

Bürgerbeteiligung bei der Planung von „Energieprojekten“

Bernhard Böhm und Gernot Barth

Die Fragen nach Möglichkeiten und Grenzen der Bürgerbeteiligung werden spätestens nach den Auseinandersetzungen um das Bahnprojekt „Stuttgart 21“ in einer breiten, öffentlichen Diskussion erörtert. Auch bei Planungs- und Bauprozessen im Energiebereich wie Kraftwerksbauten, Biogasanlagen oder Leitungsnetzen wird zunehmend eine weitergehende Einbindung von Bürgern erörtert. Im folgenden Aufsatz wollen wir mögliche „Geburtsfehler“ einer gut gemeinten Bürgerbeteiligung aufzeigen und Lösungswege skizzieren, mit denen diese vermieden werden können.

1. Öffentliche Konfliktfelder im Energiebereich

Die Möglichkeiten und Methoden der Bürgerbeteiligung sind kaum zu überblicken. Von Moderation und Mediation über Planungszelle und Zukunftswerkstatt bis hin zu Open-Space-Konferenz – die Varianten sind vielfältig und nicht immer leicht einzuordnen.

Nach unserer Erfahrung sollte jedoch die Entscheidung, welches Verfahren geeignet ist und eingesetzt wird, immer am Ende eines sorgfältigen Abwägungs- und Entscheidungsprozesses stehen. In dieser Vorbereitungsphase wird das Fundament für den Erfolg des Verfahrens gelegt. Zu diskutierende Kernfragen sind dabei Zielstellung, Erwartungen, Rollen, Rahmenbedingungen und Verhandlungsspielräume.

Die Konfliktfelder, die sich rund um das Schlagwort „Energiewende“ abzeichnen, sind nicht erst seit dem Atomunfall von Fukushima 2011 entstanden. Gewandelt haben sich jedoch die öffentliche Wahrnehmung und somit auch die Relevanz und Brisanz für Entscheidungsträger aus Wirtschaft, Politik und Verwaltung. Erhitzte jahrzehntelang der Konflikt um die Atomenergie die Gemüter, sind es nun häufig auch „kleinere“ Vorhaben wie Biogasanlagen, Windräder oder Überlandleitungen, die für Unmut bei betroffenen Bürgern sorgen. Die Sensibilisierung und Medialisierung erschweren Planung und Bau. Auftretende Konflikte werden zunehmend zum Risikofaktor für Investitionen.

Eine Schwierigkeit ist, dass sich die Konflikte einerseits auf der programmatischen Ebene („die Grundsatzfrage“), andererseits aber auf der konkreten Ebene abspielen. Die programmatische Ebene, z. B. die Grundsatzfrage über Sinn und Zweck der „Energiewende“, überlagert die konkreten Konflikte bei der

Umsetzung eines Vorhabens, z. B. dem Bau eines Windparks in einer Gemeinde. Sie lässt sich im Rahmen von lokalen Bürgerbeteiligungsprozessen jedoch meist nur eingeschränkt klären.



Ein Beteiligungsverfahren auf lokaler Ebene, das den Anspruch verfolgt, grundsätzliche politische Fragen zu klären, wird daher sehr schnell an seine Grenzen stoßen.

Wichtig ist aus unserer Sicht daher eine „Schärfung“ für die Besonderheiten dieser Konfliktfelder, um die Komplexität von partizipativen Verfahren zu erkennen sowie Chancen und Grenzen realistisch einschätzen zu können.

Im Folgenden wollen wir typische Anforderungen sowie Fallstricke aufzeigen und gleichzeitig einige Lösungsansätze skiz-

zieren. Der zur Verfügung stehende Raum erlaubt uns hier jedoch nicht mehr als eine Sensibilisierung für die Thematik.

2. „Welche Funktion soll das Beteiligungsverfahren haben?“ – die Gratwanderung zwischen Information und Mitbestimmung

Der erste, vielleicht aber wichtigste Schritt bei der Initiierung von Bürgerbeteiligung, ist die Klärung der Frage nach der Funktion des Verfahrens. Wie weit soll die Partizipation wirklich gehen? Geht es mehr um Information oder um echte Mitbestimmung?

Nach unserer Erfahrung werden hier häufig Fehler in der Kommunikation gemacht und damit letztendlich falsche Erwartungen geweckt, die sich zu einem späteren Zeitpunkt rächen. Folgende Grafik gibt einen Überblick über die unterschiedlichen Möglichkeiten der Einbindung von Bürgern in Entscheidungsprozesse.

