungen noch offen sind. Es sollte eine hohe Transparenz aller Informationen und Entscheidungswege bestehen und deutlich zum Ausdruck kommen, dass die Bürger als Gesprächspartner ernst genommen werden und mit ihren Präferenzen, Interessen und Werten einbezogen werden.

d) Gestaltung des Verfahrens

Die Qualität des Verfahrens hat einen hohen Stellenwert. Verschiedene Formate der Beteiligung sind möglich und müssen passend zu dem Vorhaben gestaltet werden. Das „Warum“, „Ob“, „Wo“ und „Wie“ des Planungsvorhabens sollten auf einer Einführungsveranstaltung besprochen werden, in dieser wird auch das weitere Vorgehen erörtert. Ziel ist eine kontinuierliche Begleitung des Vorhabens durch Öffentlichkeitsbeteiligung. Welche Akteure einbezogen werden sollen, sollte ebenfalls geklärt werden. Eine Unterscheidung zwischen privater und öffentlicher Trägerschaft könnte dabei notwendig sein und ggf. muss das Beteiligungsverfahren entsprechend modifiziert werden.

e) Anwendungsbereich für ein solches Verfahren

Eine vorgelagerte Öffentlichkeitsbeteiligung stellt einen großen Aufwand dar, der nicht für alle Vorhaben notwendig ist. Es müssen daher Kriterien für die Abgrenzung gefunden werden. Dies kann entweder das Ausmaß des Öffentlichen Interesses sein oder die Größe des Vorhabens (monetär be-

wertet), oder die Verfahrensart (etwa, ob eine Umweltverträglichkeitsprüfung notwendig ist).

f) Verbindlichkeit, Sanktionen

Für welche Fälle und in welcher Weise eine Verbindlichkeit des Verfahrens hergestellt werden kann und welche Folgen ein unterlassenes oder fehlerhaftes Verfahren zeitigt, bedarf noch der näheren Untersuchung. Entscheidend ist, dass eine geschaffene Informationsgrundlage und Kommunikationskultur in das weitere Verfahren eingebracht und fortgeschrieben werden.

Die Expertinnen und Experten konnten aufgrund der Kürze der Zeit, die der großen Diskussionsrunde zur Verfügung stand, nur diese ersten Orientierungen geben. Die Ausgestaltung der initiierten vorgelegerten Öffentlichkeitsbeteiligung bedarf weiterer Konkretisierung. Insbesondere konnte in der Diskussion nicht abschließend geklärt werden, wie stark der Bürger an den Entscheidungen mit beteiligt wird. Dies muss aber zu Beginn des Verfahrens transparent dargestellt werden und ggf. gesetzlich verankert werden.



6 Stellungnahme Tanja Gönner, Ministerin für Umwelt, Naturschutz und Verkehr des Landes Baden-Württemberg

1. Einleitung
2. Bürgerbeteiligung
3. Bewertung der Ergebnisse
 - a) Offene Diskussion „Beteiligung vor Ort: Was können wir aus positiven Fallbeispielen lernen?“
 - b) Klausur „Information und Kommunikation“
 - c) Klausur „Präferenzen und Werte – strukturelle Rückkoppelung“
 - d) Klausur „Kollektive Gestaltungsmöglichkeiten rechtlicher Rahmenbedingungen politischer Entscheidungen“
4. Schluss

– Es gilt das gesprochene Wort –



1. Einleitung

Sehr geehrter Herr Professor Renn, sehr geehrte Damen und Herren, haben Sie vielen Dank dafür, dass Sie sich heute so engagiert und kompetent des Themas „Bürgerbeteiligung und Akzeptanz öffentlicher Großprojekte“ angenommen haben. Ihre Diskussionsbeiträge und Ihre erarbeiteten Ergebnisse zeigen nicht nur, wie facettenreich und vielschichtig das Thema ist. Deutlich wird auch, wie wichtig gerade bei diesem Thema ist, die möglichen Lösungswege aus verschiedenen Perspektiven, der Politik, der Wissenschaft und der Öffentlichkeit aber natürlich auch der Verwaltung zu erörtern.

Herr Professor Renn hat diese Mehrdimensionalität eben in seiner Zusammenfassung sehr anschaulich dargestellt. Der dabei notwendige Abwägungsprozess muss für die Öffentlichkeit nachvollziehbar und transparent sein. Wir müssen uns fragen, ob dies die derzeit vorhandenen Verfahren – wie z.B. das Planfeststellungsverfahren – alleine leisten können.

Die heutigen Ergebnisse machen auch deutlich, dass es richtig war, dass die Landesregierung unter Ministerpräsident Stefan Mappus der Aufarbeitung dieses Themenkomplexes einen breiten Raum zur Verfügung stellt.

Das Sieben-Punkte-Programm der Landesregierung für die Zeit nach der Faktenschlichtung zu „Stuttgart 21“ vom 1. Dezember 2010 zeigt nicht nur auf, dass wir den dialogorientierten Weg bei der Umsetzung von „Stuttgart 21“ konsequent weiter gehen wollen. Es legt zugleich einen Schwerpunkt auf die Frage, wie eine bessere Bürger- und Öffentlichkeitsbeteiligung in bedeutenden öffentlichen Planungsverfahren durchgeführt werden kann.

So wird die Landesregierung

- eine Initiative auf Bundesebene für eine bessere Öffentlichkeitsbeteiligung im Planungsrecht entwickeln und
- einen Forschungsschwerpunkt „Bürgerbeteiligung und Akzeptanz öffentlicher Großprojekte“ einrichten.

Ich sehe Ihre heute erarbeiteten Beiträge daher als wichtige Grundsteine für die weitere Behandlung dieses Themas in der Politik, der Verwaltung und der Wissenschaft an.

Wir haben darüber hinaus angeregt, in der kommenden Legislaturperiode eine Enquete-Kommission „Moderne repräsentative Demokratie in Baden-Württemberg“ einzurichten. Sie soll – über die Aspekte der Bürgerbeteiligung hinaus – die Diskussion zur Zukunft unserer parlamentarischen Demokratie im Land führen.

2. Bürgerbeteiligung

Die Frage wie viel direkte Beteiligung unsere Demokratie benötigt, stellt sich nicht erst seit „Stuttgart 21“. Sie ist seit Jahrzehnten Gegenstand einer vielfach kontrovers geführten politischen und wissenschaftlichen Diskussion. Thomas Ellwein hat dies schon im Übergang der 70iger zu den 80iger Jahren des 20. Jahrhunderts in seinem fun-

damentalen Werk über das Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland, grundsätzlich beschrieben.

Das Spektrum der Meinungen ist dabei breit. Nicht alles ist machbar, leistbar und zielführend wenn wir – wovon ich ausgehe – am von unserem Grundgesetz vorgegebenen und bewährten System der repräsentativen Demokratie festhalten. Aber es gilt auch: Vieles was vor 40 Jahren noch undenkbar schien ist heute für den Bürger und die Öffentlichkeit möglich. So besteht zum Beispiel gegenüber der öffentlichen Verwaltung ein umfassendes Recht auf Herausgabe von Umweltinformationen jeglicher Art. Natur- und Umweltschutzverbände haben inzwischen verbriefte Beteiligungsrechte.

Art und Ausmaß der Beteiligung der Bürger und Bürgerinnen sowie der Öffentlichkeit wird – genauso wie sich die Werte einer Gesellschaft im Lauf der Jahre wandeln - in einer lebendigen Demokratie immer wieder neu zu diskutieren und an zu passen sein. Dabei wird es stets verschiedene Lösungsvorschläge für eine bessere Beteiligung geben. Auch die Wege zu diesen Lösungen werden vielfältig sein. Soll eine für die Gesellschaft insgesamt tragfähige Lösung erreicht werden – und das ist das Ziel der Landesregierung – dann müssen wir diejenigen, die sich engagiert und kompetent mit diesem Thema auseinandersetzen, sei es in der Politik, der Wissenschaft oder der Öffentlichkeit, an einen Tisch bringen. Dies ist heute sehr gut gelungen.

Ein Tisch – selbst wenn er rund ist – reicht alleine nicht aus, um gute Ergebnisse zu erzielen. Eine erfolgreiche Arbeit wie die Ihre heute setzt den Dialog voraus, die Bereitschaft des Zuhörens, andere Meinungen zu respektieren und mit den eigenen Vorstellungen zu reflektieren. Dies gilt gleichermaßen für alle Beteiligte, die Verwaltung wie für die Vorhabensträger, Experten und die Öffentlichkeit.

Bürgerbeteiligung darf sich daher nicht durch die formale Bereitstellung von Verfahrensregeln erschöpfen. Diese Regeln sind in einem Rechtsstaat notwendige, aber nicht hinreichende Bedingung, um die Legitimität im soziologischen Sinne der nach Abschluss eines Verwal-

tungsverfahrens zu treffenden Entscheidung zu stärken. Hinzu kommt, dass die Art der Partizipationsmöglichkeiten vielfältig sind. Sie reichen von Informationsforen, über Planspiele bis hin zu Mediationsverfahren. Ebenso zahlreich sind die Arten der Projekte und Verwaltungsverfahren. Die Beteiligungsmöglichkeiten sollten für die Projekte maßgeschneidert sein, denn sie müssen auch leistbar sein.

Nach meiner Auffassung führt heute kein Weg mehr daran vorbei die Bürgerbeteiligung bei Großprojekten, insbesondere bei Projekten, bei denen mit Konflikten zu rechnen ist, zu verbessern. Sie haben heute verschiedene Aspekte aufgezeigt, wie dies erfolgen könnte. Es ist aber auch noch einmal deutlich geworden, wie wichtig es ist, dass für derartige Großprojekte die verfahrenstechnische Legitimation nicht ausreicht. Ebenso bedeutsam ist es, dass Akzeptanz für das Verfahren – nicht notwendigerweise für das Ergebnis – entsteht. Sie müssen den Weg bereiten für eine breite Toleranz der erzielten Ergebnisse. Hier spielen Beteiligungsprozesse eine zentrale Rolle.

Welche Erkenntnisse für die künftige Arbeit der Landesregierung nehme ich nun davon mit?

