

***Evaluation der 3. Phase
des Bürgerbeteiligungsverfahrens
in der Region Nordschwarzwald***

Endbericht: Kurzfassung

V.Vorwerk* • E. Kämper**

Nr. 79 / April 1997

Arbeitsbericht

ISBN 3-932013-00-x

ISSN 0945-9553

* Dipl.-Chem., Dipl.-Soz. Volker Vorwerk • Universität Bielefeld • Institut für Wissenschafts- und Technikforschung

** Dipl.-Soz. Eckard Kämper • Universität Bielefeld • Institut für Wissenschafts- und Technikforschung

***Akademie für Technikfolgenabschätzung
in Baden-Württemberg***

Industriestr. 5, 70565 Stuttgart
Tel.: 0711/9063 - 0, Fax: 0711/9063 - 299

Die *Akademie für Technikfolgenabschätzung in Baden-Württemberg* gibt in loser Folge ausgewählte Zwischen- und Abschlußberichte von durchgeführten Forschungsprojekten als *Arbeitsberichte der Akademie* heraus. Diese Reihe hat das Ziel, der jeweils interessierten Fachöffentlichkeit und dem breiten Publikum Gelegenheit zu kritischer Würdigung und Begleitung der Arbeit der Akademie zu geben. Anregungen und Kommentare zu den publizierten Arbeiten sind deshalb jederzeit willkommen. Durch die Umwandlung ins PDF-Format verschieben sich Seitenzahlen. Die gedruckte Fassung ist die maßgebliche Zitierfassung.

Inhaltsverzeichnis

1 Einleitung	1
2 Theorie	3
2.1 Die interne Verfahrenskonzeption und der Akademieansatz	3
2.2 Operationalisierung des Diskursmodells für eine Evaluation	6
2.3 Externer Bezug des Verfahrens	9
2.4 Hypothesen	10
2.5 Zusammenfassung und Ausblick	13
3 Methoden	14
3.1 Fragebögen	14
3.2 Interviews	16
3.3 Beobachtungen	16
3.4 Dokumentenanalyse	17
4 Ergebnisse	19
4.1 Fragebogenerhebung	19
4.1.1 Allgemeine Beurteilung des Verfahrens, des Anlagenbaus und der Eignung des Heimatortes als Standort	20
4.1.2 Bürgerforen: Funktion, Aufgaben und Gründe der Teilnahme	22
4.1.3 Einschätzung verfahrensrelevanter Organisationen	24
4.1.4 Politische Beteiligung und demographische Daten	26
4.1.5 Die Bewertung des Verfahrens durch die Teilnehmer/innen (Fragebogen II) .	28
4.1.6 Zusammenfassung der Fragebogenergebnisse	31
4.2 Beobachtungen	32
4.2.1 Die Plenarveranstaltung im Januar	32
4.2.2 Bürgerforen	33
4.2.3 Exkurs: Ein Vergleich zwischen dem Herangehen des Ingenieurbüros und des Bürgerforums	40
4.2.4 Die Delegiertenkonferenz: ‘Heiße’ und ‘Kalte’ kommen zusammen	45
4.2.5 Die 6. und letzte Sitzung: Rückblick und Ergänzungen	46
4.2.6 Die Abschlußveranstaltung im Juli	47
4.2.7 Die Sichtweise der Moderator/innen	49
4.2.8 Die Reaktion der Gemeinden potentieller Standorte	51
4.2.8.1 Die direkte Information der Gemeinderäte	51
4.2.8.2 Schriftliche Stellungnahmen der Gemeinden	54

Abbildungen und Tabellen

Abb. 1: Die gewählte Vorgehensweise zur Standortfindung halte ich für: (Frage 1.1)	28
Abb. 2: Ich halte den Bau dieser Anlage (BMA, MVA) für: (Frage 3.2)	28
Abb. 3: Mein Heimatort ist im Prinzip als Standort für eine solche Anlage geeignet	28
Abb. 4: Funktion der Bürgerforen (Fragen: 1.2-1.6)	30
Abb. 5: Die Bürgerforen sollen die Aufgabe haben (Fragen 1.7-1.12)	30
Abb. 6: Ich nehme an den Bürgerforen teil (Fragen 1.14-1.19)	30
Abb. 7: Einschätzung wichtiger Organisationen (Fragen 2 und 4)	32
Abb. 8: Teilnahme an politischen Beteiligungsformen (Frage 6, Fragebogen I)	37
Abb. 9: Verteilung der Befragten auf die Gruppen (Frage 3.1)	37
Abb. 10: Verteilung der Befragten nach Geschlecht (Frage 7.1)	37
Abb. 11: Verteilung der Befragten nach Alter (Frage 7.2)	37
Abb. 12: Wahlverhalten bei Landtagswahl vom 24.3.96 (Fragebogen III)	37
Abb. 13: Einschätzung der Bürgerforen durch die Teilnehmer/innen (Fragebogen II)	40
Abb. 14: Wertbaum Bürgerforum 6	42
Abb. 15: Wertbaum des Ingenieurbüros (eigene Darstellung)	42
Tab. 1: Evaluationsmatrix für praxisorientierte Diskurse	8
Tab. 2: Übersicht der Methoden und Erhebungszeitpunkte	14
Tab. 3: Zeitpunkte der Beobachtungen und Fragebogenausgabe	18
Tab. 4: Übersicht der schriftlichen Antworten zu: 'Lob und Tadel am Verfahren'	30
Tab. 5: Übersicht der einzelnen Bewertungskriterien von Bürgerforum 6	39
Tab. 6: Vergleich der Bewertungskategorien von Bürgerforum 6 und dem Ingenieurbüro . .	43
Tab. 7: Übersicht der einzelnen Bewertungskriterien des Ingenieurbüros	44
Tab. 8: Einschätzungen zum Verfahren in den Moderatorenberichten	50
Tab. 9: Übersicht zu den Stellungnahmen der nördlichen Standortgemeinden	56
Tab. 10: Übersicht zu den Stellungnahmen der südlichen Standortgemeinden	57

Abkürzungen

AG	-	Arbeitsgruppe
BMA	-	biologisch-mechanisch Anlage
BAB	-	Bundesautobahn
FDS	-	Kreis Freudenstadt
GE	-	Gewerbegebiet
gepl.	-	geplant
GI	-	Industriegebiet
HKW	-	Heizkraftwerk
JVA	-	Justizvollzugsanstalt
KrW/AbfG	-	Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz
LSG	-	Landschaftsschutzgebiet
MBA	-	mechanisch-biologische Anlage
MVA	-	Müllverbrennungsanlage
NSG	-	Naturschutzgebiet
P.A.N.	-	Gesellschaft zur Planung der Restabfallbehandlung der Region Nordschwarzwald
PF	-	Pforzheim
ROV	-	Raumordnungsverfahren
TAB	-	thermische Abfallbehandlung
TASi	-	Technische Anleitung Siedlungsabfall
TOP	-	Tagesordnungspunkt
μ	-	Mittelwert
'	-	Minuten

1 Einleitung

Seit März 1994 begleitete das Institut für Wissenschafts- und Technikforschung (IWT) der Universität Bielefeld ein nicht nur für Deutschland neuartiges Beteiligungsverfahren in der Region Nordschwarzwald, in dem es für vier Gebietskörperschaften um die Entwicklung eines neuen Abfallwirtschaftskonzeptes ging. Im Auftrag der Akademie für Technikfolgenabschätzung in Baden-Württemberg (AfTA; im weiteren Akademie genannt) untersuchten wir das Verfahren und seine Wirkungsweise in der Region über Interviews, Beobachtungen und Fragebögen. Den Hintergrund für das Beteiligungsverfahren bildete die Absicht der Region Nordschwarzwald, ab dem Jahre 2005 den Restabfall thermisch und/oder biologisch-mechanisch zu behandeln. Als wichtige Randbedingungen für die Entstehung des Verfahrens erwiesen sich (Vorwerk/Kämper 1996: 9ff.):

- eine bedeutende anstehende kommunale Entscheidung als Kristallisationspunkt (Bau einer Restabfallbehandlungsanlage),
- die Antizipation von Konflikten durch Politik und Verwaltung,
- die Bereitschaft der Entscheidungsträger, sich gegenüber der Öffentlichkeit zu öffnen,
- die Ergebnisoffenheit des Beteiligungsverfahrens und der kommunalen Entscheidung.

In einem Verfahren, das sehr stark mit Elementen der in den USA verbreiteten Mediation arbeitete, hatten zunächst Interessengruppen der Region eine Prognose der Restabfallmenge für das Jahr 2005 abgegeben. In einer zweiten Phase erstellten diese Gruppen eine Empfehlung für die politisch umstrittene Frage der Behandlungstechnik.¹ Der dritte, hier behandelte Verfahrensabschnitt in Form von Bürgerforen war an das Konzept der Planungszellen von Peter Dienel angelehnt.² Bis Mai 1995 erarbeiteten etwa 200 zufällig ausgewählte Bürger/innen in 10 Gruppen konsensuell Standortempfehlungen für eine thermische und zwei biologisch-mechanische Anlagen. Das gesamte Beteiligungsverfahren wurde von der Akademie in Kooperation mit der regionalen Planungsgesellschaft der vier Kreise (P.A.N.) durchgeführt. Nach der Empfehlung der P.A.N. im Sommer 1996 an die Kreistage der Kreise Calw, Freudenstadt und Enzkreis sowie an den Rat der Stadt Pforzheim werden diese 1997 eine Entscheidung fällen.

In dieser Kurzfassung (ausführlicher Vorwerk/Kämper 1997) wird die 3. Phase des Verfahrens, die Standortsuche mittels Bürgerforen, behandelt. Im theoretischen Teil

¹ Zur Evaluation dieser Phasen Vorwerk/Kämper 1996, Kämper/Vorwerk 1996. Außerdem gibt es einige weitere Arbeiten, die sich näher mit dem Nordschwarzwälder Beteiligungsverfahren auseinandersetzen: Langer 1996, Schrimpf 1996, Roch 1996, Renn/Oppermann 1995, Vorwerk 1995 sowie eine umfangreiche Dokumentation der Akademie (1994a, b; 1995a; 1996a, b), die dort bestellt werden kann.

² Bürgerforen (Wienhöfer 1996) entsprechen im Kern den Planungszellen (Dienel 1992).

(**Kapitel 2**) werden einige Leitfragen vorgestellt, die sich im wesentlichen um zwei Perspektiven ranken. Die Innenperspektive des Verfahrens deckt sich mit der Darstellung der Konzeption der Akademie mit ihren zentralen Leitmotiven Fairneß und Kompetenz. Die Außenperspektive fragt nach der Einbindung des Verfahrens und der erarbeiteten Empfehlungen in den politischen Entscheidungsprozeß,

Nach einer Darstellung der Methoden in **Kapitel 3** werden im vierten Kapitel die empirischen Ergebnisse unserer Begleitforschung vorgestellt. Dabei fallen aus darstellungstechnischen Gründen Präsentation und Interpretation teilweise zusammen.

Der Ergebnisteil beginnt in **Kapitel 4.1** mit der Darstellung dreier Fragebogenerhebungen, die zu Beginn und gegen Ende mit den Teilnehmer/innen der Bürgerforen durchgeführt wurden. Mit den nahezu identischen Fragebögen I und III werden die durchschnittlichen Einschätzungen der Teilnehmer/innen zum Beteiligungsverfahren, zum Bau der Restabfallbehandlungsanlagen und zu zentralen Akteuren im Verfahren erfaßt. In der zweiten Befragung konnten die Bürger/innen u.a. Verbesserungsvorschläge formulieren.

In **Kapitel 4.2** werden unsere Beobachtungen zusammengefaßt, wobei der Schwerpunkt auf der Arbeit der Bürgerforen liegt. Ein Vergleich zwischen dem Wertesystem der Bürger/innen und des Ingenieurbüros beendet die Darstellung der Standortbewertung. Es folgen zusammenfassende Beschreibungen der zentralen und problematischen Veranstaltungen 'Delegiertenkonferenz' und 'Abschlußveranstaltung im Juli'. Die anschließende Skizzierung der Sichtweise der Moderator/inn/en und der Reaktionen der Gemeinden ermöglichen es, die Bürgerforen aus einem anderen Blickwinkel zu betrachten.

Die Darstellung der Interviewergebnisse in **Kapitel 4.3** beendet den empirischen Teil. Hier werden besonders die externen Beurteilungen des Verfahrens durch Vertreter/innen aus Verwaltung und Politik erfaßt. Deutlich wird dabei, daß alle Befragten ein positives Bild vom Verfahren hatten und eine Wirkung auf die politisch-administrative Entscheidung unterstellten.

Das **5. Kapitel** widmet sich dann der Auswertung der Daten und der Bewertung des Verfahrens. Vor dem Hintergrund des vorher ausgebreiteten empirischen Materials werden die im Theorieteil entwickelten Hypothesen und Evaluationskriterien diskutiert. Darüber hinaus werden einige, sich aus dem Material ergebende Thesen sowie Verbesserungsvorschläge formuliert.

An dieser Stelle möchten wir allen Teilnehmer/innen, insbesondere des Bürgerforums 6, den Moderator/innen und Protokollant/innen, unseren Interviewpartner/innen, der Akademie und Prof. Wolfgang Krohn für die außerordentlich freundliche Unterstützung bei unserem Evaluationsprojekt danken. Bei den Korrekturen waren überdies Michael von Bach, Alexander Brandt, Anja Hecht, Ralf Herbold, Georg Krücken, Elke Langelahn, Kim Rigauer und Holger Schwedheimer eine große Hilfe.

2 Theorie

In diesem Abschnitt werden einige theoretische Aspekte aufgeführt, anhand derer wir die Untersuchung des Beteiligungsverfahrens im Nordschwarzwald durchgeführt haben und die uns Anhaltspunkte bei der Einordnung und Bewertung der bis jetzt erkennbaren Ergebnisse des Verfahrens geben. Dabei knüpfen wir zum Teil an unsere Überlegungen aus dem Bericht zu den ersten beiden Phasen an, wobei in diesem Bericht etwas ausführlicher auf den Akademieansatz eingegangen wird. Wir unterscheiden im folgenden einerseits verfahrensinterne oder andererseits verfahrensexterne Aspekte. Verfahrensimern sind solche, die sich auf das Design der konkreten Beteiligung beziehen; verfahrensextern sind jene, die die Verkopplung mit dem eigentlichen Entscheidungsprozeß, die Wirkung auf die (politische) Umwelt und die zumeist politischen Akteure betreffen.

2.1 Die interne Verfahrenskonzeption und der Akademieansatz

Die zentralen Leitbilder des Akademieansatzes lauten: Fairneß und Kompetenz. Hinter dem Gesamtkonzept (Renn 1991, Renn 1992, Renn/Webler 1994) verbergen sich verschiedene sozialwissenschaftliche Forschungsbereiche, insbesondere Ergebnisse der Risikoforschung, der Arenatheorie und des Ressourcenmobilisierungsansatz sowie Habermas' Theorie herrschaftsfreier Diskurse. Hinzu kommen das Konzept der Dienelschen Planungszellen bzw. Bürgerforen (Wienhöfer 1996) und praktische Erfahrungen mit Beteiligungsverfahren in den USA und in der Schweiz (Renn/Webler 1992, Renn/Oppermann 1995, Renn 1996, Renn/Webler/Kastenholz 1996). Hieraus ergeben sich z.B. Überlegungen zur Kombination verschiedener Verfahrensansätze wie Mediation und Planungszellen.

Die Ergebnisse der **sozialwissenschaftlichen Risikoforschung**, insbesondere zur Risikokommunikationsforschung, legen die Entwicklung neuer Verfahren der Beteiligung und Lösung von Risikokonflikten nahe, da die herkömmlichen Konzepte, wie z.B. verbesserte Information der Öffentlichkeit, nicht die gewünschten Effekte erzielten. Die anfängliche, ingenieurwissenschaftlich inspirierte Verwunderung (Starr 1969) über die unterschiedliche Wahrnehmung und Akzeptanz technischer Risiken von Laien und Experten ist abgelöst worden durch die gleichberechtigte Anerkennung differierender Sichtweisen. Diese Risikoakzeptanz und -wahrnehmungsforschung (Renn 1981, 1990) ist durch die Problemstellungen der Risikokommunikation erweitert worden (Covello/Winterfeld/Slovic 1986, Fisher 1991, Kasperson/Stallen 1991, Stern 1991). Fischhoff (1995: 138) faßt diese Entwicklung des Risikomanagements zusammen:

- “• All we have to do is get the numbers right
- All we have to do is tell them the numbers
 - All we have to do is explain what we mean by the numbers
 - All we have to do is show them that they've accepted similar risks in the past
 - All we have to do is show them that it's a good deal for them
 - All we have to do is treat them nice
 - All we have to do is make them partners
 - All of the above.”

Für die auf Betroffenheit durch Nachbarschaft beruhenden Proteste hat sich die Bezeichnung St. Florians-Prinzip eingebürgert; im angelsächsischen Raum wird vom NIMBY-Syndrom gesprochen (Not-In-My-Back-Yard). Während beispielsweise Kemp (1990) die Aufgabe dieses verzerrenden und wenig hilfreichen Erklärungsansatzes vorschlägt, fordern Dear (1992) und Fischer (1993) auf der praktischen Seite partizipative Verfahren, um die üblichen Blockaden zwischen Gegnern und Entscheidern aufzubrechen.

Arenatheorie und **Ressourcenmobilisierungsansatz** dienen Renn/Webler (1994) der Beschreibung von Konfliktfeldern und Machtkonstellationen. Der zweite Ansatz geht davon aus, daß soziale Akteure in konfligierenden Situationen nur dann ihre Interessen durchsetzen können, wenn es ihnen gelingt, für sich genügend Ressourcen zu mobilisieren. Dabei werden die jeweiligen Interessen bzw. Ziele sowie die zur Zielerreichung gewählten Handlungsstrategien außer acht gelassen. Entscheidend ist nun, daß ein Akteur mehr als einen Ressourcentyp benötigt, wenn er seine Interessen im Konfliktfall durchsetzen will. Staatliche Institutionen in demokratischen Gesellschaften können beispielsweise ihre Ziele nicht allein durch Macht (Gewalt) erreichen. Sie benötigen darüber hinaus genügend Ansehen (Sozialprestige, Unterstützung), Vertrauen (Wertverpflichtung) oder Einsicht (Evidenz) durch die Betroffenen, um ihre Programme umsetzen zu können. Können sie nur ungenügend auf eine der anderen Ressourcen zurückgreifen, müssen sie z.B. Macht oder Geld gegen eine andere Ressource eintauschen. Partizipation ist dann nichts anderes als der Tausch von Macht gegen eine andere Ressource, z.B. Wertverpflichtung (Vertrauen) oder Evidenz (Einsicht in die Notwendigkeit).

Der Bezug zum **Habermasschen Diskursansatz** führt dann zur konkreten Ausgestaltung dieser neuen Verfahren und ist deshalb der wesentliche Bezugspunkt zur Beurteilung des (internen) Verfahrens. Umwelt-Mediation und verwandte Verfahren setzen intern auf kommunikative Rationalität. Gegenstand der Konflikte sind zwar Einwirkungen in der realen Welt, z.B. der Bau einer biologisch-mechanischen oder thermischen Restabfallbehandlungsanlage. Es ist also Kompetenz bzw. kognitiv-instrumentelle Rationalität gefragt, wenn es um die Wahl einer Technologie geht. Im Vordergrund steht aber die Fairneß der Diskussion über die Aussagen, die sich auf die objektive Welt beziehen und mit einem Wahrheitsanspruch auftreten. Im Verfahrensverlauf sollen die verwobenen Geltungsansprüche der Aussagen über die objektive, soziale oder subjektive Welt einer

intersubjektiven Überprüfung ausgesetzt werden, an deren Ende ein instrumenteller Eingriff in die Welt steht. Den Anknüpfungspunkt bildet hier Habermas' diskurstheoretischer Ansatz des kommunikativen Handelns.

Habermas (1981) unterscheidet **theoretische Diskurse**, die kognitiv-instrumentelle Äußerungen umfassen und die Geltungsansprüche der Wahrheit propositionaler Sätze sowie die Wirksamkeit zielgerichteter Handlungen betreffen. In **praktischen Diskursen** werden moralisch-praktische Aussagen hinsichtlich der Richtigkeit von Handlungsnormen problematisiert. In **explikativen Diskursen** geht es um kontroverse Geltungsansprüche, die sich auf die Angemessenheit der Wahl symbolischer Gebilde selbst beziehen. Für **nicht-diskursfähig** hält er dagegen evaluative Aussagen, die die Angemessenheit kultureller Werte betreffen. Den prototypischen Fall derartiger Argumentationen sieht er in der **ästhetischen Kritik** gegeben. Entsprechendes gilt für expressive Äußerungen, deren Wahrhaftigkeit im Rahmen **therapeutischer Kritik** hinterfragt werden kann (vgl. Habermas 1981, Band 1: 70). Für die ästhetische Kritik, als Sinnbild der Diskussion um Wertstandards, ist es die Eingeschränktheit des Geltungsanspruches auf einen bestimmten historischen oder regionalen Kontext, die den Begriff Kritik erforderlich macht. Damit fehlt die von Habermas geforderte Universalität. Dies heißt aber umgekehrt auch, daß durchaus die Kriterien eines Diskurses erfüllt sein können, wenn die Teilnehmer/innen einer Wertediskussion demselben lebensweltlichen oder kulturellen Kontext angehören.

Eine weitere Unterscheidung, muß hier noch ergänzt werden: Kompromißbildung und Konsenssuche. Während Diskurse bei Habermas als Ziel immer einen möglichen Konsens implizieren, dienen Kompromißbildungen im Sinne einer Streitbeilegung streng genommen keiner diskursiven Einlösung von Geltungsansprüchen, "sondern der Abstimmung nichtverallgemeinerungsfähiger Interessen auf der Grundlage gleichgewichtiger Machtpositionen" (Band 1: 61). Zusammenfassend ergeben sich damit drei relevante Begriffe, die zur Einschätzung oder Einordnung von Beteiligungsverfahren genutzt werden können:

- (1) **Diskurs**, in dem die Beteiligten bestrebt sind, ihre Geltungsansprüche der Beurteilung anderer Teilnehmer/innen auszusetzen, um einen Konsens zu erreichen;
- (2) **Kritik**, bei der wesentliche Bedingungen von Diskursen nicht gegeben sind: Universalität der Geltungsansprüche, Wahrheitssuche als einziges und gemeinsames Ziel, die Symmetrie der Teilnehmer/innen;
- (3) **Abstimmung**, die nicht auf Konsens, den zwanglosen Zwang der Rede setzen kann, sondern auf Kompromiß ausgerichtet ist, da nichtverallgemeinerungsfähige Interessen zugrunde liegen.

Die analytische Unterscheidung zwischen Aussage- oder Diskurstypen kann in diesem Zusammenhang einerseits dazu genutzt werden, bei auftretenden Widersprüchen zunächst danach zu fragen, ob die widerstreitenden Aussagen überhaupt dem gleichen Aussagety

angehören. Dadurch lassen sich Widersprüche vermeiden, die dadurch entstehen, daß eine Seite über grundsätzliche Werte redet, während die andere wissenschaftliche Fakten meint. Andererseits ergeben sich je nach Diskurstyp verschiedene Regeln der Überprüfung, die zu beachten sind. Affektive Aussagen müssen dabei in kognitive oder normative Aussagen übersetzt werden, um 'diskursfähig' zu sein. Am problematischsten sind sicherlich strategisch orientierte Sprechakte, denen es nicht um Verständigung, sondern um Durchsetzung geht.

In Anschluß an Giegel (1992: 8f.) können darüber hinaus fünf Konsenstypen unterschieden werden, die hier ergänzt werden sollen. Ein **Hintergrundkonsens** besteht, wenn die Diskursteilnehmer/innen über gemeinsam geteilte Lebenswelten bzw. situative Deutungsmuster verfügen. Von **Ergebniskonsens** kann gesprochen werden, wenn die Akteure dem Ergebnis des Diskurses zustimmen können. Bezieht sich die Zustimmung auch auf die Art der Argumentation oder Begründung, spricht Giegel von einem **Argumentationskonsens**. Da Beteiligungsverfahren in ihrer Gestaltung relativ offen sind, z. B. ob sie öffentlich tagen oder nicht, ergeben sich zwei weitere Konsensunterscheidungen. **Verfahrenskonsens** bezeichnet das paradoxe Problem, daß auch über das Verfahren, die praktischen Regeln des Diskurses, ein Konsens bestehen muß. Daran anschließend ist zusätzlich ein **Themenkonsens** oder ein Konsens, worin der Dissens besteht, erforderlich, damit die Akteure nicht von Beginn an aneinander vorbeireden.

Für die praktische Organisation von **Realdiskursen** nennen Renn/Webler 1994 einige Regeln, die sich aus der Logik kommunikativer Rationalität ergeben und sich an herrschaftsfreien Diskursen im Habermasschen Sinne orientieren:

- Zeit: Realdiskurse benötigen ausreichend Zeit.
- Offenheit: Das Ergebnis des Verfahrens muß genügend unbestimmt oder offen sein.
- Bereitschaft zum Lernen,
- Übersetzung affektiver Aussagen in kognitive oder normative.³
- Verzicht auf moralisierende Abwertungen von Teilnehmer/innen und ihren Positionen.
- Gleiche Rechte und Pflichten der Diskursteilnehmer/innen.

2.2 Operationalisierung des Diskursmodells für eine Evaluation

In einer neueren Arbeit konkretisiert Webler (1995) ein Begriffsraster zur Evaluierung partizipativer Verfahren für die Behandlung und Lösung von Umweltkonflikten. Der Schwerpunkt liegt dabei auf der diskurstheoretischen Ableitung des Modells. Arenatheorie und Ressourcenmobilisierungsmodell spielen für die Bewertung keine Rolle. Entsprechend liegt das Augenmerk im wesentlichen auf den internen Prozessen des Verfahrens, mithin

³ Emotionen sind eine wichtige Erkenntnisquelle für die eigene Handlungsfähigkeit, vgl. Holzkamp 1983.

auf den dabei laufenden Interaktionsprozessen. Die u.E. besonders im Nordschwarzwald wichtigen Fragen der Anbindung der erarbeiteten Empfehlungen an den politischen Entscheidungsprozeß sowie Probleme der Delegation (Phase 1, 2) bleiben dabei unterbeleuchtet. Eine Übersicht bietet Tabelle 2. Als Oberkriterien dienen die beiden Kategorien Fairneß und Kompetenz. Das Kriterium der Fairneß bedeutet allgemein, daß die Betroffenen zunächst die gleichen Chancen haben müssen, um an einem Diskurs teilzunehmen. Innerhalb des Diskurses sollten sie in gleichem Maße Sprechakte initiieren, Geltungsansprüche kritisieren oder den Konsens beeinflussen können. Diese allgemeinen Grundsätze lassen sich konkretisieren bzgl. der Aufgaben- und Regelfestlegung, der Moderation und Regelanwendung sowie der Diskussion. Beispielsweise gehört zum Kriterium Fairneß die Möglichkeit, am Diskurs teilzunehmen, Regeln, Themen, Moderation und Verfahrensart vorzuschlagen, sowie im Verfahren angemessen repräsentiert zu sein.

Das Kriterium der Kompetenz bedeutet zunächst allgemein, daß die Teilnehmer/innen Zugang zum relevanten Wissen haben sowie über Optionen zur Lösung diskursiver Konflikte verfügen sollen. Dies wird von Webler hinsichtlich der vier Typen des explikativen, theoretischen, praktischen und therapeutischen Diskurses genauer ausgeführt. Für den theoretischen Diskurs läßt sich beispielsweise der Zugang zum relevanten Wissen genauer fassen in einem gleichen Zugang zum Experten-, anekdotischen und intuitiven Wissen sowie in der Berücksichtigung der Unsicherheit faktischer Informationen. Bezogen auf die Verfahren zur Lösung diskursiver Konflikte lauten die Konkretisierungen, daß die Teilnehmer/innen zwischen kognitiven und normativen Ansprüchen trennen können, Wahrheitsfragen an Experten und Rechtsfragen an Juristen delegieren können, Mißverständnisse vor der Vereinbarung minimieren können sowie über eine konsensuell festgelegte und anerkannte Methode zur Beilegung von Geltungstreits verfügen. Die weiteren Bewertungskategorien können der Tabelle entnommen werden. Wie bereits die Beispiele zeigen, beziehen sich die meisten Kriterien auf interne Verfahrensbedingungen. In Kapitel 5 werden wir dann das Nordschwarzwälder Verfahren anhand der Weblerschen Kriterien diskutieren.

Kritisch bemerkt werden muß an dieser Stelle, daß Webler eine kleine Ungenauigkeit unterläuft, wenn er von therapeutischem Diskurs statt von therapeutischer Kritik spricht, wie Habermas (1981, Band I: 45, 448) es tut. Auf den Unterschied zwischen Diskurs und Kritik haben wir bereits hingewiesen. Problematischer scheint uns zu sein, daß die ästhetische Kritik fehlt, mit der nach Habermas die Angemessenheit von Wertstandards problematisiert wird. Gerade bei Standortfragen spielen auch ästhetische und andere evaluative Fragen eine wichtige Rolle. Hierbei ist dann zu beachten, daß sie anders zu behandeln sind als theoretische oder normative Fragen. Am ehesten können ästhetische Fragen noch als normative behandelt bzw. in solche übersetzt werden.

Aktivitäten im Verfahren	Erfordernisse für Fairneß: Teilnehmer bzw. Betroffene sollen gleiche Chancen haben, um...			
allgemein	... am Diskurs teilzunehmen.	... Sprechakte zu initiieren.	...Geltungsansprüche zu ändern, verteidigen.	...Konsens zu beeinflussen.
Aufgaben- und Regelfestlegung	A1, A2, A3	A1: ...Regeln und Themen vorzuschlagen.	A2: ...Themenvorschläge zu kritisieren.	A3: ...über Themen und Regeln zu entscheiden.
Moderation und Regelanwendung	B1: ...Moderator und Verfahrensart vorzuschlagen.	B1: ...Moderator und Verfahrensart vorzuschlagen.	B2: ...Moderator und Verfahrensart zu ändern.	B3: ...Moderator und Moderationsmethode auszuwählen.
Diskussion	C1: ...im Verfahren repräsentiert zu sein.	C2: ...Geltungsansprüche vorzubringen.	C2: ...Geltungsansprüche zu kritisieren.	C3: ...die Methode zur Lösung von Geltungskontroversen konsensuell vor Diskursbeginn festzulegen.
diskursive Aktivitäten	Erfordernisse für Kompetenz: Sicherstellen, daß die Teilnehmer...			
allgemein	...Zugang zu Wissen und Interpretationen haben.		...Verfahren zur Lösung diskursiver Konflikte haben.	
explikativer Diskurs (Verständlichkeit von Sprache)	D1: ...Zugang zu akzeptierten Standards und Definitionen haben.		D2: ...Begriffe, Konzepte der anderen verstehen. D3: ...Streit um Begriffe mit Standards lösen können. H1: ...Mißverständnisse vor der Vereinbarung minimieren. H2: ...konsensuell anerkannte Methoden zur Beilegung von Geltungsstreits festlegen.	
theoretischer Diskurs (Wahrheit von Aussagen, Wirksamkeit von Handlungen)	E1: ...gleichen Zugang zu Expertenwissen haben. E2: ...gleichen Zugang zum anekdotischen und intuitiven Wissen haben. E3: ...die Unsicherheit faktischer Informationen bedenken.		E5: ...kognitive von normativen Ansprüchen trennen können. E6: ...Wahrheitsfragen an Experten delegieren können. E7: ...rechtliche Fragen an Rechtsexperten delegieren können. H1: ...Mißverständnisse vor der Vereinbarung minimieren. H2: ...konsensuell anerkannte Methoden zur Beilegung von Geltungsstreits festlegen.	
praktischer Diskurs (normative Richtigkeit)	F1: Das Modell sollte keine impliziten Barrieren enthalten, die die Interessenverteilung beeinflussen. F2: Das Modell sollte mit objektiven Methoden die Betroffenen bestimmen, aber auch der regionalen Öffentlichkeit einräumen, dies festzulegen. F3: ...Werte (der TN) entdecken und entwickeln. F4: ...die faktischen Implikationen gewählter Normen diskutieren		F5: ...generalisierte Werte und Normen entwickeln. F6: ...keine Normen wählen, die inkonsistent mit sich selbst sind oder einem generalisierten Willen widersprechen. F7: ...mit ihren Normen keine Gesetze brechen. F8: ...Normen wählen, die gegenwärtigen Erwartungen entsprechen. H1: ...Mißverständnisse vor der Vereinbarung minimieren. H2: ...konsensuell anerkannte Methoden zur Beilegung von Geltungsstreits festlegen.	
therapeutischer Diskurs (Wahrhaftigkeit der Expressionen)	G1: Förderung der Diskussion Authentizität von Expressionen G2: Förderung der Untersuchung der Wahrhaftigkeit von TN		G3: Unterstützung der Untersuchung der Qualität der Situation (persönliche u. organisatorische Grenzen). G4: ...genügend Zeit für die Äußerung und Erläuterung expressiver Äußerungen haben. G5: ...akzeptable Übersetzungsschemata für Expressionen haben. H1: ...Mißverständnisse vor der Vereinbarung minimieren. H2: ...konsensuell anerkannte Methoden zur Beilegung von Geltungsstreits festlegen.	

Tab. 1: Evaluationsmatrix für praxisorientierte Diskurse (vgl. Webler 1995: 63)

2.3 Externer Bezug des Verfahrens

Unsere theoretischen Überlegungen für die Bewertung des externen Bezuges des Verfahrens werden wir in drei Schritten entwickeln. Zunächst geht es uns um eine allgemeinere Einordnung des Planungsprozesses im Nordschwarzwald in die Problematik riskanter politischer Entscheidungen (1). Dann werden wir skizzieren, was die Verfahrenskonzeption der Akademie vor diesem Problemhintergrund leisten kann (2). Schließlich werden wir einige Probleme der Bürgerbeteiligung im Nordschwarzwald herausarbeiten und Vorschläge zu ihrer Handhabung machen (3). Bei einer Entscheidung über ein Konzept zur Restabfallbehandlung ist das aus unserer Sicht basale Problem, unter unsicheren politischen Bedingungen und unter den Augen einer kritischen Öffentlichkeit, Verantwortung für Entscheidungen zu übernehmen, deren Konsequenzen schwer abzuschätzen sind. Diese Situation, auf deren Anforderungen das Beteiligungsverfahren reagieren soll, läßt sich durch drei Aspekte genauer charakterisieren: Verantwortung, Beobachtungsdruck, Mehrdeutigkeit.

Die Planungsentscheidung über ein Restabfallbehandlungskonzept zeichnet sich durch ihre Komplexität und ihre schwer abschätzbaren Folgen aus. Mögliche Veränderungen der rechtlichen, politischen, technischen und ökonomischen Randbedingungen sowie vor allem die kaum prognostizierbare Entwicklung der Abfallmengen sorgen dafür, daß unter großer Unsicherheit entschieden werden muß. Man wird auf jeden Fall erst nachher wissen, ob man sich richtig entschieden hat, und selbst das ist unsicher, da sich die Präferenzen mit der Zeit ändern können. Hinzu kommt, daß die entsorgungspflichtigen Gebietskörperschaften für ihre Entsorgungskonzepte die **Verantwortung** tragen. Für eine zu große Abfallbehandlungsanlage, deren wirtschaftlicher Betrieb entweder Müllimport oder Erhöhungen der Abfallgebühren erfordert, werden kommunale Entscheider vor allem politisch verantwortlich gemacht. Es handelt sich hierbei um ein allgemeines Problem von Planungsentscheidungen, die durch die Vorgabe eines zu erreichenden Zweckes gekennzeichnet sind: Der Entscheider hat relativ großen Handlungsspielraum, was die Wahl der Mittel angeht und ist für die Erreichung des vorgegebenen Zweckes verantwortlich. Die Verantwortung kann an keine andere politische Ebene weitergegeben werden.⁴ Die Durchführung eines Bürgerbeteiligungsverfahrens stellt eine Möglichkeit dar, in der kommunalen Abfallpolitik mit diesem grundlegenden Problem riskanten Entscheidens umzugehen.