Delegation	Abgabe von Entscheidungshoheit in „die Hände“ von Bürgern
Kooperation	gemeinsame Entscheidungsfindung mit Bindungswirkung für alle Beteiligten („echte“ Mitbestimmung)
Konsultation	Konsultation im Sinne eines Dialogs mit dem Ziel einer unverbindlichen Entscheidungsvorlage
Information	Information der Beteiligten ohne „echten“ Dialog
formelle Beteiligung	Einbindung der Beteiligten im Rahmen des formellen Planungsverfahrens

© Bernhard Böhm, orientiert an dem Modell von Arnstein (1969), S. 217.

Letztendlich werden meist informative und konsultative Verfahren Anwendung finden. Denn ein Mandat für eine verbindliche Entscheidung informeller Beteiligungsverfahren dürfte in der Regel fehlen. Dieser Umstand sollte offen kommuniziert werden. Ein „Vorgaukeln“ von Mitbestimmung führt eher früher als später zu Frust und Ablehnung bei den Akteuren.

3. „Was kann verhandelt werden?“ – der Umgang mit Spielräumen

Sind einer „echten“ Mitbestimmung enge Grenzen gesetzt, steht natürlich die Frage im Raum, worüber im Ergebnis dann überhaupt verhandelt werden kann. Welche Themen ergeben Sinn? Was kann Gegenstand einer Bürgerbeteiligung sein?

Diese Frage hängt vom „Reifegrad“ und Stadium des formellen Entscheidungsprozesses ab. Sind Genehmigungen z. B. zum Bau einer Windkraftanlage erteilt, wird eine nachträgliche Bürgerbeteiligung schnell an Grenzen stoßen. Dem Grunde nach gilt: Je offener die Entscheidung, umso höher die Akzeptanz. Das Beispiel Stuttgart 21 macht deutlich: Sind die „Messen gesungen“, gibt es meist weniger Spielraum. Zu groß ist dann die Gefahr, dass eine Seite zwangsläufig zum Verlierer wird. Die komplexen Zusammenhänge von Problem- und Konfliktlagen lassen die angestrebten, häufig propagierten „Win-win“-Lösungen in vielen Fällen unrealistisch erscheinen.

Klassische Kompromisspunkte und gemeinsame Schnittmengen sind im öffentlichen Bereich, z. B. im Rahmen von Planungsvorhaben, eher selten. So dürfte sich eine Biogasanlage kaum nur „halb“ realisieren lassen – sieht man von einer Kleinerdimensionierung oder Standortverlagerung ab. Und selbst dann dürfte wohl keiner der Beteiligten wirklich zufrieden mit der Lösung sein.

Damit stehen die Nachvollziehbarkeit und das gegenseitige Verstehen im Mittelpunkt der Diskussion. Die Fähigkeit, unterschiedliche Standpunkte gegenseitig wahrzunehmen, Perspektive und Blickrichtung zu wechseln und die Vielschichtigkeit von Problemen zu erkennen, hilft, die eigenen Interessen in einem anderen Kontext zu betrachten.



Rechtsanwalt Bernhard Böhm, MM, arbeitet seit Ende der 1990er Jahre als Mediator und ist Experte für Mediation und außergerichtliches Konfliktmanagement. Zu seinen Arbeitsschwerpunkten zählt die Mediation, insbesondere innerhalb und zwischen Unternehmen sowie die Mediation im öffentlichen Bereich wie z. B. bei Planungs- und Beteiligungsprozessen. Gemeinsam mit Dr. Gernot Barth leitet er das Steinbeis-Beratungszentrum Wirtschaftsmediation. Zudem ist er durchführender Projektleiter der staatlich anerkannten Gütestelle der Steinbeis Beratungszentren GmbH.

Trotz dieses sehr weiten Anspruchs sollte sich das Beteiligungsverfahren primär auf die Themenfelder konzentrieren, die die eingebundenen Akteure auch direkt beeinflussen können. Dies hilft, die Diskussionen zu begrenzen und den Blick auf das Machbare zu lenken. Voraussetzung ist aus unserer Sicht dabei aber nicht zwingend eine weitgehende Ergebnisoffenheit. Zu Klären ist vielmehr, wo diese Ergebnisoffenheit beginnt. Somit kann z. B. ein Mediationsverfahren zum „Wie“ durchaus Sinn machen, auch wenn das „Ob“ (z. B. der Bau eines Pumpspeicherkraftwerks) bereits getroffen ist.

a) Viel heiße Luft? – die Verbindlichkeit des Ergebnisses

Bürgerbeteiligungsverfahren führen in der Regel nicht zu verbindlichen Entscheidungen, sondern enden mit Empfehlungen bzw. Entscheidungsvorlagen und nicht mit justiziablen Vereinbarungen. In vielen Fällen muss die Behörde bzw. die Politik die Letztentscheidung treffen und eigene Abwägungen im öffentlichen Interesse anstellen. Die Ergebnisse haben daher nur bedingt verbindlichen Charakter. Eine Vorabbindung ist nur in Ausnahmefällen möglich.

