Die Konsensuskonferenz im Agenda 21-Prozess der Stadt Ulm

Ein Praxisbericht

Sabine Köberle

Nr. 160 / Juni 2000

Arbeitsbericht

ISBN 3-934629-04-0
ISSN 0945-9553

Akademie für Technikfolgenabschätzung in Baden-Württemberg

Industriestr. 5, 70565 Stuttgart
Tel.: 0711 • 9063-0, Fax: 0711 • 9063-299
E-Mail: info@ta-akademie.de
Internet: http://www.ta-akademie.de

Ansprechpartner: Dr. Hans Kastenholz
Tel. 0711/9063-162
E-Mail: hans.kastenholz@ta-akademie.de

Die *Akademie für Technikfolgenabschätzung in Baden-Württemberg* gibt in loser Folge Aufsätze und Vorträge von Mitarbeitern sowie 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.

Vorwort

1998 fand in Ulm ein Umweltdiskurs statt, in dem sich Bürgerschaft, Interessenverbände, Verwaltung und Gemeinderat auf gemeinsame Umweltleitlinien und ein weitverzweigtes Netz von Maßnahmen und Aktionen einigten. Der *Ulmer Initiativkreis Nachhaltige Wirtschaftsentwicklung* führte in diesem Rahmen eine Befragung wichtiger Interessengruppen, Unternehmen und einer Reihe von Verbänden durch. Die Akademie für Technikfolgenabschätzung organisierte und moderierte einen Diskurs zwischen nicht organisierten Ulmer Bürgern und Sachverständigen. Sie setzte dabei das Diskurskonzept ein, das dänischen Konsensuskonferenzen zugrunde liegt. Aus dem Umweltdiskurs resultierten sachlich fundierte Empfehlungen der Bürger an den Gemeinderat sowie Stellungnahmen und Selbstverpflichtungen wichtiger Ulmer Institutionen zu den Leitlinien. Auf diesen Ergebnissen aufbauend wurde in Ulm der Lokale Agenda 21-Prozess weitergeführt. Neben den ökologischen Leitlinien wurde die Lokale Agenda 1999 um soziale Leitlinien ergänzt. Dazu fand 1999 ein Sozialdiskurs statt, der großenteils dieselben Diskursstrukturen aufwies wie der Umweltdiskurs.

Das Konzept der Konsensuskonferenz, üblicherweise ein Diskurskonzept für die Technikfolgenabschätzung, hat in Ulm dazu beigetragen, den Lokalen Agenda 21-Prozess auf den Weg zu bringen. Es gelang also, ein typisches TA-Instrument im Bereich der Lokalen Agenda anzuwenden. Wesentliche Elemente der Konsensuskonferenz wie der Dialog von Laien und Experten wurden übernommen. Andere Elemente wie beispielsweise das Einladungsverfahren oder der zeitliche Verlauf der Konsensus-konferenz wurden dem lokalen Rahmen und der spezifischen Aufgabenstellung des Lokalen Agenda 21-Prozesses angepasst.

Mit dem Arbeitsbericht erhalten Organisatoren Handlungsempfehlungen zur Durchführung einer Konsensuskonferenz am Beginn eines Lokalen Agenda 21-Prozesses. Der Arbeitsbericht besteht aus vier Teilen. Teil A gibt einen Überblick über den Ulmer Umweltdiskurs. Der Entstehungszusammenhang, wesentliche Kontexte der Konsensus-konferenz wie die Befragung der Ulmer Institutionen, aber auch die Ergebnisse des Diskurses und deren Bewertung im politischen Raum werden beschrieben. Dieses Lokalkolorit dient nicht allein der Illustration der daran anschließenden Anleitungen zur Organisation und Durchführung einer Konsensuskonferenz in Teil B. Die Schilderung des Ulmer Umweltdiskurses soll sensibel machen für den jeweiligen lokalen Rahmen einer Konsensuskonferenz.

Im Teil B kann man sich über die Vorbereitung und Durchführung einer Konsensuskonferenz kundig machen. Zunächst wird das Beteiligungsinstrument im Überblick erläutert. Daran anschließend beginnen die Anleitungen. Dabei ist die verfahrenstypische Chronologie, soweit es ging, eingehalten worden.

Im Teil C werden die wesentlichen Begriffe „Lokale Agenda“, „Konsensuskonferenz“, „Verfahrensgerechtigkeit“ und „Moderation“ erläutert. Wer weitere Informationen benötigt, kann sich anhand der Literaturangaben einen Überblick verschaffen.

Ich möchte mich bei der Stadt Ulm für das Vertrauen in diese neue Form der Bürgerbeteiligung bedanken. Wir wurden in der Organisation und in der Zusammenstellung der Informationen bestens von der Stadtverwaltung unterstützt. Außerdem waren Herr Oberbürgermeister Gönner und Herr Bürgermeister Wetzig während der Konsensuskonferenz stets wertvolle Ansprechpartner für die Bürger und für uns. Mein Dank gilt außerdem Herrn Professor Dr. Renn und Herrn Dr. Kastenholz, die mit mir die Anpassung des Konzeptes Konsensuskonferenz an die Ulmer Verhältnisse vorgenommen haben und kritisch die Ergebnisse diskutiert haben. Ebenso kritisch haben sie das Manuskript bearbeitet.

Alle Leserinnen mögen Nachsicht üben. Aus Gründen der besseren Lesbarkeit wurde stets die männliche Form des Substantivs benutzt. Selbstverständlich ist immer auch die Bürgerin gemeint, wenn vom Bürger die Rede ist, immer auch die Expertin, die Moderatorin, die Sachverständige .....

Ich hoffe, dass ich mit diesem Leitfaden allen Beteiligten Lokaler Agenda-Prozesse ein Instrument für die Bewertung kollektiv bindender Leitlinien an die Hand geben kann. Ich würde mich sehr darüber freuen, wenn ich über Erfahrungen und Kritik informiert werde, die im Zusammenhang mit der Durchführung einer Konsensuskonferenz im kommunalen Bereich gemacht werden.

Sabine Köberle

Obermarchtal, April 2000

Inhaltsverzeichnis

Vorwort

Inhaltsverzeichnis **1**

A Der Ulmer Umweltdiskurs **3**

1. Entstehungszusammenhang ... 3
2. Phase 1: Befragung Ulmer Institutionen ... 4
3. Phase 2: Beteiligung nicht organisierter Bürger ... 5
4. Ergebnisse ... 5
5. Konsequenzen für die Lokale Agenda 21 ... 6

B Vorbereitung und Durchführung einer Konsensuskonferenz **8**

1. Die Konsensuskonferenz im Überblick ... 8
   - 1.1 Vorbereitung ... 9
   - 1.2 Ablauf der Konsensuskonferenz ... 10
   - 1.3 Finanzieller Rahmen ... 10
2. Anfangsprobleme ... 11
3. Vorbereitung einer Konsensuskonferenz ... 12
   - 3.1 Voraussetzungen ... 13
   - 3.2 Erarbeitung eines Informationskonzeptes ... 14
   - 3.3 Allgemeine Organisationskriterien ... 15
   - 3.4 Terminfestlegung und Räume ... 16
   - 3.5 Öffentlichkeitsarbeit ... 18
4. Einladungsverfahren ... 18
   - 4.1 Zufallsauswahl von 2000 Personen ... 19
   - 4.2 Subjektive Selbstauswahl der angeschriebenen Bürger ... 21
   - 4.3 Quotenauswahl von 20 Personen ... 21

5. Veranstaltungsvorbereitung ... 23
5.1 Moderationsvorbereitung ... 23
5.2 Organisatorische Vorbereitungen ... 26
6. Hinweise zu den einzelnen Veranstaltungen ... 27
6.1 Vorbereitungswochenenden ... 27
6.2 Öffentliches Gespräch 1 ... 29
6.3 Klausursitzung 1 ... 30
6.4 Klausursitzung 2 ... 32
6.5 Öffentliches Gespräch 2 ... 33
6.6 Klausursitzung 3 ... 33
6.7 Redaktionelle Sitzung ... 34
6.8 Präsentation der Bürgerempfehlung ... 34

C Erläuterung wesentlicher Begriffe 36

1. Lokale Agenda 21 ... 36
2. Konsensuskonferenz ... 37
2.1 Konsensuskonferenz, ein Instrument der Technikfolgenabschätzung ... 37
2.2 Erfahrungen im Ulmer Umweltdiskurs ... 40
3. Verfahrensgerechtigkeit ... 42
4. Moderation der Konsensuskonferenz ... 44
4.1 Interne Fairness ... 44
4.2 Interne Kompetenz ... 45
4.3 Effizientes Arbeiten ... 46
4.4 Zusammenstellung der Bürgerempfehlung ... 46
5. Wirkungen der Konsensuskonferenz für den Lokalen Agenda 21-Prozess ... 47
5.1 Lernprozesse ... 48
5.2 Neue Argumente ... 48
5.3 Was bedeutet Konsens? ... 49

Literatur 50

A Der Ulmer Umweltdiskurs

1. Entstehungszusammenhang

10 Jahre nach dem ersten Umweltbericht sollte die Umweltvorsorge der Stadt Ulm neu strukturiert werden und mit der Verabschiedung von Leitlinien im Gemeinderat neue Verbindlichkeit erhalten. Mehrere Umweltschutzverbände und Interessengruppen forderten zu dieser Zeit (1996) den offiziellen Beginn eines Lokalen Agenda 21-Prozesses in Ulm. Doch der politischen Bereitschaft dazu standen zu viele offene Fragen gegenüber:

- Welches Interesse hat die Ulmer Bürgerschaft an der Umweltvorsorge?
- Welchen Kenntnisstand bringt die Bürgerschaft mit?
- Welche Aktionspotentiale können in der Bürgerschaft geweckt werden?
- Bei welchen Planungen kann die Stadt mit aktiver Unterstützung oder mit Widerstand aus der Bürgerschaft rechnen?

Stadtverwaltung und Gemeinderat wollten einen thematisch und zeitlich überschaubaren Umweltdiskurs. Bis zur Präsentation der Ergebnisse galt der Umweltdiskurs im politischen Kontext als Experiment. Der Ausgang des Experiments sollte unter anderem darüber entscheiden, ob sich die Stadt für die Aufstellung einer Lokalen Agenda einsetzen würde. Um es vorweg zu nehmen: Auf der Basis der Empfehlungen aus dem Umweltdiskurs hat der Gemeinderat noch im Dezember 1998 den Beschluss getroffen, eine Lokale Agenda 21 zu erarbeiten.

Im Zentrum des Umweltdiskurses standen die drei Leitlinien zur Flächenschonung, zum Klimaschutz und zur weiteren Verkehrsplanung. Zu jeder dieser Leitlinien hatte die Verwaltung konkrete Umsetzungsmaßnahmen ausgearbeitet. Umfangreiche Fachgutachten zu verschiedenen Maßnahmenblöcken lagen vor. Der Gemeinderat war sich in der Bewertung dieser Maßnahmen jedoch nicht einig. Dementsprechend groß war die Diskrepanz auch in der Bewertung der Leitlinien. Anhand einer Diskussion der Leitlinien und ihrer Maßnahmen in der Bürgerschaft wollten die Stadträte mehr über die Beurteilung aus Sicht der Bürger, der Vereine und Verbände, Unternehmen und anderer bürgerschaftlicher Organisationen erfahren.

Es wurde ein Organisationsteam gebildet. In ihm arbeiteten die Stadt, die *Akademie für Technikfolgenabschätzung des Landes Baden-Württemberg* als unabhängige Einrichtung und Expertin für diskursive Verfahren und der *Ulmer Initiativkreis nachhaltige Wirtschaftsentwicklung* (*unw*) in seiner Funktion als Kenner der lokalen Vereins- und Verbandstruktur ein Konzept für den Umweltdiskurs aus.

Bürger	Gemeinsame Empfehlungen zur weiteren Behandlung der Maßnahmen abgeben Gemeinsame Bewertung der Leitlinien und der Maßnahmen für die Umweltvorsorge Aktionspotentiale entwickeln Handlungsbereitschaften zur Unterstützung der Leitlinien entwickeln Bürgerschaftliche Einrichtungen über die eigenen Empfehlungen informieren
Bürgerschaftliche Einrichtungen	Eigene Position zu den Leitlinien und Maßnahmen entwickeln Gruppenspezifische Bewertung der Leitlinien und der Maßnahmen Aktionspotentiale entwickeln Eigene Handlungsbereitschaften zur Unterstützung der Leitlinien entwickeln Bürgerinnen und Bürger über die jeweiligen Positionen informieren
Stadtverwaltung	Sachverstand einbringen Logistik für Diskussionen bereitstellen Empfehlungen der Bürger und Positionspapiere der bürgerschaftlichen Einrichtungen zur Kenntnis nehmen und bei der weiteren Arbeit berücksichtigen Beschlussvorlage erstellen, welche die Ergebnisse der Empfehlungen berücksichtigt
Gemeinderat	Empfehlungen der Bürger und Positionspapiere der bürgerschaftlichen Einrichtungen zur Kenntnis nehmen und sich damit auseinandersetzen Beschluss über Leitlinien zur Umweltvorsorge herbeiführen
unw	Befragung der bürgerschaftlichen Einrichtungen
TA-Akademie	Bürger beteiligen und zu einer politischen Empfehlung führen

Tabelle 1: Aufgabenteilung im Umweltdiskurs

Der Umweltdiskurs sollte nicht hinter den schon erreichten Kenntnis- und Diskussionsstand zurückfallen. Aus diesem Grund sollten verschiedene Diskurspartner ihre Kenntnisse und Anliegen einbringen. Die zuständigen Fachabteilungen der Stadt, bürgerschaftliche Einrichtungen, Bürger wie auch politische Entscheidungsträger sollten sich am Diskurs beteiligen. Die Tabelle gibt einen Überblick über die Aufgabenteilung im Umweltdiskurs.

2. Phase 1: Befragung Ulmer Institutionen

In der Phase 1 des Umweltdiskurses hat der *unw* die Positionen und Meinungen von insgesamt 30 bürgerschaftlichen Einrichtungen in Ulm mithilfe einer schriftlichen Befragung erhoben. Beteiligt haben sich Einzelunternehmen, Unternehmensverbände, Umweltschutzverbände, Bildungs-, Kultur- und Sozialeinrichtungen und sonstige Interessenverbände.

Pressekonferenz	Der *unw* und der Oberbürgermeister informierten die Institutionen in der Lokalpresse über die Befragung.
Persönliche Kontaktaufnahme	Vorbereitende Gespräche mit den Organisationen Persönliche Übergabe eines vorläufigen Fragebogens.
Workshop 1	Fragen und Kritik am Fragebogen von den Institutionen gegenüber dem *unw*
Bearbeitung der Fragebögen	Die Institutionen brauchten 2-3 Monate, um die Antworten hausintern abzustimmen und den Fragebogen auszufüllen.
Zwischenbericht erstellen	Nach Abschluss der Bearbeitungszeit stellte der *unw* einen Zwischenbericht zusammen, den die teilnehmenden Institutionen erhalten haben. Außerdem erhielten die Bürger, die sich in der Phase 2 engagierten, den Zwischenbericht.
Workshop 2	Die statistischen Ergebnisse und die Schlussfolgerungen des *unw* wurden den Institutionen vorgestellt und von diesen kommentiert. Erst danach wurde ein Schlussbericht verfasst und im Oktober 98 im Rahmen einer öffentlichen Veranstaltung dem Oberbürgermeister und dem Gemeinderat übergeben.