Ein weiteres Kennzeichen der Entscheidungssituation im Nordschwarzwald ist der **Beobachtungsdruck**, den eine kritische Öffentlichkeit auf die Entscheider ausübt. Proteste

⁴ Grundlegend hierzu Eckhoff/Jacobsen (1960), speziell auf Probleme der öffentlichen Verwaltung bezogen Hiller (1993, 1994), allgemein für Umweltpolitik Krücken (1997, 1996).

von Anwohnern und die sachliche Kritik von Umweltverbänden sind bei Standortentscheidungen für Entsorgungsanlagen unvermeidlich.⁵

Ein anderer wichtiger Aspekt der Situation für die Entscheider ist die **Mehrdeutigkeit** der politischen Vorgaben für die Verwaltung. Diese Mehrdeutigkeit besteht zum einen in Bezug zur bundespolitischen Ebene. Die Technische Anleitung Siedlungsabfall (TASi), die die wichtigsten Vorgaben für die Entscheidung über ein Restabfallbehandlungskonzept enthält, steht auch nach ihrem Inkrafttreten 1993 in der politischen und wissenschaftlichen Diskussion.⁶ Solche fortdauernden Konflikte um politische Programme haben Auswirkungen auf die Implementationsphase, es entstehen Interpretationsspielräume über die Gültigkeit des Programms und über den Umgang mit Übergangsfristen, kurz, die politischen Vorgaben verlieren an Eindeutigkeit. Der andere Aspekt, der für die kommunale Verwaltung eine mehrdeutige Situation entstehen läßt, entsteht durch die unsicheren politischen Mehrheiten auf kommunaler Ebene. Gerade bei Standortentscheidungen besteht die Tendenz, daß politische Mehrheiten aufgrund von Standortinteressen (Lobbydruck durch Bürgerinitiativen und Gemeinden) unsicher werden und zu bröckeln beginnen.

Für administrative Entscheider entsteht durch eine solche mehrdeutige Situation die Tendenz zur Politisierung (Offe 1974; Baier et al. 1988), d.h., daß sich die Verwaltung selbst um Konsens und um Akzeptanz für ihre Entscheidungen bemühen muß. Die Verwaltung muß m.a.W. selbst Politik betreiben und dafür geeignete Organisationsformen und Verfahren suchen. Informale partizipative Verfahren können für die Verwaltung eine Möglichkeit bieten, Konsenschancen bei ihrem Publikum und die Möglichkeiten politischer Mehrheiten zu sondieren und abzuschätzen.

2.4 Hypothesen zur Bewertung des Verfahrens

Die Verwaltung muß also die Verantwortung für die Konsequenzen hochriskanter Entscheidungen übernehmen, sie steht unter einem hohen Beobachtungsdruck durch eine kritische Öffentlichkeit und sie kann sich nicht auf eindeutige politische Vorgaben verlassen. Angesichts einer solchen Entscheidungssituation kann ein Bürgerbeteiligungsverfahren dazu beitragen, Blockaden aufzuheben und so zur Handlungsfähigkeit politisch-administrativer Akteure beitragen.

⁵ Dies zeigen eine Reihe von Studien: Müller/Holst 1987, Wiedemann/Femers/Hennen 1992, Pflingsten 1993, Zahn 1993, Fisch/Beck 1995.

⁶ Vgl. Frühschütz 1993, Kremer 1994, Niedersächsisches Umweltministerium 1994, Bundesregierung 1995, Waschke/Wittmaier/ Harborth/Hanert 1997.

Welche Bedingungen müssen erfüllt sein, welche Probleme müssen gelöst werden, um die Leistungsfähigkeit eines solchen Verfahrens auszuschöpfen? Um diese Fragen zu beantworten, greifen wir auf die Luhmannsche Theorie der Legitimation durch Verfahren (Luhmann 1978) und auf Brunssons (1985) Überlegungen zur Funktion von Rationalität in organisierten Entscheidungsprozessen zurück. Wenn eine Entscheidung durch ein Verfahren legitimiert werden soll, müssen alle Beteiligten auf eine Position festgelegt werden und die von der Entscheidung Enttäuschten dürfen nach der Entscheidung für ihre Position keine Unterstützung mehr erwarten können (Luhmann 1978). Bei einem Verfahren, das versucht, die Qualität einer Planungsentscheidung durch erhöhte Entscheidungsrationalität zu verbessern, können diese Mechanismen nicht greifen. Die Beteiligten lassen sich durch das Verfahren nur zu einem geringen Grad auf eine Position festlegen und sie können trotz Teilnahme am Verfahren auch nach dem Verfahren ihre kritische Meinung äußern. Da hohe Entscheidungsrationalität für Beteiligte und Beobachter zudem verdeutlicht, daß es keine einzig richtige, sondern mehrere ähnlich gute Entscheidungsalternativen gibt (Brunsson 1985), können Kritiker der Entscheidung auch nach dem Verfahren Unterstützung für ihre Position erwarten. Der politische Druck und die öffentliche Kritik bleiben für die Entscheider bestehen, weil das Instrument der Bürgerforen nicht so eng an das politische Entscheidungssystem angekoppelt ist, daß es die Legitimation kraft Verfahren übernehmen kann.

Aus diesen Überlegungen folgern wir, daß eine Verfahrenskonzeption, wie sie im Nordschwarzwald durchgeführt wurde, keine verfahrensmäßige Legitimation von Entscheidungen im klassischen Sinne leistet. Was bedeuten diese Überlegungen für das Geschehen im Nordschwarzwald? Hierzu formulieren wir zwei erste Hypothesen:

- 1) Es wird auch nach dem Bürgerbeteiligungsverfahren zu öffentlichen und politischen Konflikten über das Restabfallbehandlungskonzept kommen.

Indikator: Bürgerinitiativen oder Umweltverbände werden auf klassische Protestformen zurückgreifen: Unterschriftensammlungen, Demonstrationen, gerichtliche Klagen etc.

- 2) Nach der Phase hoher Entscheidungsrationalität mit dem Beteiligungsverfahren und den Fachgutachtern müssen verbleibende Optionen im Rahmen politischer Handlungsrationalität reformuliert und bewertet werden, wodurch der Einfluß der Bürger- und Fachgutachten geschwächt und randständig wird.⁷

Indikator: Es wird erhebliche Abweichungen von den Empfehlungen in den Bürger- und Ingenieurgutachten in der politischen Entscheidung geben, die nur schwer nachvollziehbar sind.

⁷ Handlungsrationalität heißt, die Festlegung auf eine Entscheidung vorantreiben, die Suche nach weiteren Informationen beenden, um sich schließlich auf eine Option festzulegen (Brunsson 1985, Japp 1992).

Es wird also auch nach dem Verfahren zu Konflikten kommen und von den Bürger- und Ingenieurgutachten wird abgewichen werden. Dies ist allerdings kein Fehler oder Mangel des Verfahrens, sondern liegt daran, daß sich riskante Entscheidungen mit kaum abschätzbaren Konsequenzen prinzipiell nur schwer verfahrensmäßig legitimieren lassen (Luhmann 1978: 133). Konflikte und unvollständig umgesetzte Gutachten sind daher *keine Anzeichen für einen Mißerfolg* des Verfahrens.

Die Verantwortungsübernahme für riskante Entscheidungen kann nach Brunsson (1985) durch zwei Mechanismen erleichtert werden. Die Verantwortung für eine Entscheidung kann zum einen *verteilt* werden, indem mehrere Akteure oder Betroffene in die Entscheidung miteinbezogen werden.⁸ Zum anderen kann die Verantwortung für die Entscheider *reduziert* werden, indem man sich um einen möglichst rationalen Entscheidungsprozeß bemüht. Daraus folgern wir weitere Hypothesen zur Funktion des Bürgerbeteiligungsverfahrens im Nordschwarzwald.

- 3) Das Verfahren leistet Verantwortungsdiffusion durch Einbindung Betroffener und Interessierter und die damit verbundene Verteilung der Entscheidung auf mehrere Schultern.
Indikator: Die Entscheider werden sich ausdrücklich auf die Bürgergutachten berufen.
- 4) Das Verfahren leistet durch die erhöhte Entscheidungsrationalität die *Reduktion* von Verantwortung, d.h. es läßt sich für die Entscheider in den künftigen Auseinandersetzungen leichter argumentieren.
Indikator: Die Auseinandersetzungen in der veröffentlichten Meinung, den politischen Gremien, in den anstehenden Genehmigungsverfahren und in eventuellen Gerichtsverfahren werden versachlicht.
- 5) Die Hypothesen zur Diffusion und Reduktion von Verantwortung lassen sich zusammenfassen zu der Hypothese, daß das Verfahren - obwohl es Konflikte nicht vollständig ausräumen kann - das Zustandekommen der Entscheidung erleichtert.
Indikator: Es wird eine gemeinsame Entscheidung der vier Gebietskörperschaften für ein gemeinsames Restabfallbehandlungskonzept in der Region geben.

Ein Verfahren wie es im Nordschwarzwald durchgeführt wurde, kann angesichts komplexer Risikolagen nur schwer eine Konfliktschlichtung leisten. Es kann aber durch eine Versachlichung der politischen und öffentlichen Auseinandersetzung und durch die Verteilung der Entscheidung auf mehrere Schultern den Entscheidern die Übernahme von Verantwortung für folgenreiche und unbequeme Entscheidungen erleichtern. Dies bedeutet nicht, daß es sich um eine Akzeptanzbeschaffungsmaßnahme handelt, sondern daß durch ein solches Verfahren die Fähigkeit der Verwaltung gesteigert wird, trotz der skizzierten

⁸ Zu dieser Funktion von informalem Verwaltungshandeln und zu der Frage, inwieweit Mediationsverfahren diese Funktion erfüllen können, vgl. Hiller 1994 und Vorwerk 1995: 58ff.

Risikosituation angesichts drängender Probleme in der Abfallentsorgung sachlich angemessene und faire Lösungen zu entwickeln. Diesen Anspruch sollte das Verfahren haben und daran sollte es sich auch messen lassen.

2.5 Zusammenfassung und Ausblick

Wir haben in diesem Kapitel dafür plädiert, das Nordschwarzwälder Beteiligungsverfahren aus zwei Blickwinkeln zu betrachten. Der eher interne Blick auf die inneren Prozesse des Verfahrens, stellt die diskurstheoretischen Aspekte in den Vordergrund. Dieser Blickwinkel scheint uns auch der zentrale Ansatzpunkt der Konzeption der Akademie zu sein. Bei der Auswertung unserer Beobachtungen wird es dann im wesentlichen um die Frage gehen:

- Wie wurden die von Webler formulierten diskursiven Ansprüche an partizipative Verfahren im Nordschwarzwald eingelöst?

Der zweite Blickwinkel richtet sich auf den externen Bezug des Verfahrens, insbesondere seine Einbindung in den politischen Entscheidungsprozeß. Hier werden wir zwei Fragen verfolgen:

- Bestätigt das Verfahren tatsächlich die fünf von uns theoretisch hergeleiteten Hypothesen innerhalb des Entscheidungsprozesses?
- Stellen sich tatsächlich die von uns dargestellten Probleme für das Verfahren, und welche Maßnahmen können diese Probleme verringern?

3 Methoden

Dem Ziel einer Einschätzung der internen Funktionsweise und externen (politischen) Wirkung des Bürgerbeteiligungsverfahrens wird durch ein differenziertes Erhebungsinstrumentarium und durch unterschiedliche Erhebungszeitpunkte Rechnung getragen. Unsere Begleitforschung stützt sich dabei auf vier methodische Elemente, die im weiteren erläutert werden: Fragebögen, Interviews, Beobachtungen sowie Dokumenten- und Presseanalyse.

Zeit	Phase im Verfahren	Fragebögen	Interviews	Beobachtungen	Dokumente
'95 Nov. Dez.	Vorbereitung	Vorbereitung			
'96 Jan. Feb. März April Mai	Bürgerforen Empfehlung	Bürger (1) Bürger (2) Bürger (3)		Bürgerforen Exkursionen Moderatoren-treffen andere Veran-staltungen	Informations-material Presse-berichte
Juni	Empfehlung P.A.N.		Bürger Politiker P.A.N. Akademie Ing.-büro Mediations-gruppen		
'97 Som- mer	Entscheidung Kreistage	Nacherhebung Bürger (4)			

Tab. 2: Übersicht der Methoden und Erhebungszeitpunkte

3.1 Fragebögen

Eine schriftliche Befragung wurde dreimal eingesetzt: einmal am Beginn der Bürgerbeteiligung im Januar 1996 und zweimal gegen Ende der Bürgerbeteiligung im April/Mai 1996. Darüber hinaus ist eine weitere Erhebung nach der Entscheidung der Kreistage im Sommer 1997 geplant. Insgesamt wurden bzw. werden dazu vier Fragebögen verwendet, von denen drei im Kern identisch sind. Damit können zeitliche Veränderungen bei der Beurteilung verschiedener Aspekte des Verfahrens erfaßt werden. Im einzelnen werden dabei mit vorwiegend geschlossenen Fragen erhoben:

- Beurteilungen des Beteiligungsverfahrens und der Funktion der Bürgerforen
- Einschätzungen relevanter Organisationen (Akademie, P.A.N., Ingenieurbüro)
- Bewertung verschiedener gesellschaftlicher Gruppen (Verwaltung, Politik, Experten, Umweltschutzorganisationen, Industrie, Medien)
- allgemeine Einstellungen zur Bürgerbeteiligung und Technik
- Mitwirkung an politischen Beteiligungsformen
- Geschlecht, Alter und Ausbildungsstand.

Darüber hinaus wurde ein kürzerer Fragebogen auf dem Workshop im April 1996 eingesetzt, um dezidiert die Einschätzungen zur Fairneß, zur Kompetenz und zum bisherigen Sitzungsverlauf zu erfragen. Parallel wurde Fragebogen III verteilt, der nahezu mit Fragebogen I identisch ist und Veränderungen in den Beurteilungen der Teilnehmer/innen erfassen soll.

Im Dezember 1995 wurde der 1. Fragebogen einem Pretest auf Verständlichkeit und benötigter Zeit unterzogen. Dabei wurden sechs Personen unterschiedlichen Alters (28, 30, 35, 53, 58) Geschlechts (3 männlich, 3 weiblich) und Bildungsstandes (ohne und mit beruflicher Ausbildung, Meister/in, Techniker/in, Student/in) befragt. In einem anschließenden Gespräch wurden Verständnisprobleme bzw. Kritikpunkte diskutiert und die Fragebögen entsprechend überarbeitet. Die Zeitdauer beim Ausfüllen lag zwischen einer halben und einer Stunde, was dem von uns anvisierten Zeitrahmen entsprach. Weitergehende Pretests wurden wegen des vorherigen Einsatzes im Aargau-Verfahren und der nur wenigen erforderlichen Änderungen nicht durchgeführt.⁹

Die Fragebögen I und III wurden von den Moderator/innen der einzelnen Bürgerforen mit einem Begleitschreiben des IWT verteilt, von den Teilnehmer/innen zu Hause ausgefüllt und auf der nächsten und übernächsten Sitzung wieder eingesammelt und dem IWT überstellt. Fragebogen II wurde von den Teilnehmer/innen direkt auf dem Workshop ausgefüllt und anschließend eingesammelt. Eine Ausnahme bildet hier Gruppe 9, die die Fragebögen zu Hause bearbeitete. Die Auswertung der geschlossenen quantitativen Fragen erfolgte mit SPSS für Windows Version 6.01.

⁹ Bei der Konstruktion der Fragebögen orientierten wir uns an den schriftlichen Befragungen der ETH Zürich, die bei einem vergleichbaren Verfahren im Aargau in der Schweiz eingesetzt wurden (Wilhelm/Schild 1997). Dadurch sind die Ergebnisse beider Erhebungen vergleichbar. Einige Ergebnisse sind veröffentlicht in Renn/Webler 1995, 1996, Renn/Webler/Kastenholz 1996.

3.2 Interviews

Leitfaden-Interviews wurden im Juli 1996, nach Abschluß des Beteiligungsverfahrens durchgeführt. Diese wurden analog wie in Phase 1 und 2 des Verfahrens durchgeführt (vgl. Vorwerk/Kämper 1996). Schwerpunkte bilden hier:

- Interviews mit Teilnehmer/innen der Konsensuskonferenzen aus den Phasen 1 und 2 im wesentlichen zum Thema der Umstellung von einer Interessengruppenbeteiligung auf eine Beteiligung nach Zufallsauswahl von Bürger/innen und zur Wirkung des Gesamtverfahrens im politischen Raum.
- Befragungen einiger politischer und administrativer Vertreter/innen der Gemeinden und Kreise in der Region zur Rolle der Beteiligung im politisch-administrativen Entscheidungsprozeß.

Hintergrundinformationen für den Entwurf der Leitfäden zu Fragen des Verfahrensverlaufs ergaben die Beobachtungen der Bürgerforen. Für Fragen zur Wirkung der Beteiligung im politisch-administrativen Entscheidungskontext gewannen wir Anregungen aus der Beobachtung der Standortexkursionen, der Informationsveranstaltungen in den Gemeinden sowie aus dem Pressespiegel und den Stellungnahmen der potentiellen Standortgemeinden.

3.3 Beobachtungen

Im Zentrum der nicht-teilnehmenden Beobachtungen standen die Sitzungen eines 'kalten' Bürgerforums, die Standortexkursionen sowie Veranstaltungen in den potentiellen Standortgemeinden, die im Rahmen des Verfahrens durchgeführt wurden. Die Beobachtungen dienten dazu, den Verlauf des Verfahrens mitzuverfolgen. Der Diskussionsverlauf wurde handschriftlich protokolliert, teilweise standen auch Tonbandmitschnitte zur Verfügung. Unser Vorgehen war hierbei induktiv. Entsprechend ist ein Teil der Darstellung in Kapitel 4.2 eher erzählerisch verfaßt. Hierdurch soll ein lebhafter Eindruck von den Sitzungen vermittelt werden. Am Anfang der Beobachtungen standen folgende Fragen für uns im Vordergrund:

- Wie intensiv sind die zu beobachtenden Gruppenbildungsprozesse? Entstehen im Verlauf des Verfahrens trotz der relativ großen Abstände zwischen den Sitzungen gruppenspezifische Normen, Werte und Rollendifferentiale, die dazu beitragen, daß die Gruppenmitglieder eine Gutachterrolle annehmen?
- Wie stark werden in den Sitzungen die externen Randbedingungen thematisiert und welche Bedeutung erhalten sie für die Gruppenarbeit? Zu diesen Randbedingungen

zählen: die Ergebnisse der Mediation und die bis jetzt vorliegenden Entscheidungen der P.A.N., Entwicklungen in der P.A.N., die rechtliche Rahmensituation (TASi), Berichterstattung in der Presse, Druck aus der eigenen Gemeinde etc. Die Frage ist dann, welcher Einfluß auf die Motivation der Bürger/innen sich beobachten läßt.

- Welche Struktur hat die Gruppenaufgabe? Wird die Aufgabe von allen Mitgliedern der Gruppe einheitlich wahrgenommen?

Daneben wurden weitere verfahrensrelevante Veranstaltungen in der Region Nordschwarzwald beobachtet. Insbesondere Informationsveranstaltungen mit den politischen Vertreter/innen oder Bürger/innen der möglichen Standortgemeinden sind hier wichtig. Eine Übersicht unserer Beobachtungsaktivitäten findet sich in Tabelle 3.

3.4 Dokumentenanalyse

Eine bedeutende Informationsquelle für die Erfassung der politischen Diskussion in der Region waren Dokumente - vor allem die Gutachten des Ingenieurbüros und Stellungnahmen der potentiellen Standortgemeinden - sowie Presseartikel. Die Presseartikel stellte uns die Akademie zur Verfügung, die seit 1992 einen Pressespiegel der regionalen Tageszeitungen erstellt. Weiterhin vervollständigten die Hinweise und Informationsmaterialien für die Moderator/innen und Bürger/innen das Bild.

Wir konzentrierten uns bei der Auswertung dieser Materialien auf die Bewertungskategorien des Ingenieurbüros, die Stellungnahmen der Standortgemeinden und einen Teil der schriftlichen Moderatorenberichte. Wegen des hohen Aufwandes verzichteten wir auf eine Presseanalyse.

Tab. 3: Zeitpunkte der Beobachtungen und Fragebogenausgabe

Legende:  Beobachtungen
 MT Moderatoren-Treffen **BF** Bürgerforum

Monat	So	Montag	Dienstag	Mittwoch	Donnerstag	Freitag	Samstag
Jan. 1996	1	8	2	3	4	5	6
	7	15 [1. Fragebogen]	9	10	11 MT, BF-Plenum	12 MT	13
	14	21	16	17 1. BF kalt	18 BF heils	19	20
	21	22	23	24	25 MT	26	27
	28	29	30	31 2. BF kalt	1	2	3
Feb.	4	5	6 Horb-Rat	7	8 MT	9	10
	11	12	13 Freudenstadt-Rat	14 3. BF kalt	15 Pforzheim-Rat	16	17
	18	19	20	21	22	23	24
	25	26	27	28	29 MT (Tonband)	1	2 Exkursion Düren
	3	4	5	6 4. BF kalt	7	8	9
März	10	11	12	13	14 MT (Tonband)	15	16 Exkur. Standorte
	17	18	19	20	21	22	23 Exkur. Standorte
	24/3	25	26	27 5. BF kalt	28	29	30
	1						
April	1	8	2	3	4	5	6
	7	15 MT (Tonband)	9	10	11	12	13
	14	22	16	17	18	19	20
	21		23	24	25 [2, 3 Fragebogen] +	26 BF-Workshop	27 BF-Workshop
Mai	28	29	30	1	2	3 BF-Delegierte	4
	5	6	7	8 6. BF kalt	9	10	11
	12	13 Übergabe Gutachten	14	15	16	17	18
	19	20	21	22	23	24	25
	26	27	28	29	30	31	1
Juni	2	3	4	5 AK Projektbegleitung	6	7	8
	9	10	11	12	13	14 P.A.N.-Veranstaltung	15
	16	17	18 wissenschaftl. Beirat	19	20	21	22
	23	24	25	26	27	28	29
Juli	30	1 Interviews	2 Interviews	3 Interviews	4 Interviews	5 Interviews	6
	7	8	9	10	11	12	13
	14	15	16	17	18	19	20
	21	22	23	24 Schlussveranstaltung	25	26	27

4 Ergebnisse

Die Gliederung der empirischen Ergebnisse erfolgt nach der Art ihrer Erhebung. Unterschieden werden:

- drei Fragebogenerhebungen, die sich ausschließlich an die zufällig ausgewählten Teilnehmer/innen der Bürgerforen richteten,¹⁰
- Beobachtungen verschiedener Veranstaltungen, mit dem Schwerpunkt Bürgerforen,
- Interviews, mit denen Akteure aus Politik und Verwaltung erfaßt wurden.

4.1 Fragebogenerhebung

Der erste Fragebogen wurde auf der 1. Sitzung der Bürgerforen in der 3. Kalenderwoche von den Moderator/innen ausgegeben. Zu diesem Zeitpunkt waren die Teilnehmer/innen bereits telefonisch, schriftlich und auf der 1. Plenumsveranstaltung in der 2. Kalenderwoche über das Verfahren aufgeklärt worden. Die Fragebögen II und III wurden auf dem Workshop der Bürgerforen Ende April verteilt; während Fragebogen II noch auf dem Workshop ausgefüllt und eingesammelt wurde, füllten Teilnehmer/innen den Fragebogen III zu Hause aus und brachten ihn auf der 6. und letzten Sitzung Anfang Mai wieder mit.

129 von 183 Teilnehmer/innen gaben den 1. Fragebogen wieder ab. Das entspricht einer Rücklaufquote von 70%. Der Rücklauf der folgenden Umfragen verschlechterte sich, bei Fragebogen II waren es noch 102 Exemplare (56%), wobei die offene Frage nach 'Lob und Tadel am Verfahren' nur von 33 Personen (18%) beantwortet wurde. Fragebogen III wurde von 75 Personen (41%) abgegeben.

Dieser war nahezu identisch mit Fragebogen I. Hiermit konnte die Entwicklung des Antwortverhaltens im Verlauf des Verfahrens ermittelt werden. Insgesamt beantworteten 56 Personen (31%) beide Fragebögen. Im weiteren werden die Ergebnisse in der Regel an Hand der Mittelwerte zusammenfassend dargestellt. Dabei werden die Daten aus Fragebogen I (t1) und III (t2) zusammen behandelt. Dargestellt sind jeweils die Antworten der 56 Personen, die beide Fragebögen ausgefüllt haben.

¹⁰ Das Ziel der Zufallsauswahl ist nicht Repräsentativität im statistischen Sinn, sondern sie soll Fairneß bzw. Chancengleichheit bei der Auswahl gewährleisten und damit die Legitimation der Bürgerforen erhöhen (Dienel 1992: 86-95, Wienhöfer 1996: 118ff). Die Beschränkung auf die Bewohner in der Nähe der Standorte und die Tatsache, daß nur ca. 4% (Akademie 1996: 85) der etwa 5000 aus dem Einwohnermelderegister gezogenen Bürger/innen am Verfahren teilnahmen, führt zu systematischen Verzerrungen der Stichprobe. Deshalb sind die Ergebnisse der Fragebogendaten nur bedingt verallgemeinerbar, darüber hinaus hätte eine Kontrollgruppe vergleichend untersucht werden müssen.

4.1.1 Allgemeine Beurteilung des Verfahrens, des Anlagenbaus und der Eignung des Heimatortes als Standort

Im Bipolaritätsprofil von -3 bis +3 bewerten die Teilnehmer/innen die gewählte Vorgehensweise der Standortfindung im Durchschnitt leicht positiv (vgl. Abb. 1). Alle Mittelwerte (μ) liegen zwischen $\mu=1,0$ und $\mu=1,7$. Wird als Gesamteinschätzung ein Mittelwert über alle sieben Fragen zur Beurteilung des Verfahrens gebildet, ergibt dies einen Wert von $\mu'=1,2$ für beide Befragungszeitpunkte. Am wenigsten meinen dabei die Bürger/innen in Fragebogen I, daß es sich bei dem Verfahren um einen Versuch der Mitbestimmung handelt ($\mu_{\text{ti}}=1,0$), daß es dem Problem angemessen ist ($\mu_{\text{ti}}=1,1$), fair ($\mu_{\text{ti}}=1,1$), problemlösend ($\mu_{\text{ti}}=1,2$) oder eine sinnvolle Strategie ($\mu_{\text{ti}}=1,1$) ist. Hierin spiegelt sich wahrscheinlich wider, daß im Verfahren nur Empfehlungen erarbeitet und keine Entscheidungen getroffen werden. Positiver bewertet wird, daß es sich um ein demokratisches Vorgehen ($\mu=1,4$) und eine sinnvolle Neuerung ($\mu=1,6$) handelt. Hier kann nur vermutet werden, daß Beteiligungen in herkömmlichen Verwaltungsverfahren wie z.B. Erörterungstermine schlechter bewertet würden (vgl. Fisch/Beck 1995: 207ff).

Der Bau der Restabfallbehandlungsanlage in der Region (vgl. Abb. 2) wird schlechter bewertet als das Beteiligungsverfahren, der Gesamtmittelwert über alle Kategorien und Teilnehmer/innen beträgt hier $\mu_{\text{ti}}'=-0,2$. Besonders werden ein Verlust an Lebensqualität ($\mu_{\text{ti}}=-1,4$), gesundheitliche Auswirkungen ($\mu_{\text{ti}}=-0,8$), langfristige Risiken ($\mu_{\text{ti}}=-0,7$) und eine Schädigung der Umwelt ($\mu_{\text{ti}}=-0,2$) befürchtet. Dem steht gegenüber, daß der Bau eher als notwendig ($\mu_{\text{ti}}=0,8$) und eine notwendige Ergänzung zur Abfallvermeidung und -verwertung ($\mu_{\text{ti}}=0,5$) angesehen wird. Ob der Anlagenbau im Einklang mit der deutschen Abfallpolitik steht oder problemlösend ist, wird mit ($\mu_{\text{ti}}=0,3$) bewertet.

Die insgesamt negative Bewertung des Anlagenbaus spiegelt sich auch in Abb. 3 wider. Im Durchschnitt wird die Eignung des Heimatortes deutlich abgelehnt ($\mu=-0,9$). Bei dieser Frage muß allerdings berücksichtigt werden, daß sie mit insgesamt nur 111 Antworten auffällig häufig unbeantwortet geblieben ist. Sechs Fragebögen enthalten handschriftliche Anmerkungen, die darauf verweisen, daß sie zu diesem frühen Zeitpunkt hierzu noch keine Aussage machen können.

Beim Fragebogen III zeigen sich keine signifikanten Änderungen im Antwortverhalten der drei abgebildeten Fragen. Dies ist für Frage 1.1 wenig überraschend, da das Verfahren bereits zu Beginn sehr positiv bewertet wurde. Daraus kann geschlossen werden, daß die Verfahrensführung der Akademie gut war, denn es gab keine Verschlechterung. Bemerkenswerter ist, daß es keine Änderungen bei der Frage 3.2 nach der Einschätzung des Baus der Behandlungsanlage gab. Hier veränderten die Informationen auf den laufenden Sitzungen die durchschnittliche Sichtweise der Bürger/innen nicht signifikant.

Vergleich der Antworten in Fragebogen I und III

Spalte "I und III" gibt an, wieviele identische Personen Fragebogen I und III ausgefüllt haben.

Fragebogen:	I (2.96)	III (5.96)	I und III
Rücklauf :	129	85	56
Teilnehmer (2.96)	183	183	183
Rücklaufquote:	70%	46%	31%

Variablen, die in Fragebogen I und III signifikant unterschiedlich beantwortet wurden, sind **fett** gedruckt. (Signifikanzniveau $\alpha=0,05$).

Im weiteren werden die Antworten der 56 Personen verglichen, die Fragebogen I und III ausgefüllt haben. Es werden meist die Mittelwerte angegeben. Die Fehlerbalken entsprechen dann dem Standardfehler der Mittelwerte (Standardabweichung geteilt durch Wurzel Anzahl Fälle). Die jeweils oberen Werte entsprechen Fragebogen I; sie sind mit einer grauen Linie verbunden. Die unteren Werte entstammen Fragebogen III; sie sind mit einer schwarzen Linie verbunden.

N gibt die Anzahl der gültigen Antworten. Alle Berechnungen wurden mit SPSS für Windows 6.01 durchgeführt.

Abb. 1: Die gewählte Vorgehensweise zur Standortfindung halte ich für: (Frage 1.1)

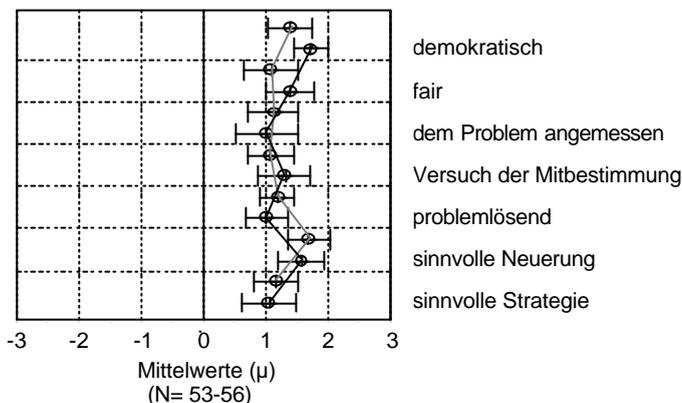


Abb. 2: Ich halte den Bau dieser Anlage (BMA, MVA) für: (Frage 3.2)

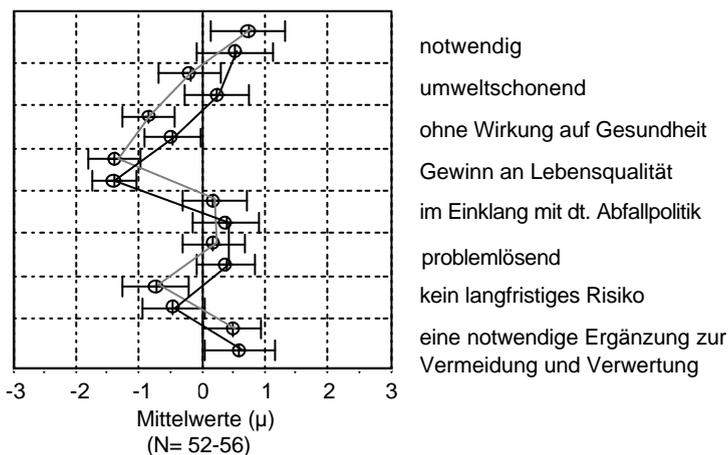
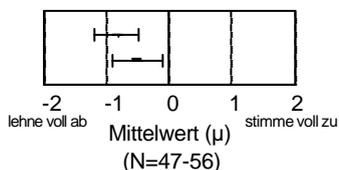


Abb. 3: Mein Heimatort ist im Prinzip als Standort für eine solche Anlage (BMA bzw. MVA) geeignet: (Frage 3.3)



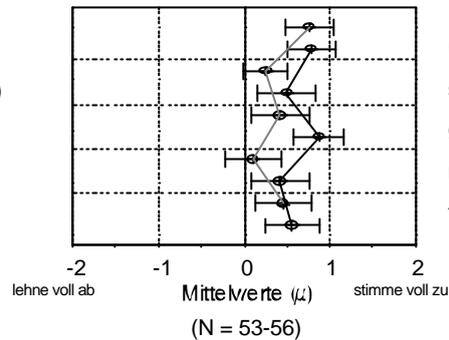
4.1.2 Bürgerforen: Funktion, Aufgaben und Gründe der Teilnahme

Im Mittel stimmen die Bürger/innen den Funktionen der Standortfindung ($\mu_{t1}=0,8$), eines fairen Ausgleichs zwischen den Gemeinden ($\mu_{t1}=0,5$) und der Mitbestimmung ($\mu_{t1}=0,4$) eher zu (Abb. 4). Im dritten Fragebogen wird das Verfahren sogar als signifikant stärker für ein geeignetes Mittel zur Mitbestimmung gehalten. Daraus läßt sich schließen, daß das Zutrauen der Bürger/innen in die Wirksamkeit der von ihnen formulierten Empfehlungen im Laufe des Verfahrens zugenommen hat. Ob die Bürgerforen eher als 'Spielwiese' anzusehen sind, da die Entscheidung längst gefallen ist ($\mu_{t1}=0,3$) und ob das Verfahren nur zur Beruhigung der Bürger/innen dient, wird insgesamt unentschieden bewertet ($\mu_{t1}=0,1$). Hinter den letzten beiden Punkten steht das Problem, inwieweit die Bürger/innen der Überzeugung sind, daß das Verfahren vor allem von der P.A.N. ernsthaft betrieben wird.