3. Bewertung der Ergebnisse

a) Offenen Diskussion: „Beteiligung vor Ort: Was können wir aus positiven Fallbeispielen lernen?“

Zunächst einmal: Die Impulsvorträge haben gezeigt, dass es Erfolgsfaktoren für eine gelungene Bürgerbeteiligung gibt. Dazu zählen beispielsweise eine konstruktive Einstellung aller, ein klares Mandat und Zeitvorgaben, sowie hohe Transparenz.

Überzeugend finde ich auch, wie es Herr Dr. Keck dargestellt hat, dass Beteiligungsverfahren nur dann Sinn machen, wenn es für die Bürger tatsächlich Gestaltungsmöglichkeiten gibt. An diesem Punkt dürfen aber keine überzogenen Erwartungen geschürt werden. Alle Anregungen und Wünsche müssen fachlichen Kriterien wie Effizienz und Effektivität genügen.

Eine Herausforderung bleibt dabei – wie heute Vormittag schon das Podium aufzeigte – ein Frühwarnsystem zu entwickeln, wann und in welchem Umfang die Öffentlichkeit eingebunden werden soll. Ihre Fallbeispiele haben Eines besonders deutlich gemacht: Elementar wichtig ist, in einem frühen Stadium die Fakten und Gründe, die für das Vorhaben sprechen, mit der betroffenen Öffentlichkeit zu erörtern. Zugleich müssen die jeweiligen Präferenzen, mögliche Risiken und Abhilfemaßnahmen offensiv angesprochen werden.

Diese offene Kommunikationsbereitschaft muss bei allen Beteiligten vorhanden sein: beim Vorhabenträger, beim Bürger und natürlich auch bei der für das Verfahren zuständigen Behörde. Die positiven Fallbeispiele, die heute präsentiert wurden, machen deutlich, welche große Chancen Bürgerbeteiligungsprozesse bieten. Diese wollen wir in Zukunft besser nutzen. Aber dazu muss die Initiative von Seiten der Behörden ausgehen. Eine wichtige Aufgabe wird deshalb darin bestehen, die Behörden dafür zu sensibilisieren, möglichst frühzeitig auf die Öffentlichkeit zuzugehen. Das Beispiel Rheintalbahn wie es von Herrn Dr. Hoffmann dargestellt wurde, zeigt aus meiner Sicht sehr schön auf, wie durch aktive Öffentlichkeitsbeteiligung im Vorfeld des Genehmigungsverfahrens Transparenz und Vertrauen geschaffen werden können.

b) Klausur „Information und Kommunikation“

Konflikte sind oft das Ergebnis mangelhafter Information und Kommunikation. Sie haben uns heute vielfältige Ideen und Anregungen gegeben, wie eine höhere Transparenz und ein besserer Wissenstransfer bei komplexen Planungsvorhaben erreicht werden können.

Zwei Gesichtspunkte der heutigen Diskussionen sind aus meiner Sicht besonders wichtig:

Erstens: Kommunikation darf keine Einbahnstraße sein. Das Verteilen von Broschüren und Faltblättern ist zu wenig. Herr Professor Renn hat heute Vormittag in seinem Vortrag das Beispiel der Partizipationsleiter dargestellt. Auf deren untersten Stufe – der Einweg-

Kommunikation – dürfen wir nicht stehen bleiben. Je nach Verfahren werden wir weitere Stufen erklimmen müssen.

Wir brauchen maßgeschneiderte Informations- und Kommunikationsmittel.

Dabei bieten verschiedene Instrumentarien wie zum Beispiel die Durchführung eines „Bürgerforums“ oder die Einrichtung eines „Bürgertelefons“ zu einem bestimmten Vorhaben eine geeignete Plattform für die Einleitung eines Dialogs. Gefragt ist neben der Fähigkeit, die eigenen Interessen verständlich zu artikulieren, insbesondere die Eigenschaft, aufnahmefähig für die Argumente des jeweils Anderen zu sein.

Ich denke, dies ist ein ganz wesentlicher Aspekt: die Bereitschaft, sich mit konträren Meinungen und Argumenten offen auseinander zu setzen. Diese Fähigkeit muss aus meiner Sicht immer wieder neu gelernt werden.

Zweitens: Es braucht eine Informations- und Kommunikationsstrategie, die nicht versucht, den Bürger „mitzunehmen“, sondern ihn ernst in die Diskussion einbezieht und ihm ermöglicht, selbst mitzugehen und mitzugestalten.

c) Klausur „Präferenzen und Werte – strukturelle Rückkoppelung“

Bei allen unseren Entscheidungen spielen Präferenzen, Werte und Interessen eine entscheidende Rolle. Für einen erfolgreichen Dialog ist es wichtig, dass diese frühzeitig erhoben und konstruktiv an die Planer und Entscheider zurückgekoppelt werden. Sie haben mit viel Kreativität einige Möglichkeiten erarbeitet, wie hier ein besserer Dialog durchgeführt werden kann.

Es wurden dabei auch Verfahren wie „Wertbaum“ und „Bürgerausstellung“ diskutiert. Letztlich geht es darum, Methoden zu entwickeln, mit denen es gelingt, die subjektive Sicht von Menschen und sozialen Gruppen zu erfassen und darzustellen.

Nach meinen bisherigen Erfahrungen sind die bisher genannten Kompetenzen für einen erfolgreichen Dialog allgemein grundlegende Voraussetzungen für den Erfolg einer Verwaltung oder eines Unternehmens. Entsprechend werden viele Verfahren auch heute schon diesen Kriterien gerecht.

Soweit in der Verwaltung diese Kompetenzen nicht ausreichend vorhanden sind oder bereits wegen Personalengpässen scheitern, müssen sie gefördert werden.

Bei all der Bedeutung dieser persönlichen und auch institutionellen Kompetenzen dürfen wir ein Moment nicht aus dem Auge lassen:

Die Verwaltungsverfahren müssen in einer angemessenen Zeit mit einem angemessenen Mitteleinsatz bewältigbar bleiben.

Einmal hat der Antragsteller ein Recht auf Genehmigung seines Vorhabens in absehbarer Zeit, wenn es die Voraussetzungen des jeweiligen Fachrechts erfüllt. Überlange Verfahrensdauern sind aber auch aus volkswirtschaftlichen Gründen nicht zu rechtfertigen. Mehr Kommunikation sollte daher auch durch Transparenz dazu beitragen, Verwaltungsverfahren zu beschleunigen.

Wir müssen zudem berücksichtigen, dass Personal und Finanzmittel der Genehmigungsbehörden sich nicht unbegrenzt ausweiten lassen. Zwar hat das in der Vergangenheit allzu schnell verwendete Schlagwort vom „schlanken Staat“ durch die Finanzkrise – zum Glück – etwas an Zugkraft eingebüßt. Wir werden aber auch weiterhin nicht um hin können, die der Verwaltung für ihre vielfältigen Aufgaben insgesamt zur Verfügung stehenden Mittel effizient einzusetzen.

Klar ist, eine bessere Bürgerbeteiligung gibt es nicht zum Nulltarif. Die Experten haben sehr deutlich gesagt, dass halbherzige Sachen hier nicht weiterhelfen. Zu klären wird daher auch sein, wer die Kosten für die Bürgerbeteiligung zu tragen hat: der Vorhabenträger, die Verwaltung oder ein Dritter?

Bei der Frage, wie die Bürgerbeteiligung verbessert werden kann, dürfen wir nicht nur an starre Verfahren denken, sondern es ist weiterhin ein gewisses Maß an Flexibilität nötig.

Nicht jedes Verfahren erfordert die gleichen Maßnahmen und muss alle Verfahrensebenen durchlaufen. Oder um beim Beispiel der Partizipationsleiter von Herrn Professor Renn zu bleiben: Nicht immer wird es notwendig sein, die obersten Sprossen zu erklimmen. Und nicht immer wird der Verwaltung die Zeit und die Ressourcen zur Verfügung haben, um eine breite Palette an zusätzlichen Beteiligungsverfahren anzubieten.

Bessere Bürgerbeteiligung heißt also nicht, möglichst viele weitere Verfahrensregeln im Hinblick darauf aufzustellen, wie die Kommunikation mit den Betroffenen und der Öffentlichkeit im Einzelnen durchführen ist.

Schließlich liegt es vielfach auch in der Hand und im Interesse des Vorhabenträgers frühzeitig die Öffentlichkeit zu informieren. Diese Selbstverantwortung sollten wir grundsätzlich beibehalten.

„Stuttgart 21“ hat allerdings gezeigt, dass wir uns überlegen müssen, wie wir die Reflektionsfähigkeit von Antragsteller und Genehmigungsbehörde unterstützen können. Die Landesregierung prüft daher, welche Verbesserungen bei den bisher vorhandenen Regelungen im Interesse Aller rechtlich möglich und sachlich geboten sind. Ihre Vorschläge hierzu bringen uns ein gutes Stück weiter.

d) Klausur „Kollektive Gestaltungsmöglichkeiten rechtlicher Rahmenbedingungen politischer Entscheidungen“

In einem Rechtsstaat müssen Entscheidungen in Verwaltungsverfahren auf klaren gesetzlich geregelten Vorgaben fußen. So ist unter anderem festzuhalten, welche Schritte für die Vorbereitung der Entscheidung durchzuführen sind, wann und wie die Öffentlichkeit im Allgemeinen und die Betroffenen im Besonderen in die Entschei-

dungsfindung einzubeziehen sind und schließlich auf welchen Grundlagen die Entscheidung selbst zu treffen ist.

Gerade die hier zusammen gekommenen Experten zum Thema rechtlicher Rahmenbedingungen werden mir bestätigen, dass es heute im Verwaltungsrecht an entsprechenden Regelungen nicht mangelt. Zu nennen sind hierbei beispielhaft

- das Raumordnungsverfahren,
- die Umweltverträglichkeitsprüfung sowie
- das Planfeststellungsverfahren und der dabei durchzuführende Erörterungstermin.