Tabelle 2: Verlauf der Phase 1

3. Phase 2: Beteiligung nicht organisierter Bürger

Eine Bürgergruppe von 15 zufällig ausgewählten Personen aus Ulm erarbeitete für den Gemeinderat eine Bürgerempfehlung. Die Bürgergruppe arbeitete über vier Wochenendsitzungen. Zunächst bereitete sie einen Meinungsaustausch mit Sachverständigen aus Bürgerschaft, Verwaltung und Wissenschaft vor. In zwei öffentlichen Veranstaltungen führte sie einen intensiven Dialog mit den Sachverständigen. Darauf aufbauend arbeitete die Bürgergruppe eine Empfehlung aus, die von allen 15 Teilnehmern im Konsens getragen wurde.

4. Ergebnisse

Hat sich die Organisation und die Durchführung des Umweltdiskurses gelohnt? Im Ulmer Umweltdiskurs haben sowohl die Institutionen wie auch die Bürgergruppe der Konsensuskonferenz die Leitlinien mit geringen Ergänzungen bestätigt. Vor diesem Hintergrund hat der zuständige Ausschuss des Gemeinderates die Leitlinien verabschiedet. Was aber folgt aus den vielen Empfehlungen, die aus der Erhebung und dem Bürgergutachten resultieren? Mit den Umweltleitlinien ist ein kleiner Ausschnitt der Lokalen Agenda 21 formuliert, auf Konsens geprüft und mit Maßnahmen verbunden worden. Der nächste Schritt liegt in der Ausgestaltung der Maßnahmenentwürfe und in der Koordinierung der handlungsbereiten Akteure in diesem Feld. Der Gemeinderat beschloss, eine Lokale Agenda zu erarbeiten. In diesem Zusammenhang sollte auch die zweite Säule der Nachhaltigkeit - nämlich das Zusammenleben der Ulmer – bearbeitet

werden. Noch im Jahr 1998 beschloss der Gemeinderat, einen Sozialdiskurs nach dem Vorbild des Umweltdiskurses durchzuführen. In diesem wurde 1999 die Sozialagenda als ein weiterer Bestandteil der Lokalen Agenda erarbeitet.

5. Konsequenzen für die Lokale Agenda 21

Inwiefern können aus den Empfehlungen Schlüsse auf ein Gelingen des Lokalen Agenda 21-Prozesses gezogen werden? Wenn der Lokale Agenda 21-Prozess von der Bereitschaft lebt, Verantwortung für die Gemeinschaft zu übernehmen, dann geben die Ergebnisse des Umweltdiskurses grünes Licht für den Lokalen Agenda 21-Prozess. Im Umweltdiskurs hat sich gezeigt, dass die Beteiligungsbereitschaft auf allen Seiten vorhanden ist.

- Verwaltung und Gemeinderat haben Leitlinien entworfen und sie haben sich darüber auch Expertisen erstellen lassen. Durch diese Vorarbeit der Stadt wurden einerseits ermüdende Diskussionen über Tagesordnungen unnötig. Andererseits konnten die Diskurspartner auf der Basis der vorliegenden Expertisen weiterführende Recherchen anstellen und gut informiert erste Arbeitsschwerpunkte für den Lokalen Agenda 21-Prozess entwerfen.
- Zufällig ausgewählte Bürgerinnen und Bürger zeigten ein großes Engagement genauso wie Unternehmen, Verbände und Vereine. Ein Beispiel: Mit der Forderung nach einer unabhängigen Organisation für die Umsetzung des Klimabündnisses in Ulm verknüpfen die Bürgerinnen und Bürger die Absicht, sich unabhängig von den Interessen der Energieversorger kundig zu machen, ihre Anliegen selbst in die Hand zu nehmen, weiterzuentwickeln und umzusetzen. Die Bürgergruppe will nicht nur bedient werden, sie will aktiviert werden. Dieser Wunsch nach Selbstbefähigung liegt auch in der Aufforderung, die verschiedenen Zielgruppen eigene Etappenziele auf dem Weg zur 50% CO_2-Reduktion festlegen zu lassen. Der Wunsch nach Beteiligung findet sich ebenfalls in den Ergebnissen der Erhebung des *unw*.
- Der Gemeinderat wollte mit seinen Beschlüssen zur Durchführung eines Sozialdiskurses und eines Lokalen Agenda 21-Prozesses noch mehr hören. Er zeigte sich aufgeschlossen für neue Impulse aus der Bürgerschaft.

Martin Rivoir, damals Fraktionsvorsitzender der Ulmer SPD, beschrieb die Schwierigkeiten im Umgang mit den Empfehlungen:

„Sicherlich ist es ein gewisses Wagnis für die gewählten Bürgervertreter im Rathaus, sich auf ein Bürgergutachten einzulassen. Spannende Fragen stehen im Raum: Besteht eine Grundübereinstimmung zwischen den eigenen politischen Überzeugungen und dem, was im Bürgergutachten herauskommt? Können überhaupt Schlüsse aus dem Gutachten gezogen werden? Können sich die bürgerschaftlichen Gutachter in der Kürze

der Zeit in die oft komplexen Zusammenhänge einfinden? Wie geht man damit um, wenn genau das Gegenteil der eigenen politischen Vorstellungen beim Bürgergutachten herauskommt?

Trotz oder gerade aufgrund dieser Fragen war es für uns klar, dass wir diese für uns völlig neue Form der Einbindung der Meinung der Bürgerschaft befürworten und unterstützen. Um das Ergebnis gleich vorweg zu nehmen: Am Schluss wurden mehr Antworten gegeben, als zu Beginn Fragen aufgeworfen wurden. Wir konnten erkennen, dass durchaus eine Grundübereinstimmung in dem Denken der Gutachtergruppe und unseren politischen Vorstellungen besteht. Die zentrale Frage ist nun, wie man mit diesem Gutachten in dem allgemeinen politischen Tagesgeschäft umgeht.

[...] Der Gemeinderat muss sich natürlich etwas zurücknehmen und das Zuhören lernen. Dies gilt übrigens für alle im politischen Spektrum vertretenen Parteien. Als nun letztendlich das Bürgergutachten im zuständigen Ausschuss vorgestellt wurde, war es der Oberbürgermeister, der die herzerfrischende Art und Weise des Gutachtens zurecht gelobt hatte. In der Tat, für einen kurzen Zeitraum war auch eine neue Qualität der Diskussion spürbar.“

B Vorbereitung und Durchführung einer Konsensuskonferenz

Dieser Abschnitt ist als Leitfaden für die Vorbereitung und Durchführung einer Konsensuskonferenz verfasst. Einzelne Anweisungen werden durch Beispiele aus dem Umweltdiskurs illustriert.
Das Bürgerbeteiligungsinstrument Konsensuskonferenz kann in vielfältigen Kontexten angewandt werden. Die folgende Anleitung beschreibt die Durchführung einer Konsensuskonferenz als ersten Schritt eines Lokalen Agenda 21-Prozesses. Dieser Kontext hat zwei wesentliche Voreinstellungen zur Folge:

- Ähnlich wie im Umweltdiskurs Ulm kann davon ausgegangen werden, dass Leitlinien und Maßnahmen auf ihre gesellschaftliche Tragfähigkeit geprüft werden sollen und danach gesellschaftliche Verbindlichkeit erfahren sollen.
- Betroffene und damit auch Akteure der Konsensuskonferenz sind die Bürgerschaft, die Verwaltung und der Gemeinderat einer Kommune. Der Ortsbezug ist die Gemeinde.

Gliederung des Leitfadens

1. Konsensuskonferenz im Überblick
2. Anfangsprobleme
3. Inhaltliche Vorbereitung der Konsensuskonferenz
4. Einladungsverfahren
5. Vorbereitung der Veranstaltungen
6. Hinweise zu den einzelnen Veranstaltungen
7. Ergebnisse der Konsensuskonferenz

1. Die Konsensuskonferenz im Überblick

Das Verfahren ist eine amerikanische „Erfindung“, die in Dänemark aufgegriffen und weiterentwickelt wurde. Im nördlichsten Nachbarland Deutschlands finden seit Ende der 80er Jahre Konsensuskonferenzen statt. Interessierte Bürger, die möglichst einen Querschnitt der Bevölkerung bilden, lassen sich zunächst von Interessenvertretern und Sachverständigen, also „Profis“, über ein Thema so umfassend wie möglich informieren. Danach beraten die Laien untereinander, halten wenn nötig nochmals Rücksprache mit einzelnen Sachverständigen und geben einvernehmlich (daher der Name Konsensus = Übereinstimmung) eine Empfehlung an politische Entscheidungsträger ab. Themen waren dort zum Beispiel: „Einschätzungen zur Biotechnologie“,

„Wie kann dem Geburtenrückgang begegnet werden?“ oder „Chancen und Risiken der Telearbeit“.

Voraussetzungen für eine Konsensuskonferenz sind,

- dass die Thematik von hohem öffentlichen Interesse ist,
- dass das Thema eingegrenzt werden kann,
- und dass für die Beurteilung einzelner Aspekte Sachverständigenwissen erforderlich ist und abgefragt werden kann.

Eine Konsensuskonferenz wurde in Ulm bundesweit zum ersten Mal durchgeführt. Das dänische Konzept wurde in den Grundzügen angenommen, jedoch an die kommunale Entscheidungsstruktur und die Aufgabenstellung „Festlegung von Leitlinien zur nachhaltigen Stadtentwicklung“ angepasst. Im Folgenden soll die Konsensuskonferenz so erläutert werden, wie sie in Ulm im Umweltdiskurs und im anschließenden Sozialdiskurs durchgeführt wurde. Das dänische Modell und die Umsetzungsänderungen in Ulm werden ausführlich im Kapitel „Kontextwissen“ beschrieben.

1.1 Vorbereitung

Die Konsensuskonferenz braucht ein Organisationsteam, das fünf Aufgaben erfüllt:

- Das Organisationsteam ruft interessierte Bürger zur Teilnahme auf und stellt eine Bürgergruppe von 15 - 20 Personen zusammen.
- Das Organisationsteam wählt einen Moderator aus oder moderiert die Konferenzsitzungen selbst.
- Es erarbeitet ein Programm, um die Bürgergruppe an zwei Vorbereitungswochenenden in die Thematik und die wesentlichen Fragestellungen einzuführen. Es schlägt Arbeitsweisen vor, die es der Bürgergruppe ermöglichen, ihre Empfehlungen möglichst effizient und kompetent zu erarbeiten.
- Es sucht qualifizierte Sachverständige aus dem öffentlichen wie aus dem bürgerschaftlichen Bereich und schlägt sie den Bürgern vor.
- Das Organisationsteam kümmert sich um die begleitende Öffentlichkeitsarbeit. Es stellt die Bürgerempfehlungen in einem Abschlussbericht zusammen.

1.2 Ablauf der Konsensuskonferenz

1. Woche 4. Woche	Vorbereitung 1. Wochenende 2. Wochenende	Die Teilnehmer machen sich miteinander bekannt. Sie werden durch kurze Referate ins Thema eingeführt. Die Bürgergruppe setzt in eigener Verantwortung inhaltliche Arbeitsschwerpunkte. Die Bürgergruppe erarbeitet einen Katalog von Fragen. Die Bürgergruppe benennt Sachverständige, an die sie die Fragen adressiert.
12. Woche	Öffentliches Gespräch 1	Sachverständige gehen in kurzen Referaten auf die Fragen der Bürger ein. Danach ist Zeit für Rückfragen und für Diskussion
12. Woche	Klausursitzung 1	Die Bürgergruppe erarbeitet einen Entwurf für die Empfehlungen
20. Woche	Klausursitzung 2	Die Bürgergruppe überarbeitet ihren Entwurf und bereitet die Präsentation des Entwurfes für das 2. öffentliche Gespräch vor.
20. – 21 Woche	Öffentliches Gespräch 2	Die Bürgergruppe legt die Schlussfolgerungen Sachverständigen und interessierten Bürgern vor und prüft sie mit ihnen.
20. – 21. Woche	Klausursitzung 3	Die Bürgergruppe überarbeitet ihre Empfehlungen und verabschiedet ihre Ergebnisse möglichst im Konsens.
22. Woche	Redaktionelle Sitzung	Die Bürgergruppe überarbeitet das Manuskript und gibt es danach zur Veröffentlichung frei.
22. – 23. Woche	Präsentation der Bürgerempfehlung	Die Bürgergruppe präsentiert ihre Empfehlungen im Gemeinderat und im Lokale-Agenda-Forum. Sie übergibt die Empfehlungen an den Gemeinderat.

Tabelle 3: Zeitplan für eine Konsensuskonferenz

1.3 Finanzieller Rahmen

Erfahrungen zeigen, dass die Vorbereitung mindestens zwei Monate und Durchführung einer Konsensuskonferenz mindestens sechs Monate dauert. Die Kosten befinden sich zwischen 50. – 60.000 DM.

Aufwendungen	Kosten
Zufallsauswahl	2.000 DM
Personalkosten für Organisation und Moderation	45.000 DM
Sach- und Materialkosten (Kopierkosten, Telefonkosten, Porto)	10.000 DM

Tabelle 4: Kosten

2. Anfangsprobleme

Wie beginnen? Ein runder Tisch oder ein Forum machen noch keinen Diskurs mit der Bürgerschaft aus. Folgende Fragen beschäftigen handlungswillige Akteure, bevor sie sich zu einem Engagement entschließen.

- **Welche Themen und Aspekte im Vordergrund stehen?**
  Grundsätzlich lassen sich drei Themenbereiche unterscheiden, deren enger funktionaler Bezug nicht überschätzt werden kann:
  - Leitlinien- und Leitbilddiskussion
  - Auseinandersetzung über Strategien und Programme des Lokalen Agenda 21-Prozesses
  - Vernetzung von Maßnahmen und Aktivitäten verschiedener Akteure auf der Basis von Selbstverpflichtungen

  Welche Themen einer nachhaltigen Entwicklung sollen vorrangig behandelt werden? Wie kann das globale Anliegen der nachhaltigen Entwicklung mit den begrenzten lokalen Gestaltungsmöglichkeiten in Einklang gebracht werden? Wie können die einzelnen lokalen und regionalen Aktionspotentiale erschlossen und verknüpft werden? Lange Diskussionen über Tagesordnungen des Lokalen Agenda 21-Prozesses lassen viele handlungswillige Akteure ermatten und können zum vorzeitigen Scheitern der Bemühungen führen.

  Hat man sich auf thematische Schwerpunkte geeinigt, dann schließt sich die Frage nach relevanten Informationen an. Die Wirksamkeit der Leitlinien und Maßnahmen hängt davon ab, ob notwendiges Sachwissen und individuelle Erfahrungsbestände ausreichend berücksichtigt wurden.
- **Wer soll wann mitarbeiten?**
  Die verschiedenen Akteure müssen im Lokalen Agenda 21-Prozess Hand in Hand arbeiten. Doch wann ist beispielsweise die Partizipation der Bürger gefragt, wann sollten Politiker, wann Unternehmen in den Lokalen Agenda 21-Prozess eingebunden werden?