Als die beiden wichtigsten Aufgaben sehen die Beteiligten im Mittel an (vgl. Abb. 5), eine Empfehlung für die Standortwahl zu geben ($\mu_{t1}=2,7$) und Kriterien zur Bewertung von Standorten ($\mu_{t1}=2,6$) zu entwickeln. Die von der Akademie anvisierten Aufgaben der Bürgerforen werden von den Teilnehmer/innen also akzeptiert. Für eher wichtig halten die Bürger/innen die Aufgaben, den Bedarf nach weiteren Gutachten zu ermitteln ($\mu_{t1}=2,2$), Empfehlungen für Anlagenkontrolle ($\mu_{t1}=2,2$) und -betrieb ($\mu_{t1}=1,9$) sowie die Art der zugelassenen Abfälle zu geben ($\mu_{t1}=2,0$), was als ein Bedürfnis nach einer Ausweitung der Aufgabenstellung der Bürgerforen verstanden werden kann. Dies wird unterstützt durch die Antworten auf die offene Frage (1.13) nach weiteren Aufgaben, die 14 Personen (11%) beantworteten. Am häufigsten wird genannt, ein Konzept für die Vermeidung von Abfällen zu entwickeln. Da ähnliche Themen genannt werden, wie die Konsensuskonferenz in der ersten Phase behandelt hat, deuten sich Kopplungsprobleme zwischen den Phasen an.

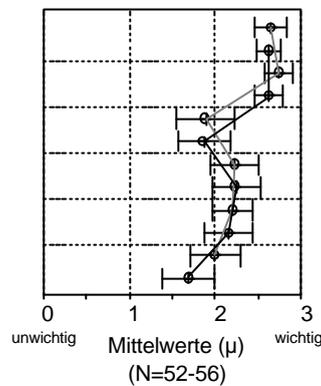
Im Zusammenhang mit der Funktion und Aufgabenstellung der Bürgerforen sind die Motive der Bürger/innen, an dem Verfahren freiwillig teilzunehmen, von Interesse. Wie Abb. 6 zeigt, sind hier das Interesse am Thema Abfall ($\mu_{t1}=2,5$) und die Möglichkeit, wichtige Entscheidungen zu beeinflussen ($\mu_{t1}=2,3$), am wichtigsten. Die nächstwichtigsten Gründe sind Neugierde auf das Verfahren ($\mu_{t1}=2,2$) und das Sich-Verpflichtet-Fühlen ($\mu_{t1}=2,1$), gefolgt von dem Ziel, die Interessen der Heimatgemeinde zu vertreten ($\mu_{t1}=2,0$). Die mit Abstand unwichtigste Rolle spielt die Absicht, den Anlagebau zu verhindern ($\mu_{t1}=1,7$). In Fragebogen III wird dieser Grund sogar noch für signifikant unwichtiger gehalten ($\mu_{t2}=1,4$, $\mu_{t1}=1,7$; $t=-2,7$; $df=48$, $\hat{\alpha}=0,05$). Wie die 20 (16%) Antworten auf die offene Frage (1.20) nach weiteren Gründen zeigen, gibt es eine Reihe weiterer Motive, so daß insgesamt die Motivation der Teilnehmer/innen als äußerst komplex und differenziert zu betrachten ist. Am häufigsten werden ergänzend genannt die Gründe sich zu informieren bzw. sich fortbilden zu wollen ($N=9$) und die Tatsache, daß Bürgerbeteiligung an sich gut und unterstützenswert sei, ($N=7$) sowie der Schutz nachfolgender Generationen ($N=5$).

Abb. 4: Funktion der Bürgerforen (Fragen: 1.2-1.6)



um besten Standort zu finden
sind keine Spielwiese
geeignetes Mittel zur Mitbestimmung
nicht zur Beruhigung der Bürger
für fairen Ausgleich zwischen Gemeinden

Abb. 5: Die Bürgerforen sollen die Aufgabe haben, (Fragen 1.7-1.12)

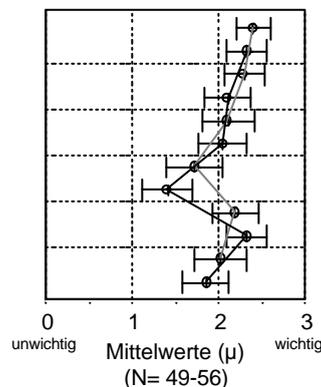


Kriterien zu entwickeln
Empfehlung für Standortwahl zu geben
Empfehlungen für Anlagenbetrieb zu geben
Empfehlungen für Anlagenkontrolle zu geben
Bedarf an Gutachten zu ermitteln
Empfehlungen über die zugelassenen Abfälle für die Anlagen zu geben

Weitere genannte Gründe:

- Konzept für Vermeidung (N=5)
- Transportfrage klären (N=4)
- Standortvorauswahl prüfen (N=3)
- Anlagengröße bestimmen (N=1)
- Politik unpopuläre Entscheidung abnehmen (N=1)

Abb. 6: Ich nehme an den Bürgerforen teil, (Fragen 1.14-1.19)



wegen Interesse am Thema
um Entscheidung zu beeinflussen
da ich mich verpflichtet fühle
um Anlagenbau zu verhindern
da neugierig auf Beteiligungsverfahren
um Gemeindeinteressen zu vertreten

Weitere genannte Gründe:

- eigene Information, Fortbildung (N=9)
- Bürgerbeteiligung gut (N=7)
- nachfolgende Generationen (N=5)
- Umweltschutzinteressen einbringen (N=2)
- andere (N=3)

4.1.3 Einschätzung verfahrensrelevanter Organisationen

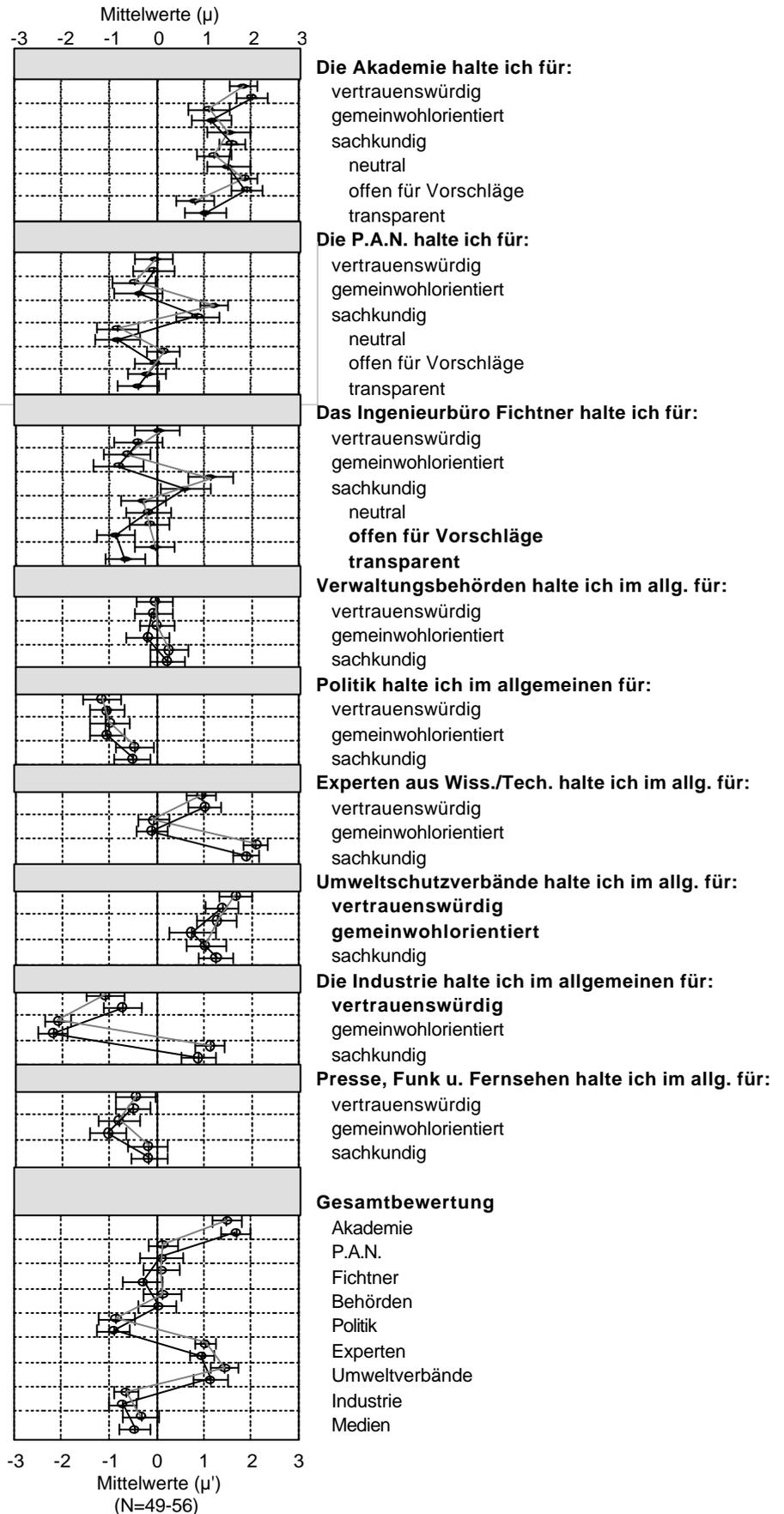
Ein Fragenkomplex behandelt die Beurteilung der Akademie, der P.A.N., des Ingenieurbüros Fichtner sowie der gesellschaftlichen Gruppen bzw. Bereiche Verwaltung, Politik, Experten, Umweltschutzverbände, Industrie und Medien. Damit kann einerseits die Bewertung der drei wichtigsten Akteure im Verfahren vergleichend diskutiert und andererseits ein Bezug zur allgemeineren Einschätzung gesellschaftlicher Gruppen hergestellt werden. Bewertet werden sollten diese Gruppen anhand der Gegensatzpaare: 'nicht vertrauenswürdig - vertrauenswürdig', 'eigennützig - am Gemeinwohl orientiert', 'sachkundig - nicht sachkundig'. Bei den verfahrensrelevanten Organisationen kommen noch drei weitere Wortpaare hinzu: 'parteiisch - neutral', 'nicht offen für Vorschläge - offen für Vorschläge', 'undurchschaubar - transparent'. Die bipolare Skala reicht von -3 bis +3.

Abb. 7 zeigt die Ergebnisse im Überblick. Beim Vergleich der Daten fällt auf, daß bei der Akademie alle Werte weit im positiven Bereich liegen ($\mu=0,8$ bis $\mu=2,0$), während bei der P.A.N. und dem Ingenieurbüro Fichtner nur ihre Sachkunde positiv vermerkt wird ($\mu_{11}=1,2$ bzw. $\mu_{11}=1,1$); bezweifelt werden die Neutralität der P.A.N. ($\mu_{11}=-0,8$) - für eine planende Verwaltungsorganisation sicherlich ein bedenkenswertes Ergebnis - und die Gemeinwohlorientierung des Ingenieurbüros ($\mu=-0,6$). Die übrigen Bewertungen liegen für beide Organisationen nahezu bei Null. Bei der zweiten Befragung mit Fragebogen III treten beim Ingenieurbüro zwei signifikante Verschlechterungen auf. Das Ingenieurbüro erscheint den Bürger/innen im Laufe des Verfahrens sowohl als weniger 'offen für Vorschläge' ($\mu_{12}=-0,8$, $\mu_{11}=-0,2$; $t=-2,5$; $df=48$, $\hat{\alpha}=0,05$) als auch als weniger transparent ($\mu_{12}=-0,6$, $\mu_{11}=0,0$; $t=-2,2$; $df=48$, $\hat{\alpha}=0,05$). Dies weist wahrscheinlich auf Mängel bei der Präsentation ihrer Ergebnisse in den Bürgerforen hin.

Die Industrie erzielt sehr unterschiedliche Werte bei den einzelnen Kategorien. Sie gilt den Bürger/innen im Mittel als besonders eigennützig ($\mu_{11}=-2,1$) und mißtrauenswürdig ($\mu_{11}=-1,1$), anerkannt wird aber ihre Sachkunde ($\mu=1,0$). Die Medien erscheinen als eigennützig ($\mu_{11}=-0,8$), die beiden anderen Kategorien liegen mit $\mu_{11}=-0,4$ bzw. $\mu_{11}=-0,1$ nahe Null.

Aus den ersten drei Bewertungskategorien ('vertrauenswürdig', 'gemeinwohlorientiert', 'sachkundig') haben wir einen Gesamtmittelwert (μ') gebildet, der als Indikator dafür gelten kann, wie positiv oder negativ die verschiedenen Gruppen gesehen werden. Diese Gesamtbewertung zeigt, daß von den drei diskutierten verfahrensrelevanten Akteuren lediglich die Akademie positiv beurteilt wird ($\mu_{11}'=1,5$), womit sie besser bewertet wird als Umweltschutzorganisationen ($\mu_{11}'=1,4$) und Experten ($\mu_{11}'=1,0$) im allgemeinen. Die Akademie ist auch die einzige Organisation, bei der sich die Werte insgesamt mit der Zeit leicht ins Positive verschieben, wenn auch nicht signifikant.

Abb. 7: Einschätzung wichtiger Organisationen (Fragen 2 und 4)



Die P.A.N. und das Ingenieurbüro (je $\mu_{ti}'=0,1$) erreichen im Unterschied dazu nur einen Wert in der Mitte, wo sich auch Verwaltungsbehörden ($\mu_{ti}'=0,1$) und Medien ($\mu_{ti}'=-0,4$) befinden. Für Fichtner dürfte hier besonders die geringe Vertrauenswürdigkeit kritisch sein, die zu der Differenz gegenüber den Experten im allgemeinen führt. Die Politik erreicht dagegen mit $\mu_{ti}'=-1,0$ den schlechtesten Wert, noch hinter der Industrie mit $\mu_{ti}'=-0,8$.

Die Bewertung des Ingenieurbüros in Fragebogen I steht unter dem Vorbehalt, daß es den Teilnehmer/innen noch kaum bekannt war - besonders personell. Dies drückt sich darin aus, daß nur ca. 88% (N=112-114) Fichtner bewerteten, wohingegen die Werte für die Akademie und P.A.N um 94% (N=120-124) liegen. Die handschriftlichen Anmerkungen in elf Fragebögen I geben die Begründung, wonach das Ingenieurbüro, aber auch die P.A.N. noch zu unbekannt seien.

4.1.4 Politische Beteiligung und demographische Daten

Wichtiger als Einstellungen ist u.E. das praktische Verhalten. Daher stellten wir die Frage, bei welchen politischen Beteiligungsformen die Bürger/innen bereits mitgemacht haben (Abb. 8). Personen, die hier nichts angekreuzt haben (teilweise mehr als 20%), können den Personen zugerechnet werden, die noch nie an einem solchen Verfahren teilgenommen haben. Als recht gering erscheint uns die ein- oder mehrmalige Mitwirkung an Volks- und Bürgerbegehren sowie -entscheiden mit weniger als 10%, was in der gleichen Größenordnung liegt wie eine politische Kandidatur. Dies erscheint wiederum in Relation zu den vorgenannten Beteiligungsformen als recht hoher Wert. Da politische Vertreter/innen der Gemeinden von der Akademie ausgeschlossen wurden, sind die Werte hier keinesfalls als repräsentativ anzusehen.

Immerhin 22% haben sich bereits an einem Boykott beteiligt und 36% haben bereits in einer Bürgerinitiative mitgearbeitet. Gefolgt von 43%, die an einer Demonstration teilgenommen haben, 48%, die Fragen an Politiker oder politische Gremien gestellt haben und 72%, die sich an einer Unterschriftensammlung beteiligt haben. Den höchsten Wert erreicht der Wahlgang mit 93%. Wird die politische Wahl außer acht gelassen, spielen die entscheidungsbezogenen politischen Beteiligungsformen des Volks- bzw. Bürgerbegehrens oder -entscheidens im Vergleich zu eher meinungsäußerungsbezogenen Aktivitäten eine sehr geringe Rolle in der politischen Kultur. Zusammen mit dem oben aufgeführten Verlangen nach mehr Partizipation ist die Bürgerbeteiligung in der Region Nordschwarzwald sicher ein richtiger Schritt im Sinne der Bürger/innen. Nicht abgebildet ist die Mitgliedschaft in einer Partei, einem Verein oder einem Verband, denen 46% der Befragten angehören, wobei Sportvereine überwiegen.

Abschließend noch einige Charakteristika des Samples. Die Vergleichsdaten für die Bürgerforen entstammen dem Bürgergutachten (Akademie 1996: 86f). Die Aufteilung der

Abb. 8: Teilnahme an politischen Beteiligungsformen (Frage 6, Fragebogen I)

N=129

keine Angabe
noch nie
einmal
mehrmals

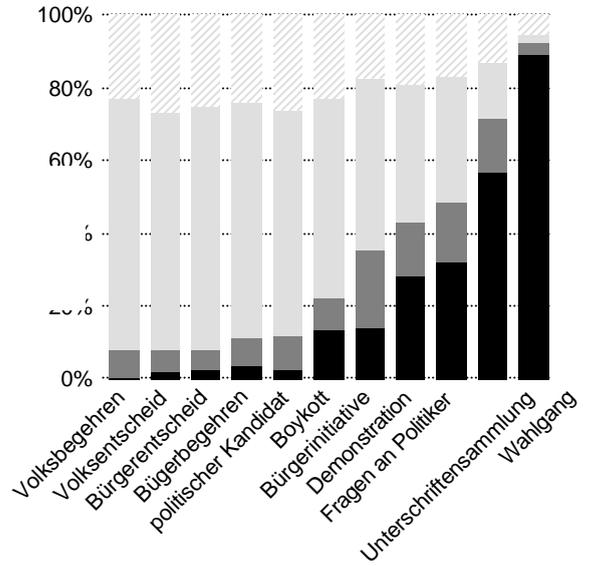


Abb. 9: Verteilung der Befragten auf die Gruppen (Frage 3.1)

N=55

Fragebogen I, III Bürgerforen

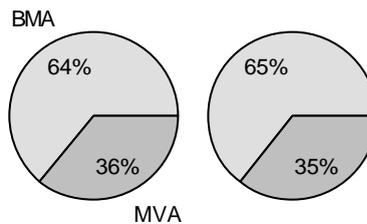


Abb. 10: Verteilung der Befragten nach Geschlecht (Frage 7.1)

N=55

Fragebogen I, III Bürgerforen Land BW

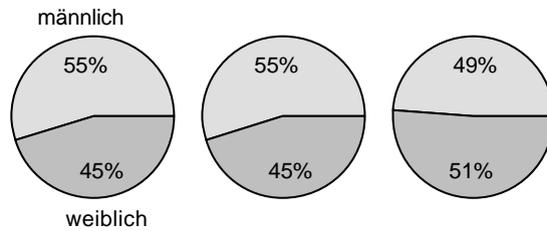


Abb. 11: Verteilung der Befragten nach Alter (Frage 7.2)

N=55

18-20 21-30 31-40 41-40 51-60 > 60

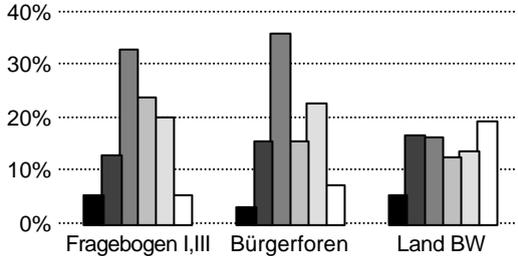
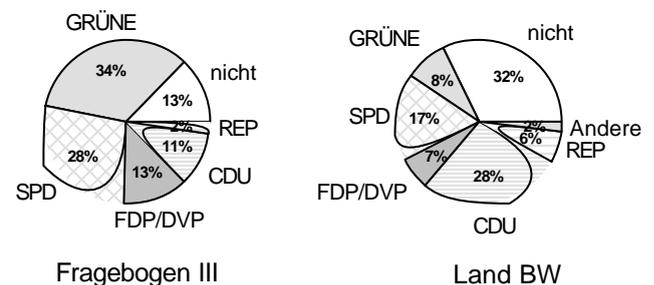


Abb. 12: Wahlverhalten bei Landtagswahl vom 24.3.96 (Fragebogen III)

N=47



Befragten nach den beiden Gruppenarten (Abb. 9) ist mit 64% BMA (gegenüber 65% tatsächlich) und 36% MVA (gegenüber 35% tatsächlich) nahezu identisch. Bei der Verteilung nach Geschlecht (Abb. 10) zeigt sich ein leichtes Übergewicht bei männlichen (55%) gegenüber weiblichen (45%) Bürger/innen. Dies weicht sowohl von der realen Verteilung in den Bürgerforen (62% zu 38%) als auch in Baden-Württemberg ab (49% zu 51%) ab. Die Altersverteilung (Abb. 11) reicht von 18, der unteren Grenze für die Teilnahme, bis 78 Jahren, wobei die 31-40-jährigen sowohl bei den Fragebögen als auch in den Bürgerforen gegenüber dem Landesmittel überrepräsentiert sind. Sehr hoch ist der (nicht abgebildete) Ausbildungsstand, fast die Hälfte der Befragten hat einen (Fach-) Hochschulabschluß (29%) oder einen Fachschulabschluß (20%). 46% haben eine Berufsausbildung und 5% haben keinen Abschluß oder sind Schüler/in oder Student/in.

In Abb. 12 ist ein Vergleich des Wahlverhaltens der Teilnehmer/innen der Befragung bei den Landtagswahlen mit dem amtlichen Ergebnis dargestellt. Als Vergleich dienten die landesweiten Ergebnisse. Auffällig ist hier, daß die Teilnehmer/innen der Befragung ein anderes Wahlverhalten an den Tag legen, als landesweit zu beobachten ist. Vor allem die Nicht-Wähler sind stark unterrepräsentiert (13% gegenüber 32%). Hingegen sind vor allem Wähler/innen der Grünen wesentlich häufiger vertreten (34% gegenüber 8%), etwas abgeschwächt gilt dies auch für die SPD (28% gegenüber 17%) und für die FDP/DVP (13% gegenüber 7%). Während die Wähler der CDU (11% gegenüber 28%) und der Republikaner (2% gegenüber 6%) schwächer vertreten sind. Hier deuten sich Unterschiede in der politischen Beteiligungskultur an. Die Bereitschaft der Teilnahme ist demnach bei Wähler/innen stärker ist als bei Nicht-Wähler/innen sowie stärker bei Wähler/innen der Parteien Bündnis90/Die Grünen, FDP/DVP und SPD als bei Wähler/innen der CDU und der Republikaner. Diese Aussage steht allerdings unter den Vorbehalten, daß das Wahlverhalten in den erfaßten Gemeinden dem Landesdurchschnitt entspricht und die durch den Fragebogen erfaßten Personen repräsentativ für alle Teilnehmer/innen der Bürgerforen sind. Falls dies der Fall ist, folgt hieraus aber, daß die Personen, die an den Bürgerforen teilgenommen haben, zumindest politisch gesehen, nicht repräsentativ für die Bevölkerung sind.

4.1.5 Die Bewertung des Verfahrens (Fragebogen II)

In einem Bipolaritätsprofil von -3 bis +3 konnten die Teilnehmer/innen vorgegebene Bewertungen des Verfahrens ankreuzen, außerdem konnten sie Lob und Tadel offen formulieren. Bei den standardisierten Antworten (Abb. 13) wurde positiv angemerkt, daß der bisherige Verlauf fair ($\mu=1,6$) und die Diskussion ausgewogen verlaufen sei ($\mu=1,5$). Auch die Moderation wurde durchweg positiv bewertet. Ihr wurde attestiert, daß sie nicht

stark eingreife ($\mu=1,7$) aber trotzdem strukturierend sei ($\mu=1,5$). Etwas weniger positiv wurde die Möglichkeit bewertet, Tagesordnungspunkte zu ergänzen ($\mu=0,8$) sowie überhaupt zu einer sachkundigen Empfehlung in den Bürgerforen zu kommen ($\mu=0,7$).

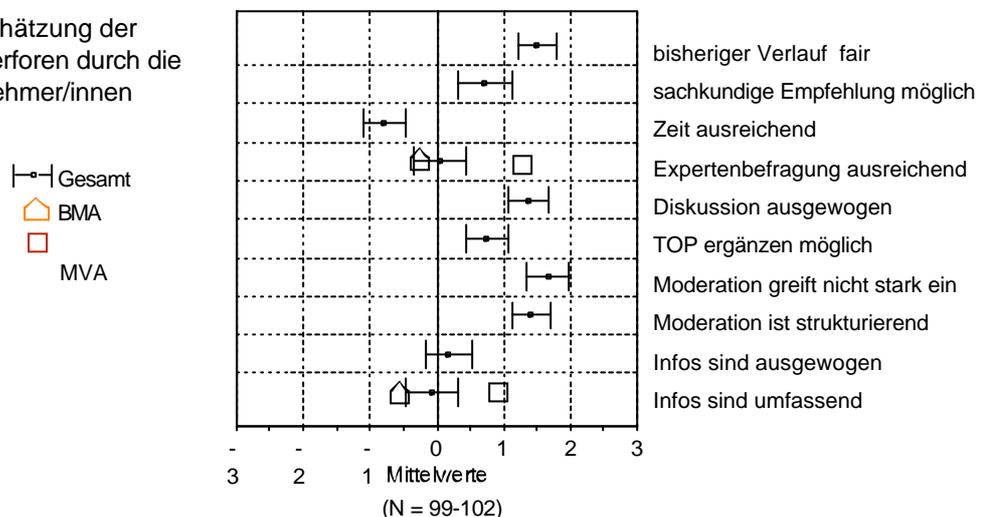
Indifferent beurteilt wurde die Möglichkeit, ausreichend Experten zu befragen ($\mu=0,1$) sowie die Frage, ob die Informationen ausgewogen ($\mu=0,2$) und umfassend ($\mu=-0,1$) sind. Bei der ausreichenden Expertenbefragung und Information gab es darüber hinaus signifikante Unterschiede zwischen den ‘heißen’ und ‘kalten’ Gruppen. Hier meinten die Bürger/innen der Gruppen, die einen Standort für eine BMA suchten, daß eher zu wenig Experten befragt worden seien und zu wenig Informationen vorhanden seien. Wohingegen die Vertreter/innen der ‘heißen Gruppen’ die Expertenbefragung ($\mu_{\text{heiß}}=1,0$; $\mu_{\text{kalt}}=-0,3$, $t=3,4$; $df=100$) und Informationslage eher für ausreichend hielten ($\mu_{\text{heiß}}=0,9$; $\mu_{\text{kalt}}=-0,5$, $t=3,3$; $df=100$). Im Mittel eindeutig beanstandet wurde die mangelnde Zeit ($\mu=-0,9$).

Die offene Frage nach Lob und Tadel am Verfahren beantworteten 33 Personen, wobei einige Bürger/innen auch Änderungsvorschläge formulierten (Tab. 4). Die bedeutendsten Vorschläge waren hier u.E.:

- eine 11. Gruppe mit lokalpolitischen Mandatsträgern zu bilden,
- eine zweite Delegiertenkonferenz nach der Diskussion der Empfehlung der Delegierten in den Bürgerforen durchzuführen und
- einen Wertbaum von Experten vorgeben zu lassen, der als Grundlage dient und gegebenenfalls von den Bürger/innen korrigiert wird.

Am häufigsten kritisiert wurden das Ingenieurbüro und sein Gutachten sowie der große Zeitdruck, der oft z.B. verhindert hätte, daß Diskussionen so lange geführt werden konnten bis ein Konsens erreicht wurde. Gelobt wurden u.a. das demokratische Verfahren, das Engagement der Bürger/innen, die Akademie sowie die Moderation.

Abb. 13: Einschätzung der Bürgerforen durch die Teilnehmer/innen



Tab. 4: Übersicht der schriftlichen Antworten zu: 'Lob und Tadel am Verfahren'

Insgesamt antworteten 33 Personen von 102, die diesen Fragebogen abgegeben hatten.

Vorschläge

- 11. Gruppe mit politischen Mandatsträgern bilden
- einen Standort pro Tag aufsuchen, bewerten und zum Schluß Gesamtbewertung durchführen
- Wertbaum von Experten vorgeben, Mängel werden gefunden
- Tagesordnungen der Sitzungen vorher vorlegen
- komplette Anlagen besichtigen, nicht nur Vorträge hören
- Empfehlungen der Delegiertenkonferenz in den Bürgerforen diskutieren, dann zweite Delegiertenkonferenz für ein redigiertes Ergebnis
- mehr Zeit für Diskussionen in der Gruppe
- "Papierflut" dezimieren z.B. Kurzfassungen, Stellungnahmen der Gemeinden über Berichte von Teilnehmern
- mehr auf die Standortsuche konzentrieren

Tadel

- Kritik am Ingenieurbüro (Infos, Gutachten fragwürdig, schlampige Arbeit, Informationenweitergabe unbefriedigend, Unterlagen veraltet, oberflächliche Recherche, Vorauswahl fehlerhaft, Bürger nicht ernstgenommen) (8x)
- technische Informationen unzureichend (z.B. Schadstoffgehalte von Müll, Restmüll, Rotte, Schlacke)
- zu viel Zeit für Einleitung, Erklärungen (5x)
- zu wenig Zeit für (Grundsatz-)Diskussionen (3x)
- sehr hohe zeitliche Belastung, u.a. für Freiberufler (2x)
- permanente Zeitnot (2x); (gehört zum Programm)
- zu wenig Zeit für Diskussionen mit Fachleuten
- Zeit für Standortwahl war knapp, bessere Ausarbeitung wäre möglich gewesen
- Informationen wurden zu spät herausgegeben
- Informationen kamen nur stückweise, vermutlich mangelnde Vorbereitungszeit für Akademie
- Informationen (z.B. Termine) verspätet oder falsch weitergegeben und mußten oft telefonisch abgeklärt werden
- gedanklicher Austausch nach Exkursionen fehlte
- klare Verpflegungsregeln, Mindestmaß an Getränken/Essen
- Workshop ohne Übernachtung organisiert
- zu lange Diskussionen über unwichtige Themen (z.B. bei heißer Gruppe über kalte Rotte)
- viel mehr Spielraum für Diskussionen nötig
- bestimmte Punkte konnten nicht ausdiskutiert werden, nicht alle Meinungen berücksichtigt
- Konsens zugestimmt, weil keine Zeit vorhanden war
- Konsens oft nicht wegen Einigkeit in der Sache, sondern wegen Zeitdrucks und resultierender Resignation; verzerrtes Ergebnis die notgedrungene Folge
- Entscheidung der Bürgerforen in vorgegebenem Rahmen nicht gut, persönlich nur für Verbrennung, dann unlogisch, einen Standort für MBA zu suchen
- haben Urlaubstage, Verdienstaustausch eingesetzt, bessere Organisation bei Akademie erwartet
- Fragebogen war zu Beginn teilweise nicht beantwortbar

Lob

- Gesprächsleitung neutral, aber lenkend und helfend (2x)
- Akademie: gute Vorbereitung, Informationen und Nachbearbeitung (Protokolle u.ä.) (2x)
- durchaus demokratisches Verfahren
- Verfahren eine gute Sache, die seines gleichen sucht
- das Verfahren hat mir gefallen, wenn ich mich auch manchmal von der Menge der Literatur und dem Zeitaufwand überfordert gefühlt habe
- angeeignete Kenntnisse der Bürger bemerkenswert
- alle Bürger waren sehr engagiert
- Staunen über Vorgehensweise der Akademie: methodisch, didaktisch, demokratisch
- kreative Zusammenarbeit in der Gruppe
- Informationen des Ingenieurbüro ausführlich genug
- offener Austausch möglich

Verschiedenes

- gewählte Mandatsträger skeptisch gegen Bürger (was deprimierend war, man spürte Aggressionen) (2x)
- anfänglich: große Zweifel, daß ein brauchbares Ergebnis entsteht; heute: erstaunen über sachliche Lernfähigkeit und Engagement
- schade, daß Geld eine so große Rolle spielt
- viele Bürger haben viele Gaben (Berufe, Lebensräume, Perspektiven, Ortskenntnis)
- Verfahren äußerst bedenklich und im Ergebnis irreführend und gefährlich
- Diskussionen sollten nicht aufkommen
- Beteiligten fehlte oft das erforderliche Wissen, um die Standortfrage beurteilen zu können
- zu subjektive Einstellungen
- Eindruck: Moderatoren haben fertige Lösung und führen Bürgerforum darauf zu
- sehr schwierig für "Laien", sich mit dieser Materie auseinanderzusetzen
- für einen Standortvorschlag fühlten wir uns überfordert
- zweifelhaft, ob Bürgerforen bei solchen schwierigen Problemen zu empfehlen sind
- Bürgerforum hat keine Auswirkung auf die Standortfindung: Wir haben nur eine Alibifunktion!

4.1.6 Zusammenfassung der Fragebogenergebnisse

Insgesamt wird das Verfahren von Teilnehmer/innen sehr positiv bewertet, und die vorgegebene Aufgabenstellung der Bürgerforen wird übernommen. Immerhin fünf Teilnehmer/innen weisen hierbei von sich aus darauf hin, daß ein Thema der Bürgerforen auch die Erstellung eines Konzeptes für die Vermeidung von Abfällen sein sollte. Hier zeigen sich also Überlappungen bzw. Kopplungsprobleme mit der ersten Phase des Beteiligungsverfahrens. Die Bewertung der Akademie ist in allen Variablen positiv und übertrifft sogar die allgemein gut angesehenen Experten und Umweltschutzorganisationen. Die P.A.N und das Ingenieurbüro Fichtner werden dagegen wesentlich schlechter bewertet.

Der Bau der Behandlungsanlagen wird jeweils recht differenziert bewertet. Auch wenn die Notwendigkeit der Anlagen gesehen wird, so werden doch der Verlust an Lebensqualität und negative gesundheitliche Auswirkungen bemängelt. Interessant sind hier signifikante Unterschiede im ersten Fragebogen, wonach die Bürger/innen der kalten Foren eine BMA für notwendiger und weniger umwelt- und gesundheitsschädlich halten als dies die Vertreter/innen der heißen Foren für eine MVA meinen.

Eine nähere Untersuchung der Daten im ersten Fragebogen zeigt, daß es Korrelationen zwischen der Bewertung des Beteiligungsverfahrens auf der einen und der Behandlungstechnik auf der anderen Seite mit den verfahrensrelevanten Organisationen gibt. Dies steht im Einklang mit der Risikoforschung, wonach das Vertrauen in Institutionen einen erheblichen Einfluß auf die Risikowahrnehmung hat. Hingegen sind die Bewertung des Verfahrens und zentraler Organisationen weitgehend unabhängig von der Einschätzung der Frage, ob der Heimatort als Standort geeignet ist. Interessanterweise hat das praktische politische Engagement nach unseren Daten keinen wesentlichen Einfluß auf das Antwortverhalten. (Ausführlicher die Langfassung: Vorwerk/Kämper 1997: 42-46.)

Bei den demografischen Daten zeigt sich, daß Frauen in den Bürgerforen etwas unterrepräsentiert sind (45 % statt 51 %). Bedeutender ist das Übergewicht von Wählern gegenüber Nicht-Wählern sowie das von rot-grün und FDP-Wählern.

Die konkrete Durchführung des Verfahrens wird insgesamt gelobt, lediglich der Zeitmangel und die vorhandenen Informationen (vor allem das Ingenieurgutachten) werden bemängelt. Insbesondere die 'kalten' Foren beanstanden, daß die Informationen und die Möglichkeit zur Expertenbefragung unzureichend waren. Bei der offenen Frage nach 'Lob und Tadel' am Verfahren werden auch einige Verbesserungsvorschläge gemacht. So sollte beispielsweise eine 11. Gruppe mit politischen Mandatsträgern eingeführt werden oder die Wertbäume sollten zuerst Experten formulieren. Hier wollen wir ergänzen, daß auch eine 12. Gruppe mit Interessengruppen (z.B. aus der Konsensuskonferenz) oder mit Experten überlegenswert ist. Auf jeden Fall erscheint uns eine engere Kooperation der Bürgerforen mit dem Ingenieurbüro vor allem bei der Konstruktion der Wertbäume sinnvoll.