Sie alle dienen letztlich jeweils dazu, die Voraussetzungen für eine gerechte Abwägung zwischen den verschiedenen betroffenen individuellen Rechten und den Gemeinwohlbelangen zu schaffen:

Kurz gesagt: Alle Interessen sollen unter einen Hut gebracht werden, um eine Entscheidung aus einem Guss treffen zu können. Gleichzeitig muss diese Entscheidung auch dem Prinzip der Nachhaltigkeit genügen, d.h. sie muss: ökologisch und sozial ausgewogen sowie wirtschaftlich tragfähig sein – für die heutige und kommende Generationen.

Wer Planfeststellungsverfahren bearbeitet, weiß, dass hierbei nicht leichtfertig eine Entscheidung aus dem Ärmel geschüttelt wird. Die vom Vorhabenträger einzureichenden Unterlagen und Gutachten können oftmals in Meter gemessen werden, Stellungnahmen der beteiligten Träger öffentlicher Belange und Verbände füllen zahlreiche Aktenordner und bei großen Verfahren liegen häufig tausende Einsprüche betroffener Bürger vor. Dies ist alles zu bewerten und von der Genehmigungsbehörde zu einer rechtlich verbindlichen Entscheidung zu verdichten.

Dennoch stellen wir heute fest, dass der Rückhalt in Teilen der Bevölkerung für manche Entscheidungen zu Infrastrukturprojekten nicht mehr vorhanden ist. Ich betone ausdrücklich: Diesen Entschei-

dungen mangelt es nicht an Legalität; manche bezweifeln allerdings inzwischen ihre Legitimität.

Ich möchte daher deutlich machen, dass es der Landesregierung ein besonderes Anliegen war und ist, dass die vom Gemeinwohl geleiteten Entscheidungen ihrer Behörden von allen Beteiligten vielleicht nicht geliebt aber doch nachvollzogen werden können.

Die Zukunftsfähigkeit unseres Landes hängt wesentlich davon ab, dass wir in den Bereichen des Klimaschutzes, des Verkehrs und der Energieversorgung weitere Infrastrukturmaßnahmen angehen. Dafür müssen wir vor Ort auch die Bürger und Bürgerinnen gewinnen.

Die Landesregierung hat erkannt, dass es gerade für große Infrastrukturprojekte neben Transparenz und Offenheit neue Formen der Kommunikation und des Dialogs – im Vorfeld der eigentlichen Zulassungsverfahren – bedarf. Soweit erforderlich, werden wir uns auch für eine entsprechende Änderung des Verfahrensrechts einsetzen.

Die Vorhabenträger brauchen die Sicherheit, dass spätestens mit der endgültigen Bestandskraft von Planfeststellungsbeschlüssen auch mit dem Bau begonnen werden kann. Bürgerforen und Mediation müssen daher, soweit erforderlich, zu einem möglichst frühen Zeitpunkt stattfinden.

Ich bin Ihnen daher dankbar, dass Sie sich im Hinblick auf das derzeitige Planfeststellungsverfahren darüber ausgetauscht haben, wie eine bessere Bürgerbeteiligung auch verfahrensrechtlich verankert werden kann.

Zwei Aspekte waren Ihnen dabei besonders wichtig:

1. Es sollen alle Möglichkeiten, die das geltende Recht jetzt schon für eine Öffentlichkeitsbeteiligung bietet, genutzt werden. Erörterungstermine sollen wahrgenommen werden.
2. Der Gesetzgeber soll prüfen, ob eine erweiterte, insbesondere eine vorgezogene, Öffentlichkeitsbeteiligung in die Verfahren

des Verwaltungsverfahrenrechts mit aufgenommen werden kann; als eine Beteiligung zu einer Zeit, in der noch Planungsoffenheit besteht.

Bedenkenswert ist nach meiner Auffassung dabei, ob es notwendig ist, jeweils in die einzelne Fachgesetzgebung hinein entsprechende Beteiligungsmechanismen zu installieren. Möglicherweise könnte es auch zweckmäßig sein, zunächst im allgemeinen Verwaltungsverfahrenrecht für Projekte, die eine bestimmte Größenordnung haben oder bei denen größere Konflikte zu erwarten sind, vor dem eigentlichen Beginn des Planfeststellungsverfahrens eine Art Vorerörterung zu verankern. Der dabei durchgeführte Dialog könnte dazu genutzt werden, frühzeitig Konfliktklinien zu erkennen, so dass gegebenenfalls noch vor dem Einleiten eines Planfeststellungsverfahrens das beantragte Vorhaben entsprechend planerisch angepasst werden könnte. Bei alledem müssen wir dafür Sorge tragen, dass durch zusätzliche Beteiligungselemente keine wesentlichen Verzögerungen bei der Verfahrensdauer hervorgerufen werden.

4. Schluss

Sehr geehrte Damen und Herren,

Die Ereignisse um „Stuttgart 21“ haben die Frage in den Vordergrund gerückt, wie die Bürger bei der Planung von Großprojekten besser eingebunden werden können. Mit dem „Sieben-Punkte-Programm für die Zeit nach der Faktenschlichtung“ hat die Landesregierung ein konkretes Arbeitspaket geschnürt, um u. a. Optionen für eine effektive Bürgerbeteiligung auszuloten. Dieses Sieben-Punkte-Programm, dessen Bestandteil auch das heutige Gesprächsforum ist, setzen wir nun konsequent um.

Die heute erarbeiteten Vorschläge sind für uns eine wertvolle Grundlage für die nächsten Arbeitsschritte

Wie geht es nun weiter? Was passiert mit Ihren Anregungen und Vorschlägen?

In den nächsten Tagen wird die Landesregierung die Empfehlungen prüfen. Bereits am kommenden Montag wollen wir im Kabinett das Thema „Bürgerbeteiligung“ aufgreifen und dort auch die Ergebnisse des heutigen Tages diskutieren.

Die Ergebnisse werden auch in die Vorbereitung für die Einrichtung eines Forschungsschwerpunkts „Bürgerbeteiligung und Akzeptanz öffentlicher Großprojekte“ einbezogen.

Mit der Präsentation der Ergebnisse im Internet kann das heutige Forum auch der Anstoß für eine breiter angelegte Diskussion in der Öffentlichkeit werden.

Zum Schluss bleibt mir noch, Ihnen im Namen der Landesregierung ganz herzlich für Ihren Einsatz und Ihre kreativen Ideen zu danken. Ich würde mich freuen, wenn Sie noch Zeit für einen gemütlichen Ausklang des Tages bei unserem Empfang haben.

7 Fazit

Prof. Dr. Dr. h.c. Ortwin Renn

Die aktuellen Ereignisse in der Politik überschlagen sich: der Reaktorunfall in Fukushima, der eskalierende Bürgerkrieg in Libyen, die neue Web-inspirierte Bürgerbewegung in den arabischen Staaten und die weiter glimmende Euro-Finanzkrise stellen nur die wichtigsten Stichworte dar, die eindringlich vor Augen führen, dass die Zeit der „Kuscheldemokratie“ mit ihren weltpolitisch irrelevanten, aber von Interessengruppen liebevoll gepflegten Konfliktthemen und künstlichen Aufgeregtheiten ein schroffes Ende gefunden hat.

Mit dem Regierungswechsel in Baden-Württemberg wird zudem deutlich, dass jetzt die Entscheidung um „Stuttgart 21“ in eine neue Phase kommt, in der vor allem das Votum der Bürgerinnen und Bürger gefragt ist, denn das Wahlversprechen, die Frage zum Ausbau der Stuttgarter Bahnhofs zum Thema einer Volksabstimmung zu machen, gilt weiterhin.

In manchen Kommentaren in den Medien und in der Politik ist jetzt allenthalben zu vernehmen: Der Souverän, also das Volk, verlange in Krisenzeiten nach Führungsstärke in der Politik. Lieber eine Basta-Kanzlerin als eine, die es jedem Recht machen will. Lieber einen sofortigen Ausstieg aus der Atomenergie als eine lange gesellschaftliche Debatte über die dann notwendigen Umbaumaßnahmen! Lieber eine schnelle Rückkehr zu der guten alten D-Mark als eine schleichende Entwertung des Euros oder schlimmer noch ein gigantischer Finanzcrash der EU. Lieber jetzt in Libyen Stärke zeigen und den Diktator aus dem Land vertreiben als zwischen allen Stühlen zu lavellieren. Und schließlich: lieber ein halbherziger Kompromiss in Fragen des Stuttgarter Bahnhofs, als sich auf einen zurzeit kaum prognostizierbaren Volksentscheid zu verlassen.

Ist mit den neueren politischen Entwicklungen die Forderung nach mehr Öffentlichkeitsbeteiligung, nach mehr Mitsprache der betroffenen Bevölkerungsgruppen obsolet geworden? War der in allen Parteien zu vernehmende Ruf nach mehr Einbeziehung der Öffentlichkeit ein Ausdruck der uns lieb gewordenen Kuscheldemokratie bzw. dem politischen Wunsch, beim potenziellen Wechselwähler Sympathiepunkte zu sammeln? Kurzum: Sollen wir den Deckel der Beteiligungskiste wieder schließen, bis wir wieder in ruhigeres Fahrwasser geraten?

Führt man sich die Ergebnisse der Fachtagung und der Workshops vor Augen, bietet sich eher der gegenteilige Schluss an: Gerade dann, wenn wir in der Politik mit schmerzhaften Zielkonflikten und mit komplexen und in den Konsequenzen noch unüberschaubaren Entscheidungssituationen zu tun haben, ist die Beteiligung der verschiedenen Öffentlichkeiten noch dringender geboten, als in Situationen, in denen es lediglich um die Einbindung von individuellen Präferenzen für Planungsvorhaben geht. Je verworrener und je unsicherer die Ausgangslage ist, und je weitreichender die Konsequenzen der Entscheidung sind, desto wichtiger ist eine strukturierte und funktional aufeinander abgestimmte Einbindung der pluralen Kräfte unserer Gesellschaft.