  Wie können Bürger in den Lokale Agenda 21-Prozess eingebunden werden, ohne dass sie von verschiedenen Interessengruppen als Ressource für Einfluss und Gestaltungs-macht benutzt werden? Wie gelingt es, die Unternehmensverbände, die Umwelt-schutzverbände, die Bildungs-, Kultur-, und Sozialeinrichtungen sowie sonstige Interessenverbände gleichermaßen zusammenzuführen? Wie soll die Zusammen-arbeit von Verwaltung und Bürgerschaft aussehen? Fehlen wichtige Entscheidungs-träger - zum Beispiel aus der Wirtschaft -, dann läuft der Lokale Agenda 21-Prozess Gefahr, lediglich eine Spielwiese für ein paar Weltverbesserer zu werden. Um einen erfolgreichen Lokale Agenda 21-Prozess zu gewährleisten, sollte ein problembezogenes Aktionsnetzwerk aufgebaut werden.

- **Wie können Vereinbarungen der Lokalen Agenda langfristig gesellschaftliche Verbindlichkeit erhalten?**
  Wie kann der Sorge begegnet werden, dass der Lokale Agenda 21-Prozess wirkungslos bleiben könnte? Die Lokale Agenda sollte Selbstverpflichtungen wesentlicher Akteure beinhalten. Doch wie verbindlich und wie belastbar sind diese ausge-handelten Ergebnisse? Ein entsprechender kommunalpolitischer Rahmenbeschluss könnte ausgehandelten Ergebnissen Verbindlichkeit verleihen. Deshalb ist die Einbindung der Verhandlungsergebnisse des Lokale Agenda 21-Prozesses in politische Entscheidungsverfahren ein wesentlicher Erfolgsfaktor. Damit ist nicht eine unhinterfragte Übertragung der Lokalen Agenda in die politischen Programme gemeint. Stattdessen ist eine ernsthafte Diskussion der Inhalte einer Lokalen Agenda in den zuständigen politischen Gremien von vorneherein zu gewährleisten und die Veränderbarkeit von Verwaltungsprogrammen sicherzustellen.
- **Wie können Kosten und Nutzen in ein ausgewogenes Verhältnis gebracht werden?**
  Lohnen sich die Kosten für das Personal der Stadtverwaltung und tangierter Unternehmen im Lokale Agenda 21-Prozess? Unter welchen Bedingungen sind Bürger bereit, ihre Freizeit in die Erarbeitung einer Lokalen Agenda zu investieren? Wie gelingt die Gegenüberstellung individueller und gemeinnütziger Nutzen mit einem überschaubaren Aufwand?

3. Vorbereitung einer Konsensuskonferenz

Ob die Konsensuskonferenz als nützliches und legitimes Verfahren zur Vorbereitung gesellschaftlich bindender Entscheidungen wahrgenommen wird und welchen Stellenwert die Ergebnisse der Konsensuskonferenz in der interessierten Öffentlichkeit haben werden, hängt nicht zuletzt von ihrer Vorbereitung ab. Sind die Teilnehmer fair ausgewählt worden? Sind die zentralen Themen aufgrund fairer Aushandlungen benannt worden? Gelang es einer Interessengruppe ihre Themen in den Vordergrund zu rücken? Hat die Konsensuskonferenz im Rahmen der politischen Entscheidungsfindung einen Stellenwert? Ist sie kein Sandkastenspiel? Wie ist das Kosten-Nutzen-Verhältnis? Alle diese Fragen werden in der interessierten Öffentlichkeit von Journalisten, Politikern und Fachleuten aus betroffenen Organisationen gestellt.

3.1 Voraussetzungen

Bürger sind unter folgenden Bedingungen bereit, über mehrere Wochenenden ihre Zeit für die Erarbeitung einer Bürgerempfehlung zu investieren:

1. Gesellschaftspolitisches Mandat

Ein gesellschaftspolitisch wichtiges Entscheidungsgremium (zum Beispiel der Gemeinderat, der Kreistag oder ein Lokale-Agenda-Forum) sollte die Bürger bitten, eine Entscheidungsvorlage in Form einer bürgerschaftlichen Empfehlung zu erarbeiten. Es empfiehlt sich, dass ein entscheidungsstarker Politiker, zum Beispiel der Oberbürger-meister, öffentlich Verantwortung für den Dialog zwischen Bürgerschaft und Politik übernimmt. Dies kann zum Beispiel durch eine explizite Auftragserteilung oder symbolisch durch die Übernahme einer Schirmherrschaft erfolgen. Diese besondere Verantwortung signalisiert die Ernsthaftigkeit, mit der die politischen Entscheidungs-träger die Empfehlungen der Bürgerschaft suchen.

2. Entscheidungsoffenheit

Eine Konsensuskonferenz macht nur dann Sinn, wenn über den Gegenstand noch keine abschließende politische Entscheidung vorliegt. Das Entscheidungsgremium sollte möglichst bis zur Vorlage der Bürgerempfehlungen ein Moratorium in der zu beschließenden Sache einlegen.

3. Öffentliches Interesse

Man sollte gute Indizien dafür haben, dass das Thema von öffentlichem Interesse ist. Ansonsten ist die Teilnahmebereitschaft sehr gering.
Die Einschätzung des öffentlichen Interesses ist für die Festlegung des Zeitpunkts einer Konsensuskonferenz im gesamten Planungsverlauf besonders wichtig. Wenn zum Beispiel Baufahrzeuge anrücken, um ein Nachverdichtungsgebiet aufzubauen, ist das öffentliche Interesse geweckt. Dann ist es aber zu spät für eine sinnvolle Bürger-beteiligung. Die Bauleitpläne sind längst verabschiedet, die Genehmigungsverfahren abgeschlossen, Firmen sind unter Vertrag genommen. Eine sinnvolle Bürgerbeteiligung ist in diesem Stadium schwierig. Aber an einem zu frühen Zeitpunkt der Bürgerbeteiligung ist das öffentliche Interesse oft nicht vorhanden. In einem frühen und offenen Planungsstadium kann man nur einige Hobby-Stadtplaner ermuntern, sich zu beteiligen. Der richtige Zeitpunkt zur Einbeziehung von Bürgern ist dann gegeben,

wenn konkrete Konzepte vorliegen, aber noch nicht verabschiedet sind und somit problemlos verändert werden können. Diesen Zeitraum frühzeitig zu erkennen, bedarf einer Sensibilität für öffentliche Meinungsbildung.

4. Genügend Zeit zur Durchführung

Wenn konkrete Pläne auf dem Tisch liegen, bestehen oft Bestrebungen, sie auch möglichst schnell zu verabschieden. Eine Bürgerbeteiligung wird von den Planern dann als unnötige Verzögerung betrachtet. Insofern geraten Bürgerbeteiligungen leicht unter hohen Zeitdruck. Die Aushandlung eines thematisch begründeten Zeitrahmens für die Arbeit der Bürger stellt deshalb eine wesentliche Voraussetzung einer effektiven Beteiligung dar. Dabei muss auch die Vorbereitungszeit zum Beispiel für das Einladungsverfahren berücksichtigt werden.

5. Effizientes Arbeiten

Wenn ein exaktes Ziel, ein Arbeitsprogramm und ein dafür vorgegebener Zeitraum angegeben werden können, dann kann man die Bürger vom effizienten Arbeiten überzeugen.

3.2 Erarbeitung eines Informationskonzeptes

Die Erarbeitung eines Informationskonzeptes, das die Bürgergruppe zu den Schlüsselfragen hinführt ohne tendenziös zu sein, bildet einen weiteren wichtigen Baustein für das Gelingen der Konsensuskonferenz. Zunächst muss aus der meist sehr allgemeinen politischen Themenstellung eine Aufgabenstellung entwickelt werden, die für die Stadt wie für die Bürgerschaft relevant ist. Gleichzeitig muss das Aufgabenspektrum so eingegrenzt werden, dass es innerhalb einer Konsensuskonferenz auch bearbeitet werden kann. Ein neutrales Organisationsteam, das die lokalen Hintergründe meist nicht kennt, ist dabei auf die Zusammenarbeit mit den Sachverständigen vor Ort angewiesen. Abstimmungen sollten mit Sachverständigen der Verwaltung und mit bürgerschaftlichen Einrichtungen erfolgen. Dann können konkrete Aufgaben der Konsensuskonferenz öffentlich bekannt gegeben werden.

Gremium mit Sachverständigen zusammenstellen

Dieses Gremium hat folgende Aufgaben:

- Mitwirken an der Erstellung des Informationskonzeptes
- Identifikation mit dem Gesamtprozess

- Eventuelle Teilnahme an der Konsensuskonferenz. Das Organisationsteam stellt eine Sachverständigengruppe der Konsensuskonferenz nur vorläufig zusammen. Wer in der Konsensuskonferenz letztendlich einen Beitrag abgeben wird, entscheidet die Bürgergruppe.

Bestandteile des Informationskonzeptes

- Handbuch zur Konsensuskonferenz
  Fachgutachten oder ausführliche bürgerschaftliche Stellungnahmen helfen der Bürgergruppe, schnell zu den wesentlichen Aspekten vorzudringen. Um den Einstieg ins Thema zu erleichtern, stellt das Organisationsteam in Zusammenarbeit mit Sachverständigen auf der Grundlage der vorliegenden Gutachten und Stellungnahmen ein Handbuch zur Konsensuskonferenz zusammen. In diesem sollten die wesentlichen Sachverständigenaussagen in leicht verständlicher Form zusammengefasst werden.
- Präsenzbibliothek für die Zeit der Konsensuskonferenz
  Jedem Interessenträger die Möglichkeit zu geben, Informationen an die Bürgergruppe heranzutragen, dazu kann eine Präsenzbibliothek dienen. In ihr sind die Fachgutachten enthalten, Stellungnahmen verschiedener Interessengruppen, ein Pressespiegel zu den wichtigsten Fragestellungen und all das, was an die Bürgergruppe an Informationen herangetragen wird.

Um bei einer geballten Expertise das anekdotische Wissen nicht aus dem Auge zu verlieren, wurde im Ulmer Umweltdiskurs das Handbuch mit vier Szenarien über das Alltagsleben im Jahr 2010 bereichert. In diesen Szenarien sind folgende Fragen auf sehr gegensätzliche Weisen beantwortet: Wie viel Technik, wie viel persönlicher Verzicht, wie viel Eigenverantwortung und wie viel Vorgaben einer übergeordneten Instanz braucht ein nachhaltiges Leben in Zukunft? Die Szenarien sollten die Leserinnen und Leser inspirieren, ihre eigenen Anliegen, Barrieren und Zukunftsvisionen zu entwickeln und ins Gespräch zu bringen.

3.3 Allgemeine Organisationskriterien

Bei der Organisation einer Bürgerbeteiligung sollten folgende Aspekte beachtet werden:

1. Neutralität

Das Organisationsteam soll möglichst unabhängig und neutral sein.

2. Lokale Strukturen nutzen

Für die Bürger ist eine Planungsbeteiligung im Rahmen einer Konsensuskonferenz fremd. Dieses Befremden gilt es so gering wie möglich zu halten. Deshalb sollten die vertrauten Strukturen zum Beispiel in der Pressearbeit oder beim Einladungsverfahren soweit genutzt werden, wie es eine neutrale Organisation des Gesamtverfahrens zulässt.

3. An die aktuelle Argumentationslage anknüpfen

Themen, mit denen sich die Konsensuskonferenz beschäftigt, sind im allgemeinen bekannt und in der Öffentlichkeit diskutiert worden. Der Konsensuskonferenz sollten alle Informationen zur Verfügung stehen, so dass sie nicht hinter den aktuellen Argumentationsstand zurückfällt.

3.4 Terminfestlegung und Räume

Um die Einladung inhaltlich vorzubereiten, müssen eine genaue Zeitplanung und die Tagungsräume im Vorfeld festgelegt werden.

Terminfestlegung

- Tagungstermine sollten so gewählt werden, dass sie sich nicht mit wichtigen anderen Terminen überschneiden. Wenn wichtige Messen oder Sommerfeste stattfinden, sollte man keine Konsensuskonferenz veranstalten. Des weiteren sind die Schulferien auszusparen. Die Zeit für Wahlkämpfe sollte wenn möglich ebenfalls gemieden werden.
- Zwischen den beiden Vorbereitungswochenenden und der öffentlichen Anhörung sollte eine Zeitspanne von mindestens einem Monat liegen. In dieser Phase sollten die Sachverständigen die Fragen der Bürgergruppe schriftlich beantworten.
- Wichtig ist auch, dass die 4 Wochenenden der Konsensuskonferenz innerhalb eines überschaubaren Rahmens liegen.
- Die öffentliche Prüfung der Bürgerempfehlung sollte in enger zeitlicher Nähe zur Präsentation liegen. Mit der öffentlichen Diskussion ist die Empfehlung in groben Zügen bekannt. Sie sollte schnell an die politischen Entscheidungsträger weitergereicht werden. Außerdem wollen die Teilnehmer ihre geprüfte Empfehlung an die Gemeinderäte übergeben und abgeben. Danach wollen sie aus ihrer gesellschaftspolitischen Beraterfunktion entlassen werden.

Termine der Konsensuskonferenz Ulm

25.-26. April	1. Vorbereitungswochenende
16. -17. Mai	2. Vorbereitungswochenende
26. - 27. Juni	Öffentliches Hearing
27. Juni nachmittags	Formulierung der Bürgerempfehlungen in Klausursitzung
9. Oktober	Ausarbeitung der Bürgerempfehlung in Klausursitzung
10. Oktober vormittags	Öffentliche Diskussion der vorläufigen Bürgerempfehlung
10. Oktober nachmittags	Überarbeitung der Bürgerempfehlung in Klausursitzung
14. Oktober	Präsentation der Bürgerempfehlungen und Übergabe an den Oberbürgermeister der Stadt Ulm

Tabelle 5: Zeitplan der Konsensuskonferenz im Ulmer Umweltdiskurs

Im Umweltdiskurs fehlt der Termin für die redaktionelle Überarbeitung der Bürgerempfehlung. Teilnehmer der Bürgergruppe haben am Sonntag, dem 11. Oktober mit der Moderatorin die Empfehlungstexte überarbeitet. Im Sozialdiskurs hat sich bestätigt, dass ein redaktioneller Termin für die Überarbeitung des Textes durch die Gruppe die Identifikation mit dem Text verstärkt.

Wahl der Tagungsorte

Die Tagungsorte sollten zentral gelegen sein und die Entstehung einer guten Arbeitsatmosphäre nicht beeinträchtigen.
Die Konsensuskonferenz im Rahmen eines Lokale Agenda 21-Prozesses setzt sich aus verschiedenen Veranstaltungselementen zusammen, für die entsprechende Räume gesucht werden müssen:

- Die Vorbereitungswochenenden und die Klausursitzungen sollten in Gebäuden stattfinden, die mehrere Räumlichkeiten für getrennte Sitzungen in Kleingruppen aufweisen:
  - Raum für 30 Personen
  - Bis zu 4 Gruppenarbeitsräumen für 4-8 Personen
  - Foyer oder Speisesaal für Mittagessen und Pausen

  Für die Vorbereitungswochenenden bieten sich zum Beispiel die örtliche Volkshochschule oder zentral gelegene Schulen an.
- Öffentliche Diskussionen brauchen einen angemessenen und neutralen Ortsbezug. Beispiel: Stadthaus
- Die Präsentation der Bürgerempfehlung braucht einen Raum mit politischer Symbolik. Beispiel: Rathaus

Wenn Termine und Orte festliegen, können Sachverständige angefragt sowie Teilnehmer eingeladen werden.

