

Der neutrale Dritte in Bürgerbeteiligungsprozessen der Energiewende?

Die „Energiewende“ hat sich in Deutschland etabliert. Dass sich das Energiesystem ändern muss und wird, ist weitestgehend akzeptiert. Wenn jedoch konkrete Planungs- und Bauvorhaben zur Sprache kommen und Betroffenheiten deutlich werden, ist diese Akzeptanz nicht mehr gesichert. Hierzulande ist dieses Phänomen bekannt als Sankt-Florians-Prinzip, benannt nach dem Schutzheiligen für Feuer und Brände („Heiliger Sankt Florian, verschon' mein Haus, zünd' andre an“). In Bezug auf die Energiewende wird dieses Phänomen als NIMBY (Not In My Backyard) -Prinzip bezeichnet. Maßnahmen für den Klimaschutz ja, aber bitte nur, wenn sie mich nicht betreffen. Für die Akzeptanz von Energie-Infrastrukturprojekten heißt dies, dass für sie nicht mehr nur die formelle Legitimität, sondern auch die Resonanz der betroffenen Öffentlichkeit ausschlaggebend ist.¹

Die große Herausforderung der Energiewende ist es daher, neben den nötigen technischen Innovationen die gesellschaftliche Akzeptanz für konkrete Planungs- und Bauvorhaben zu stärken.

1. Rechtliche Ansätze für Bürgerbeteiligung

Erste Schritte, die formelle Öffentlichkeitsbeteiligung in Deutschland zu verankern, wurden bereits 2006 durch das Öffentlichkeitsbeteiligungsgesetz unternommen. Mittlerweile finden sich Paragraphen zur Öffentlichkeitsbeteiligung in verschiedenen Gesetzesbüchern, welche Bau- und Infrastrukturvorhaben regulieren.² Die Öffentlichkeit kann beispielsweise in öffentlichen Auslegungen im Rahmen von Genehmigungsprozessen die Unterlagen zu Vorhaben einsehen und Stellungnahmen zum aktuellen Stand der Planung vornehmen. Einwände werden im weiteren Prozess berücksichtigt und bei Bedarf im Rahmen eines Erörterungstermins behandelt. In repräsentativer Form werden die Interessen der Öffentlichkeit durch Träger öffentlicher Belange in Genehmigungsverfahren, etwa bei Scoping-Terminen, eingebunden. Ziel der Formate und Regularien ist es, die Akzeptanz und Qualität für Vorhaben zu erhöhen.

Eine Studie zur Öffentlichkeitsbeteiligung im Rahmen der „Thüringer Strombrücke“, einer bundesweit sehr wichtigen Höchstspannungs-Freileitung, die 2017 nach mehr als zehn Jahren Planungs- und Bauzeit in Betrieb ging, kommt in Bezug auf die Erörterungstermine zu einem ernüchternden Befund. Hier seien ausschließlich Positionen bezogen worden. Ein Diskurs oder ein Dialog sei nicht beabsichtigt gewesen. Die Bürger hätten ihre Einwände vorbringen und der Vorhabenträger auf diese reagieren müssen. Auf dessen Argumente hätten die Bürger ihrerseits nur reagieren können, wenn sie spontan über die entsprechenden Argumente

¹ R. Albrecht, A. Grüttner, T. Lenk, O. Löch, O. Rottmann, Optionen moderner Bürgerbeteiligung bei Infrastrukturprojekten. Ableitungen für eine verbesserte Beteiligung auf Basis von Erfahrungen und Einstellungen von Bürgern, Kommunen und Unternehmen, 2013, (S. 21), abgerufen am 10.03.2023 unter: https://kowitz.de/wp-content/uploads/2019/08/2013_Studie Optionen moderner B%BCrgerbeteiligungen bei Infrastrukturprojekten_.pdf

² Beispielsweise §§ 3, 4a Abs. 1 BauGB; §§ 9, 15 Abs. 3 ROG; §§ 7 Abs. 2, 9 Abs. 3-4, 22 Abs. 3 und 4 NABEG; §§10, 14 ff. der 9. BimSchV; §§ 25 Abs. 3, 73 Abs. 3-9 VwVfG; § 42 UVPG; individuelle Besonderheiten finden sich vor allem in den Landesgesetzgebungen.