Ausgangspunkt der Fachtagung und der darin enthaltenen Workshops waren die Bürgerproteste um „Stuttgart 21“. Auch in diesem Streit ging es um mehr als um die Präferenz, ob man einen oberirdischen oder unterirdischen Bahnhof bevorzugt. Zentrale Konfliktpunkte berührten die Auseinandersetzung um die gerechte Verteilung von öffentlichen Mitteln, die Frage nach einer nachhaltigen Strukturierung der öffentlichen Mobilität und nach den Prioritäten der Verkehrspolitik und vor allem das Problem der Ausgestaltung einer abwägenden und partizipativen Entscheidungskultur. Diese mehrdimensionale Ausgangslage verlangt nach Einbindung der besten verfügbaren Wissensbestände, nach Berücksichtigung der wirtschaftlichen und zivilgesellschaftlichen Interessen, nach einer Abwägungskultur, die gemeinschaftlich geteilte Werte und Überzeugun-

gen reflektiert, sowie nach einem integrativen Entscheidungsverfahren, das diese Elemente in konstruktive Weise zusammenführt.

Auch auf dem Feld der Energiepolitik lässt sich diese Notwendigkeit der Öffentlichkeitsbeteiligung deutlich erkennen. Als Mitglied der Ethikkommission der Bundesregierung „Sichere Energieversorgung“ wurde ich bereits mehrfach gefragt, ob mit einer solchen Kommission nicht das Entscheidungsprinzip der repräsentativen Demokratie außer Kraft gesetzt würde und ob ein nicht legitimierter Club von handverlesenen Persönlichkeiten aus einer begrenzten Zahl gesellschaftlicher Gruppen so weitreichende und komplexe Fragestellungen wie die künftige Energieversorgung beantworten dürfe (und könne). Diese kritische Frage wäre mehr als berechtigt, wenn die Ethikkommission die einzige Instanz sein würde, die als Ratgeber für die künftige Politik gefragt wäre. Daneben soll aber die Reaktorsicherheitskommission die Wissensgrundlagen zum Zeitplan für den inzwischen von allen politischen Parteien vertretenen Ausstieg aus der Kernenergie erarbeiten, die Parteien haben bereits jetzt mit einem parteiübergreifenden Dialog zu dieser Frage begonnen. Hearings mit den direkt betroffenen Gruppen sind fest eingeplant und zusätzlich sind Maßnahmen zur Beteiligung der breiteren Öffentlichkeit ange laufen. Auch hier geht es, wie bei „Stuttgart 21“, um die konstruktive Integration von Wissen, Interessen, Werten und Präferenzen in einer pluralen Gesellschaft.

- Mit der Reaktorsicherheitskommission wird systematisch Wissen gesammelt und ausgewertet,
- mit der Ethikkommission wird stellvertretend für eine breite Repräsentanz gesellschaftlicher Strömungen eine den gemeinsamen Grundwerten angemessene Beurteilung der faktischen Ausgangslage und eine abgewogene Bewertung der verschiedenen Handlungsalternativen vorgenommen,
- mit den Hearings werden die direkt betroffenen Gruppen und deren Interessen einbezogen und schließlich werden

- mit den diversen Formaten der Öffentlichkeitsbeteiligung (Bürgerkonferenzen, Bürgerforen, etc.) die Präferenzen der betroffenen Bürgerinnen und Bürger im Hinblick auf zum Teil schmerzliche Zielkonflikte, was künftige Energiepreise und Maßnahmen zur Effizienzsteigerung anbetrifft, diskursiv erhoben.

Am Ende wird es aber das Parlament sein, das diese verschiedenen Informations- und Bewertungsgrundlagen auswertet und daraus einen demokratisch legitimierten Beschluss ableitet. Das Parlament ist und bleibt hier die entscheidende Instanz der Normgebung in unserer demokratischen Grundordnung.

Ob diese Integration der verschiedenen pluralen Informations- und Bewertungsangebote in der Energiepolitik oder auch bei „Stuttgart 21“ gelingen wird, ist offen. Dass etwas notwendig ist, bedeutet jedoch nicht, dass es auch gelingt. Auf der Fachtagung mit ihren vier Workshops wurde eine Reihe von Anregungen erarbeitet, unter welchen Bedingungen Beteiligung am besten gelingen kann. An dieser Stelle sei es mit erlaubt, nur einige wenige zentrale Punkte herauszugreifen, die sich als konstitutiv für die Zukunftsaussichten der Öffentlichkeitsbeteiligung herausgestellt haben:

- Einbezug der Interessengruppen und der Öffentlichkeit bereits in der Zielfindungsphase: Je komplexer und unsicherer sich die Ausgangssituation darstellt, um so wichtiger ist es, einen Konsens bei der Frage, was man erreichen will und wozu dies dienen soll, herzustellen. Es kann nicht darum gehen, dass man die Bürgerinnen und Bürger lediglich entscheiden lässt, ob man das Atomkraftwerk mit Efeu oder wildem Wein bewachsen lässt, sondern es geht darum, wie wir im Zielkonflikt zwischen Wirtschaftlichkeit, Umweltverträglichkeit, Klimaschutz und Versorgungssicherheit einen ethisch akzeptablen und sozial verträglichen Weg finden

können, unsere Bedürfnisse nach Energiedienstleistungen zu befriedigen. Dieses Postulat der frühzeitigen Beteiligung gilt vor allem für Planungsvorhaben, wo das geltende Recht erst Beteiligung vorsieht, wenn sowohl Ziel als auch die Optionen, um dieses Ziel zu erreichen, feststehen. Die im Planfeststellungsverfahren festgelegte Anhörung muss nicht geändert werden, sie bietet viele Möglichkeiten der Bürgerbeteiligung, wenn sie ausgeschöpft wird. Zusätzlich soll aber analog zum Baurecht ein vorgelagertes Beteiligungsverfahren eingeführt werden, zu einem Zeitpunkt, an dem noch Planungsoffenheit besteht. Die frühzeitige Einbindung ist essentiell für das Gelingen von Beteiligung, wobei die bestehende Rechtslage wesentlich mehr frühzeitige Beteiligung erlaubt, als derzeit praktiziert wird.

- Weiter Spielraum für die Beteiligung: Die Festlegung, wie groß der Spielraum für die Beteiligung der Bürger an der Entscheidung ist, bestimmt weitgehend das Gelingen von Beteiligungsverfahren. Wenn nicht von Anfang an klar kommuniziert wird, an welchen Entscheidungen die Bürger unmittelbar beteiligt sind, gerät auch eine frühzeitige Beteiligung, etwa bei der Bedarfsplanung, zur Alibiveranstaltung und es droht ein Vertrauensverlust. Daher muss die Empfehlung für die Einführung eines frühzeitigen Beteiligungsverfahrens mit der Festlegung eines möglichst breiten und gleichzeitig rechtlich und politisch realisierbaren Entscheidungsspielraumes sowie einer Einigung über den weiteren Verfahrensablauf kombiniert werden. Außerdem müssen diese Rahmenbedingungen allen Beteiligten transparent kommuniziert werden.

- Einbezug der Interessengruppen und der Öffentlichkeit durch ein strukturiertes Verfahren von aufeinander abgestimmte Verfahrensschritte: Aufgrund der Pluralität der Gesellschaft und ihrer funktionalen Ausdifferenzierung ist es wenig erfolgversprechend, mit einem Beteiligungsverfahren alles „erschlagen“ zu wollen. Auch der oft geforderte Volksentscheid ist kein Allheilmittel der Partizipation. Es kann unter bestimmten Umständen (etwa bei gleich gut begründbaren Alternativen) am Ende einer Kette von vorgelagerten Beteiligungsverfahren stehen. Zentral ist, dass bei politisch weitreichenden Entscheidungen das beste Sachwissen, gerechte und faire Vorschläge zur Behandlung konfligierender Interessen, eine den Grundwerten angemessene Abwägung der Vor- und Nachteile und mehrere, den betroffenen Bürgerinnen und Bürgern zumutbare und akzeptable Lösungsvorschläge einbezogen werden. Aus diesem Grunde müssen Verfahren der Wissensbereitstellung, des Interessenausgleichs, der fairen und wertgerechten Abwägung und der Präferenzermittlung kombiniert werden. Dazu steht in der Fachliteratur eine Vielfalt von geeigneten Formaten der Beteiligung zur Verfügung. Die im politischen Raum so beliebte Anhörung ist dabei nur eine (und oft nicht einmal besonders effektive) Form der Beteiligung.
- Vorrang der Transparenz vor Vertraulichkeit und Abgeschlossenheit: Je komplexer die Beteiligungsstruktur desto verwirrender ist der Entscheidungsprozess für diejenigen, die nicht direkt an dem Verfahren beteiligt sind. Ein Höchstmaß an Transparenz wäre erreicht, wenn die Bevölkerung die Kanzlerin in einem TV-Container Tag und Nacht beim Regieren beobachten könnte. Das bedeutet: Je mehr Formen

der Beteiligung in den Prozess der Entscheidungsfindung einbezogen werden, desto größer ist die Gefahr der Intransparenz. Umso wichtiger ist es deshalb, die verschiedenen Formate der Beteiligung so weit wie möglich öffentlich zu machen. Die Internet Übertragungen der Schlichtungsgespräche um „Stuttgart 21“ (und auch der hier dokumentierten Fachtagung) können viel dazu beitragen, dass sich jeder über das Verfahren und den gerade stattfindenden Verfahrensabschnitt informieren kann. Die hohen Zuschauer- und Zuhörerzahlen bei „Stuttgart 21“ sind ein wichtiger Beleg dafür, wie wichtig Transparenz für die Bürgerinnen und Bürger ist. Dadurch dass man Zeuge des Beteiligungsverfahrens sein kann, ist es wesentlich leichter, die Konsequenzen einer Entscheidung mit zu tragen. Bedenken, dass man nur unter Ausschluss der Öffentlichkeit wahrheitsgemäß und offen miteinander verhandeln könne, sind meist wenig begründet und zeugen mehr von einer Angst vor dem Öffnungsprozess als von empirischer Evidenz. Gerade aus dem angelsächsischen Raum ist gut dokumentiert, dass prinzipiell offene Verhandlungen die Wahrscheinlichkeit von „Fenster- oder Balkonreden“ nicht erhöhen und die Ernsthaftigkeit von Verhandlungen nicht infrage stellen. Allerdings kann es durchaus sinnvoll sein, dass man bestimmte Zeitfenster für geschlossene Gespräche und Verhandlungen vorsieht. Das wird von allen akzeptiert, wenn diese Ausnahmen öffentlich begründet werden.