3.5 Öffentlichkeitsarbeit

Damit die öffentliche Aufmerksamkeit für die Teilnahme, die Arbeit und die Empfehlungen der Konsensuskonferenz sich überhaupt entwickeln kann, muss die Öffentlichkeit informiert werden. Dabei sollte zwischen dem Verfahren „Konsensuskonferenz“, dem Thema und dem gesellschaftspolitischen Mandat unterschieden werden. Für die Organisatoren steht das Bürgerbeteiligungsverfahren oft im Vordergrund. Für die Öffentlichkeit ist aber das Thema oft interessanter.
Bei der Öffentlichkeitsarbeit greift man am besten auf die Informationskanäle zurück, die Bürger kennen. Eine wichtige Funktion übernehmen dabei die Tageszeitungen. In Redaktionsgesprächen kann beispielsweise ein Pressekonzept zur Begleitung der Konsensuskonferenz erarbeitet werden.
Frühzeitig sollte auch der Termin für Pressekonferenzen festgelegt werden. Es ist darauf zu achten, dass der politische Schirmherr diese Konferenzen einberuft. Zur Pressekonferenz sollte eine Pressemitteilung erarbeitet werden. Darin sind die logistischen Informationen, die Informationen zum Thema und das Einladungsverfahren enthalten. Außerdem nützt es, wenn auch die Stadt als Auftraggeber ihrer Interessen an der Konsensuskonferenz erläutert.

4. Einladungsverfahren

Ziel des Einladungsverfahrens ist es, 15 bis 20 zufällig ausgewählte Bürger unterschiedlichen Alters, unterschiedlichen Geschlechts und aus verschiedenen Stadtteilen zu finden, die in der Konsensuskonferenz über vier Wochenenden mitarbeiten möchten. Die Konsensuskonferenz kann mit 15 bis 20 Teilnehmern zwar keinen repräsentativen Querschnitt einer Stadtbevölkerung abgeben, wohl aber sollte durch eine gut gemischte Gruppe gewährleistet werden, dass verschiedene Anschauungen, Werthaltungen und Argumente in die Diskussion kommen und bei der Erarbeitung der Empfehlungen berücksichtigt werden.

1. Woche	Zufallsauswahl	Grundgesamtheit definieren

		Anschreiben an das statistische Amt absenden
4. Woche	Kontaktaufnahme	Anschreiben formulieren Fragebogen entwerfen Adressaufkleber erhalten Begleitende Pressearbeit
7. Woche	Quotenauswahl	Repräsentative Verteilung der Grundgesamtheit auf die Variablen Alter, Geschlecht und Verteilung auf die Stadtbezirke. Nach diesen Prozentangaben Besetzung der Konsensuskonferenz mit 20 Personen.
7. Woche	Zusagen und Absagen	20 Zusagen machen und den anderen Interessenten für die Teilnahme absagen
12. Woche	Wochenende 1 zur Vorbereitung	

Tabelle 6: Zeitplanung zum Einladungsverfahren

Die Auswahl der Bürger findet in drei Schritten statt:

Erster Schritt	Zufallsauswahl von 2000 Bürgern aus der amtlichen Statistik
Zweiter Schritt	Selbstauswahl der 2000 angeschriebenen Bürger aufgrund eigener Einschätzung
Dritter Schritt	Auswahl von 20 Teilnehmern aus der Gruppe der Interessenten durch Quotenauswahl

Tabelle 7: Auswahlverfahren in drei Schritten

4.1 Zufallsauswahl von 2000 Personen

Für die Zufallsauswahl und die Vorbereitung der ersten Kontaktaufnahme sollte ein Zeitraum von insgesamt vier Wochen angesetzt werden.

1. Grundgesamtheit definieren

- alle Einwohner ab dem 18. Lebensjahr oder
- alle Bürger oder
- alle Einwohner über 16 Jahre?

2. Statistisches Amt anschreiben mit Informationen über

- die Grundgesamtheit
- Zufallsauswahl von 2000 Personen
- Adressen auf Adressaufklebern
- Datum des Erhaltes der Adressen (meist innerhalb von drei Wochen möglich)

3. Erste Kontaktaufnahme mit den zufällig ausgewählten Personen

Die zufällig ausgewählten Personen erhalten ungefähr ein bis zwei Monate vor Beginn der Konsensuskonferenz ein Schreiben, indem sie informiert werden

- über den Anlass der Bürgerbeteiligung,
- über das Auswahlverfahren
- über ihre Aufgabe in der Konsensuskonferenz
- über die Zeitplanung (Terminplan und Tagungsräume werden bekannt gegeben)
- über das Organisations- und Moderationsteam
- über eine Aufwandsentschädigung. In der Regel richtet sich die Höhe der Aufwandsentschädigung am Sitzungsgeld der Stadt- oder Gemeinderäte aus.
- über den zweiten Schritt des Auswahlverfahrens, wie aus den Interessenten die 20 Teilnehmer ermittelt werden.
- über weitere Möglichkeiten der Teilnahme als interessierte Bürger in den öffentlichen Veranstaltungen der Konsensuskonferenz
- über Ausschlusskriterien: Personen, die im Themenfeld der Konsensuskonferenz bürgerschaftlich engagiert sind, sollten beispielweise nicht teilnehmen.
- Das Interesse an der Beteiligung steigt, wenn die zufällig ausgewählten Personen von einer Person mit hohem öffentlichen Prestige eingeladen werden
- begleitend zur Einladung über die lokalen Medien zum Beispiel aus der Tageszeitung über die Konsensuskonferenz und die Wichtigkeit ihrer Teilnahme erfahren.

4. Fragebogen anfertigen

Damit später eine Quotenauswahl erfolgen kann, benötigt das Organisationsteam Daten über die Interessenten. Diese können mithilfe eines beigelegten Fragebogens erhoben werden. Der Fragebogen sollte folgende Informationen erheben:

- Name, Vorname
- Alter (in Kategorien 16-30, 31-50, 51-65, 66 und älter)
- Stadtteil
- Adresse
- Teilnahmebereitschaft in der Bürgergruppe der Konsensuskonferenz
- Falls die Person nicht durch das Quotenverfahren in die Bürgergruppe kommt, Teilnahmebereitschaft als interessierter Bürger an den öffentlichen Sitzungen?
- Bereitschaft zu eventuellen Interviews mit der Presse
- Tagsüber telefonisch erreichbar
- Unterschrift

5. Datenschutz beachten

Der Datenschutz sollte während des gesamten Verfahrens unbedingt gewährleistet werden. Dies sollte auch transparent gemacht werden. So hat beispielsweise das Organisationsteam keine Adressen mehr in der Hand, wenn alle Adressaufkleber mit den Einladungsbriefen verschickt sind. Dies kann transparent gemacht werden.

Um den Eindruck der Exklusivität der Konsensuskonferenz zu vermeiden, wurde in Ulm auf zwei verschiedene Weisen eingeladen. Zusätzlich zur Zufallsauswahl haben wir einen öffentlichen Aufruf zur Teilnahme an der Konsensuskonferenz gemacht. Trotz mehrmaliger Einladung in den Tageszeitungen haben sich insgesamt nur 20 Personen gemeldet. Der öffentliche Aufruf hat in Ulm wenig Resonanz gefunden. Er hat die Organisatoren jedoch von dem Vorwurf, nur „bequeme“ Teilnehmer zuzulassen, befreit.

4.2 Subjektive Selbstauswahl der angeschriebenen Bürger

Nachdem 2000 Personen zufällig ausgewählt und angeschrieben wurden, nehmen die Adressaten nach Maßgabe ihres persönlichen Interesses und ihrer eigenen Möglichkeiten eine weitere Einschränkung des Teilnehmerkreises vor. Der Rücklauf auf das Einladungsschreiben hängt davon ab, wie stark sich die Bürger persönlich angesprochen fühlen. Erfahrungen zeigen, dass mit einer Rücklaufquote von 18% gerechnet werden darf. Eine Zusage erfolgt erfahrungsgemäss von 4 - 8% aller Angeschriebenen.

4.3 Quotenauswahl von 20 Personen

Wenn die Frist für den Rücklauf abgelaufen ist, wird die Bürgergruppe der Konsensuskonferenz zusammengestellt. Auch in diesem Selektionsschritt ist auf den Datenschutz und die zufällige Auswahl der Teilnehmer zu achten. Die Ziehung der 20 Teilnehmer kann beispielsweise im Beisein des Datenschutzbeauftragten der Stadt erfolgen. Bei der Zusammensetzung der Konsensuskonferenz wird eine Quotierung über die Merkmale Geschlecht, Alter, Stadtteil vorgenommen. Dabei sollte die Verteilung der Variablen auf die Bürgergruppe der Verteilung in der Gemeinde im Groben entsprechen.
Wenn 20 Teilnehmer ausgewählt werden, sagen erfahrungsgemäß 5 Teilnehmer vor oder während der Konferenz aus gesundheitlichen oder terminlichen Gründen ab. Bisher wurde deshalb mit einer Gruppe von 15 Teilnehmern gearbeitet.
Die 20 Personen werden anschließend zur Konsensuskonferenz eingeladen. Sie erhalten

jetzt auch Einstiegsliteratur zum Thema. Allen anderen Interessenten haben die Möglichkeit am Rande der Konferenz mitzuarbeiten. Ihre Aufgabe ist es:

- Im Rahmen der öffentlichen Gespräche neue Argumente einzubringen
- Die Entstehung der Empfehlungen von außen mit zu verfolgen und auf Fehler oder Sackgassen hinzuweisen
- Die Empfehlungen kritisch zu prüfen zum Beispiel auf Nachvollziehbarkeit und ihre Kritik in den öffentlichen Sitzungen einzubringen.

Dazu erhalten sie folgende Informationen:

- Alle Tischvorlagen
- Protokolle, die von der Bürgergruppe freigegeben wurden
- Einladungen zu den öffentlichen Veranstaltungen und zur Abschlusspräsentation.

Denjenigen, die auf dem Fragebogen ihr Interesse an einer weiteren Mitarbeit in den öffentlichen Sitzungen der Konsensuskonferenz bekundet haben, wird nochmals eine Rückantwortkarte beigelegt, mit der sie ihr Interesse unter der Bedingung nicht in der Bürgergruppe zu arbeiten, bestätigen können. Erfahrungsgemäß werden ungefähr 20 – 25 Prozent der interessierten Bürger diese Weiterarbeit aufnehmen. Die zweite Anfrage ist notwendig, da die Kopier- und Versandkosten ansonsten unnötig hoch werden.

5. Veranstaltungsvorbereitung

Organisation	Tagungsmaterial zur Verfügung stellen Flipcharts, Wandzeitungen, Ständer für Wandzeitungen, Stifte, Tageslichtprojektor, Notizblöcke, Stifte, Namensschilder Tischvorlagen kopieren und verteilen Anwesenheitsliste anfertigen Teilnehmerliste anfertigen und kopieren Präsenzbibliothek aufbauen Räume herrichten Sitzordnung herstellen, Wegweiser im Gebäude aufhängen, In den Pausen für Getränke und kleinen Imbiss sorgen
Moderation	Tagesordnung entwerfen Regiebuch erarbeiten Referenten einladen und mit ihnen Thema, Präsentation und Zeitvorgaben durchsprechen Präsenzbibliothek zusammenstellen Vorlage Gesprächsregeln entwickeln Vorlage Entscheidungsmodi entwickeln Vorlage Konsensuskonferenz Vorlage zum Thema Protokollanten vorbereiten Arbeitsbogen für die Kleingruppenarbeit vorbereiten

Tabelle 8: Aufgabenübersicht

5.1 Moderationsvorbereitung

Da über die gesamte Bürgerbeteiligung immer in zwei Tagen en block gearbeitet wird, empfiehlt es sich, dafür ein Moderationsteam und zwei Protokollanten vorzusehen. Da die Moderation der Veranstaltung zu einem großen Teil aus der Zusammenführung von verschiedenen Akteuren beispielsweise aus der Verwaltung, der Politik, der Interessengruppen und der Bürgergruppe und weiteren interessierten Bürgern besteht, ist es sinnvoll, wenn die Personen, welche die Veranstaltungen organisieren, auch moderieren.
Je mehr im Vorfeld der Veranstaltung abgesprochen ist, umso freier kann sich das Moderationsteam auf die Dinge konzentrieren, die sich spontan ergeben.

Aufgaben

- 1. Erarbeitung eines Regiebuches
- 2. Arbeitsbogen für Kleingruppen entwerfen

- 3. Referenten betreuen
- 4. Assistenten und Protokollanten einführen

1. Erarbeitung eines Regiebuches

Im Vorfeld jeder Veranstaltung sollte ein Regiebuch erarbeitet werden. Das Regiebuch gibt dem gesamten Team einen Überblick über die Veranstaltung und hilft allen, sich schnell zurechtzufinden. Aus dem Regiebuch sollte die Tagesordnung abgeleitet werden. Das Regiebuch bekommt das Team, also Moderatoren, Protokollanten, Referenten, Assistenten. Die Tagesordnung erhalten die Teilnehmer, die Presse und andere interessierte Personen.
Inhalte des Regiebuches:

- *Arbeitsformen* wie Diskussionen im Plenum, Kleingruppenarbeit, Referat, Pausen etc.
- *Inhalte* wie Begrüßung, Aufgabenstellung der Konsensuskonferenz, Kleingruppenergebnisse zusammentragen etc.
- *Zuständigkeiten* zum Beispiel Moderator, Referent, Kleingruppe, Plenum
- *Benötigtes Material* wie Flipchart, Wandzeitungen, Aufgabenblätter
- Besondere Hinweise

Der Arbeitsplan für einen Tag sollte folgende Einheiten aufeinander abstimmen:

Bestandteile	Beschreibung	Dauer
Begrüßung	Eröffnung der Veranstaltung Anwesenheit klären Tagesordnung vorstellen Protokoll verabschieden An vorherige Arbeitsergebnisse anschließen	30 Minuten
Mehrere Arbeitseinheiten	Einführungsteil, Kleingruppenarbeit, Darstellung der Gruppenergebnisse im Plenum und abschließende Diskussion Kleingruppen nach einem Zufallsprinzip besetzen und immer wieder neu mischen	Bei 4 Kleingruppen insgesamt circa 120 Minuten
Referat	Vortrag Anschließend Diskussion	20 Minuten 40 Minuten
Pausen	Kaffeepause Mittagessen	20 Minuten 60 Minuten
Sonstiges	Zusammenfassen der Ergebnisse und Ausblick auf die nächste Sitzung Anliegen der Teilnehmer	15 Minuten

Tabelle 9: Bestandteile des Regiebuches

2. Arbeitsbogen für Kleingruppen entwerfen

Kleingruppenarbeit ist besonders an den ersten Sitzungswochenenden wichtig. Die Teilnehmer können in nicht moderierten Sitzungsteilen beinahe auf informelle Weise aufeinander zugehen. Um das Arbeiten in der Kleingruppe trotzdem etwas zu strukturieren entwerfen die Moderatoren Arbeitsbögen für die Kleingruppen. Darauf steht:

- Aufgaben der Kleingruppen
- Zeitvorgaben
- Arbeitstechniken (Beispiel 1: Wählen Sie einen Gruppensprecher, der Ihre Ergebnisse anschließend im Plenum vorstellt. Beispiel 2: Schreiben Sie die drei wichtigsten Aussagen des Vortrags von Herrn Dr. X auf die bereitgelegten Kärtchen.)