4.2 Beobachtungen

Die Bürgerforen wurden von Beginn an von uns begleitet. Nach der ersten regulären Sitzung wechselten wir von einem 'heißen' in ein 'kaltes' Bürgerforum, da ein 'heißes' bereits von einer Psychologin begleitet wurde. Bis auf die ersten beiden Teamtreffen am 11. und 12. Januar sowie die Plenarveranstaltung am 11. Januar, die wir zu zweit begleiteten, wurden alle Beobachtungen von einer Person durchgeführt.

Auf den Moderatorentreffen in der Akademie ging es uns vor allem darum, einen Eindruck vom Verfahrensverlauf in den von uns nicht beobachteten Bürgerforen zu erhalten. Dies geschah seit dem dritten Treffen nicht mehr durch persönliche Anwesenheit, sondern durch Tonbandmitschnitte der Sitzungen.

Bei den nicht-teilnehmenden Beobachtungen auf den Informationsveranstaltungen, die für verschiedene politische Gremien in der Region durchgeführt wurden, ging es uns vor allem darum, die "Stimmung" in der Region einschätzen zu können und Anhaltspunkte für unsere Interviews im Juni zu bekommen.

4.2.1 Die Plenarveranstaltung im Januar

Die erste Plenarveranstaltung, an der alle in der dritten Phase beteiligten Bürger/innen teilnahmen, fand am 11. Januar 1996 in Bad Liebenzell statt. Nach vier Vorträgen durch einen Staatssekretär des Landesumweltministeriums, der Akademie, der P.A.N. und eines Beteiligten des Aargau-Verfahrens bestand für die anwesenden Bürger/innen eine erste Möglichkeit, Fragen zu stellen. Bemerkenswert bei den Vorträgen der Akademie und der P.A.N. war der offene Umgang mit den Problemen und Unwägbarkeiten des Verfahrens; insbesondere die Möglichkeit der Nichtberücksichtigung des Bürgervotums durch die Entscheidungsträger und der experimentelle Charakter des Verfahrens wurden nicht verschwiegen. Wichtig war der Vortrag eines Beteiligten des Aargau-Verfahrens, bei dem ein Standortproblem für eine Sonderabfalldeponie in der Schweiz mit Bürgerforen bearbeitet worden war (vgl. Wilhelm/Schild 1997, Vorwerk/Kämper 1997: 46-50, Renn/Webler 1996, 1995). Am Anfang, so seine Grundaussage, habe auch er seine Zweifel gehabt, ob es zu einem einheitlichen Votum kommen werde. Aber ab der zweiten, dritten Sitzung hätten die Gruppenprozesse und wachsende Sachkenntnis ein bloße Verweigerungshaltung abgelöst. Zwar sei bislang unklar, ob die Akzeptanz und das Verwaltungsverfahren durch die Beteiligung verbessert worden seien. Auf jeden Fall handele es sich jedoch um ein gutes demokratisches Verfahren. Auch wenn aufgrund der Knappheit der

Zeit nur wenige Personen Fragen stellen konnten, sollten zwei Punkte festgehalten werden. Bezüglich der inhaltlichen Ebene wurden die Ausgangsbedingungen wie Abfallmenge und die regionale Kooperation bei der Planung in Frage gestellt. Im Verfahren selbst wurde die Auswahl der Bürger/innen problematisiert.

4.2.2 Bürgerforen

Alle Sitzungen fanden im Berufsschulzentrum in Calw statt, wobei immer zwei Gruppen parallel tagten. Insgesamt gab es zehn Gruppen, wobei sich die sechs 'kalten' montags bis mittwochs und die vier 'heißen' Gruppen donnerstags und freitags trafen. Getagt wurde im Plenum, in zwei bis drei Kleingruppen oder (einmal) mit der Parallelgruppe zusammen. Die grobe zeitliche Struktur ergab sich aus dem Zeitrahmen von 18:30 bis 22:00 Uhr mit einer 15-minütigen Pause. Für einige Teilnehmer/innen, die etwas früher ankamen, gab es vor den Sitzungen Gelegenheit für informelle Gespräche. Pro Gruppe gab es zwei Moderatoren/innen und eine/n Protokollantin/en, die von der Akademie gestellt wurden. Die Größe der Gruppen schwankte zwischen 13 und 23 Personen. Hinzu kamen bei einigen Gruppen ein bis zwei externe Beobachter/innen, die als Begleitforscher/innen, Journalist/innen, Bürgermeister oder P.A.N.-Angehörige Interesse am Verfahren hatten. Die Sitzordnung war quadratisch angelegt. Neben den Sitzungen der Bürgerforen fanden drei Exkursionen statt: 1. zu den Standorten, 2. zu einer BMA, 3. zu einer MVA.

In der Diskussion in der **ersten Sitzung** zeigte sich, daß vor allem unsichere Randbedingungen die Teilnehmer/innen skeptisch stimmten. Im einzelnen ging es dabei um die Akademie (Manipulationsverdacht), das Ingenieurbüro (Fernwärmekriterium führt zu Vorentscheidung), die P.A.N. (mögliche Auflösung macht Verfahren überflüssig), die Vorarbeiten der Mediationsgruppen (Technikvergleich wird gefordert) sowie um die TASI (Änderung führt zu einer veränderten Aufgabe der Bürgerforen). Insgesamt wurde zudem deutlich, daß sich lediglich Teilnehmer/innen zu Wort meldeten, die offensichtlich über weitergehende Vorinformation verfügten.

Die **zweite Sitzung** war geprägt von der Vorstellung der Ergebnisse der 1. Phase der Bürgerbeteiligung und der ersten Sammlung von Standortbewertungskriterien für die Wertbaumerstellung. Der kurze Vortrag eines Vertreters der Konsensuskonferenz zu den Ergebnissen der 1. Phase kam bei den Bürger/innen sehr gut an. Die sich anschließenden Fragen bestanden aus Sachfragen, Wertungen und eigenen Erfahrungen zur Problematik der Abfallvermeidung. Insgesamt war die Diskussion äußerst sachlich. Der Vertreter der Konsensuskonferenz spielte dabei weniger die Rolle eines Experten als die eines gut informierten Bürgers; eine Distanz zu den anderen Bürger/innen war kaum feststellbar.

Wichtig war dabei, daß die Teilnehmer/innen ihre eigenen lebensweltlichen Erfahrungen einbringen konnten und so prinzipiell alle an der Diskussion teilnehmen konnten.

Nach der Pause stellte ein Vertreter der P.A.N. die Ergebnisse der 1. Phase dar. Sein Vortrag behandelte die Struktur der P.A.N., den Weg der Entscheidungsfindung und die biologisch-mechanische Abfallbehandlung. Die Diskussion verlief ganz anders als nach dem ersten Vortrag. Es wurden fast ausschließlich Sachfragen an den Vertreter der P.A.N. gerichtet. Eine Distanz zwischen dem Vertreter als Experte und den Bürger/innen als Laien war deutlich zu spüren und prägte die Diskussion maßgeblich, die als eine Frage-Antwort-Kommunikation charakterisiert werden kann. In der anschließenden Gruppenarbeit in zwei Gruppen zur Sammlung von Kriterien für den Wertbaum änderte sich die Kommunikationsstruktur. In der beobachteten Teilgruppe kamen nun alle Teilnehmer/innen zu Wort. Die Gesprächsatmosphäre war sehr aufgelockert; eine Differenz zwischen den Bürger/innen nach ihren Standortgemeinden war zu keinem Zeitpunkt auszumachen. Statt dessen zeigte sich ein konstruktiver und kreativer Gesprächsverlauf.

Die **dritte Sitzung** des Bürgerforums war ganz dem Problembereich der Restabfallbehandlungstechniken gewidmet, wobei der Vergleich zwischen biologisch-mechanischen und thermischen Verfahren im Vordergrund stand. An diesem Abend gab es dazu insgesamt drei etwa zehnmündige Vorträge und einen Videofilm mit einem Interview, woran sich jeweils fünfzehn- bis zwanzigmündige Diskussionen anschlossen. Zunächst referierte ein Mitarbeiter der Akademie über Vor- und Nachteile von kalten und heißen Verfahren. Bei den hauptsächlich technischen Fragen in der Diskussion überwogen solche zur biologisch-mechanischen Behandlung. Im folgenden Videofilm erhielten die Teilnehmer/innen weitere Informationen in Form eines Interviews einer Vertreterin der Akademie mit zwei Ingenieuren zum Vergleich heißer und kalter Verfahren. Die anschließende Diskussion bestand z.T. aus Sachfragen und aus eher allgemeinen politischen Aussagen zum Problembereich der Abfallzusammensetzung und des Verbotes problematischer Stoffe. Insgesamt zeigte sich, daß weiterhin ein großer Informationsbedarf bestand. Der Vertreter der P.A.N. betonte in seinem Vortrag die Sinnhaftigkeit einer Kombinationslösung. Die Fragen und Aussagen der Bürger/innen in der Diskussion bezogen sich hauptsächlich auf kalte Verfahren. Insgesamt verliefen die Diskussionen im Laien-Experten-Stil. Unklar blieb, inwieweit die Zweifel an der Kombinationslösung zerstreut werden konnten. Auch im letzten Vortrag des Abends ging es um die Option einer kalten Abfallbehandlung. Ein Vertreter der Konsensuskonferenz, der selbst für die rein kalte Option gestimmt hatte, sofern es die TASI zuläßt, berichtete über die Ergebnisse der 2. Phase der Bürgerbeteiligung. Im Zentrum der Diskussion stand, daß nach einer biologisch-mechanischen Behandlung noch sehr viele Schadstoffe im Abfall enthalten seien, und daß deshalb die

Sicherheit der Deponien nach einer rein kalten Behandlung möglicherweise nicht gewährleistet sei. Auch die geringere Mengenreduktion durch die 'kalte' Behandlung im Vergleich mit 'heißen' Verfahren wurde kritisiert.

Da die Diskussion wegen aufkommenden Zeitdrucks abgebrochen werden mußte, äußerten sich zum Ende der Sitzung einige Teilnehmer/innen sehr kritisch über die Art der Informationsweitergabe im Bürgerforum, über den sehr engen Zeitrahmen und über eine mögliche Unterdrückung der Emotionalität durch zu viel Informationsmaterial. Diese Kritikpunkte ließen jedoch einige andere Bürger/innen nicht gelten und nahmen das Verfahren ausdrücklich in Schutz. Der Verteidigung des Verfahrens aus den eigenen Reihen kommt dabei ein schwereres Gewicht zu als der von Seiten der Moderator/innen, da zwischen den Bürger/innen ein großes Vertrauen herrscht und offensichtlich niemand davon ausgeht, daß hier ein Akademiemitglied versucht, das Verfahren zu verteidigen. Für die Moderation und die Konfliktlösung in der Gruppe ist dies eine ausgesprochen günstige Situation.

Drei Themen bestimmten den **vierten Abend**: ein Gedankenaustausch über die Erinnerungen an die Exkursion zur biologisch-mechanischen Anlage nach Düren, die Sammlung von Standortwahlkriterien und das Vorgehen des Ingenieurbüros. Damit war dies der erste Abend, auf dem die eigentliche Aufgabe der Bürger/innen - Standortempfehlungen zu erarbeiten - in den Vordergrund rückte. Die nach der Einleitung geäußerten Erinnerungen an die Exkursion zur BMA waren recht unterschiedlich, besonders weil es zwei Besichtigungsgruppen gab, die nicht das gleiche Programm absolviert hatten. Die Diskussion zeigte insgesamt eine gewisse Ernüchterung über die Möglichkeiten einer biologisch-mechanischen Abfallbehandlung. Anschließend wurden drei Videofilme vorgeführt. Sie zeigten Interviews einer Vertreterin der Akademie mit dem Ingenieurbüro zu folgenden Themen: Methodik der Standortsuche, Ergebnis der Standortvorauswahl und Verkehrsaufkommen durch Müllfahrzeuge je nach Standortkombination. In der anschließenden Gruppenarbeit in vier Kleingruppen wurde das Vorgehen des Gutachterbüros diskutiert, und es wurden Fragen formuliert. Nach der Pause stellten die einzelnen Gruppen die Ergebnisse anhand einer Wandzeitung im Plenum vor. Die meisten Kriterien des Ingenieurbüros waren für die Bürger/innen verständlich und begründet. Unklar blieben planerische Fachbegriffe und die Frage, welche Standorte vom Büro vor Ort angeschaut wurden. Die letzte Frage wurde direkt von den Bürger/innen anhand des Gutachtens beantwortet, wonach alle favorisierten Standorte angeschaut worden seien. Der Abend wurde beendet durch ein zehnminütiges Brainstorming zu den Wertbaumkriterien und einige organisatorische Themen.

Bei den **Exkursionen** zu den ‘kalten’ Standorten am 16. und 23. März sind vier Punkte besonders wichtig: der Unterschied zwischen den nördlich und südlich gelegenen Standorten, die Atmosphäre zwischen den Teilnehmer/innen, die Einschätzung der eigenen Aufgabe und die Bewertung der Arbeit des Ingenieurbüros.

Die Exkursionen waren von teilweise eindrucksvollen Demonstrationen der jeweiligen Standortgemeinden begleitet, bemerkenswert war außerdem die gelöste und entspannte Atmosphäre zwischen den Teilnehmer/innen. Selbst kontroverse Probleme wurden freundlich diskutiert und durch Scherze angereichert. Es wurde deutlich, daß diese Exkursionen einen positiven Effekt auf die Gruppenbildungsprozesse hatten. Dies war sowohl im Bus als auch bei den jeweiligen Diskussionen an den Standorten zu beobachten, die von sachlichen und interessierten Nachfragen geprägt waren.

Recht problematisch wirkte das Bild des Ingenieurbüros, das sich bei vielen Teilnehmern offensichtlich eingestellt hatte. So fielen auf der Mittagsveranstaltung am ersten Besichtigungstag, bei dem der 1. Bürgermeister Pforzheims eine Rede hielt und die Gelegenheit für Nachfragen gegeben war, gleich mehrere Kritikpunkte. Das Ingenieurbüro habe bestimmte Kriterien nicht berücksichtigt, einen Standort benannt, der schon bebaut gewesen sei und sich bei den Arbeitsplatzeffekten einer BMA mit vierzig Stellen deutlich verschätzt. Dies verdichtete sich in der Einschätzung eines Teilnehmers, daß Fichtner wohl nicht der richtige Partner für die P.A.N. sei, wenn ihm solche Fehler unterliefen. Zwar konnten die anwesenden Vertreter/innen der P.A.N. und der Akademie diese Vorwürfe inhaltlich entkräften, doch blieb bei den Bürger/innen der Eindruck bestehen, daß dem Gutachterbüro grobe Fehler unterlaufen seien. Insofern mißtrauten sie grundsätzlich allen Angaben von Fichtner. Viele dieser Kritikpunkte stammten dabei von lokalen administrativen und politischen Vertretern, die die Standorte vorstellten. Hier waren immer wieder Angriffe auf das Gutachterbüro zu vernehmen, die bei den Bürger/innen auf fruchtbaren Boden fielen.

Die drei zentralen Themenblöcke der **5. Sitzung** waren ein Rückblick auf die Standortexkursionen, eine Diskussion mit dem Ingenieurbüro und die Weiterarbeit am Wertbaum. Bei der Rückschau auf die Standortbesichtigung wurde die große Bedeutung des visuellen Eindrucks der Standorte deutlich. Für zwei Teilnehmer war bereits klar, daß eigentlich nur der Standort Obsthof in Pforzheim in Frage käme. Der Standort Pforzheim Wilferdinger Höhe sei dagegen, wegen der Nähe des in Windrichtung liegenden Gewerbegebietes indiskutabel. Auch die Standorte in Horb, Eutingen und Nagold wurden nach den visuellen Eindrücken als eher ungeeignet eingestuft. Die kritische Haltung gegenüber der Arbeit des Ingenieurbüros, die bereits bei den Standortbesichtigungen deutlich geworden war, prägte auch die anschließende Diskussion mit zwei Ingenieuren. Einige Teilnehmer/innen waren

sichtlich daran interessiert, dem Gutachterbüro deutlich ihre ablehnende Meinung zu sagen und hatten sich dazu schriftlich vorbereitet. Aus zeitlichen Gründen wurden für diese Diskussion die parallel tagenden Gruppen zusammengeschlossen. Zunächst wurde das allgemeine Vorgehen des Ingenieurbüros diskutiert. Insgesamt wurden folgende Themenbereiche behandelt: externe Vorgaben für das Büro, Unterschiede beim Verkehrsaufkommen, Begriffsprobleme, Wasserschutzgebiete, warum drei oder vier Standorte, Nähe zu Kreisgrenzen, Entfernung von der Wohnbebauung, Weg der Vorauswahl der 200 Standorte, Zeitpunkt der Bürgerbeteiligung, Eigentumsfrage, Gleisanschlußkriterium, thermische Behandlung durch den Enzkreis. Nach der Pause entschloß sich die von uns beobachtete Gruppe zur Weiterarbeit am Wertbaum. Das vierzigminütige Brainstorming zur Vervollständigung des Wertbaums verlief dann sehr konstruktiv.

Der **zweitägige Workshop** diente der konzentrierten Komplettierung der Arbeit in den Bürgerforen. Er dauerte am Freitag von 17:00 bis 21:40 Uhr und am Samstag von 9:00 bis 18.10 Uhr. Die Wertbäume wurden am **ersten Tag** vervollständigt. Dabei wurden Begriffe sowohl neu aufgenommen oder weggelassen als auch verändert und verschoben. Herausgefallene Begriffe waren dabei die Niederschlagsmenge, Vorbelastung, Nähe zur Weiterverarbeitung des Endprodukts und Verteilungsgerechtigkeit. Insgesamt war der Diskussionsbedarf für den Wegfall von Werten recht gering. Sehr viel kontroverser wurden die Werte Nähe zur Wohnbebauung und Wasserschutz diskutiert. Im Ergebnis wurden diese Werte an anderen Stellen in den Wertbaum eingeordnet. Insgesamt erwies sich die Diskussion über die Wertbäume als schwierig. Ein wichtiger Aspekt war dabei die Tatsache, daß nach der Logik der Wertbaumanalyse bei Werten immer ein Unterschied gemacht werden muß, was bei den Teilnehmer/innen besonders bei wichtigen Werten auf Unbehagen stieß. Auch die spätere quantitative Gewichtung war zunächst weitgehend unklar. Dies wird u.a. darin deutlich, daß drei Werte erst bei der konkreten Anwendung auf die Standorte als untaugliche Unterscheidungskriterien erkannt wurden. Weitere Probleme waren die Findung passender Begriffe für die einzelnen Werte sowie die Frage, ob für bestimmte Kriterien überhaupt sichere Daten vorhanden seien. Dem Beobachter blieb teilweise unklar, warum bestimmte Diskussionen beendet wurden. Zumindest ein expliziter Konsens war nicht immer zu beobachten, statt dessen zeigte sich eine große Beständigkeit des bereits Festgelegten. D.h. eine Änderung des Wertbaums war schwerer als die bloße Verteidigung der bereits formulierten Werte. Hierbei hatte sicherlich die Moderation einen großen Einfluß. Je nach dem, welcher Position sie näher stand, konnte sie durch Beibehaltung oder Änderung des entsprechenden Wertes an der Pinwand den entscheidenden Ausschlag in der Diskussion geben. Am Ende waren alle Teilnehmer/innen - einzeln vom Moderator befragt - mit dem korrigierten Wertbaum einverstanden.

Mit dem fertigen Wertbaum erarbeiteten die Teilnehmer/innen die relativen quantitativen Maßzahlen der Unterwerte der drei Hauptäste Mensch / Gesundheit, Umwelt / Natur und Wirtschaft in drei Kleingruppen. Das anschließende Zusammentragen der Arbeitsergebnisse im Plenum verlief relativ problemlos. Je ein/e Sprecher/in stellte die Einzelergebnisse vor, und nachdem alle Maßzahlen genannt waren, wurde auf Einwände eingegangen. Inhaltliche Diskussionen waren dabei weniger zu beobachten, vielmehr entstand der Eindruck, daß die Maßzahlen für die Werte so lange hin und her geschoben wurden, bis kein Widerspruch mehr aus der Gruppe kam. Schließlich waren alle Teilnehmer/innen mit dem Ergebnis zufrieden und freuten sich auf den verdienten 'Feierabend'.

Im Zentrum des **zweiten Tages** standen die Bewertung der einzelnen Standorte anhand der Kriterien des Wertbaums, die mathematische Ermittlung der Standortrangliste und die Formulierung von Ausgleichsmaßnahmen sowie weiteren Empfehlungen. Nach den Arbeitsgruppen zur Bewertung der Standorte anhand der Wertbaumkriterien wurden die Gruppenergebnisse im Plenum zusammengetragen. Je ein/e Sprecher/in der Arbeitsgruppen stellte zunächst die Ergebnisse vor und begründete sie. Diskussionen wurden erst danach zugelassen. Wie zu erwarten war, verliefen die Diskussionen hier im Vergleich zur Erstellung des Wertbaums wesentlich kontroverser.

Bei der Betrachtung der Einwände gegen die Standortbewertung muß beachtet werden, daß sie in drei Gruppen erarbeitet worden waren und dann im Plenum vorgestellt wurden. Dieses Vorgehen hatte nicht nur arbeitsökonomische Vorteile. Vielleicht bedeutender, vor allem hinsichtlich diskurstheoretischer Erwägungen, ist die Tatsache, daß mit der Plenumsdiskussion die Möglichkeit bestand, die Plausibilität und Begründetheit der Bewertungen in einem geschützten Raum der Kritik auszusetzen. Dadurch bestand die Möglichkeit, Korrekturen einzuarbeiten und die Konsistenz der Bewertungen zu erhöhen.

Bei den Einwänden gegen die Bewertung der Arbeitsgruppen lassen sich unterschiedliche Typen unterscheiden. Sie lassen sich einteilen in standortspezifische Einwände von Standortvertreter/innen, standortspezifische Einwände von standortfremden Vertreter/innen, wertbezogene Einwände, Einwände wegen der herangezogenen Datenbasis des Ingenieurbüros, Einwände wegen der rein subjektiven Datenbasis, gemischt standort- und wertbezogene Einwände und komplexere Argumentationsmuster (vgl. Vorwerk/Kämper 1997: 81-97). Das endgültige Bewertungsraster des Bürgerforums für die Standorte ist in der folgenden Tabelle 5 zusammengefaßt.

	Endwert	-2	-1	0	+1	+2	Anmerkungen/ [Quelle]
1. Mensch:							
1.1 Siedlung							
Nähe zur Einzelbebauung	0,022	unmittelbar angrenzend	bis 500 m	(nicht vergeben)	800-1000 m	Gewerbegebiet	[Fichtner, Ortskenntnis]
Nähe zur Wohnbebauung	0,055	500-750 m	750-1000 m	1000-1250 m	1250-1500 m	> 1500 m	[Fichtner, Ortskenntnis]
Nähe zu sensiblen Produktionsstätten	0,022	Lebensmittelproduktion	(nicht vergeben)	sonstige	(nicht vergeben)	(nicht vergeben)	[Ortskenntnis, Exkursion]
Durchfahrt von Ortschaften	0,055	keine	(nicht vergeben)	2-3	(nicht vergeben)	(nicht vergeben)	[Landkarte, Ortskenntnis]
Windrichtung	0,066	bis 1000 m	bis 1500 m	bis 2000 m	(nicht vergeben)	> 2000 m	Nähe Ort zur Hauptwindrichtung, Kaltluft: Abwertung um 1 [Fichtner, Ortskenntnis bei Kaltluft]
1.2 Soziales							
Nähe zu Erholungsgebieten	0,045	bis 500 m	bis 1000 m	bis 1500 m	> 1500 m	keine	Sportplätze, Wanderwege [Fichtner, Ortskenntnis]
Nähe zur Regionengrenze	0,009	bis 1000 m	bis 5000 m	übrige	-	-	[Ortskenntnis, Landkarte]
Nähe zu öffentl. oder sozialen Einrichtungen	0,063	bis 500 m	bis 1000 m	bis 1500 m	> 1500 m	keine	[Fichtner, Ortskenntnis]
Nähe zu Arbeitsplätzen	0,063	sehr viele, Publikumsverkehr	viele	wenige	keine	(nicht vergeben)	[Ortskenntnis, Exkursion]
2. Umwelt:							
2.1 Landschaftsschutz							
Nähe zu Natur- u. Landschaftsschutzgebieten	0,042	(nicht rekonstruierbar)	(nicht rekonstruierbar)	(nicht rekonstruierbar)	(nicht rekonstruierbar)	weit weg	Entfernung + Gewerbegebiet [Fichtner + örtliche Besonderheiten]
Schutz von Biotop	0,042	(nicht vergeben)	Feuchtgebiete, Wildkatzen	entfällt	Wald, Wiese	Karstgelände, Glatt-hafenwiese	recht subjektiv [Fichtner + subjektiv + Ortskenntnis]
Folgeschäden an der Natur	0,056	(nicht vergeben)	Wald	Wiese, Acker	Gewerbegebiet	schreckliche Gegend	teilw. subjektiv
2.2 Topographie							
Ästhetik	0,01	weit sichtbar	(nicht vergeben)	weit sichtbar u. umliegende Gebäude	Bäume o. schlecht sichtbar o. umliegende Gebäude	keine exponierte Lage + umliegende Gebäude	Sichtbarkeit (-), umliegende Gebäude (+), Sichtschutz durch Bäume (+) [Exkursion]
Bodenqualität	0,03	(nicht vergeben)	ab 70 u. kein Gewerbegebiet	um 50	um 50 + Gewerbegebiet	versiegelt, subjektiv schlecht bewertet	[Fichtner]
2.3 Geologie							
Nähe zum Erdbebengebiet	0,014	(nicht vergeben)	(nicht vergeben)	(nicht vergeben)	Zone 1, Dolinen	übrige	[Fichtner]
Wasserschutzgebiet	0,063	Wasserfassung (1700 m); WSG II (300 m)	WSG I (1500 m), WSG II (1300 m)	übrige	(nicht vergeben)	(nicht vergeben)	[Fichtner]
Wasserdurchlässigkeit (Doline)	0,063	Dolinen, Sand, Muschelkalk	(nicht rekonstruierbar)	Loß, Lehm, Lettenkeuper	(nicht vergeben)	(nicht vergeben)	[Ortskenntnis, Fichtner]
2.4 Landschaftsverbrauch							
Neubau von Straßen	0,024	(nicht vergeben)	viel (300 m)	wenig (100 m)	keine	(nicht vergeben)	unmittelbar zur Anlage [Fichtner]
Art des Landschaftsverbrauchs	0,056	(nicht vergeben)	Wald, Acker	(nicht vergeben)	Gewerbegebiet	versiegelt, genutzt für Bodenaushub	[Ortskenntnis, Fichtner]
3. Wirtschaft:							
3.1 Zentralität							
Mehrfachbelastung	0,035	44%	24%	17%	5-10%	(nicht vergeben)	Zunahme des LKW-Verkehrs [Fichtner, aktuelle Zahlen zu Frachtzentrum]
Transportwege (t x km)	0,042	(nicht vergeben)	(nicht rekonstruierbar)	(nicht rekonstruierbar)	(nicht rekonstruierbar)	(nicht vergeben)	[Fichtner]; vgl. getrennt nach Nord und Süd
Verkehrsinfrastruktur	0,042	(nicht vergeben)	Nähe zu Bundesstr. oder nutzbarem Autobahnanschluß	(nicht rekonstruierbar)	Kreisstr.	(nicht vergeben)	Anbindung ans überregionale Straßennetz [Ortskenntnis]
Nähe zum Bahnanschluß	0,021	nicht vorhanden	(nicht vergeben)	(nicht vergeben)	realisierbar	vorhanden	[Ortskenntnis, Fichtner]
3.2 Infrastruktur							
Geländeform	0,009	(nicht vergeben)	stark abschüssig	(nicht vergeben)	leicht abschüssig	eben	
Eigentumsverhältnisse	0,009	landwirtschaftlich genutzte Privatfläche	teils privat teils Gemeindeeigentum, privat aber Gewerbegebiet	(nicht vergeben)	Privat-/Gemeindeeigentum, wenig Widerstand zu erwarten	Gewerbegebiet oder privat mit abfallwirtschaftl. Nutzung	Widerstand erwartbar oder nicht
Genehmigungsfähigkeit	0,033	(nicht vergeben)	hohes Widerspruchspotential, Protest aus Gemeinde	mittleres Widerspruchspotential	niedriges Widerspruchspotential da in Besitz Gebietskörperschaft	(nicht vergeben)	[Ortskunde]
Erschließbarkeit	0,009	nicht erschlossen	(nicht vergeben)	Nähe zu Deponie	Nähe zu Gewerbegebiet	(fast) vollständig erschlossen	[Ortskunde]

Tab. 5: Übersicht der einzelnen Bewertungskriterien von Bürgerforum 6

4.2.3 Exkurs: Ein Vergleich zwischen dem Herangehen des Ingenieurbüros und des Bürgerforums

Da das Ingenieurbüro und die Bürgerforen die gleiche Aufgabe hatten, nämlich eine Empfehlung über die Geeignetheit der Standorte abzugeben, bietet es sich an, ihr Vorgehen zu vergleichen.¹¹ Ein solcher Vergleich bietet sich auf vier Ebenen an:

- Entwicklung der Kriterien
- zugrundegelegte Bewertungskriterien (Wertbäume)
- konkretisierte Bewertungsmaßstäbe, d.h. Übersetzung der Werte in Meßanweisungen
- konkrete Standortbewertung.

Wir wollen uns hier auf die Wertbäume und Meßanweisungen beschränken. Der sehr interessante Vergleich der Entwicklung der Kriterien ist leider nicht möglich, da wir die Diskussionsprozesse des Ingenieurbüros nicht verfolgen konnten, aber auch die wichtigen Phasen der Arbeitsgruppen innerhalb des Bürgerforums wurden von uns nicht erfaßt. In diesem Bereich wird es wahrscheinlich wesentliche Unterschiede geben, da viele Diskussionen innerhalb des Ingenieurbüros nicht mehr geführt werden dürften. Viele Bewertungen werden zum gesicherten Erfahrungswissen gehören, welches im eigenen Kontext nicht mehr expliziert oder in Frage gestellt wird. Allerdings wird es solche Diskussionen mit den Auftraggebern geben. Auch die konkrete Standortbewertung wollen wir hier nicht behandeln, da sie sich im Prinzip aus den Bewertungsmaßstäben ergeben.

In den Abbildungen 14 und 15 sind die Bewertungskriterien der Bürgerforen und des Ingenieurbüros in Form eines Wertbaumes dargestellt. Der Wertbaum des Ingenieurbüros wurde von uns anhand des abschließenden Gutachtens (Fichtner 1996: 4-4ff) erstellt. Beim Wertbaum des Bürgerforums wurden auch die ungenutzten Werte aufgeführt (erkennbar an den gestrichelten Linien und den '[...]'). Auf den ersten Blick erscheint der ingenieurwissenschaftliche Wertbaum etwas differenzierter, da mehr Kategorien auf der untersten Ebene auftauchen (38 statt 32). Unterschiede ergeben sich auch bei der Wortwahl (z.B. 'Technik/Kosten' versus 'Wirtschaft' auf der obersten Ebene) und bei der Zuordnung von Unter- zu Oberkriterien (z.B. 'Windrichtung' unter 'Soziales' und 'mikroklimatische Situation' unter 'Luft'). Allerdings zeigen sich auch gewisse Ähnlichkeiten, so besitzen beide Wertbäume drei Oberkategorien und in beiden Wertbäumen ist der Oberwert Umwelt am weitesten ausdifferenziert.

¹¹ Eine zentrale Frage nach Habermas ist die Trennung von System- und Lebenswelt. In der Risikosoziologie taucht diese Unterscheidung in der Form Laie-Experte oder Betroffener-Entscheider auf. Im Akademiensatz ist nach unterschiedlichen Kompetenzen von Bürger/innen und Ingenieur/innen zu fragen.

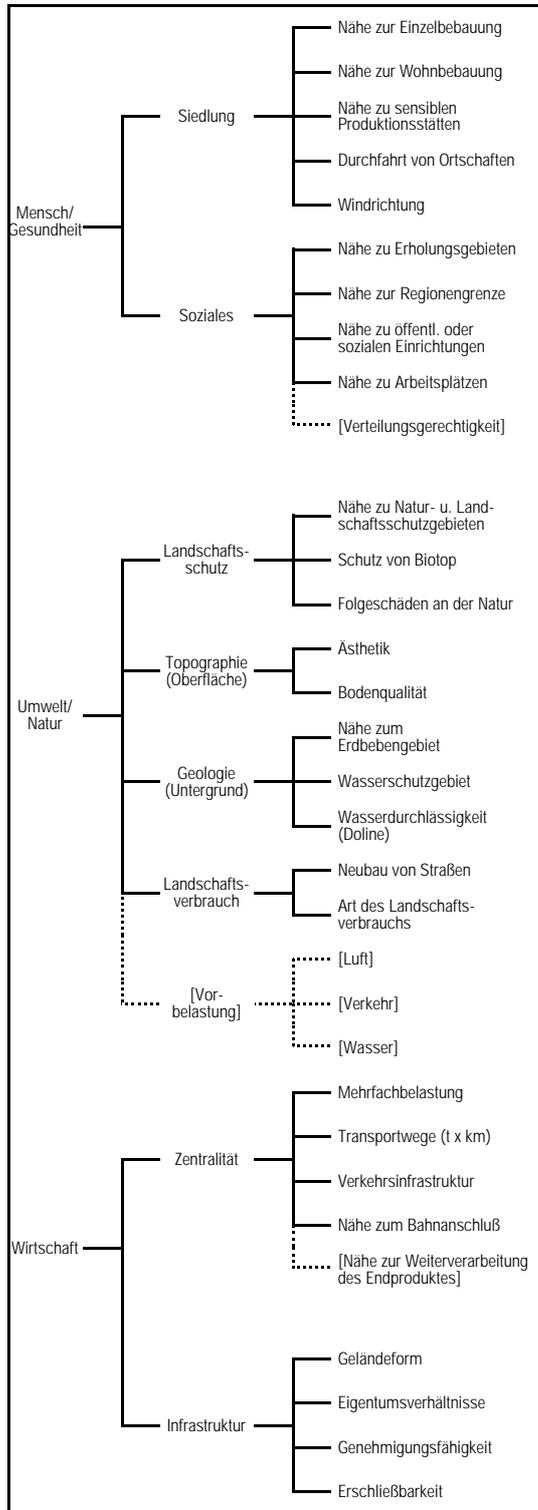
Für die Bewertung entscheidend sind aber nicht die Zuordnungen unter dem einen oder dem anderen Oberbegriff, sondern die Bedeutungen und Meßanweisungen, die hinter den Kriterien auf der untersten Stufe stehen. In Tabelle 6 haben wir daher die Kriterien der untersten Ebene in der Reihenfolge des Bürgerforums vergleichend nebeneinander gestellt. Eine genauere Betrachtung des faktischen Gehaltes zeigt, daß die Kriterien sehr ähnlich sind. Nur vier Kriterien der Bürger/innen tauchen nicht in der einen oder anderen Form beim Ingenieurbüro auf, umgekehrt sind es fünf Kriterien, die fehlen. Die größere Differenziertheit beim Ingenieurbüro löst sich dahingehend auf, daß bei den Bürgerforen diese Kriterien meist zu einem zusammengefaßt wurden.