- Notwendigkeit der begleitenden Kommunikation: Die schon zum Stereotyp gewandelte Formel „es handele sich nicht um Politik-, sondern um Kommunikationsversagen“ greift zu kurz. Keine noch so gute Verpackung kann ein schlechtes Po-

litikprodukt im besseren Licht erscheinen lassen. Im Gegenteil: ein schlechtes Produkt in einer tollen Verpackung verärgerert noch mehr, als wenn man ehrlich zugibt: Besser geht es halt nicht. Die offene Debatte über Zielkonflikte, negative Auswirkungen oder verbleibenden Unsicherheiten ist zwar anfangs unangenehmer für die Politik, aber schafft auf Dauer Glaubwürdigkeit und Verlässlichkeit. Dies gilt auch für Beteiligung: Kommunikation ist kein Ersatz für Beteiligung, sondern eine notwendige und zielführende Begleitung. Da nicht alle Personen gleichzeitig beteiligt sein können, ist vor allem eine ansprechende Kommunikation über die Verfahren und die Einbindung pluraler Interessen und Werte entscheidend für den Erfolg des politischen Entscheidungsfindungsprozesses.

- Professionalisierung der Prozesssteuerung und -begleitung: Es ist selbstverständlich, dass niemand einem Amateur zutrauen würde, die Statik einer Brücke zu beurteilen oder die Erfolgsaussichten einer Operation abzuschätzen. Bei Beteiligungsverfahren ist das offenbar anders: Es gibt immer Experten, die es besser wissen: Eine Gruppe moderieren kann ja wohl jeder oder jede.

Sieht man sich einmal im Ausland um, dann fällt auf, dass etwa in den USA hochspezialisierte Dienstleister entstanden sind, die unter dem Thema „Alternate Dispute Resolution“ oder dem Begriff „Facilitation“ professionelle Begleitung und Steuerung partizipativer Prozesse anbieten. Inzwischen gibt es einen umfangreichen Wissensstand darüber, wie Beteiligungsverfahren zu strukturieren und zu kombinieren sind, wie man diese am besten anleitet, steuert und moderiert und wie man mit auftretenden Konflikten am besten umgehen

kann. Solche Dienstleister gibt es auch in Deutschland, die Nachfrage nach ihnen ist aber bescheiden. Das liegt auch darin begründet, da selbst bei milliardenschweren Projekten eine Prozesssteuerung der Beteiligung, die viele Millionen sparen kann, hierzulande nichts kosten darf. In den USA ist es üblich, dass 1 Prozent des Gesamtwertes einer Maßnahme für Prozesssteuerung ausgegeben wird. Das würde für „Stuttgart 21“ je nach Kostenschätzung 40 bis 60 Millionen Euro bedeuten! Selbst wenn es nur ein Promille wäre, könnte man dafür in Deutschland kaum eine Finanzierung bekommen. Dabei zeigen die Evaluationen in den USA, dass diese Investition in der Regel zu größeren Kostenersparnissen durch Vermeidung von aufwändigen Gerichtsverfahren und auch zu einer Beschleunigung des Prozesses (und gerade nicht zu Zeitverzögerungen) führt. Dies ist nicht eins zu eins auf Deutschland zu übertragen, da vor allem die Kosten für ein Gerichtsverfahren hier wesentlich niedriger ausfallen als in den USA, aber zum Nulltarif ist professionelle Prozessbetreuung nicht zu haben. Und die Investitionen in professionelle Prozesssteuerung lohnen sich auch hier.

- Notwendigkeit einer praxisorientierten Partizipationsforschung: Trotz des zweifelsohne fundierten Wissensstandes über Partizipationsverfahren und ihrer Wirkungen ist vor allem die praktische Umsetzung von Verfahrenskombinationen ein weitgehend unerforschtes Gebiet. Die Sozialwissenschaften in Deutschland haben international einen ausgezeichneten Ruf, wenn es um die theoretische Analyse und normative Begründung von partizipativen Elementen in der repräsentativen Demokratie geht. Sobald aber die konkrete Umsetzung im Rahmen von Planungskontexten oder anderer Politikfel-

der angesprochen wird, fehlt es vor allem an der empirischen Erforschung der Gelingensbedingungen verschiedener Modelle und Kombinationen. Die Ankündigung der Landesregierung, eine eigene Forschungsstelle für Öffentlichkeitsbeteiligung und Partizipation einzurichten, ist von daher nur begrüßenswert. Es bleibt zu hoffen, dass die neue Landesregierung diese Ankündigung auch in die Tat umsetzt, denn die Notwendigkeit einer praxisorientierten Forschung ist unabhängig davon, wer im Land die Regierung bildet. Es wäre ein Dienst an der ganzen Republik.

Die entscheidende Voraussetzung für den Erfolg von Bürgerbeteiligung ist aber die Bereitschaft der Politiker und der Verwaltungsfachleute, die Formen der Beteiligung nicht als lästige Pflichtübung sondern als Hilfsstellung ihrer Arbeit und als Bereicherung der repräsentativen Demokratie anzusehen. In einem 2008 herausgegebenen Gutachten der US-amerikanischen Akademie der Wissenschaften zu Beteiligungsverfahren in Umwelt- und Gesundheitsfragen wurde auf der Basis von Metaanalysen der vorliegenden Evaluationen die zentrale Erkenntnis gewonnen, dass der Erfolg von Beteiligung am stärksten davon abhängt, welche Erwartungen die Initiatoren damit verbinden. Waren diese positiv und ergebnisoffen, kam es meist zu einem erfolgreichen Abschluss der Beteiligungsmaßnahmen. Waren die Initiatoren jedoch skeptisch oder sogar negativ eingestellt, wirkte sich dies direkt auf die Motivation und Kompromissbereitschaft der mitwirkenden Personen auf. In zwei Drittel der untersuchten Fälle führte dies zu Abbruch oder einem wenig zufriedenstellenden Ergebnis. Es ist also nicht sinnvoll, Beteiligung zu verordnen, sondern es gilt vielmehr alle Beteiligte davon zu überzeugen, dass in einer komplexen und pluralen Welt diese Form der Entscheidungshilfe die politisch verfasste Ordnung und Kultur beleben und bereichern kann. Welche Schritte dazu notwendig und sinnvoll sind, wurden in dem hier dokumentierten Fachgespräch mit seinen vier Workshops ausführlich erörtert. Auch wenn noch viele Wissenslücken über die Gelingensbe-

dingungen von Beteiligungsverfahren bestehen, darf dies keine Entschuldigung sein, mit der Umsetzung von Beteiligungsverfahren zu warten. Mit dem Wissen, das wir bereits heute haben, können wir zuversichtlich sein, dass unser Gemeinwesen – und damit wir alle – aus einer strukturierten, ergebnisoffenen und professionell gestalteten Beteiligungskultur in Deutschland Vorteile ziehen wird. Es gibt kein besseres Rezept gegen Politikverdrossenheit.

8 Experten

Teilnehmer der Podiumsdiskussion

Dr. Michael Wormer	IFOK Mitglied der Geschäftsleitung
Prof. Dr. Bettina Oppermann	Universität Hannover Freiraumpolitik und Planungskommunikation
Herr Hans Elmar König	Deutsche Akademie Leopoldina Leiter Abteilung Politikberatung
Herr Werner Hoffmann	Regierungspräsidium Freiburg Leiter der Abteilung Wirtschaft, Raumordnung, Bau-, Denkmal- und Gesundheitswesen

Workshop 1: Information und Kommunikation

Prof. Dr. Frank Brettschneider	Universität Hohenheim Kommunikationswissenschaften
Prof. Dr. Helmut Jungermann	TU Berlin Kognitive Psychologie, Risikokommunikation
Herr Hans Elmar König	Deutsche Akademie Leopoldina Leiter Abteilung Politikberatung
Dipl.-Fortswirtin Angela Lüchtrath	Universität Freiburg, Institut für Forts- und Umweltpolitik
Prof. Dr. Hans-Peter Peters	Forschungszentrum Jülich Medienwissenschaftler
Dr. Deziderio Sonje	Dr. Sonje Webconsult GmbH Unterneh- mensberatung für Online Kommunikation Management Consulting
Prof. Dr. Nico Stehr	Zeppelin University gGmbH Karl Mannheim Chair for Cultural Studies

Workshop 2: Verfahren und Techniken zur Rückkopplung von Präferenzen und Werten

Prof. Dr. Alfons Bora	Universität Bielefeld Soziologe und Jurist
Dr. Brigitte Dahlbender	BUND Baden-Württemberg Biologin, Landesvorsitzende des BUND Baden-Württemberg
Prof. Dr. Hans-Liudger Dienel	Nexus Beratungsinstitut TU Berlin Technikhistoriker
Dipl.-Ing. Helma Dirks	Prognos AG Berlin Marktfeldleiterin im Bereich Planung und Dialog
Prof. Dr. Oscar Gabriel	Universität Stuttgart Politikwissenschaftler
Prof. Dr. Bettina Oppermann	Universität Hannover Freiraumpolitik und Planungskommunikation
Prof. Dr. Thomas Saretzki	Leuphana Universität Lüneburg Politikwissenschaftler
Prof. Dr. Walter Schönwandt	Universität Stuttgart Leiter Institut für Grundlagen der Planung
Dipl. Volkswirt Reinhard Sellnow	Kommunikation, Moderation und Mediation Mediator
Dr. Michael Wormer	IFOK Mitglied der Geschäftsleitung

Workshop 3: Formale und informelle Optionen zur aktiven Mitwirkung von Gruppen Individuen bei der Gestaltung von politischen Entscheidungen