3. Referenten betreuen

Am ersten Wochenende sollen möglichst wenig Referenten die Bürgergruppe besuchen. Wie im ersten Kapitel ausgeführt, ist der Auftrag des Gemeinderates an die Bürger in den meisten Fällen kontextgebunden. Der politisch motivierte Auftrag wird in Zusammenarbeit des Organisationsteams mit einem Sachverständigengremium präzisiert und diskursfähig gemacht. Die Bürgergruppe fängt mit ihrer Arbeit praktisch nie beim Nullpunkt an. Nur innerhalb der vorgegebenen Eingrenzung des Auftrages soll und kann die Bürgergruppe thematische Schwerpunkte setzen, Fragen formulieren und Sachverständige ihrer Wahl heranziehen. Die inhaltlichen Vorgaben sollten deshalb so plausibel und transparent dargestellt werden, dass die Bürgergruppe sie auch akzeptieren kann. Daneben sollten aber auch Gestaltungs- und Entscheidungsoptionen aufgezeigt werden, die in diesem Stadium bestehen. In Dänemark wird zudem noch eine Vorschlagsliste möglicher Fragestellungen und möglicher Sachverständiger erarbeitet. Die Teilnehmer sollen auf dieser Basis ein Gefühl für ihr Mandat entwickeln, sich in der Aufgabenstellung zurechtfinden, um dann ihre Gestaltungsmöglichkeiten auch ausschöpfen zu können.
Damit sich die Bürgergruppe schnell und sicher in ihren Aufgabenbereich einfinden kann, muss also viel Information vermittelt werden. Andererseits muss die Bürgergruppe diese Informationen aber auch verarbeiten können. In dänischen Konsensuskonferenzen wird deshalb ein unabhängiger Pädagoge oder Journalist mit der Aufgabe betraut, aus den vielen Informationen ein profundes und leicht verständliches Einführungsreferat zusammenzustellen und dieses der Bürgergruppe vorzustellen.

Ein anderer Weg wurde im Umweltdiskurs begangen: Am ersten Wochenende wurde die Bürgergruppe von verschiedenen Sachverständigen aus Verwaltung und Bürgerschaft an das Thema herangeführt. Dieser Weg war jedoch problematisch. Allein die Vielzahl von Referenten, von Vortragsstilen und von Intentionen hat zu einer Informationsüberflutung der Teilnehmer geführt. Die Diskussion der Referenten untereinander hat einen weiteren Teil dazu beigetragen. Als Einstieg in die Arbeit der Konsensuskonferenz kann das Vorgehen innerhalb des Ulmer Umweltdiskurses nicht weiterempfohlen werden.

4. Assistenten und Protokollanten einführen

Um auf die verschiedenen Arbeitsergebnisse jederzeit Zugriff zu haben und einzelne Aspekte nicht immer wieder erneut zu diskutieren, sollten Zwischenergebnisse visuell festgehalten werden.

- Wandzeitungen, Kurzprotokolle auf dem Flipchart, Meta-Plan-Tafeln und ähnliche Dokumentationstechniken bieten sich an. Die Assistenten werden vor der Veranstaltung darüber informiert, wann welche Dokumentation bereitgestellt und gebraucht werden.
- Protokolle der verschiedenen Sitzungen sind notwendig. Ein 30-seitiges Verlaufsprotokoll über zwei Konferenztage ist jedoch zu unübersichtlich. Ein reines Ergebnisprotokoll ist wenig ergiebig, da es den Weg zum Ergebnis nicht beinhaltet. Deshalb sollte eine Mischung zwischen einem Verlaufsprotokoll und einem Ergebnisprotokoll angestrebt werden, das zum einen die Erarbeitung der Zwischenergebnisse skizziert und zum anderen die Zwischenergebnisse zusammenfasst. Die Protokolle werden von der Bürgergruppe verabschiedet. Darüber müssen die Protokollanten im Vorfeld informiert werden.

5.2 Organisatorische Vorbereitungen

Um möglichst wenig Zeit auf logistische Probleme zu verwenden, sollten Tagungsmaterial, Verpflegung, Vorbereitung der Tagungsräume, Sitzordnung, Tischvorlagen, Namensschilder vorbereitet sein und nicht ad hoc organisiert werden müssen. Dabei spielt das Essen - wie so oft im Leben - eine wichtige Rolle. Wer mit hungrigem Magen diskutiert, wird leicht ungeduldig. Wer zuviel gegessen hat, ermüdet.

6. Hinweise zu den einzelnen Veranstaltungen

6.1 Vorbereitungswochenenden

1. Wochenende	Erläuterung der Aufgabenstellung, wie sie im Vorfeld ausgearbeitet wurde Modifikation oder Spezifizierung der Aufgabenstellung durch die Bürgergruppe Einführung in die wichtigsten Aspekte und Fragestellungen des Themas, sodass die Bürgergruppe am zweiten Wochenende in der Lage ist, selbst Fragen zu stellen. Kennen lernen der anderen Teilnehmer und Einstieg in den Prozess der Gruppenbildung Festlegen eines Entscheidungsmodus innerhalb der Gruppe Einigung auf gemeinsame Gesprächsregeln
2. Wochenende	Arbeitsschwerpunkte definieren, mehr als vier Arbeitsschwerpunkte sind nicht zu bewältigen. Sachfragen entwickeln und mögliche Sachverständige benennen. Für jeden Arbeitsschwerpunkt möglichst nicht mehr als 3 Sachverständige benennen. Die Fragen sollten so gestellt werden, dass argumentiert werden kann. Bewertungen nehmen die Bürger später vor. Nicht mehr als 3 Fragen pro Sachverständigen erarbeiten, da die Diskussion durch zu lange Vorträge erschwert wird.

Tabelle 10: Arbeitseinheiten der Vorbereitungswochenenden

Am ersten und zweiten Wochenende bereitet die Bürgergruppe die eigentliche Arbeit an der Empfehlung vor, deshalb bezeichnet man diese Sitzungen als Vorbereitungswochenenden.

Dauer Vier Tage

Aufgaben

- 1. Vorlage für Gesprächsregeln erarbeiten
- 2. Vorlage für Einigungsverfahren erarbeiten
- 3. Vorlage für das Arbeitsprogramm der Konsensuskonferenz erstellen

1. Vorlage für Gesprächsregeln erarbeiten

Die Vorlage für die Gesprächsregeln sollte folgende Inhalte abdecken:

- Rechte und Pflichten der Teilnehmer, wie zum Beispiel das Bemühen um Offenheit und Unvoreingenommenheit gegenüber neuen Argumenten oder der Verzicht auf die Moralisierung von Positionen

- Aufgaben der verschiedenen Diskurspartner (Bürgerinnen und Bürger, Sachverständige, Moderationsteam, Protokollanten)
- Auftrag an die Konsensuskonferenz
- Wer die Bürgerempfehlungen erhält
- Was die Gruppe während der Konferenz an die Öffentlichkeit geben will.
- Umgang mit der Presse

2. Vorlage für Einigungsverfahren erarbeiten

Prinzipiell kommen folgende Einigungsverfahren in Betracht:
- Absoluter Konsens in der Gruppe
- Tolerierter Konsens mit Enthaltungen
- Dreiviertel-Mehrheit
- Zweidrittel-Mehrheit
- Einfache Mehrheit

1. Vorbereitungswochenende	Thematische Schwerpunkte setzen, welche die Bürgergruppe weiterverfolgen möchte
2. Vorbereitungswochenende	Fragen zu den Schwerpunkten entwickeln Sachkundige Adressaten für die Fragen bestimmen
3. Wochenende	Sachkundige Antworten hören und bewerten Einigung auf einen ersten Entwurf der Bürgerempfehlungen erzielen
4. Wochenende	Kritische Anmerkungen zum Entwurf der Bürgerempfehlungen einholen und beurteilen Einigung auf die endgültige Bürgerempfehlung erzielen.

Tabelle 11: Vorlage für das Arbeitsprogramm

3. Öffentlichkeitsarbeit

Das erste Vorbereitungswochenende eignet sich für einen Pressetermin. Die Öffentlichkeit will wissen, dass die Bürgerbeteiligung angelaufen ist. Sie hat Interesse daran mitzubekommen, was die Bürger nach dem ersten Wochenende für einen Eindruck mit nach Hause nehmen. Besonders attraktiv ist es für die Presse, wenn zum Beispiel der Oberbürgermeister der Bürgergruppe zum politischen Mandat Rede und Antwort stehen möchte.
Doch Vorsicht: Die Teilnehmer haben noch keine Gruppenidentität gebildet und sind mit dem Thema nur bedingt vertraut. Deshalb sollte die Sitzung weitestgehend in Klausursitzung stattfinden. Der zeitlich befristete Besuch eines Photographen stört aber nicht.

Im Umweltdiskurs haben wir eine Liste der Personen an die Presse gegeben, die sich prinzipiell für die Pressearbeit im Vorfeld schon bereit erklärt hatten. Sie wurden außerhalb der Konsensuskonferenz interviewt.

6.2 Öffentliches Gespräch 1

Das öffentliche Gespräch braucht eine Reihe von Vorbereitungen durch die Moderatoren. Sachverständige müssen vorbereitet werden.

Sachverständige gewinnen	Mögliche Sachverständige für das öffentliche Gespräch können aus der Gruppe der Sachverständigen kommen, die im Vorfeld der Konferenz schon gemeinsam die Aufgabenstellung konkretisiert hat und ein Informationskonzept erstellt hat. Diese Personen sind an der Konsensuskonferenz erfahrungsgemäß so stark interessiert, dass sie sich schon vorab den Termin freigehalten haben. Sie sollten die Fragen der Bürger gut vier Wochen vor dem Gespräch erhalten. Sie brauchen Zeit zur Beantwortung der Fragen. Damit aber auch neue Informationen gehört werden können, ist es empfehlenswert auch Sachverständige einzuladen, die außerhalb der Gemeinde agieren. Da diese Personen kein eigenes Interesse am Verhandlungsgegenstand haben, wird ihnen besonders aufmerksam zugehört.
Interessierte Bürger einladen	Interessierte Bürger, die nicht in der Bürgergruppe mitarbeiten können, sind zum öffentlichen Gespräch eingeladen. Sie müssen die Möglichkeit bekommen, die bisherigen Arbeitsschritte nachzuvollziehen und Fragen und Anmerkungen zu machen Außerdem werden sie dazu aufgerufen, sich an der gesamten Diskussion zu beteiligen.
Interessengruppen einladen	Wenn es Interessengruppen gibt, welche die Arbeitsschwerpunkte maßgeblich bearbeiten, dann sollten sie ihre Anliegen in diesen Zusammenhängen einbringen können.
Bürgermeister einladen	Der Bürgermeister stellt die Verbindung zwischen Politik und Verwaltung dar. In dieser Funktion soll er die Wirksamkeit der Empfehlungen in beiden Bereichen sicherstellen. Um das von vorneherein allen Beteiligten zu zeigen, sollte er die Veranstaltung eröffnen und ihren Stellenwert sicherstellen.
Pressegespräch vorbereiten	Die Presse möchte schnell Informationen. Da sie ihre Leser über den Sinn und Verlauf der Veranstaltung informieren soll, ist ein Pressegespräch zu Beginn der Veranstaltung sinnvoll.
Gesprächsverlauf formal festlegen	Das Gespräch zwischen den verschiedenen Gruppen sollte einer formalen Struktur unterliegen: Ein Teilnehmer der Bürgergruppe führt in den Themenschwerpunkt ein und stellt die Fragen an die Sachverständigen. Die Sachverständigen beantworten die Fragen. Die Bürgergruppe fragt direkt zurück. Ergänzungen und Kommentare zu den Antworten aus der Gruppe der weiteren Teilnehmer.

Tabelle 12: Vorbereitung des öffentlichen Gespräches

Arbeitseinheiten

1. Eröffnung der Konsensuskonferenz im öffentlichen Rahmen
2. Aufgabenstellung der Konsensuskonferenz öffentlich erläutern
3. Inhalt und Zweck der Gesprächsregeln vorstellen
4. Vorstellen der Zwischenergebnisse der Bürgergruppe
5. Diskussion anhand der Fragen der Bürgergruppe zwischen der Bürgergruppe, den Sachverständigen und interessierten Bürgern
6. Verschiedene Informationen zu bestimmten Fragestellungen erhalten
7. Stimmungsbilder zu einzelnen Aspekten kennen lernen

Dauer

Abhängig vom Umfang der Fragen zwischen 8 und 4 Stunden

Im Umweltdiskurs wie auch im Sozialdiskurs wurden die öffentlichen Gespräche gut aufgenommen. Durch die Fragen der Bürgergruppe inhaltlich festgelegt, haben Interessengruppen, Verwaltung und erstmals auch nicht organisierte Bürger miteinander das Gespräch aufgenommen. Die ungewohnte Konstellation der Gesprächsteilnehmer und die neutrale Moderation konnten nach Meinung verschiedener Teilnehmer dazu beitragen, dass sich für alle Beteiligten neue Inhalte und neue Kooperationen eröffneten.

6.3 Klausursitzung 1

Arbeitseinheiten

- Bewertung des öffentlichen Gesprächs
- Bewertung der Leitlinien oder Neuformulierung von Leitlinien in den einzelnen Themenschwerpunkten
- Formulierung von Empfehlungen in den einzelnen Themenschwerpunkten

Dauer

Ein Tag (sechs Stunden)

Aufgaben

- Kleingruppenarbeit
- Konsensfindung
- Aufbau einer möglichen Bürgerempfehlung vorbereiten
- Aufgabenplanung

1. Kleingruppenarbeit

Nachdem im Plenum die Ergebnisse und Schlussfolgerungen aus dem öffentlichen Gespräch gezogen wurden, sollten Kleingruppen Vorlagen zur Bewertung vorliegender Leitlinien oder zur Formulierung von möglichen Leitlinien erarbeiten. Ebenso sollten weitere Empfehlungen erarbeitet werden.
Nach drei Arbeitswochenenden kennen sich die Teilnehmer. Gegenseitiges Kennen lernen durch die beliebige Mischung der Kleingruppen ist nicht mehr notwendig. Um zu besseren Arbeitsergebnissen zu gelangen, können nun Neigungsgruppen gebildet werden. Die Gruppen sollten jedoch möglichst gleich groß sein.

2. Konsensfindung

Die Ergebnisse der Kleingruppen sollten im Plenum vorgestellt und diskutiert werden. Dabei sollte sich abzeichnen, in welchen Aussagen Konsens und wo Dissens besteht. Außerdem sollte auch schon auf die Formulierung der Empfehlungen geachtet werden. Hier ist ein übersichtlicher Mitschrieb auf dem Flipchart besonders wertvoll. Diese Arbeitsergebnisse bilden den Inhalt für den Entwurf der Bürgerempfehlung. Einzelne Empfehlungen, die von der Gruppe insgesamt nicht getragen werden, können als persönliche Empfehlung einzelner Teilnehmer in den Anhang der Bürgerempfehlungen aufgenommen werden.

3. Aufbau einer möglichen Bürgerempfehlung vorbereiten

1. Vorwort
2. Zusammenfassung
3. Inhaltsverzeichnis
4. Zur Arbeitsweise der Konsensuskonferenz
5. Grundsätzliche Empfehlungen
6. Empfehlungen zum Themenschwerpunkt 1
7. Empfehlungen zum Themenschwerpunkt 2
8. Empfehlungen zum Themenschwerpunkt 3
9. Persönliche Empfehlungen einzelner Teilnehmer
10. Anhang mit Tagesordnungen und Übersicht über die beteiligten Akteure

4. Aufgabenplanung vornehmen

Klausursitzung	Wer schreibt ein Vorwort? Wer schreibt Empfehlungsteile?
Bis zur 2. Woche nach der Klausursitzung	Protokoll der Klausursitzung verschicken
Bis zur 4. Woche nach der Klausursitzung	Bürger schreiben Texte
Bis zur 5. Woche nach der Klausursitzung	Moderationsteam stellt einen ersten Entwurf der Bürgerempfehlung zusammen und verschickt diesen an die Bürgergruppe mit dem Vermerk „vertraulich“
Bis zur 7. Woche nach der Klausursitzung	Bürger kommentieren den Entwurf und senden ihre Kommentare zurück an das Moderationsteam, das die Kommentare einfügt.
Bis zur 8. Woche nach der Klausursitzung	Überarbeiteter Entwurf geht als Vorlage für die zweite Klausursitzung an die Bürgergruppe zurück.