Auf der Ebene der Kriterien ist also kaum ein Unterschied auszumachen. Dies hat mindestens drei Gründe:

- (a) Die Bürger/innen kannten das Ingenieurgutachten für die Vorauswahl der Standorte, es diente ihnen damit als Vorbild für die Entwicklung eigener Kriterien.
- (b) Unter den Bürger/innen befanden sich einige Personen, die eine naturwissenschaftlich-technische Ausbildung hatten, weswegen ihnen ein (ingenieur)-wissenschaftliches Vorgehen prinzipiell vertraut sein dürfte; wahrscheinlich genügt aber auch die übliche Schulbildung, um die Denkprinzipien der Ingenieure nachzuvollziehen.
- (c) Das Ingenieurgutachten ist für politische Entscheider/innen geschrieben, die auch keine Expert/innen sind, so daß es für Nicht-Expert/innen zugeschnitten ist.

Bei den konkreten Meßanweisungen gibt es im einzelnen zwar Unterschiede, aber im Prinzip ist das Vorgehen das Gleiche. Abgesehen davon, daß dem Bürgergutachten eine Fünfer-Skala und dem Ingenieurgutachten eine Dreier-Skala zugrunde liegt, unterscheiden sich die konkreten Grenzen. So wird z.B. die 'Nähe zur Wohnbebauung' (Bürgergutachten) in Form des Abstandes in Metern abgestuft; das Gleiche gilt für das Ingenieurbüro bei 'Wohnen im Standortumfeld'. Während das Bürgergutachten einen Bereich von 500 bis 1500 Meter abdeckt, sind es beim Ingenieurbüro 300 bis 1000 Meter. Derartige Unterschiede wird es auch innerhalb der verschiedenen Bürgergutachten geben. Eine genauere Analyse der Kategorien wird u.E. keine wesentlichen Unterschiede ergeben. Für einen genaueren Vergleich sei hier auf die Tabellen 5 und 7 verwiesen, die die einzelnen Kriterien von Bürgerforum 6 und des Ingenieurbüros enthalten.

Insgesamt zeigt sich, daß es in der Struktur und der Begründung der zugrunde gelegten Kriterien keinen wesentlichen Unterschied zwischen dem Herangehen der beiden Gutachten gibt. Das heißt auch, daß es im Prinzip möglich ist, daß sich Bürger/innen und Ingenieure über die Kriterien verständigen könnten und sich letztlich auf ein gemeinsames 'Set' einigen könnten. Beide müßten dazu aber in einen Diskurs eingebunden werden und bereit sein, ihre jeweiligen Kriterien zur Disposition zu stellen und gegebenenfalls zu ändern.



..... [unbewertet, da Kriterium für alle Standorte gleich]

Abb. 14: Wertbaum Bürgerforum 6

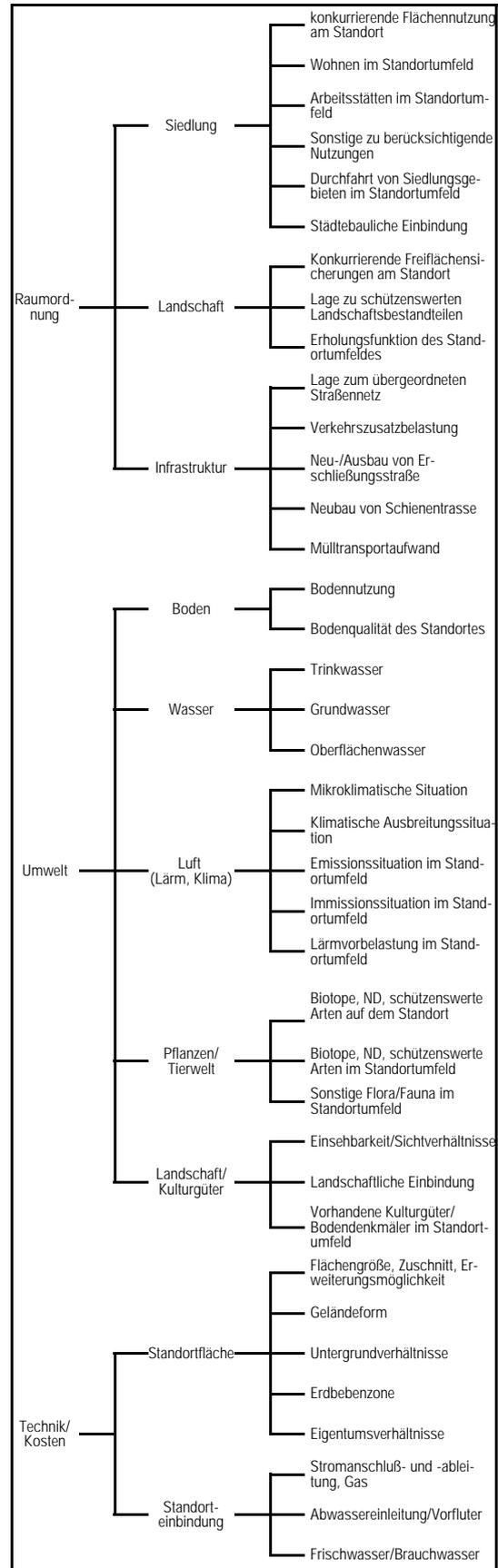


Abb. 15: Wertbaum des Ingenieurbüros (eigene Darstellung)

Kriterien Bürgerforum 6	Kriterien Ingenieurbüro
Nähe zur Einzelbebauung	Sonstige zu berücksichtigende Nutzungen
Nähe zur Wohnbebauung	Wohnen im Standortumfeld
Nähe zu sensiblen Produktionsstätten	
Durchfahrt von Ortschaften	Durchfahrt von Siedlungsgebieten im Standortumfeld
Windrichtung	Mikroklimatische Situation Klimatische Ausbreitungssituation
Nähe zu Erholungsgebieten	Erholungsfunktion des Standortumfeldes
Nähe zur Regionengrenze	
Nähe zu öffentl. oder sozialen Einrichtungen	Sonstige zu berücksichtigende Nutzungen
Nähe zu Arbeitsplätzen	Arbeitsstätten im Standortumfeld
[Verteilungsgerechtigkeit]	
Nähe zu Natur- u. Landschaftsschutzgebieten	Lage zu schützenswerten Landschaftsbestandteilen Vorhandene Kulturgüter/ Bodendenkmäler im Umfeld
Schutz von Biotop Folgeschäden an der Natur	Biotop, ND, schützenswerte Arten auf dem Standort Biotop, ND, schützenswerte Arten im Standortumfeld Sonstige Flora/Fauna im Standortumfeld
Ästhetik	Städtebauliche Einbindung Landschaftliche Einbindung Einsehbarkeit/Sichtverhältnisse
Bodenqualität	Bodenqualität des Standortes
Nähe zum Erdbebengebiet	Erdbebenzone
Wasserschutzgebiet	Trinkwasser
Wasserdurchlässigkeit (Doline)	
Neubau von Straßen	Neu-/Ausbau von Erschließungsstraßen
Art des Landschaftsverbrauchs	Bodennutzung
[Luft]	Emissionssituation im Standortumfeld Immissionssituation im Standortumfeld
[Wasser]	
[Verkehr] Mehrfachbelastung	Verkehrszusatzbelastung
Transportwege (t x km)	Mülltransportaufwand
Verkehrsinfrastruktur	Lage zum übergeordneten Straßennetz
Nähe zum Bahnanschluß	Neubau von Schienentrasse
[Nähe zur Weiterverarbeitung des Endproduktes]	
Geländeform	Geländeform
Eigentumsverhältnisse	Eigentumsverhältnisse
Genehmigungsfähigkeit	Konkurrierende Freiflächensicherungen am Standort Konkurrierende Flächennutzung auf dem Standort
Erschließbarkeit	Stromanschluß- und -ableitung, Gas Abwassereinleitung/Vorfluter Frischwasser/Brauchwasser
	Untergrundverhältnisse (Geeignetheit für Bebauung)
	Flächengröße, Zuschnitt, Erweiterungsmöglichkeit
	Grundwasser (Versiegelung + Neubildung)
	Oberflächenwasser
	Lärmvorbelastung im Standortumfeld

Tab. 6: Vergleich der Bewertungskategorien von Bürgerforum 6 und dem Ingenieurbüro

Kategorie	-1	0	+1
konkurrierende Flächennutzung am Standort	Freifläche	Gewerbegebiet (GE)	Industriegebiet (GI), Sondergebiet (SO)
Wohnen im Standortumfeld	< 300 m bis angrenzend	> 300 m Abstand	> 1000 m Abstand
Arbeitsstätten im Standortumfeld	angrenzend (z.B. Dienstleistungszentrum)	< 500 m Abstand GE/GI, Sondergebiet	> 500 m Deponie, sonstige Arbeitsplätze
Sonstige Nutzungen	< 100 m empfindl. (Kindergarten etc.)	> 100 m Einzelbebauung, Wohnen im GE	> 1000 m Abstand
Durchfahrt von Siedlungsgebieten	längere Ortsdurchfahrt (auch Bundesstr.)	kleiner Teilstrom (max. 20% Gesamtaufk.)	keine Durchfahrt erforderlich
Städtebauliche Einbindung	isolierte Lage	Lage in kleinem GE bzw. GE mit geringem Bebauungsgrad, Anlehnung an Deponie	Integration in GE/GI mit Anlagen ähnlicher Art und Gestalt
Konkurrierende Freiflächensicherungen am Standort	Schonbereiche/ Vorrangbereiche der Raumordnung, Landesplanung; Wald	angrenzend	keine vorhanden
Lage zu schützenswerten Landschaftsbestandteilen	Naturschutzgebiete, Schönwälder usw. angrenzend	Landschaftsschutzgebiete, Nationalpark usw. angrenzend	keine angrenzend
Erholungsfunktion des Standortumfeldes	Erholungsschwerpunkt angrenzend	Kleingärten, Parks, Erholungswälder Stufe II, Luftkur- und Erholungsorte bis 850 m, keine Trennung Bahn oder Bundesstr.	keine oder wenige Funktionen ausgewiesen (z.B. Wander- oder Fahrradwege)
Lage zum Straßennetz	> 2700 m bis Bundesstr. bzw. Autobahn	# 2700 m bis Bundesstr. bzw. Autobahn	# 1000 m bis Bundesstr. bzw. Autobahn
Verkehrszusatzbelastung	mittlere bis hohe Zusatzbelastung (> 8%) bei hoher Vorbelastung	geringe Zusatzbelastung bei mittlerer oder hoher Vorbelastung (< 8%)	geringe Zusatzbelastung bei geringer Vorbelastung
Neu-/Ausbau Erschließungsstraße	> 1 km Neubau (oder 2 km Ausbau)	bis 500 m Neubau (oder 1 km Ausbau)	kein Neu-/Ausbau erforderlich
Neubau von Schienentrasse	kein Anschluß möglich	Anschlußmöglichkeit bis zu 1 km entfernt	Anschluß vorhanden, Umladung auf LKW ohne Ortsdurchfahrt möglich
Mülltransportaufwand	geringe Zentralität für 2 bis 3 Anlagen	mittlere Zentralität für 2 bis 3 Anlagen	zentral für 2 bis 3 Anlagen
Bodennutzung	Landwirtschaft, Wald, Brachland	teilweise versiegelte Fläche	vollständig versiegelte Fläche
Bodenqualität des Standortes	hohe Qualität	durchschnittliche Qualität	versiegelte oder kontaminierte Fläche
Trinkwasser	WSG Zone II angrenzend	Lage innerhalb WSG Zone IIIA oder IIIB	Lage außerhalb WSG
Grundwasser	höchste Eignung	Karstgrundwasserleiter, gute Wasserqualität, mittl. Eignung, Brunnengalerie < 150 m	geringe bis mittlere Eignung
Oberflächenwasser	auf dem Standort	bis 50 m	keine
Mikroklima (Kaltluftabfluß)	Richtung Siedlungsbereiche	vermutet bzw. schwach	nicht Richtung Siedlungsbereiche
Klimatische Ausbreitungssituation	Talkessellage, geringe Durchlüftung	mittlerer Durchlüftungsgrad	guter Durchlüftungsgrad
Emissionssituation	geringe Emission, nichts bekannt	nahe gelegene Autobahn, Bundesstr.	Emissionen durch Deponie
Immissionsituation	geringe Emission, nichts bekannt	nahe gelegene Autobahn, Bundesstr.	Emissionen durch Deponie
Lärmvorbelastung	vollkommen unbelastete Gebiete	durchschnittliche Vorbelastungen	starke Vorbelastungen (Straßen, Industrie)
Biotope, ND, schützenswerte Arten auf dem Standort	Biotopstrukturen u.ä. von hoher Bedeutung	Biotopstrukturen von geringer Bedeutung	versiegelte oder kontaminierte Standorte
Biotope, ND, schützenswerte Arten im Standortumfeld	ausgewiesene Biotope angrenzend	\$ 50 m Abstand bzw. Barriere (z.B. Autobahn)	keine vorhanden oder geplant
Sonstige Flora/Fauna im Umfeld	Rote-Liste-Arten vorhanden	Laichgewässer # 400 m, Plenterwald, Wald angrenzend, geringe Biotopausst.	versiegelte oder kontaminierte Flächen, Park, Wald # 250 m oder nichts bekannt
Einsehbarkeit/Sichtverhältnisse	isolierte Lage, weithin sichtbar	Einsehbarkeit von Wohnbebauung möglich	keine Einsehbarkeit von Wohnbebauung aus dem Nah- und Fernbereich
Landschaftliche Einbindung	exponierte Lage ohne Bebauung	isolierte Lagen, gewerbliche Bebauung vorhanden	Einfügung ins Gewerbegebiet
Vorhandene Kulturgüter/ Bodendenkmäler im Standortumfeld	# 100 m Abstand	\$ 100 m Abstand	keine vorhanden
Flächengröße, Zuschnitt, Erweiterungsmöglichkeit	< 1,5 ha	< 2 ha	> 3 ha
Geländeform	> 5 % (Gefälle)	< 5 % (Gefälle)	ebene Fläche
Untergroundverhältnisse	Verwerfungen, Grabenrandzonen	erhöhter Erkundungsaufwand usw. möglich	keine Einschränkungen
Erdbebenzone	2 bis 4	1	0
Eigentumsverhältnisse	überwiegend privat	überwiegend Gemeinde, Stadt	Abfallentsorger, Stadtwerke
Stromanschluß	> 2 km	< 2 km	im GE/GE/SO bzw. an Deponie vorhanden
Abwassereinleitung/Vorfluter	> 2 km	< 2 km	im GE/GE/SO bzw. an Deponie vorhanden
Frischwasser/Brauchwasser	> 2 km	< 2 km	im GE/GE/SO bzw. an Deponie vorhanden

Tab. 7: Übersicht der einzelnen Bewertungskriterien des Ingenieurbüros

4.2.4 Die Delegiertenkonferenz: 'Heiße' und 'Kalte' treffen zusammen

Die Delegiertenkonferenz, die am Freitag, den 3. Mai 1996 von 15 bis 21 Uhr stattfand, hatte die Aufgabe, aus den einzelnen Empfehlungen der 'heißen' und 'kalten' Gruppen ein einheitliches Bürgergutachten zu formulieren. Nach der Begrüßung der je drei Delegierten pro Bürgerforum im Plenum teilte sich die Gruppe zunächst in "heiß" und "kalt", um die jeweiligen Empfehlungen aufeinander abzustimmen. Nach einer Pause begrüßte der 1. Bürgermeister Pforzheims die Teilnehmer/innen und berichtete von einer parallelen Veranstaltung der P.A.N. in Bad Liebenzell. Den Abschluß bildete die Erarbeitung einer gemeinsamen Empfehlung aller Bürgerforen.

Das wichtigste Ergebnis der Vorstellungsrunde in der kalten Gruppe bestand in der Auskunft, daß ein Bürgerforum keine Empfehlung abgegeben habe. Man habe zwar einen Wertbaum erstellt, sich dann aber außerstande gesehen, getrennt nach 'heißen' und 'kalten' Standorten eine Empfehlung abzugeben. Außerdem habe die Nutzwertanalyse gezeigt, daß alle Standorte recht nahe beieinander liegen würden. Es wurde dann versucht, eine Rangfolge von kalten Standorten festzulegen. Die Schwierigkeiten hierbei hingen vor allem mit der starken Abhängigkeit von der Entscheidung bei den thermischen Standorten und mit dem insgesamt schlechten Abschneiden der südlichen Standorte zusammen. Man einigte sich zwar darauf, je eine Rangfolge für nördliche und südliche Standorte zu verabschieden, letztlich gelang jedoch beides nicht, und die Gruppe mußte ohne ein konsensuelles Ergebnis in das Plenum gehen.

Entsprechend gab es in der Plenumsdiskussion erhebliche Unterschiede. Während sich die 'heißen' Vertreter in ihrer gemeinsamen Position einig waren und als geschlossener Block auftraten, erschienen die 'kalten' Vertreter uneiniger und unsicherer. In der Diskussion führte dies zu einem Ungleichgewicht, so daß die heißen Gruppen vor allem zu Beginn der Entscheidungsfindung dominierten. Durch ihre Festlegung auf einen Standort, dessen Vorteil u.a. ein Bahnanschluß war und durch die Position, nur eine Anlage in Pforzheim errichten zu wollen, um eine Mehrfachbelastung eines Standorts auszuschließen, war eine Situation eingetreten, in der die 'kalte' Gruppe fast nichts mehr entscheiden konnte. Für die zwei 'kalten' Standorte standen so nur noch drei kalte Standorte mit einem Bahnanschluß, zwei im Süden und einen im Norden, zur Disposition.

Ein Kernproblem der Diskussion war, daß es bei der Zusammenkunft der Delegierten zu einem neuen Argumentationsstil kam. Während in den Gruppen im einzelnen die Werte entwickelt und die Standorte damit vergleichend betrachtet wurden, dienten nun zuerst abstrakte Zahlen für die Bestimmung der Standortrangfolge, dann neue Argumente (Verteilungsgerechtigkeit der Standorte) oder aber Teil-Argumente, die zur Begründung einzelner Standorte herangezogen wurden, als Begründungsmuster. Auch wenn man, wie

ein Teilnehmer während der Sitzung vorschlug, die Zahlen als kondensierte Argumente ansah, war eine umfassende Diskussion der Gesamtbewertung nicht möglich. Hier wäre es erforderlich gewesen, die einzelnen Wertbäume, ihre Begründungen und Meßanweisungen zu hinterfragen. Im Kern hieße dies, einen integrierten Wertbaum zu erstellen und die Standorte neu zu bewerten.

Das zweite Problem hatten die Teilnehmer/innen selbst mehrfach angesprochen: Die getrennte Betrachtung von heißen und kalten Standorten führte letztlich zu starken Verzerrungen. So war z.B. nun das entscheidende Argument, daß eine Gebietskörperschaft nur einen Standort erhalten dürfe. Dadurch fielen bei einer Variante gleich die drei bestgeeigneten Standorte heraus. Auch wenn sich die Delegiertenkonferenz schließlich auf ein Ergebnis einigen konnte, war der Weg dorthin kaum noch ein argumentativer Diskurs im Sinne Giegels, der besonders die Diskussionen im Workshop noch maßgeblich geprägt hatte, sondern lediglich eine Abstimmung im Habermasschen Sinne.

4.2.5 Die 6. und letzte Sitzung: Rückblick und Ergänzungen

Der letzte Abend der Bürgerforen widmete sich nach der Einführung und der Zahlung der Aufwandsentschädigung dem Rückblick auf die Delegiertenkonferenz. Nach den Berichten der Delegierten hatten die Teilnehmer/innen Zeit, die 15seitige Rohfassung des Bürgergutachtens zu lesen. Im Anschluß wurden die Rohfassung diskutiert, Ergänzungen und Standortauflagen formuliert sowie die weiteren Empfehlungen abgestimmt.

Vor Beginn der Diskussion der Rohfassung wies die Moderation darauf hin, daß nur Änderungsvorschläge in den Haupttext aufgenommen würden, die alle Gruppen wünschten. Die übrigen Vorschläge würden als Einzelvoten im Anhang erscheinen. Das schrittweise Durchgehen des Textes führte zu einigen kleineren Ergänzungen und Richtigstellungen. Die weitreichendste Kritik entstand bei der Diskussion der Szenarien. Ausgangspunkt war hier die Frage, warum das Kriterium Bahnanschluß im Szenario A so wichtig genommen worden sei, obwohl der Ast Wirtschaft / Zentralität im Wertbaum der Gruppe nicht sehr viel Gewicht habe. Anschließend gab es sowohl Vorschläge, ein drittes Szenario zu entwerfen, als auch die Standortempfehlungen in den Szenarien zu ändern. Keiner dieser Änderungswünsche konnte sich jedoch durchsetzen.

Diese etwa 70-minütige Diskussion wurde beendet mit der einzelnen Befragung der Teilnehmer/innen, ob sie den Szenarien A und B zustimmen könnten oder nicht. Von den 18 Anwesenden stimmten 13 ohne Einwände zu. Zwei Bürger/innen hielten nur Szenario A für akzeptabel, zwei Teilnehmer/innen hielten den Standort im Norden in Szenario B für inakzeptabel. Damit war die Standortentscheidung festgeschrieben. Im Anschluß wurden noch etwa 40 Minuten gelöst und konstruktiv Auflagen für die Standorte erarbeitet.

4.2.6 Die Abschlußveranstaltung im Juli

Den Schlußpunkt des Beteiligungsverfahrens setzte die öffentliche Veranstaltung in Bad Liebenzell am 22. Juli 1996.¹² Hier wurden die Bürger/innen über die am Morgen bekanntgegebene Empfehlung der P.A.N. in Kenntnis gesetzt; gleichzeitig war sie der feierliche Abschluß des Verfahrens. Im ersten nicht-öffentlichen Teil von 17 bis 18 Uhr wurden die Bürger/innen mittels der schriftlichen Pressemitteilung über das Votum der P.A.N. informiert. Anschließend wurden die Fragen und Diskussionswünsche der etwa 40 anwesenden Bürger/innen von der Akademie gesammelt. Der zweite, öffentliche Teil mit insgesamt etwa 90 Personen diente der Diskussion mit der P.A.N.; er dauerte von 18 bis 21 Uhr.

Alles in allem stand im Zentrum des Abends eine große Überraschung: Trockenstabilat. Ein großer Teil der Empfehlung der P.A.N. an die Kreistage beruht auf dieser Technik, die bislang noch nie ein Thema im Nordschwarzwald gewesen war. Es handelt sich dabei im Prinzip um ein kaltes, biologisches Trocknungsverfahren, welches den Restmüll lagerungsfähig macht (Wiemer et al. 1995 a,b). Für eine große Flexibilität bei der späteren Verbrennung sind ausreichende Lagerungskapazitäten einzuplanen. Für die P.A.N. bedeutete dies, daß der Standort der entsprechenden Anlage möglichst neben einer Deponie sein sollte. Damit ist die 'kalte' Standortentscheidung wesentlich vorbestimmt. Das zentrale Kriterium wird dann die Nähe zur Deponie. Dies hatte allerdings weder für das Ingenieurbüro noch für die Bürger/innen eine (zentrale) Rolle gespielt. Entsprechend groß war die Verwunderung auf Seiten der Bürger/innen. Sie gipfelte in der resignierenden Frage, warum man überhaupt die Bürgerforen durchgeführt habe, wenn letztlich die Technik entscheide. Parallel zur technischen Neuerung war an diesem Abend ein Ingenieur wichtig, der bislang noch nicht aufgetaucht war und für das Trockenstabilat-Verfahren in einem 'Crash-Vortrag' von 12 Minuten werben durfte. Auf dem Podium vertreten waren darüber hinaus die Akademie und das Ingenieurbüro. Die äußerst lebhafteste Diskussion war geprägt von einer Reihe kompetenter Kritikpunkte und Nachfragen, die am Ende von der Akademie in vier Fragen zusammengefaßt wurde:

- (1) Ist die Deponienähe wirklich wichtiger als die anderen Kriterien?
- (2) Was passiert mit dem zwischengelagerten Trockenstabilat? Was soll nicht mit ihm gemacht werden?
- (3) Was ist beim Verkehrskonzept noch zu berücksichtigen?
- (4) Sollen Standorte, die in der Vorauswahl herausgefallen waren, einbezogen werden?

¹² Auf eine Darstellung der vorher stattgefundenen offiziellen Übergabe des Bürgergutachtens am 13. Mai an die P.A.N. mit Pressekonferenz in Pforzheim verzichten wir an dieser Stelle genauso wie auf Beschreibung der schlecht besuchten Informationsveranstaltung der Bürgermeister am 14. Juni in Altensteig. Die allgemein optimistische Stimmung auf diesen Veranstaltungen dürfte durch das im weiteren beschriebene Zusammentreffen konterkariert worden sein.

Ein zweites wichtiges Datum an diesem Abend war die Frage des weiteren Vorgehens. Hier zeichnete sich ein Konflikt zwischen der P.A.N. auf der einen Seite und der Akademie bzw. den Bürger/innen auf der anderen Seite ab. Von Seiten der P.A.N. war eine deutliche Ablehnung zu spüren, das Beteiligungsverfahren weiter laufen zu lassen oder zu einem späteren Zeitpunkt neu zu beleben. Die Akademie stellte zunächst vier Alternativen für das weitere Vorgehen zur Abstimmung: (1) Nichts tun, (2) Delegiertenkonferenz einberufen, (3) Vollversammlung einberufen, (4) weitere Arbeit an die beiden Sprecher delegieren.

Die Mehrheit entschied sich für eine weitere Vollversammlung. Damit war die Diskussion aber nicht beendet. Eine Bürgerin regte an, daß der Termin wichtig sei, d.h. daß klar sein müsse, ob eine weitere Sitzung vor bzw. nach den Kreistagsbeschlüssen stattfinde. Entsprechend wurde die dritte Option aufgeschlüsselt. Während die Akademie für ein Treffen vor den Kreistagsbeschlüssen plädierte, machte sich ein Vertreter der P.A.N. für einen Zeitpunkt danach stark, ein anderer für eine Sitzung nach der ersten Lesung. Eine Bürgerin meinte daraufhin, daß die Bürger/innen bei weiteren neuen technischen Varianten informiert werden sollten. Die P.A.N. erwiderte mit Hinweis auf das Thermoselect-Verfahren, daß dies immer passieren könne. Daraufhin meinte ein Bürger, daß man mit einem solchen Verfahren eigentlich immer der Entscheidung hinterherlaufen würde. Ihre Arbeit sei nun doch abgeschlossen. Ein anderer Bürger meinte, daß es sich bei dieser Frage um ein Angebot an die P.A.N. handele, deshalb solle die P.A.N. sagen, ob sie ein weiteres Treffen der Bürger/innen wünsche. Die P.A.N. meinte daraufhin, daß eigentlich doch der Kontakt zu den beiden Sprechern genüge. Man solle im Kontakt bleiben und später noch einmal über diese Frage nachdenken. Hierbei scheint es u.E. den P.A.N. Vertretern klar gewesen zu sein, daß dann ein weiteres Treffen unwahrscheinlich würde. Die Akademie drängte weiter auf eine Entscheidung und formulierte nun die beiden Alternativen: (1) Soll ein weiteres Treffen stattfinden, wenn die P.A.N. es wünscht? (2) Soll ein weiteres Treffen stattfinden, auch ohne daß die P.A.N. es wünscht?

Zwar entschied sich die Mehrheit für die Alternative (2), aber es stimmten bereits weniger Personen ab als bei der ersten Abstimmung. Entsprechend fraglich erscheint ein solches Treffen. Diese pessimistische Einschätzung scheint sich bereits bewahrheitet zu haben. Für den 9. September hatte der BUND alle Teilnehmer/innen des gesamten Verfahrens, d.h. der Konsensuskonferenz und der Bürgerforen zu einer gemeinsamen Veranstaltung eingeladen. Obwohl die Akademie für eine persönliche Einladung aller Teilnehmer/innen per Post gesorgt hatte, meldete sich niemand zu dieser Veranstaltung an; die einzige Rückmeldung waren zwei Absagen aus dem Kreis der Konsensuskonferenz. Die Veranstaltung wurde daraufhin abgesagt.

4.2.7 Die Sichtweise der Moderator/innen

Die Moderationsteams setzten sich aus drei Personen zusammen, einem/r Moderator/in und Co-Moderator/in sowie einem/r Protokollant/in. Diese waren entweder Mitarbeiter/innen der Akademie oder wurden extern angeworben. Die Teams waren gemischtgeschlechtlich zusammengesetzt. Die Moderationserfahrungen in den Teams waren recht unterschiedlich. Das sogenannte Kernteam der Akademie übernahm die Koordination der Sitzungsvorbereitung. Es erarbeitete dazu Regieanweisungen und Moderationsmaterialien, die mit den Moderator/innen in der Regel eine Woche vor den regulären Sitzungen in den sogenannten Team-Treffen abgesprochen wurden. Dadurch war gewährleistet, daß alle Gruppen in etwa die gleichen Informationen und die gleiche Behandlung erhielten.

Im weiteren beschränken wir uns auf die Auswertung der schriftlichen Berichte der Moderator/inn/en der 'kalten' Bürgerforen, die nach Abschluß des Verfahrens auf Anregung der Akademie angefertigt wurden. Zur besseren Übersichtlichkeit haben wir die Aussagen unter verschiedenen Kategorien in Tabelle 8 zusammengefaßt. Die Kategorien wurden während der Zusammenstellung der einzelnen Aussagen gebildet. Den Schwerpunkt bildeten dabei drei übergeordnete verfahrensrelevante Begriffe:

Prinzipien: Hierunter sind zwei Punkte erfaßt, die Frage der Bedeutung und Entwicklung vom St. Floriansprinzip zur Gemeinwohlorientierung sowie das Verhältnis von Experten(kultur) und Laien(kultur), d.h. das Verhältnis zwischen Alltagswelt oder Lebenswelt und (systemischer) wissenschaftlicher Welt.

Akteure: Hier werden Einschätzungen der Moderator/innen zur Wahrnehmung verschiedener Akteure durch die Bürger/innen bzw. sich selbst zusammengefaßt.

Elemente: Unter diesem Punkt werden Kritikpunkte und Verbesserungsvorschläge zu einzelnen Elementen des Verfahrens gesammelt.

Aus Platzgründen lassen wir die Tabelle unkommentiert und verweisen auf die Langfassung des Endberichtes (Vorwerk/Kämper 1997).

Kategorie	Gruppe 1	Gruppe 2	Gruppe 3	Gruppe 4	Gruppe 5	Gruppe 6
Prinzipien des Verfahrens						
St. Florian versus Gemeinwohl	Diskussion gemeinwohlorientiert, St.F. irrelevant	anfangs und bei südl. Orten z.T. St. Florian bis zum Schluß	ab 3. Sitzung unwichtig	zunächst z.T. St. Florian, später gemeinwohlorientiert	unterschiedlich, einzelne lösten sich von St.F., andere nicht	Frage zu einfach gestellt
Experte versus Laie	zunehmende Sicherheit in Sachfragen		Bürger im 'Crashkurs' zu Experten verbildet	Bedenken zerstreut, ob genug Kompetenz		Bürger wehren sich gegen Experten
Akteure des Verfahrens						
Fichtner	Vorauswahl unannehmbar, gemeinsames Feindbild, undurchschaubar, Mißtrauen	Diskussionen kritisch bis feindselig, unglaubwürdig, Vorauswahl fehlerhaft	Mißtrauen wegen Mengenprognose, Zweifel an Kompetenz	inhaltliche und formale Bedenken bis zum Ende	Mißtrauen	Sündenbock
P.A.N.	Feindlichkeit, Mißtrauen	Diskussionen kritisch bis feindselig	Mißtrauen wegen Mengenprognose	erst Skepsis, später entspannter	nach 2. Auftritt verbessert	Mengenprognose, Skepsis, Anerkennung der Kompetenz
andere Experten		wohlwollend betrachtet	mehr Experten hören		kritisch hinterfragt	
Konsensuskonferenz		wohlwollend betrachtet	Mißtrauen wegen Mengenprognose		hatten Vertrauensvorsprung	
Akademie	verfolgt eigene Ziele: Konsens bei Standort, Parteilichkeit	Neutralität teilweise angezweifelt				hat Vermittlungsleistung erfüllt
Moderation	meist passiv, Zusammenfassungen bieten, neutrale Schiedsrichter	Skepsis, die immer geringer wurde	Lehrerrolle, eher Leiter als Vermittler	'ehrlche Makler', unproblematisch, vertrauensvoll	unproblematisch	neutral, vermittelnde Instanz zu Experten
Teilnehmer untereinander	homogen, konstruktiv, akzeptieren sich	schnell als Gruppe verstanden	Gruppenbildung, Verhältnis: schnell, gut	Gruppenbildung durch Zeitnot schwer	relativ unproblematisch	
Andere	Kontakt aus Ort für TN illegitimer Einfluß			Politiker als Beobachter erwünscht	stiller Beobachter störte nicht	
Elemente des Verfahrens						
Zeit	zu knapp	zu lange Einführungsphase (3 Sitzungen)	zu knapp, um Kriterienkatalog zu überdenken	zu knapp, Technik/Menge zu lange, am Ende zu eng	wöchentlich besser, permanenter Zeitdruck negativ	am Ende zu eng, hoher zeitlicher Druck
Informationsfluß	zu wenig; zu spät; handschriftliche Manipulation an Tabelle		wenig diskursiv; zu viel	Standortinfos unzureichend, zögerlich	gut, Stück für Stück ausgeben richtig	
schriftliche Antworten zu Fragen		kamen zu spät		geeignet, Antworten kamen aber zu spät	viel zu spät beantwortet	
Wertbaum		mehr Zeit, früher beginnen	mehr Zeit, zentrales Element	hervorragend bewährt	wichtig, früher beginnen	
Exkursionen		wichtig, früher		wesentlich für Identifikation	notwendig	
Workshop		zu hoher Zeitdruck				
Delegiertenkonferenz	Trennung Heiß/kalt schlecht; Kombination kann nicht betrachtet werden → Kombi-Gruppe	zu hoher Zeitdruck	Einbindung schwer; Empfehlung übers Knie gebrochen	'Verhandlung' statt 'Argumentation'; Arbeit für die Katz, da 'Heiße' dominierten	Zeitdruck	
Kleingruppenarbeit	teilweise verzicht wegen homogener Gruppe			wertvoll, Vertrauen in Ergebnisse der AGs	Zeitmangel	
Tagesordnung	Änderungen zeitlich nicht möglich (Farce)		zu streng		für Arbeitseinheiten zu wenig Zeit	
Essen/Trinken	manchmal mangelhaft	Kritik an schlechter Organisation			wichtig, einige kamen direkt von der Arbeit	
Verschiedenes	mehr Mitbestimmung für Moderation bei Konzept; Regiebuch zu starr und zu spät		Experten-Videos schlecht, besser live	Experten-Videos schlecht, besser live; Termine möglichst früh nennen, Eltern müssen planen	Moderatorentreffen hilfreich	

Tab. 8: Einschätzungen zum Verfahren in den Moderatorenberichten

4.2.8 Die Reaktion der Gemeinden potentieller Standorte

Die von der Standortsuche betroffenen Gemeinden wurden verschiedentlich über ihre Auswahl und über das Verfahren informiert. Die Beobachtung verschiedener Informationsveranstaltungen für einige politische Gremien in der Region geben uns Anhaltspunkte im Hinblick auf das Hauptinteresse unserer Untersuchung:

- Wie reagiert das regionale politische Umfeld auf das Bürgerbeteiligungsverfahren?
- Welche Konflikte mit etablierten Strukturen in Politik und Verwaltung gibt es?
- Wo paßt das Verfahren gut in das institutionelle Umfeld?