So endet beispielsweise der „Filderdialog S21“ mit einer unverbindlichen Empfehlung an die Projektpartner.

Wir empfehlen, auf mögliche Bindungen bzw. Ermessensspielräume der Beteiligten, z. B. der Verwaltung, frühzeitig hinzuweisen und über rechtliche Grenzen des Verfahrens zu informieren.

b) Wer darf mitmachen? – die Auswahl der Konfliktparteien

Im öffentlichen Bereich sind Auseinandersetzungen mit einer Vielzahl von Konfliktparteien die Regel. Anders als z. B. bei innerbetrieblichen Auseinandersetzungen sind unterschiedlichste Gruppen mit unterschiedlichen Interessen in den Konflikt involviert. Die Auswirkungen von Entscheidungen bzw. Maßnahmen im öffentlichen Bereich sind oft sehr weitreichend.

Die „Kulturen“ der Gruppen sind häufig unterschiedlich. Ihr Selbstverständnis, Historie und Anspruch variieren. So können sich spontan organisierte Gruppen wesentlich von „schlakterprobten“, langjährigen Vereinigungen unterscheiden. Professionalisierte, bundesweite Vereinigungen wieder verfolgen nicht selten auch weitergehende Ziele. Nicht immer sind also eindeutige Konfliktlinien auszumachen. Gleiches gilt natürlich auf Seiten der Verwaltung, der Politik oder des Vorhabenträgers.

Besonderes Augenmerk sollte auf die Auswahl der zu beteiligenden Gruppen gelegt werden. Diese folgt häufig nicht demokratischen Grundsätzen, sollte jedoch auf gute und verlässliche Basis gestellt werden. Beim sogenannten „Filderdialog“ vom 16.06.2012 bis 13.07.2012 zum Beispiel wurden 46 zufällig ausgewählte Bürger sowie die Vertreter der Projektpartner (Land, Stadt Stuttgart, Regionalverband, Flughafen), Bürgerinitiativen, Verbände und politische Vertreter eingebunden. Ob sich dieses Auswahlverfahren bewährt, muss sich beweisen.

Aus unserer Sicht sollten zumindest die Gruppen ausgewählt werden, die eine Umsetzung des Vorhabens blockieren oder zumindest erschweren könnten – und das nicht nur rechtlich. Denn nur so kann das Ziel einer tragfähigen Vereinbarung sichergestellt werden.

c) Wer spricht für wen? – die „Delegiertenproblematik“

Charakteristisch für Verfahren im öffentlichen Bereich ist, dass nicht alle Mitglieder einer ausgewählten Vereinigung unmittelbar am Verfahren teilnehmen können. In vielen Fällen wäre die Arbeitsfähigkeit der Gruppe nicht mehr gewährleistet. Unmittelbar beteiligt an der Mediation sind daher häufig Delegierte bzw. Repräsentanten der jeweiligen Interessengruppe.

Damit stellt sich das Problem, dass die jeweils vertretenen Gruppen den Dialog und Verständigungsprozess nicht unmittelbar mitverfolgen können und Delegierte häufig auch Eigeninteressen vertreten. Darüber hinaus muss die Reichweite des Mandats, d. h. mögliche Entscheidungsspielräume der Delegierten,

PD Dr. habil. Gernot Barth, Mediator und Trainer, beschäftigt sich seit 10 Jahren praktisch-mediativ und wissenschaftlich mit dem Thema Konflikt. Sein Mediationsschwerpunkt liegt im inner- und zwischenbetrieblichen Bereich sowie bei Planungs- und Beteiligungsprozessen im öffentlichen Bereich. Darüber hinaus ist Gernot Barth als Mediator in Familienkonflikten tätig. Er ist Leiter des Steinbeis-Beratungszentrums Wirtschaftsmediation und Direktor der Akademie für Soziales und Recht an der Steinbeis-Hochschule Berlin.



geklärt sein. Unter Umständen sind Rücksprachen mit der Interessengruppe notwendig.

Auch sollte in Erwägung gezogen werden, die Delegierten bei der Kommunikation des Verfahrensverlaufs und dem Transfer der Ergebnisse in die Gruppen zu unterstützen. Besonders hilfreich haben wir diese Einbindung der „Daheimgebliebenen“ bei organisierten Gruppen wie spontanen Bürgerinitiativen erlebt. Denn hier ist die „interne“ Entscheidungsfindung mangels routinierter Organisation und Struktur gelegentlich nicht weniger anspruchsvoll als die Auseinandersetzung mit „dem Gegner“.