Prof. Dr. Hans-Jörg Birk	Eisenmann Wahle Birk Rechtsanwalt, Fachanwalt für Verwaltungsrecht, Vorsitzender des Beirates Verwaltungsverfahrenrecht
Prof. Dr. Monika Böhm	Institut für Öffentliches Recht, Universität Marburg Landesanwältin beim Hessischen Staatsgerichtshof, Professur für Staats- und Verwaltungsrecht
Prof. Dr. Martin Burgi	Forschungsstelle für Verwaltungsrechtsmodernisierung und Vergaberecht (FVV), Universität Bochum Professor für Deutsches und Europäisches Öffentliches Recht
Dr. Thomas Burmeister	Bender Harrer Krevet Rechtsanwalt, Fachanwalt für Verwaltungsrecht, Partner
Dipl.-Ing. Ilse Erzigkeit	Mediation planen + bauen Mediatorin, Dipl. Ing. Stadtplanung
Frau Anke Graf	Innenministerium Baden-Württemberg Referentin Zentralstelle
Prof. Dr. Hermann Hill	Deutsche Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer Lehrstuhl für Verwaltungswissenschaften und Öffentliches Recht
Herr Rainer Hummel	Ehemaliger Direktor der Abteilung Wirtschaft, Raumordnung, Bau-, Denkmal- und Gesundheitswesen am Regierungspräsidium Tübingen

Dr. Simone Kontusch	Innenministerium Baden-Württemberg
Dr. Michael Pope	Staatsministerium Baden-Württemberg Leitender Ministerialrat, Leiter des Referats Innenpolitik und Verkehr und Stellv. Leiter der Abteilung I
Prof. Dr. Eckard Rehbinder	Goethe-Universität Frankfurt Emeritierter Professor für Wirtschaftsrecht, Umweltrecht und Rechtsvergleichung an der Universität Frankfurt am Main; ehemaliger Vorsitzender des SRU
Prof. Dr. Jan Ziekow	Deutsche Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer Professor für Öffentliches Recht, insbesondere allgemeines und besonderes Verwaltungsrecht

9 Dialogik – Mitwirkende

Sophia Alcántara, B.A.

Dipl. Geogr. Ludger Benighaus

Nadine Brachatzek, M.A.

Nikolai Drews

Dr. Marion Dreyer

Jörg Hilpert, M.A.

Dr. Wilfried Konrad

Rainer Kuhn, M.A.

Dr. Birgit Mack

Prof. Dr. Dr. h.c. Ortwin Renn

Dr. Uwe Pfenning

Viola Schetula, M.A.

Regina Schröter, M.A.

Piet Sellke, M.A.

Dipl.-Ing. (FH) Karolin Tampe-Mai

Dipl. Geogr. Frank Ulmer

Dr. Gisela Wachinger

Magdalena Wallkamm, B.A.

Sandra Wassermann, M.A.

www.dialogik-expert.de



10 Anhang

10.1 Presseerklärung des Staatsministeriums

PRESEMITTEILUNG

Nr. 80/2011

1. März 2011



Bundesratsinitiative zur Stärkung der Öffentlichkeitsbeteiligung bei Großvorhaben

Ministerpräsident Stefan Mappus und Innenminister Heribert Rech: Wir wollen frühe Kommunikation und Transparenz durch offene Bürgerbeteiligung

Umsetzung von Empfehlungen einer Expertenanhörung zur Bürgerbeteiligung bei Planungsprozessen

Die Landesregierung bringt im Bundesrat eine EntschlieÙung mit dem Ziel ein, die Öffentlichkeit bei Großprojekten schon im Vorfeld stärker zu beteiligen und auch im Verfahren selbst vollständige Transparenz zu garantieren. „Mit der Initiative setzen wir in die Tat um, was wir unter anderen im Sieben-Punkte-Programm der Landesregierung für die Zeit nach der Faktenschlichtung unter Leitung von Dr. Heiner Geißler bereits vorgesehen haben“, sagten Ministerpräsident Stefan Mappus und Innenminister Heribert Rech am Dienstag, 1. März 2011, in Stuttgart.

Mit der Initiative der Landesregierung wolle man erreichen, dass zur Stärkung der Beteiligung der Öffentlichkeit bei Großprojekten in das Verwaltungsverfahrensgesetz eine Regelung zur „Vorerörterung im Vorfeld von Planfeststellungsverfahren“ aufgenommen werde. Map-pus: „Die Landesregierung steht zu Stuttgart 21, weil es mit breiter Mehrheit entschieden und rechtlich abgesichert ist und weil eine hochleistungsfähige Infrastruktur für unser exportabhängiges Land ein entscheidender Erfolgsfaktor im Standortwettbewerb ist. Klar ist aber, dass sich die Kommunikation derartiger Großprojekte verbessern muss und die Bürger frühzeitig und umfassend einbezogen werden müssen. Allen politisch Verantwortlichen in Bund und Ländern sollten deshalb ein starkes Interesse daran haben, große Infrastrukturprojekte wie Kraftwerke, bedeutende Verkehrsachsen oder Stromtrassen im frühen Dialog mit den Betroffenen zu diskutieren, weil es hier um die Zukunftsfähigkeit und den Wohlstand des ganzen Landes und seiner Bevölkerung geht. Dabei müsse auch in den Genehmigungsverfahren selbst mehr als bisher volle Transparenz gewährleistet werden“. Deshalb sehe er gute Chance für die Initiative im Bundesrat.

Gerade Stuttgart 21 habe verdeutlicht, so der Innenminister, dass für den Erfolg eines Planungsprozesses die Resonanz der Öffentlichkeit und der Betroffenen von entscheidender Bedeutung sei. „Es hat sich gezeigt, dass die bisherige Ausgestaltung von Planungs- und Verwaltungsverfahren an Grenzen stößt. Die Bürger wollen rechtzeitig und umfassend informiert werden und ihre Meinung bereits dann einbringen können, wenn die Planung noch nicht endgültig feststeht und es da und dort noch Alternativen geben könnte“, sagte Rech. Deshalb sei eine frühzeitige Beteiligung der Öffentlichkeit und nicht nur der unmittelbar Betroffenen noch vor dem eigentlichen Planfeststellungsverfahren sinnvoll und notwendig.

Dies habe auch die Expertentagung „Bürgerbeteiligung und Akzeptanz öffentlicher Großprojekte – Lehren aus der Vergangenheit, Lernen für die Zukunft“ unter Leitung von Prof. Dr. Dr. h.c. Ortwin Renn im Stuttgarter Linden-Museum in der vergangenen Woche

gezeigt. Dort sei man sich einig gewesen, dass das bestehende rechtliche Verfahren seinen Zweck gut erfülle, dass jedoch die Bürger in einem viel früheren Stadium einbezogen werden müssten. Rech: „Je früher diese Beteiligung erfolgt und je offener dabei auch noch über grundsätzliche Planungsalternativen diskutiert werden kann, umso eher ist ein konstruktiver Dialog und ein befriedendes Ergebnis möglich. Der Bürger muss nachvollziehen können, was geschieht, wem es nützt und was auf ihn zukommt.“ Das A und O dabei sei auch eine verständliche Sprache, die Heiner Geißler bei der öffentlichen Schlichtung zu Recht bei den Experten immer angemahnt habe.

„Die Landesregierung nimmt den Vorschlag der Experten auf und wirbt dafür, eine gesetzliche Regelung zu einer vorgelagerten Öffentlichkeitsbeteiligung – die sogenannte Vorerörterung – in die Verwaltungsverfahrensgesetze des Bundes und der Länder im Vorfeld von Planfeststellungsverfahren aufzunehmen“, erklärten Mappus und Rech. Damit sollen der Gleichklang in Bund und Ländern hergestellt und Standortnachteile etwa bei einem Alleingang Baden-Württembergs vermieden werden. Laut Rech wird die Vorerörterung für solche Projekte (raumbedeutsame Vorhaben oder Vorhaben mit überörtlicher Bedeutung) vorgeschlagen, bei denen zu erwarten sei, dass sie erheblich widerstreitende öffentliche und private Belange berühren und eine große Zahl von Einwendungen gegen sie erhoben werde. Rech: „Zur Durchführung eines solchen Vorerörterungsverfahrens, ist ein Antrag des Vorhabenträgers nötig. Bei Vorhaben der öffentlichen Hand und bei Vorhaben von Trägern, an denen die öffentliche Hand mehrheitlich beteiligt ist, ist ein Antrag verzichtbar. Die Entscheidung über die Durchführung der Erörterung trifft die Planfeststellungsbehörde.“

Die Planfeststellungsbehörde bestimme auch eine unabhängige Stelle, die die Vorerörterung leite und die bestimmte Voraussetzungen zur Sicherstellung ihrer Unabhängigkeit erfüllen müsse, so der Innenminister. Termin und Durchführung müssten auch in den elektronischen Medien bekanntgegeben werden. Die Erörterung selbst müsse öffentlich sein. Nach Abschluss der Vorerörterung werde die unab-

hängige Stelle einen Bericht verfassen und könne eine Stellungnahme abgeben. Der Bericht müsse in das anschließende Planfeststellungsverfahren einbezogen werden. Bei Planänderungen könne die Vorerörterung auch wiederholt werden. Ein solches Verfahren sei „genau der richtige Weg, um bereits in der Anfangsphase von Großvorhaben die Voraussetzungen für die später notwendige Unterstützung und Akzeptanz zu schaffen und eigene Ansätze und Ideen der beteiligten Dialogpartner aufzugreifen“, unterstrichen Mappus und Rech.

10.2 Evaluation der Veranstaltung durch die Teilnehmerinnen und Teilnehmer

10.2.1 Organisation

Mit Hilfe eines vorbereiteten Evaluationsbogens den alle Teilnehmer erhielten wurde die Zufriedenheit mit der Verpflegung, die Eignung der Veranstaltungsräume, die Vorinformation zur Veranstaltung mittels Flyer sowie die Einschätzung zum Veranstaltungsablauf aus Sicht der Teilnehmerinnen und Teilnehmer erhoben.