4.2.8.1 Die direkte Information der Gemeinderäte

Die Akademie war im Zeitraum von November 1995 bis März 1996 achtmal bei Gemeinderats- oder Ausschusssitzungen potentieller Standortgemeinden anwesend und informierte die Lokalpolitiker/innen. Drei solcher Informationsveranstaltungen konnten wir begleiten: zwei Gemeinderatssitzungen (Horb, Nagold) sowie eine Sitzung des Bauausschusses der Stadt Pforzheim. Alle drei Sitzungen fanden in den ersten beiden Februarwochen statt, so daß zumindest der Zeitpunkt vergleichbar war. Die Sonderrolle des Bauausschusses Pforzheims soll hier vorweggenommen werden, da er zu den Entscheidern im Verfahren gehört und einige Mitglieder wichtige Positionen in der P.A.N. einnehmen.

Auf der Gemeinderatssitzung in Horb, die wir verfolgen konnten, herrschte eine recht gereizte Stimmung. Erstaunlich an der Veranstaltung war vor allem, daß in der Diskussion des Gremiums sehr viele Argumente gegen Müllverbrennung und gegen die Bürgerbeteiligung vorgebracht wurden. Man wehrte sich in den Diskussionsbeiträgen dagegen, den Müll aus weit entfernten Bereichen der Region in der eigenen Gemeinde zu entsorgen, kritisierte die 'gigantomanische und irrationale' Technologie Müllverbrennung und sprach sich dafür aus, das Entsorgungsproblem zu lösen, ohne selbst eine Behandlungsanlage zu bauen. Der wichtigste Angriffspunkt am Beteiligungsverfahren war die Entscheidung, politische Mandatsträger der Gemeinden von der Teilnahme an den Bürgerforen auszuschließen, obwohl sie gar nicht an der Entscheidung mitwirken. Hier wurde Manipulation vermutet: Die Akademie suche sich nur die Dummen heraus, um sie dann nach allen Regeln der Kunst zu manipulieren. Für die öffentliche Legitimation des Verfahrens ist dies sicher ein kritischer Punkt. Obwohl auch das Ingenieurbüro einen großen Anteil am bisherigen Verlauf der Standortsuche hat, sahen sich die anwesenden Ingenieure keiner nennenswerten Kritik ausgesetzt.

In einem anderen Gemeinderat, der sich in derselben Situation befindet, waren demgegenüber in vielen Hinsichten andere Verhaltensweisen zu beobachten. Zwar wurde auch

hier der Bau einer Abfallbehandlungsanlage rundheraus abgelehnt, die Kritik am bisherigen Planungsverlauf unterschied sich jedoch von der des anderen Gemeinderats. Die Bürgerbeteiligung wurde nur am Rande erwähnt, diskutiert wurde ausschließlich über die Standortvorauswahl des Ingenieurbüros. Insgesamt verlief die Diskussion - auch dies ein großer Unterschied zu der oben geschilderten Veranstaltung - sehr sachlich und konstruktiv.

Wiederum anders verlief eine Informationsveranstaltung in einem politischen Gremium der Stadt Pforzheim. Als kreisfreie Stadt fallen bei ihr die Ebenen Gemeinde und Kreis zusammen, so daß der Stadtrat an der letztlichen Entscheidung beteiligt ist. Darüber hinaus liegen auf dem Gebiet der Stadt Pforzheim mehrere mögliche Standorte. Aus diesen beiden Gründen war wahrscheinlich der Schwerpunkt der Sitzung des beobachteten Bauausschusses nicht von der Ablehnung eines oder mehrerer Standorte geprägt. Vielmehr wurde die Sitzung als Gelegenheit aufgefaßt, eine Zwischenbilanz des bisherigen Verfahrenverlaufes zu ziehen. Nach den Sachstandsberichten der Akademie, der P.A.N. und des Gutachterbüros Fichtner gaben die einzelnen Fraktionen und der Erste Bürgermeister ihre jeweiligen Stellungnahmen ab. Gegenüber dem Verfahren wurden folgende Problembereiche und Kritikpunkte in die Diskussion geworfen: Ein Politiker bemängelte, daß die Standortsuche bereits beginne, bevor über die eingesetzte Technik abschließend entschieden worden sei, was logisch widersprüchlich sei. Dieser bezweifelte auch die Möglichkeit eines Konsenses. Bereits bei der Vorstellung des zweiten Bürgergutachtens in Bad Liebenzell habe sich gezeigt, daß die Interessengruppen nicht in der Lage gewesen wären, ihre interessengebundenen Positionen zu verlassen. Ähnliches sei für das 3. Bürgergutachten zu erwarten. Letztlich würden doch die Kreistage bzw. die P.A.N. entscheiden. Aufgrund der aktuellen Volumenreduktion bei den Abfallmengen gab er zu bedenken, ob nicht größere Gebiete als die Region im Bereich der Restabfallbehandlung zusammenarbeiten sollten. Insgesamt würde aber seine Partei den bisher eingeschlagenen Weg mitgehen.

Dem schloß sich auch sein Kollege aus einer anderen Partei an. An seinem Beitrag war besonders auffällig, daß er dreimal einen Satz aus dem Vortrag der Akademie wiederholte, ohne ihn weiter zu kommentieren: "Interessengruppen sind ab einem bestimmten Punkt nicht mehr konsensfähig." Vor dem Hintergrund der Möglichkeit einer vorzeitigen Auflösung der P.A.N. solle aber ein dritter Weg eingeschlagen werden. Wie der Enzkreis solle auch Pforzheim präventiv nach Überkapazitäten bei bestehenden Anlagen suchen, um eventuell dort den Restabfall behandeln lassen zu können.

Beim dritten Redner blieb bis zum Schluß unklar, wie er zum Beteiligungsverfahren stand. Er verwies auf einen früheren Antrag, wonach das Rechtsamt die rechtlichen Möglichkeiten prüfen solle, die es gegen den Parameter Glühverlust in der TAsi gebe. Er

meinte darüberhinaus, daß der dritte Weg eines Müllexportes der Region zunächst einmal Luft verschaffen könne und verwies dabei auf die Probleme der Karlsruher, für ihre Anlage genügend Abfall zusammenzubringen.

Der Sprecher der vierten Partei hielt die P.A.N. insgesamt für eine Fehlkonstruktion. Es sollten vielmehr die Stadt und das Land zusammenarbeiten, um die Müllmengen zu verringern. Den Doppelbeschluß verstehe er nicht als Votum dafür, den Abfall 'heiß' und 'kalt' zu behandeln, sondern nur als Auftrag, beides zu diskutieren. Die Technikentscheidung sehe er als das eigentliche Problem an und nicht die Standortentscheidung. Bei der Bürgerbeteiligung äußerte er den Verdacht, daß es sich um eine Alibiveranstaltung handle. Außerdem bezweifelte er, daß die Arbeit der Bürger/innen genügend sachliche Qualität besitze.

Der Erste Bürgermeister (und Geschäftsführer der P.A.N.) dankte für die sachlichen Beiträge und verwies auf den Süden der Region, wo es ganz anders hergehe. Dem Zweifel an der sachlichen Qualität der Bürgergutachten hielt er entgegen, daß die Kompetenz der Kommunalpolitiker hier eher geringer sei als bei den Bürger/innen, die im Verfahren engagiert mitarbeiten würden. Mit den Politikern würde eine solche Veranstaltung wohl im üblichen 'Schaulaufen' enden. Zum vorher aufgeworfenen Punkt der Klage verwies er auf Kontakte mit der Stadt Münster, die dies zur Zeit ebenfalls prüfe. Seines Erachtens werde der Glühverlust vor Gericht keinen Bestand haben. Bezüglich des dritten Weges des Müllexportes gab er zu bedenken, daß es problematisch sei, hier in der Region die Müllverbrennung abzulehnen und dann Anlagen in anderen Regionen zu nutzen. Er halte die P.A.N. für keine Fehlkonstruktion und sehe in der Empfehlung eine wichtige Entscheidungshilfe für die Politik.

Ein wichtiges Kriterium für das Verhalten politischer Gremien zum Verfahren ist offensichtlich die Beteiligung an der Entscheidung. Mitglieder von Gremien, die an der letztendlichen Standortentscheidung beteiligt sein werden, kritisieren die Vorgehensweise der P.A.N. und der Akademie sehr zurückhaltend, wie die Beobachtungen in Pforzheim zeigen. Dies liegt sicherlich auch daran, daß sie für die Gründung der P.A.N. verantwortlich sind. In den Gemeinde- und Ortschaftsräten der potentiellen Standortgemeinden, die lediglich Stellungnahmen abliefern dürfen, aber in dem anstehenden Planungsprozeß nicht selbst entscheidungsbefugt sind, legen die Politiker eine Contra-Haltung an den Tag und versuchen, eine Anlage in ihrer Gemeinde zu verhindern. Der starke Protest in Horb hat sicher auch damit zu tun, daß der neu gewählte Bürgermeister im Gegensatz zu allen anderen Freudenstädter Gemeinden (noch) nicht im Kreisrat vertreten war. Ein Konflikt der Bürgerbeteiligung mit politischen Strukturen in der Region deutet sich dann vor allem da an, wo politische Mandatsträger den Verdacht hegen, die Bürgerforen nähmen im Planungsprozeß eine stärkere Stellung als sie selbst ein.

4.2.8.2 Schriftliche Stellungnahmen der Gemeinden

Eine interessante Quelle für die Untersuchung der Reaktion der betroffenen Gemeinden sind die von ihnen verfaßten Stellungnahmen zu ihrer Auswahl. Bei diesen Stellungnahmen zeigen sich zwar einige Unterschiede bei der Herkunft, beim Zeitpunkt der Formulierung und im Umfang; auch der Adressat ist nicht einheitlich, aber die Zielrichtung ist im Kern dieselbe. Es wird versucht, mit überzeugenden und objektiven Argumenten die Ungeeignetheit des Standortes nachzuweisen. Im Zentrum der Kritik steht entsprechend das Gutachten des Ingenieurbüros, welches der Grund dafür ist, daß sie in die engere Wahl gekommen sind. Im folgenden werden diese Stellungnahmen näher betrachtet. Eine Übersicht bieten die beiden Tabellen 9 und 10.

Ein Vergleich der Herkunft der Stellungnahmen führt zu dem Ergebnis, daß in den südlichen Standorten durchweg ein Gemeinderatsbeschluß herbeigeführt wurde. Im Norden ist dies nur beim Standort Heimsheim und Mühlacker eindeutig der Fall. In den Fällen Ölbronn-Dürrn und Neulingen zeichnen sich die Bürgermeister verantwortlich für die Stellungnahme, Hinweise auf einen etwaigen Ratsbeschluß sind in den Stellungnahmen nicht enthalten. Am stärksten fällt Pforzheim aus dem Rahmen, hier kommt die Stellungnahme von einem Fachamt, dem Umweltdezernat. Sicher ist, daß seiner Stellungnahme kein Ratsbeschluß zugrunde liegt. Diese Stellungnahme gehört auch zu den kürzesten (4 Seiten), vor allem wenn berücksichtigt wird, daß in Pforzheim drei Standorte liegen. Außerdem kam aus Pforzheim die Stellungnahme am spätesten.¹³ Die früheste Stellungnahme kam aus Horb. Daß der Adressat nicht einheitlich ist, hat verfahrensspezifische Gründe. Am 13. Oktober 1995 wurde die Standortvorauswahl des Ingenieurbüros in Altensteig offiziell bekanntgegeben. Im Oktober und November nahmen dann sowohl die Akademie als auch das Ingenieurbüro Kontakt mit den entsprechenden Gemeinden auf. Während die Akademie über das Beteiligungsverfahren informierte, versuchte das Ingenieurbüro etwaige Fehler im Gutachten durch Gespräche mit den Gemeinden zu korrigieren und vorhandene Daten für den weiteren Standortvergleich zu erheben. Interessanterweise kam es im Falle Pforzheims sogar dazu, daß der Standort Wilferdinger Höhe, der erst nur für eine BMA vorgesehen war, nun auch als Standort für eine MVA weiteruntersucht werden sollte. Darüber hinaus ist anzunehmen, daß auch die P.A.N. Kontakt mit den Gemeinden aufgenommen hat. Im Februar 1996 forderte die Akademie die Gemeinden dann noch auf, Stellungnahmen über ihren Standort abzugeben. Mindestens drei Gemeinden hatten derartige Papiere bereits vorher verfaßt.

¹³ Als Vergleichsgrundlage dienten die Tage der Beschlußfassung. Lag kein Beschluß zugrunde oder wurde keiner genannt, dann wurde der Tag des Anschreibens als Datum genommen.

Sofern eine Zuordnung möglich ist, fällt zunächst auf, daß anscheinend keine dieser Stellungnahmen direkt an das Ingenieurbüro gerichtet ist, obwohl dieses, inhaltlich gesehen, immer der zentrale Ansprechpartner ist, gegen den die Vorwürfe gerichtet sind. Die meisten Stellungnahmen stellen Beschlüsse der Gemeinden dar und sind an die P.A.N. oder die Akademie gerichtet. Nur zwei der Stellungnahmen sind dabei explizit an die Bürgerforen gerichtet (Heimsheim vom 27.3., Neulingen vom 15.3.).

Die Kritik an der Auswahl der eigenen Gemeinde als Standort macht den Hauptteil in den Stellungnahmen aus. Sie wirken durchweg differenziert und sachbezogen, weder polemisch noch emotional. Die wenigsten Kritikpunkte kommen von den Standorten Neulingen und Pforzheim. Ein schwerwiegender Fehler bei der Vorauswahl durch das Ingenieurbüro soll hier erwähnt werden. Da der Standort Heimsheim zum Teil im Landschaftsschutzgebiet liegt, hätte er eigentlich schon bei der Vorauswahl herausfallen müssen. Dies ist allerdings auch der Gemeinde erst bei der zweiten Stellungnahme vom 27. März aufgefallen und wurde im endgültigen Gutachten des Ingenieurbüros anerkannt.

Eine Gemeinde (Horb) hatte zwei Experten zu Rate gezogen, einen Rechtsanwalt für die juristische Seite und einen Ingenieur für die technische Seite der Standortsuche. Dies gab es bei keiner anderen Gemeinde. Entsprechend fällt hier die Kritik am grundsätzlichen, d.h. methodische Aspekte spielten eine wichtige Rolle, und am umfassendsten aus. Lediglich Freudenstadt verfaßte eine ähnlich lange Kritik. Nur bei den südlichen Standorten kann beobachtet werden, daß sie sich aufeinander bezogen. So hatten Horb und Eutingen engen Kontakt miteinander. Hinzu kommt, daß Nagold explizit zumindest den Bau von thermischen Anlagen in Horb und Eutingen ablehnt. Insofern ergibt sich der begründete Eindruck, daß der Widerstand in den südlichen Gemeinden stärker war.

Das Beteiligungsverfahren wird nur zweimal thematisiert. Die stärkste Kritik kommt dabei aus der Gemeinde Horb, die schon auf der von uns beobachteten Gemeinderatsitzung das Beteiligungsverfahren angegriffen hatte. Ein Teil der Kritik geht dabei auf die beiden herangezogenen Experten zurück. Der hinzugezogene Jurist bemängelt die rechtlich nicht faßbare Rolle des Verfahrens, es daher wird die freiwillige Durchführung eines Raumordnungsverfahrens (ROV) vorgeschlagen, um eine verwaltungsgerichtliche Überprüfung des Standortvergleiches zu ermöglichen. Für problematisch hält der Rechtsanwalt weiterhin, daß die Bürgerforen entkoppelt von den demokratisch legitimierten Gremien durchgeführt werden. Hier befürchtet er, daß die demokratisch legitimierten Gremien (Kreistage) angesichts der dann erarbeiteten Fakten und mangels eigener Gegenvorschläge diesen Empfehlungen nichts entgegensetzen können. Ein zweiter Kritikpunkt trifft die engere Auswahl von 20 Bürger/innen aus den zufällig ausgewählten 720 Personen, diese sei bewußt von der Akademie getroffen worden und nicht zufällig gewesen. Dabei seien unverständlicherweise Vertreter der Ortschaftsräte und Gemeinderäte ausgeschlossen worden.

	Öbronn-Dürrn BMA	Mühlacker MVA, BMA	Neulingen BMA	Pforzheim (3 Standorte)	Heimsheim BMA
Quelle [Datum: S./Anhang]	Bürgermeister, Gemeinde [1.3.96: 5/0]	Ratsbeschuß; Bau-u. Planungsamt [26.2.96: 3/0]	Bürgermeister [4.3.96: 4/6]	Umweltdezernent [29.3.96: 4/0]	1.Ratsbeschuß [29.1.: 7/2] 2.Gemeinde [27.3.96: 2/1]
Adressat	Akademie	Akademie, P.A.N.	Bürgerforen	P.A.N.	1. P.A.N.; 2. Bürgerforen
Müllmenge					rückläufig
TASI // Krsw./AbfG	BMA kein Stand der Technik, Bericht Bundesreg.				keine MBA, nur MVA sinnvoll; weniger betroffen als bei Kombination, weniger Deponiefläche
Zentralität	Randlage	Randlage			Randlage, Stufe I nicht nachvollziehbar
Transport	B294 => Ortsdurchfahrt B35 irrelevant	Ortsdurchfahrten gilt nicht für Bundesstr.			
Bahnanschluß	Barriere zur Bahn durch L1132	nicht möglich, (Rückstellungsgrund)			
Wärme					
Verursacherprinzip					
Wohnen, Wind	Espenhauweg; im GE, im Bahnhof	Kreiskrankenhaus, Wohnungen in Mühlacker, Illingen	2500 m Kieselbronn entfernt	Emissionen in die City (HKW, Wilf..) geringer Abstand (Obsthof)	Frischlufztufuhr aus Norden (Krankheitserreger)
lokales Klima				bodennahe Kaltluft (Obsthof)	
Vorbelastung	Deponien: Maulbronn- Zaiersw., Horrheim, Mühlacker (gepl.)	Geruchsbelästigung bereits durch Deponie Hamburg		vor allem bei HKW (Kläranlage, HKW)	haben JVA, Steinbruch, Kalkwerk
Fauna, Flora, Wald, Landwirtschaft			Spitzenböden (Reservefläche für Löß/Lehmgewinnung)		Wild; Ungeziefer; Rodung: Wasserschutz, Sturmschäden Res- twald, Borkenkäfer
Erholung	Naturpark Stromberg- Heuchelberg				Naturdenkmäler 320, 870 m statt > 1000 m
konkurrierende Nutzung	kleingliedriges Gewerbegebiet geplant "Veränderungssperre des Gemeinderates	Fläche als landwirtschaftliche Fläche ausgewiesen			!! liegt in LSG, Aus- schlußkriterium !! Autobahnmeisterei mit Wohnungen, NSG 1600 m (gepl.)
Wasserversorgung	WSG III A (geplant), offenes Grabensystem zum Tiefbrunnen Lü- ckenbronn		Dolinen, umliegende Brunnen berührt; 800 Mill. I Regenwasser versickern dort	WSG III B (Obsthof, HKW)	WSG III B geplant, Quellfassungen: Heimsheimer See, Stutt. Mineralquellen
Verschiedenes	die im Gutachten ge- nannten Standortei- genschaften werden nicht erfüllt Standort kam nur in Auswahl weil von Fir- ma angeboten	Verfahrensmängel wie bei Deponiesuche, zuerst oberflächliche Kriterien spätere Män- gel bei Feinuntersu- chung dann politisch ignoriert; ehem. Munitionslager Maulbronn geeignet	Zersiedelung zu be- fürchten	Kriterien Boden, Was- ser, Luft früher berück- sichtigen, Wärmeab- gabe u. Bahnanschluß bei MVA unwichtiger; Kriterien haben nicht zu einem annehm- baren Standort ge- führt	JVA 700 m entfernt statt 1000 m (Meute- reien), in Düren Geruchsbelastung; kein Kanalanschluß, BAB 600 m statt 300 m, L 1134 250 m; GI früher abgelehnt, Baumschule 600 m
Besonderes					2 Stellungnahmen
Schlußfolgerungen, Forderungen	Standort ungeeignet	Standort kann weder für heiß noch kalt zu- gestimmt werden	Standort ungeeignet, nicht verantwortbar	HKW abzulehnen, ge- gen Obsthof und Wil- ferdinger Höhe erheb- liche Bedenken	Standort ungeeignet
P.A.N. GmbH		Termine zu kurzfristig für seriöse Antwort			
Beteiligung					

Tab. 9: Übersicht zu den Stellungnahmen der nördlichen Standortgemeinden (Pforzheim, Enzkreis)

	Freudenstadt BMA	Nagold BMA	Mötzingen ÷ Nagold, BMA	Eutingen MVA, BMA	Horb MVA, BMA
Quelle [Datum: S./Anhang]	Ratsbeschuß [13.2.96: 13/2]	Ratsbeschuß [19.3.96: 7/2]	Ratsbeschuß [26.3.96: 5/0]	Ratsbeschuß [22.2.96: 9/10 + Horb]	Ratsausschuß, Gutachter [23.1.96: 13/0]
Adressat	P.A.N.	Akademie	(vermutlich P.A.N.)	P.A.N.	(vermutlich P.A.N.)
Müllmenge		rückläufig, Kooperation mit Dritten sinnvoll		nimmt ab, beeinflusst Standortsuche, unwirt- schaftlich	Prognose zweifelhaft, MVA-Bau unwirtschaftlich,
TASi // Krs./AbfG	keine BMA, nur MVA richtige Lösung			BMA allein geht nicht + MVA zu teuer	
Zentralität		weite Entfernung zum Müllschwerpunkt	nicht gewährleistet, 250 m Grenze; nur Stufe III	Randlage, hoher Transportaufwand	nicht gegeben
Transport	kürzester Weg über Ortsdurchfahrten	nicht ortsdurchfahrtsfrei erreichbar	sehr hoch, siehe Zentralität		EDV ungenutzt; B 28 neu seit Jahren geplant
Bahnanschluß		nicht vorhanden	nicht realisierbar	Bahn teuer, Nutzung unklar	
Wärmeab.				nein, (muß herausfallen)	
Verursacherprinzip	FDS geringste Müllmenge Anlage dort unwirtschaftlich	regionsfremde Nachbarn nicht belasten	Belastung von regions- fremden Bewohnern	inakzeptabel, daß Standort wo geringstes Müllmengen	gegen Kreis FDS für PF/Enzkreis
Wohnen (in Windrichtung)	Igelsberg (Erholungsort)	ca. 500 m falsch, 400 m richtig, GE mit Wohnen	500 m zu starr, andere Faktoren wichtig, 600 m entfernt, 500 m (gepl.)	Einzelbebauung in 150 m mit 33 Einwohnern	
lokales Klima	Wärmeabgabe, mächtige Dampfschwaden				
Vorbelastung	Deponie Bengelbruck			keine Vorbelastung	
Fauna, Flora, Wald, Landwirtschaft	Rodung (Sturmschutz, Deponiegeruch) Wild vertrieben, Krähen, kein Mais			Ackerboden in der Umgebung	
Erholung	Fremdenverkehr Igelsberg			Naherholungsraum	Altheim Erholungsort
konkurrierende Nutzung		einziges GE; High-Tech- u. publikums Betriebe (gepl.)			High-Tech-Industrie, ökologisches GE
Wasserversorgung	viel Niederschlag, wasserdurchlässig, Schwarzbrunnen	WSG IIIa (war anfangs Ausschlußkriterium)	WSG IIIa	von WSG umgeben	WSG III, extra Untergrunddichtung, Flächen in LSG ausgeschlossen
Verschiedenes	Verfügbarkeit der Fläche sollte kein Kriterium sein; 500 m Abstand zur Wohnbebauung zu undifferenziert; Temperatur wichtig, Nachrotte nicht eingehaust; Fremdenverkehr gefährdet; wertvoller Plenterwälder gehen verloren	rechtlicher Status des Verfahrens unklar; Bebauungsplan fehlt, d.h. planungsrechtliche Grundlage fehlt; 1. Standortwahl auf bebauter Fläche: Entscheidungskriterien nicht nachvollziehbar, nicht empirisch untermauert	GE/GI bis 250 m an Standort geplant, exponierte Lage, Geruch, Emissionen Bakterien, Krankheitserreger	Fehler in Phase 2; Umweltbelange bei Vorauswahl unberücksichtigt, Belange des ländlichen Raumes zu wenig berücksichtigt, Müllbehandlung paßt nicht in den ländlichen Raum, Zumutung für Firmen in GE/GI, kirchliches Schulungsheim in 1,9 km, seuchehygienische Bedenken, BMA, kein Stand der Technik	Problemfelder (Phase 1,2,3.) linear nacheinander und nicht vernetzt behandelt; Anlagenvergleich verbal argumentativ, obwohl belastbare Daten vorliegen Freiflächen ausgeschlossen, um ROV zu vermeiden; Eindruck, daß erst Standorte gesucht u. dann Kriterien festgelegt wurden
Besonderes		kritisieren auch Standorte Horb und Eutingen	benachbarter Ort aus anderer Region	Stellungnahme Horb im Anhang beigefügt,	Expertise von Rechtsanwalt u. Planungsexperte
Schlußfolgerungen, Forderungen	neuer Standort deshalb ROV notwendig	MBA-Anlage abzulehnen, Eutingen u. Horb für TAB ungeeignet, Kooperation mit Dritten sinnvoll	Standort ungeeignet	Kritik an Untersuchung in allen drei Bereichen; freiwilliges ROV, erhebliche Gründe gegen Standort	Standortsuche neu; ROV; Horb objektiv abzulehnen; externe Kooperation
P.A.N. GmbH					nicht demokrat. legitimiert
Beteiligung		kritisiert			kritisiert

Tab. 10: Übersicht zu den Stellungnahmen der südlichen Standortgemeinden (Kreise Calw, Freudenstadt)

4.3 Interviews

Alle Interviews wurden in der ersten Woche im Juli durchgeführt, also noch vor der Abschlußveranstaltung vom 24. Juli. Wir beginnen bei der Darstellung mit den Gemeindevertretern, gefolgt von Vertreter/innen der Gebietskörperschaften bzw. P.A.N. sowie den Teilnehmer/innen der Konsensuskonferenz aus den Phasen 1 und 2. Auf eine Darstellung der Interviews mit Vertreter/innen der Akademie, der Bürgerforen und des Ingenieurbüros verzichten wir. Einerseits ergaben sich Probleme mit der Anonymisierung, andererseits reichen die bereits dargestellten Informationen über den Verlauf der Bürgerforen für ein umfassendes Bild aus.

4.3.1 Interviews mit Gemeindevertretern

Drei Vertreter der potentiellen Standortgemeinden wurden von uns interviewt. Dabei handelte es sich um zwei Bürgermeister und einen Verwaltungsangestellten einer betroffenen Gemeinde, der auch als stiller Zuhörer in einem Bürgerforum anwesend war. Von den beiden anderen ist einer gleichzeitig Mitglied des Kreistags. Diese Interviews waren relativ kurz, was nur in einem Fall mit dem Zeitmangel des Interviewten zusammenhing. Offensichtlich lag der Grund darin, daß sie ihre Interessen am wenigsten sowohl im Beteiligungsverfahren als auch im anschließenden Entscheidungsverfahren repräsentiert sahen. Deshalb überwogen hier eher globale Einschätzungen als detaillierte Analysen.

Deutlich wurde, daß die Gemeinden über geringes Fachwissen im Bereich der Abfallwirtschaft verfügen. Entsprechend wurde die Frist der P.A.N. zur Ausarbeitung der Stellungnahmen überall als zu knapp kritisiert. Eine Beschäftigung mit den Phasen 1 und 2 fand erst nachträglich statt. Deutliche Verfahrenskritik wurde am Auswahlverfahren der Teilnehmer/innen der Bürgerforen geübt, da Politiker/innen ausgeschlossen worden seien, würde das wichtige Fachwissen politischer Mandatsträger außen vor gelassen. Auf der Ebene der Gemeinden gab es vielfältige Kontakte zu den Bürgerforen. Dies geschah offensichtlich auf Initiativen beider Seiten hin. Beide Seiten hatten hier offensichtlich Informations- und Gesprächsbedarf. Dem Bürgergutachten zur Standortsuche wird eine hohe Qualität attestiert. Es wird jedoch vermutet, daß das Ingenieurgutachten eine größere Rolle im Entscheidungsprozeß spielt. Alle Gemeinden unterhalten eingespielte (informale) Kontakte zu den Kreistagen. Zur P.A.N. hingegen gibt es nur wenige Kontakte.

Eine Versachlichung der Auseinandersetzung als Folge des Bürgerbeteiligungsverfahrens konnte nur einer der drei Gesprächspartner erkennen. Die Vermeidung von Gerichts-

verfahren wird in allen Interviews als Erfolgskriterium des Bürgerbeteiligungsverfahrens angesehen. Falls es zu Prozessen komme, sei das Ziel eines solchen Verfahrens ganz offensichtlich nicht erreicht. Der Zusammenhalt der P.A.N. wird kritisch beurteilt. Es sei weder sinnvoll noch besonders wahrscheinlich, daß die Kooperation der vier Gebietskörperschaften zu einem gemeinsamen Abfallbehandlungskonzept führen werde. Die Beurteilung der Akademie fällt unterschiedlich aus. Der positiven Einschätzung eines Gesprächspartners bezüglich neutraler und engagierter Verfahrensführung steht die Kritik eines anderen Gemeindevertreters gegenüber, die vor allem auf die Verfahrenskonzeption abzielt. Sie sei durch ein Mißtrauen gegenüber politischen Mandatsträgern und formalen Beteiligungsformen gekennzeichnet.

4.3.2 Interviews mit Verwaltung, Politik und P.A.N.

In unserer letzten Interviewrunde führten wir insgesamt sechs Interviews mit Vertreter/innen der P.A.N. bzw. der Gebietskörperschaften durch. Die Bewertung des Verfahrensverlaufs und die Erwartungen an das Verfahren sind dabei erstaunlich heterogen. Die inhaltlichen Positionen innerhalb der P.A.N. haben sich durch den Verfahrensverlauf offensichtlich nicht grundsätzlich geändert. Die 2. Phase habe überwiegend die Pforzheimer Position gestärkt, während das Ergebnis der 3. Phase tendenziell den Interessen der Südkreise entgegenkomme.

Das 2. Bürgergutachten zur Frage der Technikwahl bei der Restabfallbehandlung habe zwar, gerade wegen seines kontroversen Inhalts, große Auswirkungen auf die Diskussionen innerhalb der P.A.N. gehabt. Die entsprechende Rückmeldung an die Bürger sei aber, teils gewollt, teils unabsichtlich, ungenügend gewesen. Es wird im nachhinein auch Kritik am Verlauf der 2. Phase geübt. Offensichtlich sei kein sachliches, abgewogenes Gutachten erstellt worden. Besonders negativ an der 2. Phase wird der Ausstieg der meisten Gruppen aus der Konsensuskonferenz genannt. Der Einfluß des Gutachtens auf die Kombinationsentscheidung wird unterschiedlich bewertet: einerseits habe das Gutachten diese Entscheidung erleichtert. Ein anderer Gesprächspartner glaubt, daß damals nur diese Kombinationsentscheidung das Überleben der P.A.N. sichern konnte, daß sie folglich auch ohne das Bürgergutachten zustande gekommen wäre.

Die nach der 2. Phase ausgestiegenen Gruppen haben sich in den Augen einiger unserer Gesprächspartner diskreditiert. Sie seien keine ernstzunehmenden Gesprächspartner mehr und hätten durch ihr Verhalten vor allem das 2. Bürgergutachten nachträglich als ideologisch eingefärbt erscheinen lassen. Die Frage, ob die anstehende Entscheidung durch das

Bürgergutachten erleichtert wird, wird unterschiedlich beantwortet. Einerseits gibt es Einschätzungen, daß es den Entscheidungsträgern jetzt sicher leichter fallen werde, sich zu einer Entscheidung durchzuringen. Andererseits wird vermutet, daß diese Frage zum jetzigen Zeitpunkt völlig offen sei.

Die von uns als Erschwernis bei der Durchführung des Verfahrens eingeschätzten unsicheren rechtlichen und politischen Randbedingungen, vor allem bezüglich der TA-Si, werden in keinem unserer Interviews als besonderes Hindernis angesehen. Der Tenor lautet, daß die TA-Si derzeit gelte und daß man folglich ihre Bestimmungen zu berücksichtigen habe. Die Beurteilung der Qualität des 3. Bürgergutachtens fällt beinahe durchgehend positiv aus. Gelobt wird die sachliche Auseinandersetzung mit dem Thema, das Abwägen der relevanten Argumente sowie die Tatsache, daß es zu einem konsensualen Votum gekommen ist. Kritische Einschätzungen gibt es lediglich hinsichtlich der politischen Handhabbarkeit, außerdem werden teilweise dieselben Aussagen des Bürgergutachtens unterschiedlich interpretiert, so vor allem der Vorschlag der Bürger/innen, den Pforzheimer Abfall nicht kalt vorzubehandeln: einige Gesprächspartner sehen hier einen klaren Bruch mit der Logik des vorgegebenen Kombinationskonzepts, andere sehen einen interessanten neuen Aspekt, der ohne die Bürgerbeteiligung nicht in die Planung eingeflossen wäre.

Probleme werden gesehen in der Aufteilung der Entscheidung in drei Teilentscheidungen und der entsprechenden Kopplung der drei Phasen der Bürgerbeteiligung. Vermutlich könne man die drei Teilentscheidungen (Abfallmenge, Technik, Standort) nicht so stark voneinander trennen. Alternativvorschläge für die Behandlung dieses Problems werden allerdings nicht gemacht. Trotz einiger vereinzelter Kritikpunkte werden die Arbeit und das Auftreten der Akademie durchweg positiv beurteilt. Eine unserer Fragen in den Interviews zielte darauf ab, inwieweit die Vermeidung von Prozessen, die die Planung blockieren können, ein Ziel eines solchen Verfahrens sein könne. Insgesamt kann man sagen, daß die Vermeidung von Gerichtsverfahren zwar als sehr wünschenswert angesehen wird, daß aber niemand ernsthaft eine völlige Vermeidung gerichtlicher Auseinandersetzungen erwartet.

In einigen Gesprächen war davon die Rede, daß sich die Auseinandersetzung um das Restabfallbehandlungskonzept im Nordschwarzwald durch die Bürgerbeteiligung möglicherweise versachlichen würde. Teilweise seien Tendenzen zu einer solchen Versachlichung bereits zu beobachten. Insgesamt werden drei mögliche Arenen identifiziert, in denen sich Konflikte versachlichen könnten: die anschließenden Genehmigungsverfahren, die öffentliche Meinung und die konkrete Diskussion in den politischen Gremien.

Wir baten unsere Gesprächspartner um eine Einschätzung zu der Frage, ob die P.A.N. tatsächlich zusammenbleibe und ob die Bürgerbeteiligung hierzu einen positiven oder einen negativen Beitrag leiste. Insgesamt wurde die Auswirkung der Bürgerbeteiligung in dieser Frage gering eingestuft. Mögliche positive Beiträge werden in der großen Übereinstimmung des 3. Bürgergutachtens mit dem Ingenieurgutachten und der Stärkung des Regionsgedankens gesehen. Ob die Verzögerung des Entscheidungsprozesses durch die Bürgerbeteiligung eine Belastung der P.A.N. darstelle, wird unterschiedlich beurteilt: einerseits könne diese zeitliche Verzögerung dazu führen, daß die Gebietskörperschaften sich für den Fall eines Scheiterns der Kooperation absichern und dadurch verstärkt andere Möglichkeiten in Betracht ziehen. Eine andere Einschätzung lautet, daß die Verzögerung nur positiv sein könne, da in der gegenwärtigen Situation in der Abfallwirtschaft eine frühe Entscheidung immer eine falsche Entscheidung sei.