d) David gegen Goliath? – Macht- und Ressourcenungleichgewichte

Auch Macht- und Ressourcenungleichgewichte wirken sich auf das Verfahren aus. Machtunterschiede können zwar zum Teil nivelliert werden, dennoch bleiben z. B. strukturelle Machtungleichgewichte bestehen. So gibt es feste, gesetzlich verankerte Entscheidungs- und Beteiligungskompetenzen, unterschiedliche finanzielle Ressourcen oder die Möglichkeit, über die Öffentlichkeit Verhandlungsmacht aufzubauen. Jedenfalls sollten die Verfahrensbeteiligten auf einen respektvollen Umgang „geeicht“ werden, um Ressentiments und unnötige Vorbehalte zu vermeiden.

e) Wer schaut zu? – die Öffentlichkeit im Verfahren

Bürgerbeteiligungsverfahren gehen in der Regel auch offen ausgetragene Konflikte voraus. Die Öffentlichkeit hat ein Interesse am Ausgang des Verfahrens und wird ihr Augenmerk daher entsprechend auf den Verlauf richten. Der Umgang mit Bevölkerung, Medien und Presse spielt eine herausragende Rolle.

Absolute Vertraulichkeit ist weder realisierbar noch sinnvoll. So wird in einigen Verfahren im öffentlichen Bereich die offensive Kommunikation mit Außenstehenden gepflegt und die Bevölkerung somit am Verfahren indirekt beteiligt. Auch hier kann auf Stuttgart 21 und die Live-Übertragung im Fernsehen verwiesen werden.

Gerade Umweltgruppen und Bürgerinitiativen sind auf eine Öffentlichkeitsarbeit und den Rückhalt in der Bevölkerung angewiesen und werden daher nicht auf ihr Forum verzichten wollen. Andererseits können Fortschritte im Prozess verzögert werden, wenn z. B. einige Beteiligte „Gesichtsverlust“ befürchten und das Verfahren zum „Schaulaufen“ verkommt. Bewährt haben sich die Kombination aus vertraulichen Arbeitsgruppen einerseits und einer teilweisen Einbindung der Öffentlichkeit andererseits.

f) Wer klärt die Grundsatzfragen? – der Umgang mit Wertekonflikten

Gerade im Energiesektor ist die Auseinandersetzung häufig durch vielschichtige, ideologische und weltanschauliche Wertekonflikte geprägt. Hierzu zählen z. B. das Bedürfnis nach Schutz der Schöpfung, Gesundheit, Sicherheit oder aber kulturelle bzw. religiöse Werte. In einigen Fällen werden rein lösungsorientierte Bürgerbeteiligungsverfahren daher an ihre Grenzen stoßen, da Werte nur bedingt veränderbar sind. Im Mittelpunkt stehen in solchen Fällen vielmehr der Verständigungsprozess und die Anerkennung der unterschiedlichen Sichtweisen.

Auch der Versuch der Objektivierung ist kein Ausweg, wie zahlreiche Beispiele z. B. bei der Risikoeinschätzung von Technologien zeigen. Das Bewerten von Lösungen anhand neutraler Kriterien stößt oft an seine Grenzen. Häufig bilden die Bewertungskriterien selbst schon Anlass zu Konflikten. So werden unterschiedliche Gewichtungen und Prioritäten sichtbar. Des Weiteren werden objektive Maßstäbe immer auch subjektiv interpretiert und wahrgenommen.

g) Warum gerade ich? – die Kosten-Risiko-Bewertung

In diesem Zusammenhang kommt auch folgender Aspekt zum Tragen: Kosten und Risiken fallen gerade bei Großprojekten nicht selten auseinander. Der Nutzen von Projekten liegt entweder beim Projektträger oder einem Großteil der Bevölkerung, während sich eine relativ kleine Gruppe von unmittelbar negativ Betroffenen die Belastungen teilt. Partizipation muss gerade hier ansetzen und nach einem „gerechten“ Ausgleich suchen – ein anspruchsvoller, aber nicht unmöglicher Weg.

Bürgerbeteiligung ist derzeit en vogue. Umso wichtiger erscheint uns ein wohl überlegter Einsatz anstatt des ein oder anderen „Schnellschusses“. Die Sensibilisierung für oben skizzierte Fragen hilft, aus der Vielzahl der möglichen Beteiligungsverfahren eine maßgeschneiderte, effektive und nachhaltige Variante zu entwickeln. Mit einer sorgfältigen, soliden Planung können unangenehme Überraschungen vermieden und die Zufriedenheit mit dem Ergebnis insgesamt erhöht werden. Damit wird die Bürgerbeteiligung auf eine verlässliche Basis gestellt. ■

Literatur

Arnstein, Sherry R.: A Ladder of Citizen Participation. In: Journal of the American Planning Association 35 (4), 1969, S. 216–224.

Nanz, Patrizia/Fritzsche, Miriam: Handbuch Bürgerbeteiligung. Verfahren und Akteure, Chancen und Grenzen. Schriftenreihe Band 1200. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung 2012.