Tabelle 13: Aufgabenplanung für den Entwurf der Bürgerempfehlung

6.4 Klausursitzung 2

Arbeitseinheiten

- Komplette Überarbeitung der Bürgerempfehlungen im Plenum.
- Empfehlungsteile bestimmen, die im öffentlichen Gespräch diskutiert werden sollen
- Restliche Fragen an Sachverständige sammeln
- Teilnehmer delegieren, die im öffentlichen Gespräch die Empfehlungsteile vorstellen
- Öffentliches Gespräch 2 vorbereiten mit Wandzeitungen

Dauer

4 Stunden, zum Beispiel an einem Freitagabend

Aufgaben

- Teilnehmern helfen, ihre Empfehlungen ansprechend und deutlich vorzutragen
- Hilfe bei der Zusammenstellung von Kurzstatements
- Hilfe bei der Erarbeitung von Wandzeitungen oder von Folien für Tages-lichtprojektoren

6.5 Öffentliches Gespräch 2

Arbeitseinheiten

- Darstellung der einzelnen Empfehlungsteile
- Diskussion der Empfehlungsteile mit folgenden Schwerpunkten
- Ist die Eingrenzung auf drei Themenfelder nachzuvollziehen?
- Sind die Empfehlungen sachlich richtig?
- Sind sie nachvollziehbar?
- Fehlen wesentliche Aspekte?
- Welche Argumente können den Empfehlungen entgegengehalten werden?
- Welche Schlussfolgerungen ergeben sich aus der Diskussion?

Dauer

3 Stunden

Aufgaben

Damit sich alle Gesprächsteilnehmer vorbereiten können, sollte eine grobe Skizze der Empfehlungen als Gesprächsvorlage etwa eine Woche vor dem Termin verschickt werden. Es sollte auf folgendes aufmerksam gemacht werden,

- Überarbeitung der Empfehlung vor dem öffentlichen Gespräch
- Nochmalige Überarbeitung und Festlegung im Anschluss an das öffentliche Gespräch
- Verantwortung trägt allein die Bürgergruppe.

6.6 Klausursitzung 3

Arbeitsinhalte

- Überarbeitung der Bürgerempfehlung
- Verabschiedung der Bürgerempfehlung durch die Bürgergruppe
- Wahl eines oder zweier Gruppensprecher für Darstellungen der Ergebnisse in der Öffentlichkeit

Dauer

4 Stunden

Aufgaben

- In der Sitzung sollte weitgehend am Flipchart protokolliert werden, so dass jeder Teilnehmer weiß, welche Zwischenergebnisse vorliegen und welche Punkte gerade behandelt werden. Da die Niederschrift der Bürgerempfehlung bevorsteht, sollte an dieser Sitzung nicht nur auf Argumentationsinhalte sondern auch auf die Formulierung geachtet werden.
- Der Moderator sollte Vorschläge für die Bestimmung von Gruppensprechern machen. Das verkürzt das Delegationsverfahren.

6.7 Redaktionelle Sitzung

Aufgabe	Ausführender
Fertigstellung des Manuskriptes der Bürgerempfehlung	Moderator
Versenden der Bürgerempfehlung an die Bürgergruppe	Organisator
Redaktionelle Überarbeitung und Prüfung	Teilnehmer im Vorfeld der Klausursitzung
Überarbeitung in der Gruppe	Bürgergruppe

Tabelle 14: Aufgaben der redaktionellen Sitzung

Im Umweltdiskurs und im Sozialdiskurs fand diese redaktionelle Sitzung nicht offiziell statt. Viele der Teilnehmer wollten nach den vier Wochenenden diese Arbeit in die Hände der Moderatoren legen. Dennoch kam der Wunsch aus der Mitte der Bürgergruppe, in Zukunft eine redaktionelle Abschlusssitzung vorzusehen.

6.8 Präsentation der Bürgerempfehlung

Die Bürgergruppe hat mit der Fertigstellung der Empfehlung ihre Arbeit getan. Die Konsensuskonferenz ist damit abgeschlossen. Die Übergabe der Empfehlungen an die Politik und die weitere interessierte Bürgerschaft steht jedoch noch bevor. Diese Veranstaltung wird meist von den Auftraggebern, zum Beispiel der Stadt organisiert. Die Teilnehmer der Bürgergruppe sollten darauf jedoch vorbereitet werden.

- Darstellung der Arbeitsweise der Bürgergruppe durch den Moderator
- Darstellung der Empfehlungen durch den Sprecher der Bürgergruppe
- Dank an alle Mitwirkenden durch den Sprecher der Bürgergruppe

Dauer

Je nach Kontext eine bis zwei Stunden

Aufgaben im Vorfeld

- Manuskript der Bürgerempfehlung fertig stellen
- Auflagenhöhe klären
- Deckblatt entwerfen
- Drucken
- Bürgerempfehlungen mitbringen
- Delegation eines Gruppensprechers
- Mit dem Gruppensprecher die Vorstellung der Ergebnisse vorbereiten

C Erläuterung wesentlicher Begriffe

1. Lokale Agenda 21

Die Frage, was unser heutiges Leben für die Zukunft nachhaltig macht, steht im Zentrum Lokaler Agenda 21-Prozesse. Hierbei kommt der Suche nach neuen Leitlinien für individuelles wie auch gesellschaftliches Handeln eine wichtige Aufgabe zu. Die Festlegung von Leitlinien ist jedoch nicht weiterführend, wenn nicht gleichzeitig geklärt ist

- welche Verbindlichkeit sie für konkrete kommunalpolitische Entscheidungen haben werden,
- in welcher Intensität die verschiedenen Abteilungen der Verwaltung die Leitlinien wahrnehmen und ihre Programme danach ausrichten,
- in welchem Ausmaß gesellschaftliche Gruppen die Leitlinien in ihrer Arbeit umsetzen,
- inwieweit Bürger die Leitlinien bei ihren Entscheidungen berücksichtigen und
- inwiefern die Leitlinien in unternehmerischen Entscheidungen Niederschlag finden.

Die Konferenz der Vereinten Nationen über Umwelt und Entwicklung hat sich in Rio de Janeiro 1992 auf ein Programm zur nachhaltigen Entwicklung geeinigt. In dem als Lokale Agenda 21 bezeichneten Programm gibt sie den Kommunen der Welt im Artikel 28 den Auftrag, die Zusammenarbeit von Bürgern, gesellschaftlichen Gruppen und Verbänden zu organisieren, um zu einer Lokalen Agenda zu gelangen.

„Jede Kommunalverwaltung soll in einen Dialog mit ihren Bürgern, örtlichen Organisationen und der Privatwirtschaft eintreten und eine ‚kommunale Agenda 21' beschließen. Durch Konsultation und Herstellung eines Konsenses würden die Kommunen von ihren Bürgern und von örtlichen Organisationen, von Bürger-, Gemeinde-, Wirtschafts- und Gewerbeorganisationen lernen und für die Formulierung der am besten geeigneten Strategien die erforderlichen Informationen erlangen. Durch den Konsultationsprozess würde das Bewusstsein der einzelnen Haushalte für Fragen der nachhaltigen Entwicklung geschärft. Außerdem würden kommunalpolitische Programme, Leitlinien, Gesetze und sonstige Vorschriften zur Verwirklichung der Ziele der Lokalen Agenda 21 auf der Grundlage der verabschiedeten kommunalen Programme bewertet und modifiziert."

Agenda 21, Kapitel 28.3

Wenn Politik, Verwaltung, Ökonomie, gesellschaftliche Gruppen und Bürgerschaft einen Interessenausgleich erzielen können, dann sollte eine Weichenstellung für die Zukunft auch die Chance einer nachhaltigen Wirksamkeit beinhalten, so die Botschaft aus Rio.

2. Konsensuskonferenz

Um die Konsensuskonferenz als Instrument der Bürgerbeteiligung im Rahmen von LA Prozessen zu verstehen, soll zunächst der Blick auf das Modell der Konsensuskonferenz gerichtet werden, so wie es in Dänemark entwickelt wurde. Welche Strukturänderungen durch den Kontext „Lokale Agenda“ notwendig sind, wird anschließend erläutert.

2.1 Konsensuskonferenz, ein Instrument der Technikfolgenabschätzung

Das Instrument der Konsensuskonferenz wurde in Dänemark entwickelt, um die demokratische Debatte in technischen Belangen wiederzubeleben. Es wurde beispielsweise im Rahmen der Nutzenabschätzung der Bio- und Gentechnologie oder der Bewertung von Chancen und Risiken der Telearbeit angewandt.
Technikfolgenabschätzung in Dänemark wie in anderen europäischen Staaten war lange Zeit bestimmt durch einen Argumentationsaustausch von Experten und Interessengruppen. Dieser Diskurs sollte den Politikern den wissenschaftlichen Sachstand präsentieren und gleichzeitig gesellschaftlich bedeutsame Konsequenzen neuer Technologien offen legen. Ein Beispiel für diese Form der Technikfolgenabschätzung stellen die Enquete-Kommissionen des Deutschen Bundestages dar.
Mit der Durchführung einer Konsensuskonferenz soll im Verlauf der Technikfolgenabschätzung eine weitere gesellschaftliche Gruppe Stimme und Gehör erhalten, nämlich betroffene Laien. Der Beteiligung der Laien liegt die Annahme zugrunde, dass spezifisches Laienwissen die Technikfolgenabschätzung insgesamt bereichert. Während Experten aus Wissenschaft und aus bürgerschaftlichen Einrichtungen sich mit organisations- und interessengebundenen Argumenten auseinandersetzen, lassen Laien ihren alltäglichen Erfahrungsschatz und ihr anekdotisches Wissen einfließen. Die Laien könnten frei von Organisationsinteressen fragen, beurteilen und schlussfolgern. Den Laien eine Stimme zu geben, bedeutet für den dänischen Technologierat - den „Erfinder“ der Konsensuskonferenz - den Prozess der Technikfolgenabschätzung von organisationsgebundenen, ökonomischen und anderen Interessen ein Stück weit zu läutern und unterschiedliche Sichtweisen, Missverständnisse und Konflikte zwischen Laien und Experten zu klären.
Herzstück der Konsensuskonferenz ist der Dialog zwischen einer Laiengruppe von Bürgern und einer Gruppe von Experten, welche die Laiengruppe zusammenstellt. Dieser Dialog wird mit drei wesentlichen Erwartungen verbunden:

- Durch die Konfrontation von Laienfragen und Expertenwissen soll in beiden Gruppen Konsensdruck entstehen. Bürger finden zu gemeinsamen Fragen und

Anliegen. Experten finden zu gemeinsamen Bewertungen. Dieser Integrationseffekt in der Expertengruppe und in der Laiengruppe nimmt in der Konzeption der dänischen Technikfolgenabschätzung einen hohen Stellenwert ein.

- Laien und Experten sollen in der Konsensuskonferenz gemeinsame und kontroverse Technikfolgenbewertungen herausarbeiten. Die Laiengruppe ermisst die Bedeutung von Übereinstimmungen und voneinander abweichenden Meinungen für den weiteren Prozess der TA. Die Expertengruppe kommentiert diese Schlussfolgerungen. Um die Herleitung von Übereinstimmungen und Kontroversen nachzuvollziehen, wird der Laien-Experten-Dialog samt seinen Schlussfolgerungen in einem Endbericht niedergeschrieben. Der Endbericht wird an eine breite interessierte Öffentlichkeit adressiert.
- Durch die Konsensuskonferenz soll die Technikfolgenabschätzung zu einem Bestandteil der öffentlichen Auseinandersetzung um neue Technologien werden. Die Diskussion zwischen der Laiengruppe und der Expertengruppe im Rahmen der Konsensuskonferenz soll weitere Diskussionen zwischen Laien und Experten auf allen Ebenen (lokalen, regionalen und überregionalen Ebenen, politischen und bürgerschaftlichen Ebenen) anregen. Der dänische Technologierat bietet im Anschluss an Konsensuskonferenzen explizit seine Hilfe und Vermittlung dafür an.

Diese Form der Partizipation von Laien an der Technikfolgenabschätzung wurde in vielen Ländern in Europa mit Interesse wahrgenommen. Konsensuskonferenzen als Element der Technikfolgenabschätzung wurden nicht nur in Dänemark durchgeführt sondern beispielsweise auch in England, den Niederlanden und der Schweiz.

Bereitstellung der Infrastruktur	Zusammenstellung eines Organisationsteams Festlegung von Ort und Zeit der Durchführung Suche und Einarbeitung eines Moderators
Einladung der Bürger	Interessierte Bürger werden über die öffentlichen Medien angesprochen und eingeladen. Das Organisationsteam stellt aus allen eingegangenen Bewerbungen eine Gruppe von 20 Bürgern zusammen.
Zusammenstellung eines Expertengremiums	Experten werden im Vorfeld der Konsensuskonferenz vom Organisationsteam zu Workshops eingeladen, an denen ein Informationskonzept für die Konsensuskonferenz erarbeitet wird. Dies beinhaltet die Zusammenstellung von Tischvorlagen und einer Präsenzbibliothek

Tabelle 15: Vorbereitungen der Konsensuskonferenz

Ablauf der Konsensuskonferenz

Im Modell ist vorgesehen, dass sich die Laien vor der eigentlichen Konferenz gemeinsam in die Thematik einfinden, thematische Schwerpunkte herausarbeiten und Fragen an die Sachverständigen formulieren. Um diesen Aufgaben gerecht zu werden,

braucht die Laiengruppe Unterstützung durch die Moderatoren und andere Experten. Folgende Arbeitsschritte werden vorgeschlagen:
Eine Gruppe von 15 - 20 Bürgern bereitet sich über zwei Wochenenden auf die Konsensuskonferenz vor.

- Die Teilnehmer machen sich miteinander bekannt.
- Sie werden durch kurze Referate ins Thema eingeführt.
- Die Laiengruppe setzt in eigener Verantwortung inhaltliche Arbeitsschwerpunkte.
- Die Laiengruppe erarbeitet einen Katalog von Fragen, die ihr wichtig sind. Dabei erhält sie jedoch Unterstützung durch das Organisationsteam, das im Vorfeld schon einen Fragenkatalog erstellt hat.

Die Laiengruppe benennt Experten, an die sie die Fragen adressiert. Eine Gruppe von 15 - 20 Bürgern bereitet sich über zwei Wochenenden auf die Konsensuskonferenz vor.
Die eigentliche Konsensuskonferenz dauert drei Tage und hat folgendes Programm:

Erster Tag: Expertenanhörung

Am ersten Tag beantwortet die Expertengruppe die Fragen, welche die Laiengruppe im Vorfeld gestellt hat. Die Anhörung der Experten ist öffentlich.