4.3.3 Interviews mit Vertreter/innen der Konsensuskonferenz

In unserer letzten Interviewrunde Anfang Juli 1996 sprachen wir mit drei Gruppenvertreter/innen aus der Konsensuskonferenz der Phasen 1 und 2. Zwei unserer Gesprächspartner waren Vertreter/innen vergleichsweise hochorganisierter, auf die Abfallproblematik spezialisierter Gruppen, die das Verfahren auch nach dem offiziellen Ausstieg ihrer Verbände aktiv weiterverfolgt haben. Unser/e dritte/r Interviewpartner/in war nach der 2. Phase ein Gegner des Beschlusses zur Auflösung der Konsensuskonferenz und hat in der 3. Phase ebenfalls aktiv mitgearbeitet, indem er Ergebnisse der 2. Phase in den Bürgerforen darstellte.

Beim Rückblick auf die erste Phase galt unser Interesse der Frage, ob die Teilnehmer/innen der Konsensuskonferenz im Rückblick das Unterschreiten ihrer damaligen Abfallmengenprognose als einen fachlichen Mangel ansehen. Übereinstimmend wurde geantwortet, daß es sich hier um keinen fachlichen Mangel handelt, sondern daß dies ein Problem sei, das immer bei Prognosen auftauche. Die eigene Fehlprognose wird daher nicht als allzu dramatisch eingeschätzt. Der Verlauf der 2. Phase wird von allen Gesprächspartnern auch im Rückblick als positiv bewertet. Ebenso eindeutig wird jedoch nach wie vor die öffentliche und politische Weiterverarbeitung des Bürgergutachtens zum Technikvergleich als enttäuschend bezeichnet. Dennoch geht man davon aus, daß die Bürgerbeteiligung in der 2. Phase dazu beigetragen hat, daß die Option der biologisch-mechanischen Abfallbehandlung in die politische Diskussion gekommen ist.

Sehr kritisch sahen unsere Gesprächspartner die Form, in der die Ergebnisse aus den

ersten beiden Phasen in die Bürgerforen übermittelt wurden. Es herrscht der Eindruck vor, daß die erarbeiteten Ergebnisse in den Bürgerforen nicht richtig angekommen seien. Da man glaubt, die Bürger/innen hätten die Resultate der ersten beiden Phasen nicht übernommen und da sich die Bürger/innen in der 3. Phase auch noch einmal ausführlich über die Restabfallmenge und über Abfallbehandlungstechniken unterhalten haben, hat man das Gefühl, daß die eigene Arbeit in der Mediation "für die Katz" gewesen sei.

Die Zusammenstellung der Bürgerforen per Zufallsauswahl wird prinzipiell nicht kritisiert. Zum Programm und Informationsinput haben unsere Gesprächspartner wegen der unvollständigen Informiertheit über die 3. Phase keine ausführliche Meinung. Am 3. Bürgergutachten wird zwar seine Uneindeutigkeit (zwei Szenarien) kritisiert, dennoch werden ihm wegen seiner relativ großen Übereinstimmung mit dem Ingenieurgutachten recht gute Chancen der politischen Berücksichtigung eingeräumt.

In allen drei Interviews wurde die Einschätzung geäußert, daß die Planung im Nord-schwarzwald ohne die Bürgerbeteiligung zum jetzigen Zeitpunkt die kalte Option nicht mehr enthalten würde. Auf die Frage, ob ein weitergehender Effekt die Versachlichung der politischen Diskussion sein könnte, wurde uns mit Blick auf die Gremien der P.A.N. geantwortet, daß ein solcher Effekt nicht zu beobachten sei. Eine Rolle der Bürgerbeteiligung beim Zusammenhalt der P.A.N. konnte keiner unserer Gesprächspartner erkennen.

Zwei der von uns interviewten Gruppen greifen bereits jetzt auf Protestmaßnahmen zurück bzw. fassen solche Maßnahmen für die Zukunft ins Auge. Um das verbandseigene Ziel, die Verhinderung einer thermischen Abfallbehandlung, durchzusetzen, bereite man sich auf einen harten Kampf vor, bei dem man möglichst viele Leute auf die Straße bringen wolle.

Die Akademie wird trotz aller Kritik nach wie vor als "fleißig und neutral" bezeichnet. einer unserer Gesprächspartner vermutet allerdings, daß die Akademie in der 2. Phase durch die Berücksichtigung der politischen Gegebenheiten sich vor allem von Seiten der "kalten Gruppen" den Verdacht der Parteinahme eingehandelt habe.

5 Bewertung des Verfahrens

Zunächst werden wir der Frage nachgehen, inwieweit das Verfahren anhand der von Webler zusammengetragenen diskurstheoretischen Kriterien zu bewerten ist. Anschließend werden wir mehr die externe Wirkungsweise der Bürgerforen und ihrer Ergebnisse betrachten. Danach werden wir auf einige Punkte zu sprechen kommen, die wir über die Hypothesenprüfung hinaus, für die Bewertung für wichtig erachten.

5.1 Intern: Diskurstheoretische Bewertung

Für die interne Bewertung legen wir die im Theorieteil dargestellte Bewertungsmatrix Weblers zugrunde (vgl. Kapitel 2.1, Tabelle 1). Hiermit werden die zentralen Ansprüche diskursiver Verfahren erfaßt, die sich am Habermasschen Konzept herrschaftsfreier Diskurse orientieren: Fairneß und Kompetenz. Eine abschließende Bewertung des Verfahrens ist damit allerdings nicht möglich, da dazu die vorhandenen verfahrenstechnischen Alternativen betrachtet werden müßten, was anderen, vergleichend orientierten Arbeiten überlassen werden muß. Gefestigt hat sich im Laufe des Verfahrens aber unsere Einschätzung, daß es auf jeden Fall besser ist, ein solches informales Verfahren durchzuführen als darauf zu verzichten.

Eine nähere Betrachtung der Kategorien und Ausführungen Weblers 1995 legt nahe, daß es sich bei Diskursen um die Kommunikation unter Anwesenden, also um Interaktion handelt. Der Diskursraum oder die Arena ist damit auf den 'Runden Tisch', d.h. hier die Bürgerforen (oder die Konsensuskonferenz) festgelegt. In diesem Sinn ist der Begriff Diskurs als ein Synonym für das interne Beteiligungsverfahren anzusehen. Intern heißt, daß die Außenbezüge zum eigentlichen Entscheidungsverfahren zunächst ausgeblendet werden. Eine zentrale Einschränkung muß im weiteren berücksichtigt werden. Ein Diskurs, wie er im Nordschwarzwald initiiert wurde, steht unter dem Vorbehalt, daß gewisse Randbedingungen von den Teilnehmer/innen akzeptiert und nicht weiter thematisiert werden. Hierzu gehört z.B. die Tatsache, daß überhaupt eine Standortsuche sinnvoll ist oder daß die TAsi gültig bleibt. Auch wenn dieses Problem im Laufe des Verfahrens immer wieder sichtbar wurde und stellenweise sogar einen vorzeitigen Abbruch des Verfahrens befürchten ließ, muß die pragmatische Orientierung in Rechnung gestellt werden, die ein solches Verfahren notgedrungen haben muß, um nicht an den eigenen Ansprüchen zu Grunde zu gehen. Dies betrifft auch die begrenzte Zeit. Festzuhalten ist hier, daß es das Verfahren überzeugend geschafft hat, unter den einengenden Rahmenbedingungen, denen reale Diskurse immer ausgesetzt sind, diskursive Elemente zu verwirklichen.

5.1.1 Fairneß

Das Erfordernis der Fairneß wird von Webler dahingehend konkretisiert, gleiche Chancen zu besitzen, am Diskurs als Person oder Gruppe teilzunehmen und während des Diskurses kommunikative Beiträge leisten zu können. Die im weiteren auftauchenden Zahlen-Buchstaben-Kombinationen (z.B. A1-B3; vgl. Tabelle 1 in Kapitel 2.1) beziehen sich auf die Nummerierung von Webler 1995.

5.1.1.1 A1-B3: Konnten Aufgabe, Verfahrensart, Regeln und Moderation bestimmt werden?

Für die Teilnehmer/innen der Bürgerforen muß auf diese Frage grundsätzlich mit 'Jein' geantwortet werden. Im Kern waren alle vier Bereiche - Aufgabenstellung, Verfahrensart, Regeln und Moderation - von der Akademie (und der P.A.N.) vorgegeben. Faktisch bestand für die Bürger/innen nicht die Möglichkeit, einen dieser Bereiche vor dem Verfahren zu beeinflussen. Diese Möglichkeit hatten allein die Akademie, die P.A.N. und eventuell noch das Ingenieurbüro. Zumindest fanden zwischen diesen Organisationen die Vorgespräche zur Verfahrensgestaltung 1994 statt (Vorwerk/Kämper 1996: 28). Hiermit waren die Aufgabe, die Verfahrensart, die Moderation und die Regeln maßgeblich definiert.

Als nächstes ist zu fragen, ob es wenigstens möglich war, einen der vier Bereiche im Laufe des Verfahrens zu ändern. Da wir nur wenige faktische Änderungen beobachten konnten, muß die Antwort hier spekulativ bleiben. Am ehesten war es u.E. möglich, die Themen zu beeinflussen. Beispielsweise nutzten einige Gruppen für die Befragung des Ingenieurbüros eine ganze, andere nur eine halbe Sitzung. Die Ergebnisse des Fragebogens weisen hier daraufhin, das einige Bürger/innen gerne das Thema Vermeidung näher diskutiert hatten. Dies ist im Verfahren insofern berücksichtigt worden, als daß die Bürgerforen am Ende die Möglichkeit hatten, ergänzende Empfehlungen zu formulieren.

Die Verfahrensart war u.E. am schwierigsten zu verändern, da kaum eine andere Alternative als der Abbruch des Verfahrens in Frage kam. Hier gab es keine Spielräume. Ähnliches gilt für die Moderation. Allerdings wäre es sicherlich möglich gewesen, die Moderation auszutauschen, falls eine Gruppe völlig unzufrieden gewesen wäre, was nach unserem Wissens aber nicht der Fall war.

Insbesondere die Abstimmungsregeln für die spätere Standortbestimmung wurden in allen Bürgerforen diskutiert. Hier gab es kleinere Unterschiede zwischen den Gruppen, nicht alle wollten nur ein striktes Konsensprinzip gelten lassen, wie es die Akademie präferierte. Insgesamt gewannen wir im Laufes des Verfahrens den Eindruck, daß die Teil-

nehmer/innen nur sehr selten Diskursregeln thematisierten. Die üblichen kulturellen Kenntnisse eines angemessenen Umganges miteinander in (konflikthaften) Diskussionen reichten hier in aller Regel aus.

5.1.1.2 C1: Wer konnte am Diskurs personell teilnehmen?

Durch die Zufallsauswahl hatte im Prinzip jede/r Bürger/in der potentiellen Standortgemeinden die gleiche Chance, an dem Verfahren teilzunehmen. Allerdings gab es hier zwei Beschränkungen: lokale Begrenzung und Ausschluß der Ratsmitglieder. Bei der lokalen Beschränkung der Teilnehmer/innen ließe sich einwenden: Wo soll bei einer thermischen Anlage mit hohen Schornsteinen, die die Emissionen kilometerweit verteilen, eine sinnvolle Grenze gezogen werden? Oder: Sind nicht alle Bewohner/innen der Region Nordschwarzwald von den Kosten einer Entscheidung gleichermaßen betroffen? Die pragmatische Beschränkung der Teilnehmer/innen auf die räumlich direkt, d.h. im Umkreis von zwei Kilometern, Betroffenen kann aber als allgemein akzeptiert gelten; so finden sich z.B. ähnliche räumliche Beschränkungen im Rahmen der Einwendungsmöglichkeiten von Genehmigungsverfahren.

Größeren Protest bewirkte allein der Ausschluß der politischen Vertreter/innen der Kommunen. Dies habe besonders bei kleinen Kommunen zu Verzerrungen geführt, da der Anteil dieses Personenkreises im Verhältnis zur Bevölkerung viel größer sei als z.B. in Pforzheim. Dieser Einwand ist berechtigt. Allerdings glauben wir weder, daß ihre Beteiligung viel an den Ergebnissen der Bürgerforen geändert hätte, noch, daß ihre Beteiligung den diskursiven Prozeß gestört hätte. Der Gewinn ihrer Beteiligung hätte aber darin bestanden, überflüssige Irritationen zu vermeiden.

Sowohl aus den Reihen der Bürgerforen als auch von Gemeindevertreter/innen gab es auch den Vorwurf, daß die Auswahl nicht immer zufällig erfolgt sei. Die Akademie habe im 2. Schritt bewußt bestimmte Personen ausgewählt. Wir halten dies für sehr unwahrscheinlich, können dies aber auch nicht widerlegen. Wichtig ist hieran, daß es nicht ausreicht, nur zu versichern, daß die Auswahl zufällig erfolgt sei. Eventuell könnte die Aufsicht eines Notars Abhilfe, sprich Vertrauen, schaffen.

5.1.1.3 C2: Konnten die Teilnehmer/innen Geltungsansprüche vorbringen und kritisieren?

Da sich diese Frage durch das ganze Verfahren zieht, verweisen wir auf unsere Beobachtungen, ohne einzelne Beispiele vorzubringen. Insgesamt ist zu betonen, daß hierin die Stärke des Verfahrens liegt. Ein Großteil der Zeit wurde dafür genutzt, daß die Teilneh-

mer/innen ihre eigenen Ansichten vorbringen und die anderer kritisieren konnten (vgl. insbesondere Kap. 4.2.2.7.2). Vor allem das Verfahren der Wertbaumanalyse hat sich dabei bewährt.

5.1.1.4 C3: Wurden die Methoden zur Lösung von Geltungskontroversen vorher festgelegt?

Dies war sicherlich der Fall. Auf den ersten beiden Sitzungen gab es hierzu Tagesordnungspunkte (Grundregeln der Bürgerforen, Erläuterung des Wertbaumverfahrens). Bis auf das Wertbaumverfahren dürften die meisten Regeln für die Teilnehmer/innen (wegen des gemeinsamen kulturellen Hintergrundes) kaum überraschend gewesen sein. Die von der Akademie formulierten Grundregeln lauteten:

“Grundregeln der Bürgerforen

1. Alle Teilnehmer sind gleichberechtigt.
2. Alle Aussagen sollen begründet werden.
3. Die Bürgerforen legen zu Beginn gemeinsam die Regeln fest, nach denen entschieden wird. Die Akademie macht einen Vorschlag.
4. Jede Teilnehmerin und jeder Teilnehmer hört den Argumenten der anderen zu und überprüft daraufhin seine/ihre Haltung.
5. Niemand soll diffamiert werden.
6. Die Rolle der Moderatoren besteht in der Erläuterung des Programms und einer neutralen Diskussionsführung.
7. Die Teilnehmer bemühen sich, an möglichst allen Sitzungsterminen persönlich teilzunehmen.”

Bei den konkreten Auseinandersetzungen, z.B. um die Bewertung der Windrichtung bei einem Standort, zeigte sich aber, daß diese Regeln nicht ausreichen. Vielmehr scheint es in besonderen Situationen - und das sind u.E. die interessantesten und wichtigsten - nötig zu sein, ad-hoc Regeln einzuführen, die auf die spezifischen Kontroversen zugeschnitten sind.

5.1.2 Kompetenz (H1, H2)

Die Kompetenz der Teilnehmenden ist der zweite Bereich der im Diskurs sichergestellt werden muß. Hier geht es darum, daß in den vier Diskurstypen des explikativen, theoretischen, praktischen und therapeutischen Diskurses gewährleistet ist, daß die Teilnehmer/innen den (genügenden) Zugang zu Wissen und Interpretationen haben sowie über Verfahren verfügen, die zur Lösung von Konflikten genutzt werden können. Zwei dieser Verfahren tauchen in allen diskursiven Aktivitäten auf, daher werden sie vorweg bespro-

chen. Zum einen sollen Mißverständnisse vor der Vereinbarung minimiert werden (H1) und zum anderen sollen die Teilnehmer/innen anerkannte Methoden konsensuell festlegen, mit denen Geltungsstreits beigelegt werden können (H2). Die Minimierung von Mißverständnissen war eine Aufgabe, die das ganze Verfahren durchzog. Dieses Problem wurde durch die vielfältigen Diskussionsprozesse und Frage-Antwort-Diskurse ausreichend bearbeitet.

Für die weitere Diskussion der Weblerschen Kriterien können mindestens zwei Diskurse unterschieden werden, und zwar die Diskussion zwischen den Bürger/innen innerhalb der Bürgerforen und die Diskussion zwischen den Experten und den Bürger/innen im Rahmen der Bürgerforen. Gegen Ende des Verfahrens und vor allem danach kommt noch der Diskurs mit den Entscheidungsträgern der P.A.N. und der Gebietskörperschaften hinzu, denen die Ergebnisse der Bürgerforen durch zwei Delegierte präsentiert werden; dieser wird hier nicht betrachtet.

5.1.2.1 D1-D3: Explikativer Diskurs

Die Erfordernisse des explikativen Diskurses sind im Rahmen des Nordschwarzwälder Verfahrens als trivial anzusehen, da im Kern alle Teilnehmer/innen die deutsche Sprache genügend beherrschen, um sich miteinander zu verständigen. Zwischen den Teilnehmer/innen konnten keine Verständigungsschwierigkeiten beobachtet werden, die nicht mit den kulturell üblichen Methoden des Nachfragens und der Erläuterung hätten gelöst werden können.

Ein etwas anderes Bild zeigte sich bei der Verständigung zwischen Bürgern und Experten, wie das Beispiel der Auseinandersetzung um die Begriffe 'randständiger Wald' und Binnenwald (vgl. Kap. 4.2.2.6) verdeutlicht.¹⁴ Hier schien es teilweise (emotionale) Grenzen der Verständigungsbereitschaft zu geben, die über Nachfragen und Erklärungen nicht mehr aufgelöst werden konnten. Selbst die neutrale Moderation konnte hier manchmal keine befriedigende Lösung erzielen.

5.1.2.2 E1-E7: Theoretischer Diskurs

U.E. wurden im Verfahren allen Ansprüchen im Rahmen des Machbaren genüge geleistet. Der Zugang zum Expertenwissen war über das Ingenieurbüro Fichtner, Vertreter/innen der

¹⁴ In der ersten Phase des Beteiligungsverfahrens gab es eine ähnliche Auseinandersetzung um den Begriff der theoretischen Abfallmenge, der einigen Teilnehmer/innen der Konsensuskonferenz zu abstrakt war (Vorwerk/Kämper 1996: 61).

P.A.N., der Akademie und anderer Institutionen gewährleistet. Das relevante anekdotische Wissen wurde einerseits durch die Teilnehmer/innen selbst vertreten und andererseits bei den Standortbesichtigungen durch die Vertreter/innen der Kommunen repräsentiert. Während der Diskussionen dürfte auch die Unsicherheit faktischer Informationen deutlich geworden sein, ein Beispiel ist hier die Diskussion um die Abfallmengenprognosen, die das Vertrauen einiger Bürger/innen in die Angaben des Ingenieurbüros sogar über Gebühr erschütterte.

Ein Problem zeigt jedoch die Befragung der Teilnehmer/innen auf. So zeigte sich in der zweiten Befragung, daß die Teilnehmer/innen der 'kalten' Foren gegenüber denen der heißen Foren im Mittel der Ansicht waren, daß ihre Möglichkeit zur Expertenbefragung nicht ausreichend und die Informationen nicht umfassend genug waren (vgl. Kap. 4.1.6). Eine Ursache hierfür ist wahrscheinlich, daß die 'heißen' Bürgerforen in der vierten Sitzung einen Vortrag eines Ökotoxikologen hörten, was bei den kalten Gruppen nicht der Fall war.

5.1.2.3 F1-F8: Praktischer Diskurs

Im praktischen Diskurs geht es um die normative Richtigkeit von Aussagen. Ein Anspruch ist hier, daß das Verfahren keine eingebauten Barrieren enthält, die die Verteilung der vertretenen Interessen beeinflussen. Derartige Schranken sind im Konzept der Bürgerforen nicht auszumachen. Bezüglich der Teilnehmerauswahl wurde in der ersten Stufe ein Zufallsverfahren gewählt, welches gänzlich unabhängig von bestimmten Interessen ist und eine objektive Methode zur Auswahl der Betroffenen darstellt. Allerdings kann man hier natürlich darüber streiten, wie groß das Gebiet um die jeweiligen Standorte gezogen werden muß (vgl. Kapitel 5.1.1.2). Daß in der zweiten Stufe der Auswahl Teilnehmer/innen das Interesse bzw. die Motivation der einzelnen Bürger/innen ausschlaggebend war, ist u.E. unvermeidlich, da es weder wünschenswert noch möglich ist eine Teilnahme zu erzwingen. Allerdings wäre ein ähnlich großer Druck wie bei der Auswahl von Schöffen durchaus wünschenswert, wozu aber eine rechtliche Formalisierung des Verfahrens nötig wäre. Die zweite Möglichkeit, ein Interessenungleichgewicht zu erzeugen, besteht in der Auswahl und der Präsentation der Informationen. Auch hierbei ist aber weder eine verzerrende Interessenselektivität im Verfahren eingebaut, noch war sie im Verfahren zu beobachten.

Durch die Wertbaumanalyse und anschließende nutzwertanalytische Betrachtung der Standorte wurde eine sehr gute Methode benutzt, die dazu führte, daß die Teilnehmer/innen ihre Werte entdecken und entwickeln konnten und mit der es möglich war, die

faktischen Implikationen gewählter Bewertungen zu diskutieren (vgl. Kap. 4.2.2.7.1).¹⁵ Prinzipiell wurden damit generalisierte Werte und Normen zur Bewertung von Standorten entwickelt, die weder inkonsistent waren, noch bestehende Gesetze brachen. Dies gilt allerdings nur eingeschränkt für die einzelnen Bürgerforen. Wie wir im Kapitel zum zweiten Tag des Workshops ausführten, war ein großes Manko des Verfahrens, daß die aus den Wertbäumen resultierenden genauen Meßanweisungen zur Bewertung der Standorte nicht explizit dokumentiert und damit einer Kritik zugänglich gemacht wurden. Darüber hinaus zeigten wir an der Delegiertenkonferenz auf, wie schwierig die Abstimmung der einzelnen Standortbewertungen war, ohne sich zunächst über die zugrunde gelegten Bewertungssysteme zu einigen. Hier wäre es nötig gewesen, zuerst die einzelnen Wertbäume in einen Gesamtwertbaum zu integrieren und dann zur Standortbewertung überzugehen.

Um generalisierte Werte und Normen zu entwickeln, wäre es darüber hinaus sinnvoll gewesen, stärker die standardisierten Bewertungsmaßstäbe zu berücksichtigen, die beispielsweise in Richtlinien zur Umweltverträglichkeitsprüfung festgelegt sind. Entsprechend wäre hier auch eine engere Zusammenarbeit und Auseinandersetzung mit dem Ingenieurbüro oder anderen Experten wichtig gewesen.

5.1.2.4 G1-G5: Therapeutischer Diskurs

Beim therapeutischen Diskurs (bzw. Kritik) geht es um die Wahrhaftigkeit von emotionalen Äußerungen. Zu fragen ist dann, ob das Verfahren die Reflexion und Diskussion expressiver Äußerungen ermöglicht oder fördert. Hierbei ist es nach unseren Erfahrungen besonders wichtig, daß eine vertrauensvolle Atmosphäre zwischen den Teilnehmer/innen herrscht, die es erlaubt, Gefühle zu zeigen. In dem von uns beobachteten Bürgerforum 6 war dies gegeben. Insbesondere durch die aufmerksame Moderation wurden solche Äußerungen ernst genommen und weiter verfolgt. Deutlich wurde dies z.B. bei der längeren Diskussion um die Bewertung der Windrichtung für einen Standort (vgl. Vorwerk/Kämper 1997: 78ff). Der Beginn der Diskussion war das ausgesprochene Unbehagen über die Bewertung eines Standortes. Im Laufe der teilweise durch emotionale Äußerungen geprägten Diskussion, zeigte sich auch, daß die Moderation hier die wichtige Aufgabe übernahm, expressive Äußerungen in theoretische oder normative Äußerungen zu überset-

¹⁵ Dies gilt prinzipiell auch für die im Weblerschen Modell nicht thematisierten Aussagen im Rahmen ästhetischer Kritik (vgl. Kap. 2.1.4). Mit der Wertbaumanalyse werden im Grunde diese evaluativen Aussagen in normative übersetzt und damit einem Diskurs zugänglich.

zen, etwa wenn sie vorschlägt, die Relevanz der Bewertung durch das Berechnen der Standortergebnisse zu überprüfen und damit den Konflikt zu entschärfen oder wenn die Moderation auf andere Standorte hinweist und die Konsistenz des Bewertungsrasters betont.

5.2 Extern: Die Wirkung der Bürgerforen auf den Entscheidungsprozeß

Im Theorieteil hatten wir fünf Hypothesen formuliert, die sich auf Erkenntnisse der Organisationssoziologie und der Systemtheorie stützen. Dabei geht es um die zu erwartenden (mittelfristigen) Wirkungen des Verfahrens vor allem auf den politisch-administrativen Entscheidungsprozeß. Der Diskussion dieser Hypothesen folgen dann einige weitere wichtige Schlußfolgerungen, die sich aus unseren Beobachtungen ergeben.

5.2.1 Hypothese 1: Auftreten von Konflikten nach dem Verfahren

Unsere erste Hypothese lautete: Es wird trotz der intensiven Bürgerbeteiligung weiterhin öffentliche Konflikte um die Restabfallbehandlung im Nordschwarzwald geben. Bis jetzt kann man nur beobachten, daß in der Region klassische Protestformen reaktiviert werden, bzw. daß einige Gruppen mit diesen Protestformen drohen. Dabei ist abzusehen, daß auch einige Gruppen der Konsensuskonferenz bei den zu erwartenden Konflikten und Protesten eine dominierende Rolle einnehmen werden. Obwohl nach unseren Analysen die Vermeidung von Konflikten durch ein solches informales Beteiligungsverfahren nicht geleistet werden kann, halten wir das Umschalten ehemals beteiligter Gruppen auf die klassischen Protestformen doch für eine Schwäche des Verfahrens. Einmal erzielte Rationalitätsgewinne müssen offensichtlich wieder abgegeben werden.

Das Problem der öffentlichen Erfolgserwartungen an das Verfahren kann möglicherweise noch gelöst werden. Wenn man sich darum *nicht* kümmert, wird man mit dem Problem zu kämpfen haben, daß die Erfolgserwartungen und -kriterien an das Verfahren bei den verschiedenen Akteuren im Nordschwarzwald extrem heterogen sind. Die Kriterien für einen Erfolg des Verfahrens reichen von: "Es ist schon ein großer Erfolg, daß so ein Verfahren überhaupt stattgefunden hat", bis zu: "Wenn es zu gerichtlichen Prozessen kommt, ist das Verfahren ein Mißerfolg". Möglicherweise hätte aber auch zu Beginn des Verfahrens in der Öffentlichkeit und vor allem in Politik und Verwaltung klargestellt werden müssen, was von so einem Verfahren erwartet werden darf und was nicht.

5.2.2 Hypothese 2: Berücksichtigung der Bürgergutachten

Die Hypothese, daß die Entscheider erheblich von den Ingenieur- und Bürgergutachten abweichen, ist bereits jetzt eingetroffen. Wir waren zu dieser Hypothese aufgrund der Überlegung gekommen, daß in einem Entscheidungsprozeß nach einer Phase hoher Entscheidungsrationaltät die Zeit zum Entscheiden kommt; man muß dann gewissermaßen umschalten auf Handlungsrationaltät im Sinne Brunssons (1985). Da dies im Nordschwarzwald im Rahmen politischer Handlungsrationaltät geschieht, kommt es zu einer Neubewertung der Optionen, und der gutachterliche Einfluß wird geschwächt.

Im Nordschwarzwald sind die Abweichungen von den Gutachten vor allem auf das überraschende Auftauchen einer neuen Entscheidungsalternative - Trockenstabilat - zurückzuführen, die nach Maßgabe der Präferenzen (möglichst große Flexibilität im Abfallbehandlungskonzept) von der P.A.N. am besten bewertet wird. Diese Beobachtung deckt sich mit den Analysen von Feldman/March (1981), die davon ausgehen, daß Informationssammlung und Rationalität in Entscheidungsprozessen eher eine symbolische denn eine instrumentelle Bedeutung haben. Für Organisationen, die unter Unsicherheit, Mehrdeutigkeit und unter hohem öffentlichen Beobachtungsdruck zu entscheiden haben, steigt das Erfordernis, Rationalität zu demonstrieren (Hiller 1994: 113). Diese Rationalität kann in der Entscheidung normalerweise nicht eingeholt werden. Insbesondere wenn die verbindliche Entscheidungsfindung anderen (hier: politischen) Regeln folgt, kommt es zu einem erneuten Durchlaufen der Optionenauswahl. Gutachten sind dann nur eine Information unter anderen.

Für die Durchführung eines Beteiligungsverfahrens ohne ausreichende bindende Wirkung für die Entscheider besteht vor diesem Hintergrund ein Problem. Es gibt in diesem Punkt ein großes Enttäuschungspotential für die beteiligten Gruppen und Bürger/innen. Sehr wichtig ist es daher, den Einfluß der Bürgergutachten auf die Entscheidungen und auf die vorhergehenden politischen Diskussionen für die Teilnehmer/innen und für die Öffentlichkeit transparent zu machen. Dies ist nach der 2. Phase versäumt worden. Dieser Fehler darf nach der 3. Phase nicht wiederholt werden. Die Bürgergutachten haben und hatten Einfluß auf die Entscheidungen;¹⁶ was den Beteiligten und der Öffentlichkeit verdeutlicht werden muß.

¹⁶ So heißt es beispielsweise im Beschlußvorschlag der P.A.N. für die Kreistage vom 10.9.1996: "Die engagierte Arbeit der einbezogenen Bürger im Beteiligungsverfahren wird als wichtige Ergänzung der Entscheidungsgrundlage gewertet."

Im Standortgutachten des Ingenieurbüros heißt es: "Die Vorgehensweise bei der Standortuntersuchung war im Vorfeld mit der P.A.N. GmbH und den Bürgergruppen, die schon in den Phasen I und II mitgearbeitet hatten, abgestimmt und ausführlich begründet worden." (Fichtner 1995: 1-3)

5.2.3 Hypothese 3: Verantwortungsdiffusion durch Berufen der Entscheider auf die Bürgergutachten

Unsere dritte Hypothese ging davon aus, daß in einem informalen Beteiligungsverfahren die Verantwortung für riskante Entscheidungen auf mehrere Schultern verteilt werden soll, um den Entscheidern die Verantwortungsübernahme zu erleichtern. Im konkreten Fall des Nordschwarzwälder Verfahrens nehmen wir daher an, daß sich die Entscheider bei ihren Beschlüssen auf die vorgelegten Bürgergutachten berufen werden, was bei der P.A.N. auch bereits beobachtet werden konnte. Wenn die Entscheider sich bei der endgültigen Beschlußfassung und bei den anschließenden öffentlichen und politischen Diskussionen stärker auf die Bürgerbeteiligung berufen als dies bis jetzt der Fall ist, werden die beteiligten Bürger/innen und Gruppen bis zu einem gewissen Grad in die Entscheidung mit eingebunden und übernehmen damit in der Öffentlichkeit Verantwortung. Dies kann für organisierte Gruppen ein Problem gegenüber ihren Mitgliedern und ihrer öffentlichen Klientel sein. Auch aus diesem Grund ist es wichtig, den Einfluß der Bürgergutachten auf die Entscheidung transparent zu machen, es muß sichergestellt sein, daß alle Gruppen ihr 'Gesicht wahren' können.

5.2.4 Hypothese 4: Verantwortungsreduktion durch versachlichte Auseinandersetzung

Inwieweit eine Versachlichung der Auseinandersetzungen bereits zu beobachten ist, ist auch aufgrund mangelnder Vergleichsmöglichkeiten weitgehend unklar. Unsere eigene Analyse des Pressespiegels konnte anhand des Falls Horb keine eindeutige Versachlichung nachweisen. Einige Äußerungen in unseren Interviews gingen jedoch von einer Versachlichung der veröffentlichten Meinung aus. Eine weitere Form der Versachlichung wird für die Auseinandersetzung in den politischen Entscheidungsgremien postuliert. Diese Form der Versachlichung besteht in der Übernahme des vorbildlichen, d.h. gemeinwohlorientierten und sachbezogenen Verhaltens der Bürger/innen. Zumindest kann dies nun vom politischen Gegenüber verstärkt eingefordert werden. D.h. aber nicht, daß auch die im rationalen Diskurs erzeugten Empfehlungen und Argumente übernommen werden.

5.2.5 Hypothese 5: Erleichterung der Entscheidung

Zusammenfassend hatten wir als fünfte Hypothese formuliert, daß das Bürgerbeteiligungsverfahren das Zustandekommen der riskanten Entscheidung über ein regionales Abfall-

behandlungskonzept erleichtern wird. Ob die vier beteiligten Gebietskörperschaften tatsächlich zu einer gemeinsamen Entscheidung kommen, ist zum jetzigen Zeitpunkt natürlich unklar. Wir neigen jedoch aufgrund der Eindrücke aus unserer letzten Interviewrunde zu der Vermutung, daß dies nicht der Fall sein wird. Sowohl in Pforzheim als auch in den Südkreisen sind 'Sollbruchstellen' vorhanden, die ein Zustandekommen der jetzt angepeilten Kombinationslösung unwahrscheinlich erscheinen lassen. Es scheint für die politischen Entscheider entweder bequemer (Pforzheim) oder kostengünstiger (Südkreise) zu sein, nach einer Entsorgungslösung außerhalb der Region zu suchen. Ein Scheitern der Kooperation zwischen den vier Gebietskörperschaften ist jedoch keine Fehlleistung des Bürgerbeteiligungsverfahrens.

5.2.6 Konfliktaverse Verfahrensführung in der 2. Phase

Die Eindrücke aus unserer letzten Interviewrunde bestärken uns in unserer eher kritischen Einschätzung der 2. Phase des Verfahrens. Es fand keine Erleichterung der Verständigung zwischen Entscheidern und Betroffenen statt. Es existieren immer noch die alten Vorurteile zwischen Politikern und Interessengruppen, sie wurden sogar eher noch verstärkt. Aber auch innerhalb der Konsensuskonferenz fand letztlich keine Konfliktlösung statt. Ein Fehler der 2. Phase war die zu konfliktaverse Verfahrensführung (Vorwerk/Kämper 1996: 195). Unser Eindruck ist, daß versucht wurde, sich den Konflikt um die Abfallbehandlungstechnologie durch wissenschaftliche Informationen gewissermaßen von alleine lösen zu lassen. Der Gedanke der Konfliktschlichtung durch Mediation legt vielmehr ein offenes Ansprechen der zugrundeliegenden Konflikte nahe. Erst auf dieser Basis kann eine Auseinandersetzung in einem mediativen Verfahren entschärft werden. Das Latenthalten eines solchen Konflikts und das Verlassen auf technische Expertise reproduziert letztlich die Probleme konventioneller Risikokommunikation: Jeder beruft sich für seine Ansicht auf wissenschaftliche Experten und Gegenexperten, der Konflikt verschärft sich.