Hinsichtlich der Verpflegung (vgl. Tabelle 1) und der Eignung der Räume (vgl. Tabelle 2: Räumlichkeiten) im Lindenmuseum ergeben sich mit 88 bis 97 Prozent für die Antwortkategorien „sehr gut“ und „gut“ (52 und 47 Prozent) sehr hohe Zufriedenheitswerte bei zugleich marginalen Anteilen von ambivalenten Einschätzungen. Negative Einschätzungen sind für diese beiden Organisationsbereiche nicht vorzufinden. Die Mittelwerte sind mit Kennwerten von 1.50 (Verpflegung) und 1.64 (Räumlichkeiten) entsprechend hoch (vgl. Tabelle 5).

	Häufigkeit	Prozent	Gültige Prozente	Kumulierte Prozente
sehr gut	22	52,4	52,4	52,4
gut	19	45,2	45,2	97,6
teils-teils	1	2,4	2,4	100,0
Gesamt	42	100,0	100,0	

Tabelle 1: Verpflegung

	Häufigkeit	Prozent	Gültige Prozente	Kumulierte Prozente
Gültig	sehr gut	20	47,6	47,6
	gut	17	40,5	88,1
	teils-teils	5	11,9	100,0
	Gesamt	42	100,0	100,0

Tabelle 2: Räumlichkeiten

Etwas verändert sind die Einschätzungen für den Einladungsflyer (1.98) (vgl. Tabelle 3) und die Ablaufplanung (2.14) (vgl. Tabelle 4), die Mittelwerte fallen deutlich schlechter aus (vgl. Tabelle 5). Ebenso sind die Anteile sehr guter Einschätzungen deutlich vermindert (26 bis 28 Prozent). Hingegen sind die Anteile ambivalenter Beurteilungen deutlich höher und vereinzelt finden sich negative Einschätzungen. Die offenen Aussagen zur Veranstaltungskritik lassen vier Gründe für die schlechteren Bewertungen erkennen:

- a) das dichte Veranstaltungsprogramm,
- b) die als langatmig empfundene Podiumsdiskussion,
- c) die nicht für andere Teilnehmerinnen und Teilnehmer offenen Expertenklausuren sowie
- d) die letztlich als zu gering empfundene Beteiligung der Besucherinnen und Besucher.

	Häufigkeit	Prozent	Gültige Prozente	Kumulierte Prozente
Gültig	sehr gut	12	28,6	28,6
	gut	20	47,6	76,2
	teils-teils	9	21,4	97,6
	schlecht	1	2,4	100,0
	Gesamt	42	100,0	100,0

Tabelle 3: Einladungsflyer

	Häufigkeit	Prozent	Gültige Prozente	Kumulierte Prozente
Gültig	sehr gut	11	26,2	26,2
	gut	18	42,9	69,0
	teils-teils	10	23,8	92,9
	schlecht	2	4,8	97,6
	sehr schlecht	1	2,4	100,0
	Gesamt	42	100,0	100,0

Tabelle 4: Ablaufplanung

	Mittelwert	Gültige N
Räumlichkeiten	1,64	42
Verpflegung	1,50	42
Einladungsflyer	1,98	42
Ablaufplanung	2,14	42
Gesamtbewertung	1,98	41

Tabelle 5: Mittelwertvergleich Organisation

10.2.2 Informationsangebote und Veranstaltungsstil

Die einführenden Vorträge, die Berichte aus den Expertenklausuren und die Impulsreferate waren als Informationsangebote für die Diskussion aller Teilnehmerinnen und Teilnehmer gedacht. Die Einschätzungen fallen qualitativ wie quantitativ sehr unterschiedlich aus. Über jeden Zweifel erhaben sind die positiven Bewertungen des Einführungsvortrages (83 Prozent sehr gute Bewertungen, Mittelwert 1.19) (vgl. Tabelle 6 und Tabelle 13) und der Zusammenfassung (58%

sehr gute Bewertungen, Mittelwert 1.47) (vgl. Tabelle 7 und Tabelle 13), wiederum ohne negative Beurteilungen. Im Wider- und Wettstreit der Statements der Vertreter der Landesregierung wird der Vortrag von Ministerin Gönner (Mittelwert 2.08, 26 Prozent sehr guter Bewertungen) (vgl. Tabelle 9 und Tabelle 13) als etwas vorteilhafter angesehen als der eher juristisch gehaltene Vortrag von Minister Rech (Mittelwert 2.19, 12 Prozent sehr guter Bewertungen) (vgl. Tabelle 8 und Tabelle 13). Auch hier finden sich kaum negative Einschätzungen, wohl aber bedeutsame Anteile ambivalenter Urteile (jeweils 27 bis 28 Prozent).

	Häufigkeit	Prozent	Gültige Prozente	Kumulierte Prozente
Gültig	sehr gut	35	83,3	83,3
	gut	6	14,3	97,6
	teils-teils	1	2,4	100,0
	Gesamt	42	100,0	100,0

Tabelle 6: Einführungsvortrag Herr Prof. Dr. Dr. h.c. Ortwin Renn

	Häufigkeit	Prozent	Gültige Prozente	Kumulierte Prozente
Gültig	sehr gut	23	54,8	57,5
	gut	15	35,7	95,0
	teils-teils	2	4,8	100,0
	Gesamt	40	95,2	100,0
Fehlend	0	2	4,8	
	Gesamt	42	100,0	

Tabelle 7: Zusammenfassung Herr Prof. Dr. Dr. h.c. Ortwin Renn

	Häufigkeit	Prozent	Gültige Prozente	Kumulierte Prozente
Gültig	sehr gut	5	11,9	11,9
	gut	25	59,5	71,4
	teils-teils	11	26,2	97,6
	schlecht	1	2,4	100,0
	Gesamt	42	100,0	100,0

Tabelle 8: Eröffnungsvortrag Herr Minister Heribert Rech

	Häufigkeit	Prozent	Gültige Prozente	Kumulierte Prozente
Gültig	sehr gut	10	23,8	25,6
	gut	17	40,5	69,2
	teils-teils	11	26,2	97,4
	schlecht	1	2,4	100,0
	Gesamt	39	92,9	100,0
Gesamt Fehlend	0	3	7,1	
		42	100,0	

Tabelle 9: Abschlussstatement Frau Ministerin Tanja Gönner

Die drei Impulsreferate wurden gemeinsam bewertet (vgl. Tabelle 10), was nur von wenigen Teilnehmerinnen und Teilnehmer kritisch angesehen wurde, weil sie deren Präsentation als sehr unterschiedlich ansahen. Der Mittelwert von 2.27 lässt die insgesamt gute Bewertung dieser Veranstaltungsphase erkennen (vgl. Tabelle 13). Der Anteil sehr guter Einschätzungen liegt bei ca. 18 Prozent, der Anteil am-

bivalenter Einschätzungen bei immerhin gut 30 Prozent. Negative Urteile sind auch hier eher marginal (n= 2).

	Häufigkeit	Prozent	Gültige Prozente	Kumulierte Prozente
Gültig	sehr gut	6	14,3	18,2
	gut	15	35,7	63,6
	teils-teils	10	23,8	93,9
	schlecht	1	2,4	97,0
	sehr schlecht	1	2,4	100,0
	Gesamt	33	78,6	100,0
Gesamt Fehlend	0	9	21,4	
		42	100,0	

Tabelle 10: Impulsreferate

Die Podiumsdiskussion fand hingegen leider nicht in Gänze den erhofften Anklang. Die ebenfalls komplexe Aufgabe die verschiedenen Expertinnen und Experten in eine wechselseitige und interaktive wie auch provokative Interaktion zu verwickeln bewerteten 13 Prozent der Teilnehmerinnen und Teilnehmern als gut gelungen. Diesem Anteil stehen jedoch ca. 43 Prozent unentschiedener Urteile gegenüber und immerhin ca. 41 Prozent verhalten negativer Einschätzungen. In den offenen Fragen wurde vor allem die Länge bemängelt und der geringe Disput zwischen den verschiedenen Expertinnen und Experten.

	Häufigkeit	Prozent	Gültige Prozente	Kumulierte Prozente
Gültig	sehr gut	1	2,4	2,6
	gut	5	11,9	15,4
	teils-teils	17	40,5	59,0
	schlecht	14	33,3	94,9
	sehr schlecht	2	4,8	100,0
	Gesamt	39	92,9	100,0
Gesamt Fehlend	0	3	7,1	
		42	100,0	

Tabelle 11: Podiumsdiskussion

Die komplexe Aufgabe der Berichte aus den Arbeitsgruppen wurde ebenfalls durchaus mit Erfolg gemeistert. Der Mittelwert liegt bei 2,49, mit etwa 51 Prozent guter Bewertungen und ca. 42 Prozent ambivalenter Urteile (vgl. Tabelle 12 und Tabelle 13).

		Häufigkeit	Prozent	Gültige Prozente	Kumulierte Prozente
Gültig	sehr gut	1	2,4	2,4	2,4
	gut	21	50,0	51,2	53,7
	teils-teils	17	40,5	41,5	95,1
	schlecht	2	4,8	4,9	100,0
	Gesamt	41	97,6	100,0	
Gesamt	Fehlend	1	2,4		
		42	100,0		

Tabelle 12: Berichte der Rapporteurs

In einer ersten zusammenfassenden Bewertung lässt sich aussagen, dass die wissenschaftliche Einführung in das komplexe Themenfeld sehr gelungen ist und auch die Beteiligung der Politik sich als richtig erwies und gewissermaßen ihr Publikum fand. Die Impulsreferate leisteten einen kleinen weiteren zusätzlichen Beitrag zum Informationsniveau und brachten vor allen Beteiligungsmöglichkeiten für das Publikum ein. Die Podiumsdiskussion erwies sich im nach hinein als etwas kontraproduktiv. Die Berichte der Rapporteurs ergänzten die Informationsangebote durch die Mitteilungen zu den Expertenklaturen, litten aber unter dem Vorbehalt mancher Teilnehmerinnen und Teilnehmer, dass sie hierzu keinen Zugang hatten.