Zweiter Tag: Dialog und Empfehlungen erarbeiten

Am Morgen des zweiten Tages können Personen aus der Laiengruppe und andere interessierte Personen aus dem Plenum zusätzliche Fragen an die Experten stellen.
Der Rest des Tages gehört der Laiengruppe. Sie zieht in Klausur ihre Schlussfolgerungen aus dem Dialog. Oft arbeiten die Laien bis tief in die Nacht am Endbericht.

Dritter Tag: Präsentation und Kommunikation

Am Morgen legt die Laiengruppe die Schlussfolgerungen der Expertengruppe vor. Die Experten haben die Möglichkeit, Missverständnisse zu korrigieren und auf faktische Fehler hinzuweisen. Sie können jedoch keinen Einfluss auf die Werthaltung der Laiengruppe nehmen.
Die Laiengruppe tritt dann in ein vielseitiges Gespräch mit Politikern, Verwaltung, bürgerschaftlichen Einrichtungen ein. Sie erklärt und begründet ihre Ergebnisse.
Mit diesem Arbeitsprogramm konnte die Technikfolgenabschätzung nach Meinung von Beobachtern beste Erfolge erzielen. Der Erkenntniszugewinn lag vor allem in den neuen Argumenten, die aus dem Dialog zwischen Laien und Experten hervorgingen. Dementsprechend bestehen die Schlussberichte aus der Rekonstruktion dieses Dialoges.

2.2 Erfahrungen im Ulmer Umweltdiskurs

Das Modell der Konsensuskonferenz ist an zwei Kontexte gebunden:

- an die dänischen Vorstellungen einer Diskussions- und Entscheidungskultur.
- an den Prozess der Technikfolgenabschätzung

Um das Instrument für eine Bürgerbeteiligung im Rahmen des Umweltdiskurses in Ulm nutzbar zu machen, haben sich die folgenden strukturellen Änderungen bewährt:

1. Zielsetzung

In Deutschland ist das Interesse unvoreingenommener Bürger an der Technikfolgenabschätzung bei weitem nicht so intensiv wie in Dänemark. Dementsprechend gering ist auch die Teilnahmebereitschaft an Bürgerbeteiligungen mit weniger als fünf Prozent, die auf grundsätzliche Fragen der Technikfolgenabschätzung eingehen. Die Undurchsichtigkeit des gesamten TA-Prozesses stellt einen der möglichen Gründe dar. Welchen Stellenwert hat der Schlussbericht einer Bürgergruppe im gesamten TA-Prozess? Wie werden die Ergebnisse im politischen Bereich wahrgenommen? Fliessen sie in gesellschaftlich bindende Entscheidungen überhaupt ein? Hat der Schlussbericht einer Bürgergruppe Konsequenzen auf den eigenen Alltag?
Wenn es gelingt, innerhalb eines Lokalen Agenda 21-Prozesses den Bezug zwischen dem Thema und der Betroffenheit von Bürgern aufzuzeigen und gleichzeitig die Einbindung der Ergebnisse in den politischen Entscheidungsprozess sicherzustellen und transparent zu machen, dann sollte die Rücklaufquote auf die Einladungen über fünf Prozent liegen. Im Sozialdiskurs wie auch im Umweltdiskurs in Ulm konnte ein Rücklauf von zehn Prozent erreicht werden.
Bürger beteiligen sich gerne, wenn sie von Gemeinderäten und Bürgermeistern um Hilfe bei der Entscheidungsfindung gebeten werden. Im Kontrast zur wahrgenommenen Anonymität undurchsichtiger Entscheidungsnetze sehen sich Bürger von ihren Gemeinderäten dann zu einer gemeinsamen Gestaltung ihrer eigenen Zukunft aufgerufen. Dementsprechend erarbeiten sie auch keinen Schlussbericht im Rahmen eines Programms zur Technikfolgenabschätzung sondern Empfehlungen an ihren Gemeinderat.
Mit dieser Anpassung an die Strukturen des Lokalen Agenda 21-Prozesses kann der Dialog zwischen Sachverständigen aus Verwaltung und bürgerschaftlichen Organisationen einerseits und einer Gruppe nichtorganisierter Bürger andererseits zu einer Verbesserung der Entscheidungsvorlagen beitragen.

2. Einladungsverfahren

Nach dem dänischen Modell werden die Teilnehmer über Annoncen in den Tageszeitungen angesprochen und eingeladen. Diese Form der Einladung wurde in Ulm

kritisch wahrgenommen. Man vermutete, dass nur diejenigen sich mit der Anzeige angesprochen fühlen würden, die ohnehin immer schon an den formalen und informellen Gesprächskreisen zu den definierten Themenstellungen teilnehmen. Mit der Bürgerbeteiligung sollen jedoch gerade die Bürger erreicht werden, die bisher nicht gehört worden sind. Deshalb wählten wir ein Einladungsverfahren, das bisher zur Besetzung von Planungszellen und Bürgerforen verwendet wurde. Um jedem Bürger die gleiche Teilnahmechance zu geben, wurden 2000 Personen zufällig aus der Einwohnerstatistik ausgewählt und angeschrieben. Wir konnten einen Rücklauf von 18 Prozent der angeschriebenen Personen entgegennehmen. Rund 10 Prozent der angeschrieben Personen wollten an der Konferenz teilnehmen.. Außerdem eröffneten wir aber jedem interessierten Bürger die Möglichkeit zur Teilnahme über einen öffentlichen Aufruf. Dieser Aufruf hat in Ulm jedoch wenig Resonanz gefunden. 12 Personen wollten aufgrund des öffentlichen Aufrufes teilnehmen.

3. Dauer der Konsensuskonferenz

Nach unseren Erfahrungen brauchen Bürger Zeit, um die Tragfähigkeit ihrer Empfehlungen zu prüfen. Dies geschieht nicht allein in der Konsensuskonferenz, sondern auch in Gesprächen mit Freunden, Nachbarn und Verwandten. Wir haben deshalb den öffentlichen Teil der Konsensuskonferenz in zwei Blöcke geteilt und mehrere Wochen Pause dazwischen gelegt. So fanden die öffentliche Anhörung der Sachverständigen und die erste Formulierung der Empfehlungen an einem Wochenende statt. Dann folgte eine lange Pause, die die Teilnehmer nutzten,

- um Empfehlungspassagen auszuformulieren
- um den gesamten Text zu überarbeiten
- um sich unabhängig von der Bürgergruppe persönlich ein Urteil über die Empfehlungen zu machen.

Nach dieser Pause folgte ein weiteres Konferenzwochenende,

- an dem die Empfehlungen überarbeitet wurden,
- die vorläufigen Ergebnisse öffentlich diskutiert wurden
- und dann von der Bürgergruppe in Klausursitzung nochmals überarbeitet und endgültig festgelegt wurden.

4. Präsentation der Empfehlungen

Wir haben die endgültigen Empfehlungen der Bürgergruppe nicht im Rahmen der Konsensuskonferenz präsentiert. Dies hatte zwei Gründe:

- Die Konsensuskonferenz bindet die Personen ein, die als Experten an den Entscheidungsvorlagen arbeiten. Es erwies sich als notwendig, zwischen der Arbeitsebene und der politischen Ebene zu unterscheiden. Um die politische Ebene anzusprechen, mussten wir einen gesonderten Termin für die Präsentation und

Übergabe der Bürgerempfehlungen an den Oberbürgermeister und die Gemeinderäte finden.

- Durch einen weiteren Termin erhielten wir die Zeit, um die Empfehlungen zu drucken und in einer ansprechenden Form zu übergeben.

Diese vier strukturellen Anpassungen haben sich in Ulm als Einstieg in den Lokalen Agenda 21-Prozess bewährt.

3. Verfahrensgerechtigkeit

Wenn gesellschaftlich bindende Entscheidungen getroffen werden sollen, so sollte das Entscheidungsverfahren gesellschaftlich anerkannt sein. Wenn das Verfahren in sich widerspruchsfrei und nachvollziehbar wahrgenommen wird, dann werden die Verfahrensqualitäten auch auf das Produkt des Verfahrens übertragen. Dieser These zufolge gibt die Struktur des Lokalen Agenda 21-Prozesses die gesellschaftliche Wertigkeit der Lokalen Agenda tendenziell vor.

Dass legitime Verfahren legitime Entscheidungen hervorbringen, wird in der sozialwissenschaftlichen Forschung nicht bestritten. Doch unter welchen Bedingungen wird einem Verfahren Verfahrensgerechtigkeit bescheinigt? Man unterscheidet zwischen einer Bewertung durch die Beteiligten selbst - das ist die interne Legitimation des Verfahrens - und einer Bewertung des Verfahrens von Außenstehenden - das ist die externe Legitimation des Verfahrens. Die Erforschung von Kriterien für Verfahrensgerechtigkeit bezieht sich bisher schwerpunktmäßig auf den Bereich legaler Entscheidungs- und Überprüfungsverfahren. Erst seit kurzem werden auch informelle Verfahren untersucht, die gesellschaftliche Verbindlichkeiten produzieren sollen.

Kriterien zur Bewertung der Verfahrensgerechtigkeit bei Partizipationsverfahren sind systematisch im Modell des kooperativen Diskurses entwickelt worden. Diesem Modell liegen vier Kriterien zugrunde, die bei der Bewältigung der Startprobleme von Lokalen Agenda 21-Prozessen helfen können:

1. Fairness

Die Fairness eines Diskursverfahrens kann aus zwei verschiedenen Perspektiven bewertet werden:

- Ein Verfahren wird dann als fair wahrgenommen, wenn alle Betroffenen gleiche Beteiligungschancen erhalten haben. Wenn der Eindruck der Exklusivität entsteht und durch die Problemlage nicht zu rechtfertigen ist, dann ist die externe Verfahrensgerechtigkeit gefährdet.
- Ebenso gehört es zu einem fairen Verfahren, dass die Diskurspartner den Eindruck mitnehmen, dass jeder Teilnehmer gleiche Rechte und Pflichten bei der Aus-

handlung der Ergebnisse hatte. Diese interne Fairness kann unterstützt werden durch vier Vereinbarungen der Diskurspartner:

- Gesprächsregeln
- Arbeitsinhalte
- Arbeitsweisen
- Einigungsverfahren.

2. Kompetenz

Ein zweites wichtiges Kriterium für die gesellschaftliche Legitimation diskursiv ausgehandelter Ergebnisse ist die Kompetenz der Argumentationsführung. Auch hier sind zwei Perspektiven zu unterscheiden.
Die Kompetenz wird intern durch die Diskurspartner ermessen. „Haben wir genügend Informationen erhalten und konnten wir unsere Argumente ausreichend entwickeln und diskutieren, um den Sachverhalt richtig zu beurteilen?“ Es wird sich aber auch eine externe Bewertung der Kompetenz entwickeln. „Haben die Diskursteilnehmer ausgewogene Informationen erhalten, um eine Entscheidung zu treffen, die dem Sachverhalt angemessen ist?“
Wichtig ist, dass die Gruppe ausgewogen und zuverlässig informiert wird. Ein profundes und neutrales Informationskonzept ist eine unabdingbare Voraussetzung von Diskursen.
Die Diskurspartner sollten jedoch auch die Möglichkeit haben, ihr eigenes Wissen, ihre Anliegen und ihre Erfahrungen einzubringen. Die Moderation sollte sicherstellen, dass:

- die Diskurspartner verschiedene Perspektiven präsentieren können
- die verschiedenen Perspektiven hinterfragt und eventuell auch zurückgewiesen werden können
- ein Dialog - eine Zwei-Weg-Kommunikation - zwischen den Diskurspartnern entstehen kann
- sich im Gesprächsverlauf ein Verständnis für die verschiedenen Perspektiven einstellen kann·

3. Legitimation

Die Ernsthaftigkeit des Diskurses und das Engagement der Teilnehmer hängt entscheidend davon ab, ob der Diskurs gesellschaftlich erwünscht ist. Wenn Sinn und Zweck des Diskurses nicht eindeutig wahrzunehmen sind, dann wird es schwer sein, engagierte Diskurspartner zu finden. Wenn aber eine klare gesellschaftliche Notwendigkeit für den Diskurs und wenn möglich sogar eine a priori Festlegung des weiteren Umgangs mit den Diskursergebnissen vorliegt, dann besteht eine hohe Teilnahmebereitschaft der Diskurspartner.

Für den Lokalen Agenda 21-Prozess wäre von Fall zu Fall zu prüfen, ob der Gemeinderat die Diskursergebnisse von vorneherein als relevante Vorlagen für bevorstehende Entscheidungen betrachten will.

4. Effizienz

Diskurspartner engagieren sich gerne und die Akteure im gesellschaftlichen Kontext zum Beispiel Presse, Politik oder die Bürgerschaft sehen den Diskurs in einem positiven Licht, wenn Kosten und Aufwand in einem positiven Verhältnis zum Nutzen stehen. Auch bei der Gewährleistung der Effizienz sollten Kriterien der internen und externen Bewertung unterschieden werden:

- Der Zeitaufwand für die Erarbeitung eines Ergebnisses sollte aus Sicht der Diskurspartner angemessen sein. Um ergebnislose Diskussionen zu vermeiden, sollte auf die Einhaltung der Gesprächsregeln sowie die Nutzung entscheidungsanalytischer Instrumente geachtet werden.
- Die Diskurskosten - zum Beispiel Raummieten, Moderationskosten, Protokollkosten etc. können den Kosten gegenübergestellt werden, die bei einer unausgewogenen Entscheidung entstehen könnten. Dadurch bekommt die Wichtigkeit des Diskurses auch eine ökonomische Bewertung, die von Presse, Politik etc. vorgenommen wird.

4. Moderation der Konsensuskonferenz

Die Konsensuskonferenz erhält durch zwei grobe Weichenstellungen ihre Struktur: Durch die inhaltliche Festlegung auf bestimmte Problem- und Fragestellungen und zweitens durch die Art und Weise, in der Bürger, Sachverständige und Politiker zusammenarbeiten. Die Moderation soll gewährleisten, dass Kriterien der internen Verfahrensgerechtigkeit den Argumentationsprozess und die Erarbeitung der Empfehlungen leiten. Eine interne Verfahrensgerechtigkeit ist gegeben, wenn die Teilnehmer den Diskurs als fairen, kompetenten und effizient geführten Argumentationsverlauf erleben.

4.1 Interne Fairness

Der Diskurs wird dann als fair erachtet, wenn die Teilnehmer der Bürgergruppe den Eindruck mitnehmen, dass sie gleiche Rechte und Pflichten bei der Aushandlung der

Ergebnisse hatten. Diese prozedurale Fairness kann unterstützt werden durch vier gemeinsame Vereinbarungen der Diskurspartner:

- Gesprächsregeln
- Arbeitsschwerpunkte
- Arbeitsweise
- Einigungsverfahren

4.2 Interne Kompetenz

Die intern wahrgenommene Kompetenz der Argumentationsführung hängt vom Ineinandergreifen des objektiv zugänglichen Sachverstandes und des subjektiv gebundenen Erfahrungswissens ab. Die Teilnehmer sollten die Möglichkeit haben, ihr eigenes Wissen, ihre Anliegen und ihre Erfahrungen einzubringen und mit dem Sachverständigenwissen zu verbinden.