5.2.7 Vernachlässigung der Differenz Entscheider - Betroffene

Insgesamt hat sich das Verfahren zu wenig mit der Kluft zwischen Entscheidern und Betroffenen (Luhmann 1991) beschäftigt. Es wurde mehr auf die Differenz von Experten und Laien geachtet. Dahinter steht offensichtlich die Vermutung, daß für die Risikoproblematik vor allem diese Differenz, die zu unterschiedlichen Bewertungen riskanter Technologien führt, von Bedeutung ist. Mit der Vernachlässigung der Vermittlung zwi-

schen Entscheidern und Betroffenen verfehlt das Verfahren die Vorgaben, die das theoretische Konzept des kooperativen Risikodiskurses (Renn/Webler 1994) macht. Der Diskurs soll laut diesem Ansatz zwischen allen relevanten Akteuren in einer Risikoarena organisiert werden. Zweifellos gehören politische Entscheider mit zu den Akteuren einer Arena und müssen daher auch in sorgfältigerer Weise in den Diskurs eingebunden werden. Andernfalls läuft ein solches Verfahren Gefahr, am Runden Tisch bzw. im Bürgerforum eine heile diskursive Welt zu erzeugen, in der sachorientiert und engagiert argumentiert wird, die aber beim anschließenden Kontakt mit der politischen Realität erheblichen Schaden nimmt. Dies führt zwangsläufig zu Enttäuschungen bei den Beteiligten. Die stärkere Einbindung politischer Entscheider in ein solches Verfahren muß um so mehr gefordert werden, da die Moderation und Verfahrensführung der Akademie von allen Beteiligten des Verfahrens sehr gelobt worden ist. Man hätte sich daher durchaus die - sicherlich wesentlich heiklere - Aufgabe zutrauen sollen, auch politische Entscheider und Verwaltungsprofis in den Diskurs mit einzubeziehen (vgl. hierzu Schimpf 1996).

5.2.8 Vernachlässigung der Gemeinden

Der Anspruch eines rationalen Diskurses in einer politischen Arena wurde auch im Hinblick auf die betroffenen Gemeinden verfehlt: Die Gemeinden verfügen (auch nach eigenen Angaben) meist nicht über ausreichendes Fachwissen, um sich in der Auseinandersetzung um die Abfallbehandlungsanlagen kompetent zu Wort melden zu können. Es ist klar, daß dieses Defizit nicht durch eine Bürgerbeteiligung aufgehoben werden kann. Dennoch zeigt sich in diesem Aspekt, daß die konzeptionelle Vorgabe, alle relevanten Akteure einer Arena mit den notwendigen Ressourcen auszustatten und auf dieser Basis in einen rationalen Diskurs eintreten zu lassen, in der Realität verfehlt wurde.

5.2.9 Kopplung der Phasen

Die Kopplung der ersten beiden Phasen mit der Standortsuche ist nicht gelungen. Es ist offensichtlich nicht möglich, die vorgeschalteten Fragen der Größe und Technik einer Anlage vor der Standortsuche unsicherheitsabsorbierend abzuhandeln. Ein wichtiger Indikator dafür ist, daß Akteure (etwa: die potentiellen Standortgemeinden), die in den ersten beiden Phasen des Verfahrens nicht beteiligt waren, davon auch nie etwas gehört hatten und sich erst in der 3. Phase mit dem Verfahren beschäftigten. Weiterhin ist u.E. von Bedeutung, daß in den Bürgerforen vor der eigentlichen Standortsuche eine intensive

Beschäftigung mit den Problemen der ersten beiden Phasen stattfinden mußte. Trotz der ersten beiden Bürgergutachten konnten diese Bereiche nicht als abgehakt behandelt werden. Aus dem Bereich der P.A.N. gibt es Vermutungen, daß diese 'Wiederholung' der ersten Phasen in der 3. Phase ebenfalls der Qualität des Bürgergutachtens zur Standort-suche abträglich war.

Ein wichtiger Aspekt dieses Problems besteht aber auch darin, daß die Teilnehmer/innen der Konsensuskonferenz die intensive Beschäftigung der Bürgerforen mit den Themen der Abfallmenge und der Behandlungstechnik sehr wohl wahrgenommen haben. Diese 'Wiederholung' ihrer eigenen Arbeit im Verfahren bestärkt sie offensichtlich in dem Eindruck, daß ihre Mitarbeit in der Mediation letztlich umsonst gewesen sei. Dies ist ein weiterer Baustein in dem Gefühl der Enttäuschung, das sich nach einem solchen Verfahren breitmachen kann und das eine der größten Gefahren für die Bewertung von Partizipationsversuchen darstellt.

5.2.10 Rolle der Interessengruppen im Verfahren

Bei der Analyse der Rolle der organisierten Interessengruppen im Verfahren stößt man auf einige interessante Punkte, die man vor allem anhand des Ausstiegs der meisten Gruppen nach der 2. Phase erläutern kann. Einerseits müssen die Interessengruppen, auch und gerade aus ihrer Perspektive, wegen ihres Verhaltens nach der 2. Phase kritisiert werden, da sie durch den Ausstieg eventuell eine Chance der politischen Einflußnahme 'verschenkt' haben. Dies gilt vor allem für den BUND und das Bessere Müllkonzept. In unserem Endbericht zu den ersten beiden Phasen hatten wir herausgearbeitet, daß gerade diese beiden Gruppen in dem politischen Entscheidungsprozeß eine privilegierte Stellung einnahmen. Durch ihren Sitz im Beirat der P.A.N. waren (und sind) sie in der Lage, in einem Gremium Lobbyarbeit zu leisten; durch ihre zusätzliche Mitarbeit in der Konsensuskonferenz hatten sie weitere Einfluß- und Informationsmöglichkeiten. In der Konsensuskonferenz waren diese beiden Gruppen durch ihren Informationsvorsprung die Schrittmacher und oft auch die Meinungsführer. Diese Stellung ist durch die Auflösung der Konsensuskonferenz geschwächt worden.

Andererseits ist herauszustellen, daß den Gruppen zu wenig transparent gemacht wurde, welchen Beitrag sie mit ihrer Arbeit in dem Planungsprozeß im Nordschwarzwald geleistet haben. Die persönliche Rückmeldung aus dem 'politischen Raum' fand nicht statt, und der tatsächliche Einfluß des 2. Bürgergutachtens auf die Kombinationsentscheidung der P.A.N. ist letztlich unklar. Dies ist ein Versäumnis des Verfahrens und muß bei künftigen Verfahrenskonzeptionen unbedingt korrigiert werden. Eine ausdrückliche Rückmeldung an

die Gruppen, eine Würdigung ihrer Arbeit und eine eindeutige Aussage zum Grad der Berücksichtigung des Mediationsergebnisses in der verbindlichen Entscheidung scheinen uns nach den Erfahrungen im Nordschwarzwald unabdingbare Bestandteile eines solchen Verfahrens zu sein. Selbstverständlich geht diese Kritik in erster Linie an die Politiker/innen und Verwaltungsvertreter/innen des Nordschwarzwalds, wir haben jedoch auch den Eindruck, daß dieses Problem von Seiten der Akademie unterschätzt worden ist. Unser Vorschlag an dieser Stelle lautet, stärker auf die Kraft der Face-to-Face-Kommunikation zu setzen. Einen moderierten Workshop zur Vermittlung der Ergebnisse eines solchen Verfahrens an die Entscheider halten wir hier für die angemessene Organisationsform. Die Vorlage von Gutachten und deren Präsentation in Vortragsform ist einfach eine zu konventionelle Vorgehensweise, bei der die innerhalb des Verfahrens erreichte kommunikative Rationalität notwendig verloren gehen muß. Die Vermittlung in interaktiver Kommunikation erhöht die Lernchancen auf Seiten der Politiker/innen und gibt den Umwelt- und Bürgergruppen eine eindeutigere Rückmeldung über den Erfolg ihrer Arbeit.

Aber auch durch eine zweite Eigenheit des Verfahrens wurde, so kann man zumindest im Rückblick sehen, den Gruppen das Verlassen des Verfahrens nahegelegt. Das Bemühen der Akademie, in der zweiten Phase ein politisch anschlussfähiges Gutachten zu produzieren, hat hier vermutlich in zwei Hinsichten kontraproduktiv gewirkt und damit das Auseinanderbrechen der Konsensuskonferenz mitbewirkt. Zum einen mußte den Interessengruppen die Formulierung, die den Entscheidern für den Fall der unveränderten Geltung der TASI die Standortsuche für eine thermische Anlage zugestand, hart abgerungen werden. Dies stellte offensichtlich nur einen kurzfristigen Erfolg dar, weil die Gruppen so auf eine Position gedrängt wurden, die sie nicht wirklich langfristig mittragen konnten.

Zum anderen hat eben diese Formulierung im 2. Bürgergutachten auf seiten der politisch-administrativen Entscheider für das Mißverständnis gesorgt, daß eine Kombinationslösung mit einer thermischen Komponente in der Mediation konsensfähig sei. Genau dieses Mißverständnis und seine öffentliche Verbreitung in den Medien hat die Gruppen letztlich zu ihrem Ausstieg genötigt. Neben der unzureichenden Rückmeldung an die Bürgergruppen nach der 2. Phase ist dies der zweite Punkt, an dem in der Verfahrenskonzeption rückblickend Ursachen für den Ausstieg der Gruppen im Frühjahr 1995 identifiziert werden können.

Letztlich wird bei der genaueren Betrachtung der Rolle organisierter Gruppen im Verfahren deutlich, welches Risiko die Teilnahme an einem Mediationsverfahren für solche Umweltgruppen darstellt: Einerseits wird von außen die Erwartung an sie gestellt, 'lernfähig' zu sein, andererseits stehen die Gruppenvertreter unter dem Druck ihrer eigenen Gruppe, die Position der Gruppe durchzubringen. Ein Vertreter eines Umweltverbandes wird am Ende eines solchen Verfahrens entweder als 'Verräter' (aus Sicht der eigenen

Gruppe) oder als 'Ideologe' (aus Sicht der Öffentlichkeit) dastehen. Wir glauben daher schlußfolgern zu dürfen, daß man Umwelt- und Bürgergruppen mit der Initiierung eines Mediationsverfahrens nicht immer einen Gefallen tut: Die Durchführung eines solchen Verfahrens übt einen sehr großen Druck zur Teilnahme auf solche Gruppen aus, da sie sich andernfalls den Vorwurf gefallen lassen müssen, Einflußmöglichkeiten, die sie möglicherweise seit Jahren einfordern, zu verschenken. Dies würde die zukünftige Position solcher Gruppen schwächen. Wenn die Gruppen sich daraufhin zur Teilnahme entschließen, droht ihnen das oben genannte Dilemma. Entweder stehen sie als unverbesserliche 'Ideologen' da oder sie haben eine interne Zerreißprobe über angestammte inhaltliche Positionen zu überstehen. Zudem muß man nach den Beobachtungen im Nordschwarzwald sagen, daß diese Probleme nicht durch größere politische Einflußmöglichkeiten dieser Gruppen ausgeglichen werden.

5.2.11 Wie reagiert das regionale politische Umfeld auf das Bürgerbeteiligungsverfahren?

Die Vertreter/innen der Kreisverwaltungen reagierten überwiegend positiv auf das Verfahren. Unsere Interpretation dieser Tatsache lautet, daß Verwaltungsvertreter sich von einem solchen Verfahren ein Gegengewicht zu den häufig als unsachlich empfundenen politischen Entscheidungspräferenzen versprechen.

Über die Ebene der Kreistage können wir nichts Genaues sagen, da es uns aus Gründen des Arbeitsaufwands nicht möglich war, eine repräsentative Auswahl an Kreistagsvertretern zu interviewen. Wir müssen uns in diesem Punkt auf den Beitrag von Schrimpf (1996) verlassen, in dem eine sehr ausführliche und informative Untersuchung dieses Segments im Entscheidungsprozeß geleistet wird. Eine der wichtigsten Aussagen dieser Untersuchung ist in unseren Augen, daß die Kreisräte ganz offensichtlich über die Durchführung des Verfahrens zu wenig informiert waren, da ihre Zustimmung zur Initiierung der Bürgerbeteiligung gar nicht eingeholt wurde. Die Entscheidung, das Verfahren durchzuführen, wurde allein durch den Aufsichtsrat der P.A.N. getroffen. Hier sehen wir einen wichtigen Faktor für die gleichgültige bis abwehrende Haltung gegenüber dem Verfahren, die man bei einigen Kreispolitikern wahrnehmen konnte.

Einige Gemeinden reagierten auf das Verfahren mit vielfältiger Kontaktaufnahme zu den Bürgerforen, und sie organisierten teilweise Workshops zur Verbesserung der Informationslage der Gemeinde und der Bürger/innen in den Bürgerforen. Ansonsten kam hier in besonderem Maße der Verdacht auf, das Bürgerbeteiligungsverfahren sei eher eine Konkurrenz denn eine Ergänzung zu den etablierten demokratischen Institutionen auf kommunaler Ebene.

5.2.12 Wo paßt das Verfahren gut in das institutionelle Umfeld?

Letztlich zielt die gesamte Konzeption des Verfahrens auf den klassischen Modus der Politikberatung ab. Es werden Gutachten vorgelegt, die von der Politik berücksichtigt werden können oder auch nicht. Ein solches Verfahrensdesign versucht, in dem konventionellen Modell politischen Entscheidens eine Eingangstür für Partizipationsversuche zu finden. Insofern paßt das Verfahren, abgesehen von dem immer wieder wahrgenommenen Konkurrenzverhältnis zu den Einrichtungen der repräsentativen Demokratie, vergleichsweise gut in das institutionelle Umfeld kommunaler Verwaltung.

Aufgrund unserer theoretischen Überlegungen und des Verlaufs des Verfahrens glauben wir jedoch, daß dieses relativ nahtlose 'Einpassen' des Verfahrens in die institutionellen Strukturen die Funktionserfüllung des Verfahrens behindert. Das Verfahren konnte durch diese defensive Position im Entscheidungsprozeß keinen Beitrag zur Vermittlung an den konflikt- und vorurteilsträchtigen Fronten zwischen Entscheidern und Umweltverbänden leisten.

5.2.13 Abschließende Bemerkungen

Diskurse müssen lange genug geführt werden.

Vor allem die dritte Phase mit der Wertbaumanalyse als zentralem methodischem Element war erfolgreich. Mit Hinweis auf die objektivierten, messbaren Unterscheidungskriterien konnten die meisten Dispute in einen Konsens transformiert werden. Die nachvollziehbare, quantitative Übersetzung der Kriterien in Maßzahlen führte hier zu einer Versachlichung der Diskussion. Dies gilt zumindest bis zum Workshop für die Bewertung der Standorte in den einzelnen Bürgerforen. Vor allem am Ende drängte aber die Zeit. So hatte die Delegiertenkonferenz weniger mit einem Diskurs zu tun als mit dem Modus einer Kritik oder Abstimmung im Habermasschen Sinne. Das Resultat war entsprechend eher ein Kompromiß als ein Konsens. Auch die folgende Rückmeldung der Delegierten an die Einzelforen reichte u.E. nicht aus, hier wäre eine zweite Schleife nötig gewesen.

Auch auf der sachlichen Seite hätte das Ergebnis besser dargestellt werden können. So wurde oben gezeigt, daß die Bürger/innen ihre Bewertungen wohl begründet vorgenommen haben und daß sie hier eigentlich keinen Vergleich mit dem Ingenieurbüro scheuen bräuchten. Hier ist u.E. der Fehler begangen worden, die Begründungen für die Bewertungen der einzelnen Standorte anhand der Wertbäume nicht zu dokumentieren. Dadurch wird das Votum der Bürger/innen intransparent; eine Weiterführung des Diskurses ist jedenfalls ohne Begründungen nicht möglich.

Expert/inn/en und Bürger/innen gehören der gleichen Kultur an.

Die Frontstellung zwischen Bürger/innen und Expert/innen, die sich im Laufe des Verfahrens eingeschlichen hatte, war wenig konstruktiv. Hier wäre zu überlegen, wie ein Ingenieurbüro besser eingebunden werden kann. Dies setzt allerdings auch die Bereitschaft der Ingenieure voraus, sich auf andere Argumente einzulassen und nicht nur ihre Sichtweise zu verteidigen. Zumindest grundsätzlich scheint uns keine unüberbrückbare Kluft zwischen den Begründungen des Ingenieurbüros und denen der Bürger/innen zu bestehen.

Diskurse sind nach außen nur schwer vermittelbar.

Ein anderes Problem ist die Aufspaltung des Diskurses. Die Aufspaltung in drei Phasen hat sich in dieser Form nicht bewährt. Allerdings tragen die Interessengruppen hier eine Teilschuld. Wären sie nach der 2. Phase nicht ausgestiegen, hätten hier sicherlich weitere Möglichkeiten bestanden. So hätten beispielsweise die Interessengruppen das Programm der Bürgerforen mit durchlaufen können. Auch die Anregung eines Bürgers, eventuell die Entscheidungsträger oder politische Vertreter der betroffenen Gemeinden vor dieselbe Aufgabe zu stellen, scheint uns ein überdenkenswerter Vorschlag zu sein. Vielleicht hätte so die Kluft zwischen verschiedenen Akteuren und Diskursen geschlossen werden können.

Ein rationaler Diskurs kann am besten unter anwesenden Personen, d.h. in Interaktionen (Konsensuskonferenz, Bürgerforen) erreicht werden. Dies ist der Akademie auch in allen drei Phasen gelungen: In der Konsensuskonferenz und in den Bürgerforen wurde überwiegend sachorientiert argumentiert und gearbeitet. Sobald jedoch die engen Grenzen der persönlichen Interaktion verlassen werden, muß mit Rationalitätsverlusten gerechnet werden. Da die kommunikative Rationalität nur unter Anwesenden erreicht werden kann und nicht über die Medien oder durch Vorlage und Vorstellung schriftlicher Gutachten, plädieren wir nachhaltig dafür, politische Entscheider stärker und sorgfältiger in den Diskurs einzubinden. Die Moderation muß sich diese schwere Aufgabe zutrauen, da andernfalls einmal erreichte Rationalitätsgewinne wieder abgegeben werden müssen und die Beteiligten mit Enttäuschungen zu rechnen haben.

Sachliche Komplexität kann nicht durch arbeitsteilige Diskurse reduziert werden.

Der überaus schwierigen Suche nach einer Kombination von drei Standorten ist mit der Aufteilung in zwei Arten von Bürgerforen begegnet worden. Dies hat sich u.E. nicht bewährt. Wie die Delegiertenkonferenz zeigte, war eine Vermittlung zwischen den Gruppen nur schwer möglich. Der Vorschlag von einigen Bürger/innen, eine dritte Art Bürgerforen für die Kombination einzuführen, hätte zu den gleichen Problemen geführt. Es wäre u.E. besser gewesen, alle Gruppen direkt mit der Kombinationslösung zu betrauen.

Die Abstimmung zwischen den Bürgerforen hätte auf der anderen Seite auf der Ebene der Wertbäume und der Bewertungsmaßstäbe ansetzen müssen, da hier die Begründungen für die einzelnen Empfehlungen liegen. Nur auf dieser Ebene sind die hohen Ansprüche, die ein diskursives Verfahren stellt, einzulösen.

Diskurse müssen zwischen den richtigen Akteuren geführt werden.

Mit dem Plädoyer für eine stärkere Einbindung politischer Entscheider schlagen wir letztlich vor, die Vorgaben des Konzepts eines rationalen Risikodiskurses konsequenter umzusetzen. Dahinter steht aber auch unsere Vermutung, daß sich das Verfahren im Nordschwarzwald zu stark auf die Überbrückung der Differenz zwischen Laien und Experten konzentriert hat. Aus den Ergebnissen der soziologischen Risikoforschung (z.B. Wynne 1987, Japp 1996) kann man jedoch ableiten, daß eine konsensuale Bewertung riskanter Entscheidungen zwischen Laien und Experten nicht ausreicht. Die Differenz zwischen Entscheidern und Betroffenen hat eine mindestens ebenso große Bedeutung. Das Problem riskanter Entscheidungen liegt nicht nur in der schlechten Informiertheit der Entscheider, in irrationalen Entscheidungsverfahren und auch nicht nur in der unterschiedlichen Risikobewertung zwischen Laien und Experten. Ein Problem ist vielmehr auch, daß irgendwann entschieden werden muß und daß dann die von der Entscheidung Enttäuschten sicher sind zu wissen, wie man es hätte besser machen können. Dieses nachträgliche 'Besserwissen' kann durch ein vorgeschaltetes Verfahren allein nicht verhindert werden, sondern erfordert eine dauerhafte kommunikative Überbrückung der Differenz. Nur so kann dauerhaft Transparenz und Vertrauen geschaffen und erhalten werden. Hierzu wäre aber für Fälle wie den Nordschwarzwald eine engere institutionelle Kopplung zwischen den Akteuren im Beteiligungsverfahren, den ingenieurwissenschaftlichen Experten und den politischen Entscheidern bis zur endgültigen Entscheidung nötig.

6 Literatur

- Akademie für Technikfolgenabschätzung, 1994a: Bürgerbeteiligung an der Abfallplanung für die Region Nordschwarzwald. Bürgergutachten Teil I: Restabfallmengenprognose. Band 1: Empfehlungen, Stuttgart
- Akademie für Technikfolgenabschätzung, 1994b: Bürgerbeteiligung an der Abfallplanung für die Region Nordschwarzwald. Bürgergutachten Teil I: Restabfallmengenprognose. Band 2: Dokumentation, Stuttgart
- Akademie für Technikfolgenabschätzung, 1995: Bürgerbeteiligung an der Abfallplanung für die Region Nordschwarzwald. Bürgergutachten Teil II: Technik der Restabfallbehandlung. Band 1: Empfehlung, Stuttgart
- Akademie für Technikfolgenabschätzung, 1996a: Bürgerbeteiligung an der Abfallplanung für die Region Nordschwarzwald. Bürgergutachten Teil II: Technik der Restabfallbehandlung. Band 1: Dokumentation, Stuttgart
- Akademie für Technikfolgenabschätzung, 1996b: Bürgerbeteiligung an der Abfallplanung für die Region Nordschwarzwald. Bürgergutachten Teil III: Standortauswahl. Band 1: Empfehlung, Stuttgart
- Baier, Vicki Eaton / James G. March / Harald Saetren, 1988: Implementation and Ambiguity, in: James G. March: Decisions and Organizations, Oxford, Basil Blackwell: 150-164
- Brunsson, Nils, 1985: The Irrational Organization: Irrationality as a Basis for Organizational Action, Chichester: Wiley
- Bundesregierung, 1995: Bericht der Bundesregierung über die Bewertung der Ablagerung von mechanisch-biologisch behandelten Abfällen (vom 28. Dezember 1995, vom Bundeskabinett beschlossen am 11. Januar 1996), Bonn
- Covello, Vincent T./Winterfeld, Detlef von/Slovic, Paul, 1986: Risk Communication. A review on the literature, in: Risk Abstracts 3: 171-182
- Dear, Michael, 1992: Understanding and Overcoming the NIMBY Syndrome, in: Journal of the American Planning Association 58, 3: 288-300
- Dienel, Peter C., 1992: Die Planungszelle. Eine Alternative zur Establishment-Demokratie, Opladen, Westdeutscher Verlag (3. Auflage)
- Eckhoff, Torstein / Knut Dahl Jacobsen, 1960: Rationality and Responsibility in Administrative and Judicial Decision Making, Copenhagen, Munksgaard
- Feldman, Martha / March, James G., 1981: Information as Signal and Symbol, in: Administrative Science Quarterly, 26: 171-186
- Fichtner, 1995: P.A.N. GmbH: Standortsuche für die Region Nordschwarzwald Teil 1. Stufe 1: Kartierung. Stufe 2: Vorauswahl, Stuttgart (Standortgutachten)

- Fichtner, 1996: P.A.N. GmbH: Standortsuche für die Region Nordschwarzwald Teil 2. Stufe 3: Detaillierter Standortvergleich, Stuttgart (Standortgutachten)
- Fisch, Rudolf/Beck, Dieter (Hg.), 1995: Abfallnotstand als Herausforderung für die öffentliche Verwaltung: Entsorgung, Verringerung und Vermeidung von Sonderabfall, Speyer, Forschungsinstitut für Öffentliche Verwaltung (Forschungsbericht 150)
- Fischer, Frank, 1993: Bürger, Experten und Politik nach dem "NIMBY"-Prinzip: Ein Plädoyer für die partizipatorische Policy-Analyse, in: Héritier, Adrienne (Hg.): Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung, Politische Vierteljahresschrift 34, Sonderheft 24, Opladen, Westdeutscher Verlag: 451-470
- Fischhoff, Baruch 1995: Risk Perception and Communication Unplugged: Twenty Years of Process, in: Risk Analysis 15, 2: 137-145
- Fisher, Ann, 1991: Risk Communication Challenges, in: Risk Analysis 11, 2: 173-179
- Frühshütz, Leo, 1993: Die verordnete Müllverbrennung. TA Siedlungsabfall verabschiedet, in: Alternative Kommunalpolitik 3/93: 62-64
- Giegel, Hans-Joachim (Hg.), 1992: Kommunikation und Konsens in modernen Gesellschaften, Frankfurt a.M., Suhrkamp
- Habermas, Jürgen, 1981: Theorie des kommunikativen Handelns, Frankfurt a. M., Suhrkamp (2 Bände)
- Hiller, Petra, 1993: Der Zeitkonflikt in der Risikogesellschaft: Risiko und Zeitorientierung in rechtsförmigen Verwaltungsentscheidungen, Berlin, Duncker & Humblot
- Hiller, Petra, 1994: Risiko und Verwaltung, in: Dammann, Klaus/Grunow, Dieter/Japp, Klaus P. (Hg.): Die Verwaltung des politischen Systems, Opladen, Westdeutscher Verlag: 108-125
- Holzkamp, Klaus 1983: Grundlegung der Psychologie, Frankfurt a.M./New York, Campus
- Japp, Klaus Peter, 1996: Soziologische Risikotheorie. Funktionale Differenzierung, Politisierung und Reflexion, Weinheim/München, Juventa
- Japp, Klaus P., 1992: Selbstverstärkungseffekte riskanter Entscheidungen: Zur Unterscheidung von Rationalität und Risiko, Zeitschrift für Soziologie 21: 31-48
- Kämper, Eckard/Vorwerk, Volker, 1996: Evaluation der 1. und 2. Phase des Bürgerbeteiligungsverfahrens in der Region Nordschwarzwald. Endbericht: Kurzfassung, Stuttgart, Akademie für Technikfolgenabschätzung, Arbeitsbericht 59
- Kasperson, Roger E./Stallen, Peter Jan M. (Hg.), 1991: Communicating Risks to the Public, Dordrecht
- Kemp, R., 1990: Why not in my backyard? A radical interpretation of public opposition to the deep disposal of radioactive waste in the United Kingdom, in: Environment and Planning 22: 1239-1258

- Kremer, Peter, 1994: Die Technische Anleitung Siedlungsabfall: Zwang zur Müllverbrennung?, in: Kommunale Briefe für Ökologie 21 (Sonderteil)
- Krücken, Georg, 1997: Risikotransformation: Die politische Regulierung technisch-ökologischer Gefahren in der Risikogesellschaft unter besonderer Berücksichtigung von Arzneimittelregulierung und Klimapolitik, Opladen (im Erscheinen)
- Krücken, Georg, 1996: Der soziologische Ansatz der Risikoforschung, in: Banse, Gerhard (Hg.): Risikoforschung zwischen Disziplinartät und Interdisziplinarität, Berlin: 185-192
- Langer, Kerstin, 1996: Chancen und Grenzen kooperativer Planung dargestellt am Beispiel der Bürgerbeteiligung an der Abfallplanung in der Region Nordschwarzwald, München-Weihenstephan, Diplomarbeit
- Luhmann, Niklas, 1978: Legitimation durch Verfahren, 3. Auflage, Neuwied, Luchterhand
- Luhmann, Niklas, 1991: Soziologie des Risikos, Berlin/New York, de Gruyter
- Müller, Klaus/Holst, Mathias, 1987: Raumordnung und Abfallbeseitigung. Empirische Untersuchung zu Standortwahl und -durchsetzung von Abfallbeseitigungsverfahren, Bonn
- Niedersächsisches Umweltministerium (Hg.), 1994: Mechanisch-biologische Vorbehandlung (MBV) von Restabfällen in Niedersachsen. Eine Zusammenfassung bisheriger Erfahrungen und Planungen. Stand September 1994, Hannover, Umweltministerium
- Offe, Claus, 1974: Rationalitätskriterien und Funktionsprobleme politisch-administrativen Handelns, in: Leviathan, 2: 333-345
- Pfingsten, Karin, 1993: Konflikte um die Abfallwirtschaft: Erscheinungsformen, Hintergründe und Bewältigungsstrategien, Berlin, WZB (FS II 93-305)
- Renn, Ortwin, 1981: Wahrnehmung und Akzeptanz technischer Risiken (3 Bände), Jülich
- Renn, Ortwin, 1990: Die gesellschaftliche Erfahrung und Bewertung von Risiken: Eine Ortsbestimmung, in: Schweizerische Zeitschrift für Soziologie 16, 3: 307-355
- Renn, Ortwin 1991: Risikokommunikation: Bedingungen und Probleme eines rationalen Diskurses über die Akzeptabilität von Risiken, in Schneider, J. (Hg.): Risiko und Sicherheit technischer Systeme, Basel, Birkhäuser
- Renn, Ortwin, 1992: Die Bedeutung der Kommunikation und Mediation bei der Entscheidung über Risiken, in: Umweltrecht in der Praxis 6, 4: 275-308
- Renn, Ortwin, 1996: Möglichkeiten und Grenzen diskursiver Verfahren bei umweltrelevanten Planungen, in: Biesecker, Adelheid/Grenzdörfer, Klaus (Hg.): Kooperation, Netzwerk, Selbstorganisation, Pfaffenweiler, Centaurus: 161-197

- Renn, Ortwin/Oppermann, Bettina, 1995: "Bottom-up" statt "Top-down" - Die Forderung nach Bürgermitwirkung als (altes und neues) Mittel zur Lösung von Konflikten in der räumlichen Planung, in: Ritter, Erst-Hasso (Hg.): Stadtökologie, Berlin, Analytica (Zeitschrift für angewandte Umweltforschung Sonderheft 6)
- Renn, Ortwin/Webler, Thomas, 1992: Anticipating Conflicts: Public Participation in Managing the Solid Waste Crisis, in: GAIA. Ecological Perspectives in Science, Humanities, and Economics 1, 2: 84-94
- Renn, Ortwin/Webler, Thomas, 1994: Konfliktbewältigung durch Kooperation in der Umweltpolitik. Theoretische Grundlagen und Handlungsvorschläge, in: oikos, Umweltökonomische Studenteninitiative an der HSG (Hg.): Kooperation für die Umwelt. Im Dialog zum Handeln, Zürich, Rüegger: 11-52
- Renn, Ortwin/Webler, Thomas, 1995: Der kooperative Diskurs: Theorie und praktische Erfahrungen mit einem Deponieprojekt im Aargau, Zürich, ETH Polyprojekt-Bericht 1/95
- Renn, Ortwin/Webler, Thomas, 1996: Der kooperative Diskurs: Grundkonzeption und Fallbeispiel, in: Analyse und Kritik 18: 175-207
- Renn, Ortwin/Webler, Thomas/Kastenholz, Hans, 1996: Procedural and Substantive Fairness in Landfill Siting: A Swiss Case Study, in: Risk: Health, Safety & Environment 7, 2: 145-168
- Roch, Irene 1996: Externe Prozeßbegleitung der Phase 3 im Projekt "Bürgerbeteiligung an der Abfallplanung für die Region Nordschwarzwald", München, Manuskript
- Schrimpf, Monika, 1996: Mediation bei der Restabfallbehandlung in der Region Nordschwarzwald: Interessenartikulation und Interessentransformation, Freiburg i.Br., Diplomarbeit
- Starr, Chauncey, 1969: Social Benefit versus Technological Risk. What is our society willing to pay for safety?, in: Science 165: 1232-1238
- Stern, Paul C., 1991: Learning Through Conflict: A Realistic Strategy for Risk Communication, in: Policy Sciences 24: 99-119
- Vorwerk, Volker, 1995: Mediation. Alternative Konfliktlösungsverfahren im Umweltbereich in Deutschland: Theoretische Aspekte, empirische Erfahrungen und das Nordschwarzwälder Bürgerbeteiligungsverfahren zu Fragen der Abfallwirtschaft, Bielefeld, Diplomarbeit
- Vorwerk, Volker/Kämper, Eckard, 1996: Evaluation der 1. und 2. Phase des Bürgerbeteiligungsverfahrens in der Region Nordschwarzwald. Endbericht: Langfassung, Stuttgart, Akademie für Technikfolgenabschätzung, Arbeitsbericht 69
- Vorwerk, Volker/Kämper, Eckard, 1997: Evaluation der 3. Phase des Bürgerbeteiligungsverfahrens in der Region Nordschwarzwald. Endbericht: Langfassung, Stuttgart, Akademie für Technikfolgenabschätzung, Arbeitsbericht Nr. 70

- Waschke, Christian/Wittmaier, Martin/Harborh, Peter/Hanert, Hans Helmut, 1997: Beschreibung eines Verfahrens zur Bestimmung des biologischen Inertisierungsgrades von aerob oder anaerob vorbehandelten, festen Siedlungsabfällen als geeigneter Ersatzparameter zur Glühverlustbestimmung - der "Anaerobe Müllstabilitätstest" (AMS-Test), in: Müll und Abfall 29: 73-79
- Webler, Thomas, 1995: "Right" Discourse in Citizen Participation: An Evaluative Yardstick, in: Renn, Ortwin/Webler, Thomas/Wiedemann, Peter (eds.): Fairness and Competence in Citizen Participation, Dordrecht/Boston/London: Kluwer: 35-86
- Wiedemann, Peter/Femers, Susanne/Hennen, Leonhard, 1991: Bürgerbeteiligung bei entsorgungswirtschaftlichen Vorhaben, Berlin
- Wiemer, Klaus et al., 1995a: Kohlenstoff als Ressource. Mechanisch-Biologische Abfallaufbereitung (MBA) mit dem Ziel der sofortigen oder späteren thermischen Nutzung (Teil 1), in: Müll und Abfall 27: 403-415
- Wiemer, Klaus et al., 1995b: Das Trockenstabilatverfahren. Mechanisch-Biologische Abfallaufbereitung (MBA) mit dem Ziel der sofortigen oder späteren thermischen Nutzung (Teil 2), in: Müll und Abfall 27: 769-777
- Wienhöfer, Elmar (Hg.), 1996: Bürgerforen als Verfahren der Technikfolgenbewertung, Stuttgart, Akademie für Technikfolgenabschätzung, Arbeitsbericht Nr. 67
- Wilhelm, Urs/Schild, Patrick, 1997: Evaluation des kooperativen Diskurses im Aargau (Arbeitstitel), St. Gallen, Manuskript
- Wynne, Brian, 1987: Risk Management and Hazardous Waste. Implementation and the Dialectics of Credibility, Berlin et al., Springer
- Zahn, Günter, 1993: Analyse von Akzeptanzproblemen bei der Einrichtung von Entsorgungsanlagen. Traditionelle Lösungen und neue Ansätze, Bochum