	Mittelwert	Gültige N
Eröffnungsvortrag Rech	2,19	42
Einführungsvortrag Renn	1,19	42
Podiumsdiskussion	3,28	39
Impulsreferate	2,27	33
Berichte Rapparteure	2,49	41
Zusammenfassung Renn	1,47	40
Abschlussstatement	2,08	39

Tabelle 13: Mittelwertvergleich Informationsangebote und Veranstaltungsstil

10.2.3 Inhaltliche Effekte

Den wichtigsten Teil der Veranstaltungsevaluation bilden die Angaben zu den inhaltlichen Effekten bei den Teilnehmerinnen und Teilnehmer, verbunden mit der Beurteilung des wissenschaftlichen Moderationsstils. Hierunter lassen sich die Neutralität der Darstellung (Mittelwert 1.98) (vgl. Tabelle 14 und Tabelle 20), die Darstellung des aktuellen Forschungsstandes (Mittelwert 2.12) (vgl. Tabelle 15 und Tabelle 20) sowie die aktive Beteiligung des Publikums (Mittelwert 2.8) fassen (vgl. Tabelle 16 und Tabelle 20). Die teilweise negativen Bewertungen beim letztgenannten Punkt (ca. 19 Prozent bei ca. 34 Prozent positiven und ca. 46 Prozent unentschiedener Urteile) lassen erkennen, dass das thematische Spagat bei einer Partizipationsveranstaltung genügen Partizipation der Teilnehmerinnen und Teilnehmer zu erreichen, nicht in Gänze als gelungen angesehen werden kann. Es ist zu vermuten, dass die positiven Urteile zudem überwiegend von Teilnehmerinnen und Teilnehmer der Expertenklausuren stammen, weil viele aus diesem Personenkreis bis zum Ende der Veranstaltung ausharrten.

Positiv fällt hingegen die Einschätzung vieler Teilnehmerinnen und Teilnehmer (ca. 62 Prozent) aus, durch die Veranstaltung neue Informationen erhalten zu haben (vgl. Tabelle 17). Dies gilt auch für die Ansprache kritischer Aspekte aus der Sicht der Teilnehmerinnen und Teilnehmer (52 Prozent sehen dies für sich als zutreffend) (vgl. Tabelle 18) und weitere 57 Prozent meinen, dass aus der Veranstaltung heraus durchaus überzeugende Empfehlungen erarbeitet werden konnten (Mittelwert 2.43) (vgl. Tabelle 19 und Tabelle 20). Für alle diese Einschätzungen finden sich aber auch hohe Anteile ambivalenter Einschätzungen und jeweils ca. 9 bis 10 Prozent negativer Urteile.

	Häufigkeit	Prozent	Gültige Prozente	Kumulierte Prozente
Gültig	trifft vollkommen zu	12	28,6	29,3
	trifft weitgehend zu	19	45,2	75,6
	teils-teils	9	21,4	97,6
	trifft eher nicht zu	1	2,4	100,0
	Gesamt	41	97,6	100,0
Gesamt Fehlend	0	1	2,4	
		42	100,0	

Tabelle 14: Neutrale Darstellung

	Häufigkeit	Prozent	Gültige Prozente	Kumulierte Prozente
Gültig	trifft vollkom- men zu	9	21,4	22,5
	trifft weitge- hend zu	21	50,0	75,0
	teils-teils	6	14,3	90,0
	trifft eher nicht zu	4	9,5	100,0
	Gesamt	40	95,2	100,0
Gesamt Fehlend	0	2	4,8	
		42	100,0	

Tabelle 15: Darstellung des aktuellen Forschungsstands

	Häufigkeit	Prozent	Gültige Prozente	Kumulierte Prozente
Gültig	trifft vollkom- men zu	5	11,9	12,2
	trifft weitge- hend zu	9	21,4	34,1
	teils-teils	19	45,2	80,5
	trifft eher nicht zu	5	11,9	92,7
	trifft überhaupt nicht zu	3	7,1	7,3
Gesamt	Gesamt	41	97,6	100,0
	0	1	2,4	
		42	100,0	

Tabelle 16: Aktive Beteiligung des Publikums

	Häufigkeit	Prozent	Gültige Prozente	Kumulierte Prozente
Gültig	trifft vollkom- men zu	10	23,8	23,8
	trifft weitgehend zu	16	38,1	61,9
	teils-teils	12	28,6	90,5
	trifft eher nicht zu	3	7,1	97,6
	trifft überhaupt nicht zu	1	2,4	100,0
	Gesamt	42	100,0	100,0

Tabelle 17: Neue Informationen erhalten

	Häufigkeit	Prozent	Gültige Prozente	Kumulierte Prozente
Gültig	trifft vollkom- men zu	8	19,0	19,0
	trifft weitgehend zu	14	33,3	52,4
	teils-teils	16	38,1	90,5
	trifft eher nicht zu	4	9,5	100,0
	Gesamt	42	100,0	100,0

Tabelle 18: Kritische Aspekte angesprochen

	Häufigkeit	Prozent	Gültige Prozente	Kumulierte Prozente
Gültig	trifft vollkom- men zu	5	11,9	11,9
	trifft weitgehend zu	19	45,2	57,1
	teils-teils	14	33,3	90,5
	trifft eher nicht zu	3	7,1	97,6
	trifft überhaupt nicht zu	1	2,4	100,0
	Gesamt	42	100,0	100,0

Tabelle 19: Überzeugende Empfehlungen erarbeitet

	Mittelwert	Gültige N
neue Informationen erhalten	2,26	42
aktuellen Forschungsstand dargestellt	2,12	40
neutrale Darstellung	1,98	41
aktive Beteiligung Publikum	2,80	41
kritische Aspekte angesprochen	2,38	42
überzeugende Empfehlungen erarbeitet	2,43	42

Tabelle 20: Mittelwertvergleich inhaltliche Effekte

10.2.4 Gesamtbewertung

Wie vergaben die Teilnehmerinnen und Teilnehmer im gesamten ihre Beurteilungen? Ca. 47 Prozent der Veranstaltungsteilnehmerinnen und Teilnehmer vergaben keine negativen Bewertungen (vgl. Tabelle 21). In acht Fällen wurde eine negative Bewertung, in sieben Fällen jeweils zwei negative Einschätzungen abgegeben. Insgesamt werden von keiner Teilnehmerinnen und keinem Teilnehmer mehr als fünf von 17 möglichen negativen Antwortkategorien gewählt. Es gab somit niemanden, der die Veranstaltung als überwiegend misslungen eingeschätzt hat, wohl aber viele, die sie als überwiegend positiv beurteilten (ca. 65 Prozent). Es ist erfreulich und spricht für das Publikum, dass sehr differenziert beurteilt wurde.

Die bilanzierende Gesamtbewertung der Teilnehmerinnen und Teilnehmer fällt positiv aus: zu 18 Prozent sehr guter Bewertungen gesellt sich ein Anteil von ca. 68 Prozent guter Urteile und ca. 14 Prozent ambivalenter Beurteilungen.

Die maßgeblichen Faktoren für die Gesamtbewertung sind (bei methodischen Vorbehalten der geringen Fallzahl, bei einer einfachen linearen und anschließenden schrittweisen Regression) folgende (vgl. Tabelle 22):

- Im positiven wirken sich vor allem der Einführungsvortrag (.118), neue Informationen erhalten zu haben (.119), die neutrale Darstellung (.194), die Raumwahl (.431) und die Ablaufplanung (.970!) aus. Damit sind alle unterschiedenen Effektbereiche (Inhalte für Teilnehmer, Veranstaltungsstil, Organisation und Informationsangebote) präsent und somit die Veranstaltung ganzheitlich gelungen.

- Negative Einflüsse hatten vor allem die geringen Beteiligungsmöglichkeiten (-.395) und die Podiumsdiskussion (-.156).²

Die schrittweise Regression bestätigt den ganzheitlichen Erfolg: Ein Modell mit den drei Variablen Ablaufplanung (.667), Räumlichkeiten (.487) und Einführungsvortrag (.250) leistet eine gute Erklärung und beinhaltet die positiven wie negativen Effekte der anderen, zuvor beschriebenen Variablen (Partialbindung). So sind in der Ablaufplanung die negativen Effekte der Podiumsdiskussion und der geringen Beteiligung gebunden.

	Häufigkeit	Prozent	Gültige Prozente	Kumulierte Prozente
Gültig	sehr gut	7	16,7	17,1
	gut	28	66,7	85,4
	teils-teils	6	14,3	100,0
	Gesamt	41	97,6	100,0
Fehlend	0	1	2,4	
	Gesamt	42	100,0	

Tabelle 21: Gesamtbewertung

² Das r^2 liegt bei .90, ist allerdings der geringen Fallzahl bei gleichzeitig hoher Anzahl einbezogener Variablen geschuldet.

Koeffizienten^a

Modell	Nicht standardisierte Koeffizienten		Standardisierte Koeffizienten	T	Sig.
	Regressionskoeffizient B	Standardfehler	Beta		
1 (Konstante)	-,132	1,212		-,109	,916
Eröffnungsvortrag	,045	,211	,038	,211	,839
Rech					
Einführungsvortrag	,247	,518	,182	,476	,648
Renn					
Podiumsdiskussion	-,126	,253	-,156	-,495	,636
Impulsreferate	-,007	,383	-,008	-,017	,987
Berichte	,137	,432	,118	,316	,761
Rapporteure					
Zusammenfassung	-,031	,268	-,023	-,116	,911
Renn					
Abschlussstatement	,031	,154	,038	,204	,844
neue Informationen erhalten	,112	,413	,181	,272	,794
aktuellen Forschungsstand dargestellt	-,048	,270	-,059	-,178	,864

neutrale Darstellung	,166	,191	,194	,871	,413
aktive Beteiligung Publikum	-,216	,213	-,395	-1,012	,345
kritische Aspekte angesprochen	,006	,171	,009	,036	,972
überzeugende Empfehlungen erarbeitet	,096	,405	,124	,238	,818
Räumlichkeiten	,451	,243	,431	1,856	,106
Verpflegung	-,279	,248	-,209	-1,124	,298
Einladungsflyer	-,040	,242	-,047	-,167	,872
Ablaufplanung	,613	,296	,970	2,072	,077

a. Abhängige Variable: Gesamtbewertung; Regression aller Vars auf Gesamturteil

Tabelle 22: Regressionen