1. Mehrwegkommunikation in der Bürgergruppe

Um eine Mehrwegkommunikation unter den Teilnehmern aufzubauen, muss der Raum dazu geeignet sein. Wenn die Bürgergruppe nicht mehr als 20 Personen umfasst, so kann sich eine intensive Diskussion in der Bürgergruppe entwickeln. Die ausgewogene Mischung von Einzelarbeit, Kleingruppenarbeit und Plenumsarbeit konnte ermöglichen, dass jede Person direkt mit jeder anderen Person in ein Gespräch kommen konnte. Dies hat im Ulmer Umweltdiskurs zu einer Arbeitsatmosphäre beigetragen, die von persönlicher Offenheit und von gegenseitigem Vertrauen geprägt war.

2. Vermittlung zwischen Sachverständigen und Bürgergruppe

Viele Referenten halten sich nicht an die vereinbarten Vortragszeiten oder engagieren sich in Diskussionen mit anderen Referenten. Das ist nicht Sinn der Konsensuskonferenz. Wenige Referenten sollen intensiv mit den Bürgern Argumente austauschen.
Die Sachverständigen müssen vorab in ihre Rolle im Rahmen der Konsensuskonferenz eingeführt werden. Den Sachverständigen aus Verwaltung, Bürgerschaft und Wissenschaft muss das Konzept der Konsensuskonferenz und die Aufgabe der Sachverständigen im Verfahren erläutert werden. In eingespielten Fachdiskussionen sind oft andere Fragen und Gesichtspunkte relevant als die, die in der Bürgergruppe entwickelt wurden. So treffen Fragen der Bürgergruppe nicht selten innerhalb der Sachverständigenwelt erst einmal auf Unverständnis. Das Moderationsteam muss den Sachverständigen den Kontext erklären und bei der Beantwortung der Fragen, wenn nötig helfen. Schwierig ist es auch für die Sachverständigen zu erfahren, dass ihre Aussagen nicht den Stellenwert innerhalb der Bürgerempfehlung erhalten, den sie diesen einräumen würden. Auf solche Verständigungsprobleme sollte die Bürgergruppe

hingewiesen werden, damit sie durch eine Begründung ihrer Empfehlungen mögliche Blockaden von Beginn an abbauen kann.
Das Ausbrechen aus bekannten Argumentationen wird von allen Seiten geschätzt, wenn die Verständigungsbrücken während der Konsensuskonferenz angelegt wurden und sich in den Empfehlungen wiederfinden lassen. Gerade die neuen Aspekte, die für Bürger wesentlich sind, bilden ein wesentliches Fundament der politischen Entscheidungsgrundlage.

4.3 Effizientes Arbeiten

Bürgerinnen und Bürger engagieren sich, wenn Kosten und Aufwand in einem positiven Verhältnis zum Nutzen stehen. Der Zeitaufwand für die Erarbeitung eines Ergebnisses sollte aus Sicht der Bürgergruppe angemessen sein. Um ergebnislose Diskussionen zu vermeiden, sollte auf die Einhaltung der Gesprächsregeln sowie die Nutzung entscheidungsanalytischer Verfahren geachtet werden. Außerdem sollte ein geordneter Konferenzablauf sichergestellt werden. Dazu werden sogenannte Regiebücher angefertigt, die das Ineinandergreifen von Plenumsarbeit, Kleingruppenarbeit und Einzelarbeit regeln.
Um auf die verschiedenen Arbeitsergebnisse jederzeit Zugriff zu haben und einzelne Aspekte nicht immer wieder zu diskutieren, sollte eine ständige Visualisierung einzelner Ergebnisse erfolgen. Protokolle der verschiedenen Sitzungen sollten angefertigt werden. Ein 30-seitiges Verlaufsprotokoll über zwei Konferenztage ist zu unübersichtlich. Ein reines Ergebnisprotokoll ist wenig ergiebig, da es den Weg zum Ergebnis nicht beinhaltet. Deshalb sollte eine Mischung zwischen einem Verlaufsprotokoll und einem Ergebnisprotokoll angestrebt werden, das zum einen die Erarbeitung der Zwischenergebnisse skizziert und zum anderen die Zwischenergebnisse zusammenfasst. Die Protokolle werden von der Bürgergruppe verabschiedet.

4.4 Zusammenstellung der Bürgerempfehlung

In den meisten Fällen wird die Bürgerempfehlung vom Moderationsteam zusammengestellt. Das Team kann dabei durch eine Redaktionsgruppe bestehend aus dazu delegierten Teilnehmern Unterstützung erfahren.
Alle Empfehlungen werden niedergeschrieben. Außerdem wird dokumentiert, wie die Bürgergruppe zu diesen Empfehlungen gelangt ist. Dazu sollte dargelegt werden:

- welche Problemstellungen und Fragen an die Bürgergruppe gerichtet wurden
- welche Informationen der Bürgergruppe zur Verfügung standen

- welche Schwerpunkte, Fragen und Referenten die Bürgergruppe wählte
- welche Konflikte die Bürgergruppe löste
- welche Argumente schließlich zu einer Einigung geführt haben.

Dadurch sind die Adressaten der Bürgerempfehlung in der Lage, wesentliche Aspekte der Empfehlung zu verstehen und im Sinne der Bürgergruppe auch weiterzuentwickeln.

5. Wirkungen der Konsensuskonferenz für den Lokalen Agenda 21-Prozess

Mit dem Instrument der Konsensuskonferenz kann einem sonst schweigenden Teil der Gesellschaft, nämlich nicht organisierten Bürgern bei der Aushandlung von gesellschaftlichen Entscheidungen eine Stimme und dadurch auch Gehör verschafft werden. Damit werden folgende Ergänzungen der Entscheidungsgrundlagen verbunden:

Entscheidungsvorlagen um lebensweltliche Argumente erweitern

Unbeeinflusst von organisierten Interessen können sich zufällig ausgewählte Bürger in eine gesellschaftliche Problemstellung eindenken, ihre unterschiedlichen Ansichten austauschen und prüfen, sich auf gemeinsame Bewertungskriterien einigen und eine Empfehlung aussprechen. Dadurch werden die Entscheidungsvorlagen um wesentliche Argumente bereichert. Diese zusätzliche lebensweltliche Argumentationsbasis hilft, Konfliktherde frühzeitig zu entdecken oder sie sogar ganz zu vermeiden.

Gesellschaftliche Integrationspotentiale offen legen

Andererseits zeigen die Bürgergutachten, die aus Planungszellen und Bürgerforen entstanden sind, wie gesellschaftliche Konflikte zwischen verschiedenen Positionsträgern (Männern und Frauen, Migranten und Deutschen, Jugendlichen und Älteren etc.) konstruktiv erlebt und zu einem gegenseitigen Lernprozess führen konnten.

Vertrauensbildung durch Transparenz

Daneben wird in den meisten Fällen das Vertrauen in Politik und Verwaltung gestärkt, denn in Konsensuskonferenzen werden Planungsverfahren und Entscheidungswege, rechtliche und ökonomische Sachzwänge etc. offengelegt. Die Transparenz hilft, Misstrauen abzubauen und Wege der Kooperation von Seiten der Bürgerschaft zu suchen.
Das alles leisten aber auch andere Beteiligungsverfahren wie beispielsweise die Planungszelle. Was sind die wesentlichen Konsequenzen, die mit dem Instrument der Konsensuskonferenz verbunden sind? Die Konsensuskonferenz unterscheidet sich von anderen Beteiligungsverfahren durch die gestalterische Offenheit und durch den stän-

digen Dialog von Sachverständigen und Laien während der gesamten Konferenz. Diese beiden Bedingungen der Konsensuskonferenz führen zu speziellen Erfahrungen der verschiedenen Diskurspartner und zu speziellen Aussagen des Bürgergutachtens.

5.1 Lernprozesse

Die Konsensuskonferenz lebt vom Dialog nicht organisierter Bürger mit Sachverständigen. Dadurch dass die Bürgergruppe die Tagesordnungen festlegt, werden die Sachverständigen mit Fragen, Ansichten und Bewertungsvorgängen konfrontiert, die in der Welt der Sachverständigen so vielfach nicht vorkommen. Die Bürgergruppe legt den Sachverständigen nahe, ihre eingespielten Argumentationsweisen zu verlassen und sich auf diese neue Argumentationsplattform zu begeben. Gleichzeitig hat sich die Bürgergruppe im Vorfeld intensiv mit Gutachten, Sachverständigenaussagen und wissenschaftlichen Logiken beschäftigt, sodass sich die beiden Gruppen einander annähern.
Was die beteiligten Akteure im Ulmer Umweltdiskurs als „herzerfrischend neue Form der gesellschaftlichen Auseinandersetzung“ empfanden, wurde von einer Beobachterin der dänischen Konsensuskonferenzen auf drei wesentliche Lernerfahrungen gebracht:

- Sachverständige lernen durch die Erfahrungen der Konsensuskonferenz, wie ihre Forschung von Laien wahrgenommen und bewertet wird.
- Sachverständige lernen andere als die ihnen vertrauten Bewertungskriterien kennen.
- Sachverständige finden durch die Konfrontation mit Laien einen Weg, das Sachverständigendilemma zu überwinden. Kontroverse Ansichten über beispielsweise wissenschaftliche Paradigmen werden in diesem Kontext irrelevant.

Im Gegensatz zu den dänischen Konsensuskonferenzen kommen die Sachverständigen, welche die Bürgergruppe im Rahmen Lokaler Agenda 21-Prozesse anhört, nicht nur aus wissenschaftlichen Gremien sondern auch aus bürgerschaftlichen und privatwirtschaftlichen Organisationen. Für den weiteren Fortgang von Lokalen Agenda 21-Prozessen im Nachklang einer Konsensuskonferenz sind diese Erfahrungen besonders wichtig.

5.2 Neue Argumente

Wesentliche Aussagen eines Bürgergutachtens sind die Bewertungskriterien, die Bürger zu einer bestimmten Wahrnehmung eines Sachverhaltes und Schlussfolgerungen führen. Die Freiheit, anders wahrzunehmen, unabhängig zu argumentieren und ohne

Beeinflussung durch tagespolitischen Zwänge eine Einigung zu erzielen, wird oft mit der Erwartung an die Bürgergruppe und die Konsensuskonferenz verbunden, wissenschaftliche und andere Sachverständigenaussagen zu prüfen, zu kontrollieren oder gar zu evaluieren. Dies zeigt den Stellenwert, den die neuen Argumente im Kontext der Theorie über Technikfolgenabschätzung einnehmen können. Die Debatte, ob damit eine Evaluation von technischen Konzepten in Gang zu bringen ist, steht allerdings noch aus.

5.3 Was bedeutet Konsens?

Am Ende bleibt die Frage, auf welche Diskurse der Konsens im Wort „Konsensuskonferenz“ Bezug nehmen darf.

- Sind es die Einigungen, welche die Bürgergruppe in Bezug auf Schwerpunktthemen, Fragen, Sachverständigenauswahl, Empfehlungen etc. vornimmt?
- Sind es die Einigungen, welche die Sachverständigen im Diskurs mit der Bürgergruppe an den Tag legen?
- Sind es die Übereinstimmungen, welche die Bürgergruppe und die Gruppe der Sachverständigen im Diskurs erarbeiten?
- Sind es die Übereinstimmungen, die Bürger, Sachverständige und politische Entscheider am Ende finden?

Anzustreben sind die Einigungen in allen Bereichen. Doch sollte auch beachtet werden, dass zu großer Konsensdruck Kreativität, Verständigungsbereitschaft und Offenheit für neue Argumente behindern kann. Statt dessen einigen sich die Gesprächspartner auf Trivialitäten. Weitere Erfahrungen mit dem Beteiligungsinstrument „Konsensuskonferenz“ werden zeigen, wo Konsenspotentiale zu suchen sind

.

Literatur

Lokale Agenda 21

de Haan, G.; Kuckartz, U.; Rheingans, A.: Umweltkommunikation und Lokale Agenda 21. Materialien, Papers der Forschungsgruppe Umweltbildung. Berlin, 1997.

Handbuch Lokale Agenda 21. Wege zur nachhaltigen Entwicklung in den Kommunen. I.C.L.E.I 1998.

Stark, S.: Lokale Agenda 21. Hemmnisse- Risiken - Chancen. Handlungsspielräume und Empfehlungen unter besonderer Berücksichtigung der Kommunalverwaltung. Wissenschaftszentrum Nordrhein-Westfalen. Wuppertal Papers, Nr. 73, Wuppertal 1997.

Umweltpolitik: Agenda 21, Konferenz der vereinten Nationen für Umwelt und Entwicklung im Juni 1992 in Rio de Janeiro. - Dokumente - . Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit.

Verfahrensgerechtigkeit

Epp, A.: Divergierende Konzepte von „Verfahrensgerechtigkeit“. Eine Kritik der Procedural Justice Forschung. WZB-Papers FS II 98-302. Berlin 1999

Joss, S., Brownlea, Th.: Verfahrensgerechtigkeit in der partizipativen Technikfolgenabschätzung am Beispiel des Publiforums „Strom und Gesellschaft“, Konzepterarbeitung und Evaluation. Document de Travail TA-DT 22 /1998, Schweizer Wissenschaftsrat, Bern, 1999.

Kooperativer Diskurs

Renn, O; Kastenholz, H., Schild, P.; Wilhelm, U. (Hg): Abfallpolitik im kooperativen Diskurs. Bürgerbeteiligung bei der Standortsuche für eine Deponie im Kanton Aargau. Zürich 1998

Renn, O., Schrimpf, M.; Büttner, T.; Carius, R.; Köberle, S.; Oppermann, B.; Schneider, E.; Zöller, K.: Bürgerbeteiligung in der Abfallplanung. Die Umsetzung eines kooperativen Diskurses in der Region Nordschwarzwald. Baden-Baden 1999

Konsensuskonferenz

Akademie für Technikfolgensabschätzung: Umweltdiskurs: Ulm wohin? Wege in eine umweltgerechte Zukunft. Handbuch zur Konsensuskonferenz. Das Handbuch ist vergriffen. Der Text befindet sich jedoch im Internet: http://www.afta-bw.de /publikationen/textelk/handb_ulm.pdf

Akademie für Technikfolgensabschätzung, Stadt Ulm: Umweltdiskurs: Ulm wohin? Empfehlungen der Konsensuskonferenz. Bürgergutachten Oktober 1998.

Andersen, I. E.: Feasibility study on new awareness initiatives. Studying the possibilities to implement consensus conferences and scenario workshops. European Commission. DG XIII/D2 Dissemination of scientific and technical knowledge unit. 1995.

Cavigelli, R.E.; Schild, P.: Publiforum „Strom und Gesellschaft“ Evaluationsbericht der Stiftung Risiko-Dialog. Document de Travail TA-DT 21 /1998, Schweizer Wissenschaftsrat, Bern.

Cronberg, T.: Do marginal voices shape technology? In: Public participation in science. The role of consensus conferences in Europe. London 1995.

Hennen, L.: Konsensus Konferenzen - Ein neues Element demokratischer Technologiepolitik? In: TAB Brief Nr. 10. S. 4-9. 1996.

Joss, S.; Durant, J.: Public Participation in science. The role of consensus conferences in Europe. London 1995.

Joss, S.: Die Konsensuskonferenz in Theorie und Anwendung. Leitfaden. Akademie für Technikfolgenabschätzung. 1999

König, U.: Ozon-Konsens-Konferenz. 1. Österreichische Konsens-Konferenz Thema „ Bodennahes Ozon“. Wien 1997

Schweizer Wissenschaftsrat: Endbericht des Publiforums „Strom und Gesellschaft“. Document de Travail TA-DT 22 /1998, Bern.

Joss, S.: Die Konsensuskonferenz in Theorie und Anwendung. Akademie für Technikfolgenabschätzung. Manuskript 1999, S. 64