verfügten – es sei den Bürgern keine Zeit geblieben, sich mit den Äußerungen des Vorhabenträgers ausführlicher auseinander zu setzen. Dazu komme, dass die Argumente des Vorhabenträgers in den Erörterungsterminen von den Bürgern teilweise als zu technisch und unverständlich empfunden worden seien. Eine Konsequenz daraus sei gewesen, dass sich die Bürgerinitiativen in den Terminen durch juristische und technische Experten vertreten ließen. Es wurde außerdem bemängelt, dass die Erörterung im Rahmen des Genehmigungsprozesses zu spät komme, nämlich dann, wenn der Planungsstand eines Vorhabens bereits weit fortgeschritten ist.³

Wie das Beispiel verdeutlicht besteht bei Erörterungstermine die Gefahr, dass sie damit zur Bühne für einen emotionalen Schlagabtausch auf der Ebene formaljuristischer Argumente werden. Da im Rahmen des Erörterungstermins nur genehmigungsrechtlich relevante Einwendungen erörtert werden, entsprechen die Themen häufig nicht dem tatsächlichen Konfliktgegenstand, sondern sind Platzhalter für andersgeartete Interessen. Als klassisches Beispiel sei an dieser Stelle die Instrumentalisierung naturschutzrechtlicher Belange zur Verfolgung individueller Interessen genannt. Weitere Beispiele sind Sorgen um die Wertminderung der Grundstücke, um gesundheitliche Gefährdungen sowie um die Beeinträchtigung der Landschaft durch entsprechende Eingriffe.⁴ Werden diese aus Sicht der Bürger nicht gebührend behandelt und berücksichtigt, gehen diese andere Wege, um ihre Interessen zu verfolgen. Klagen und zeitintensive juristische Prozesse können die Folge sein. Neben der fehlenden Wirkung eines vorgezogenen Rechtsschutzes durch den Wegfall der materiellen Präklusion scheint die frühe Öffentlichkeitsbeteiligung damit das Ziel der Befriedung des Prozesses zu verfehlen.

Wie sich zeigt, kann dieses Vorgehen die häufig hoch emotionalen Konflikte, wie sie bei Fragen von Energieinfrastrukturvorhaben auftreten, nicht lösen. Verschiedene aktuelle Beispiele belegen dies. Aber kann und muss Recht das überhaupt? Können gesellschaftliche Konflikte, wie die um Vorhaben der Energiewende, durch einen übermächtigen Dritten befriedet werden? Eine Demokratie lebt davon, dass Unstimmigkeiten ausgehandelt werden. Dennoch hat das formelle Format der frühen Öffentlichkeitsbeteiligung im Rahmen der geltenden Gesetzgebung seine Richtigkeit.

Ob frühe Öffentlichkeit im rechtlichen Rahmen anpassungsbedürftig ist und wenn ja wie sie angepasst werden kann, sei den Juristen überlassen. Hier soll stattdessen die Frage beantwortet werden, wie das Format der formellen Öffentlichkeitsbeteiligung durch weitere Formate ergänzt werden kann und worauf es dabei ankommt.

Seit gut 15 Jahren rücken Formate der informellen Öffentlichkeitsbeteiligung, häufig auch Bürgerbeteiligung genannt, in den Fokus. Positive Erfahrungen bewegen Vorhabenträger zunehmend dazu, früher und umfassender als bislang üblich auf die Öffentlichkeit zuzugehen.

Ein Generalrezept, wie eine frühzeitige, informelle Öffentlichkeitsbeteiligung erfolgreich verlaufen und wie dadurch die Akzeptanz für ein Vorhaben gestärkt werden kann, gibt es bislang nicht. Und dies aus gutem Grund. Die Bedingungen, welche zu einer Akzeptanz für ein Vorhaben führen, sind mindestens ebenso vielfältig wie die Akteure selbst. Für eine gelingende

³ K. Schnelle, M. Voigt, *Energiewende und Bürgerbeteiligung: Öffentliche Akzeptanz von Infrastrukturprojekten am Beispiel der „Thüringer Strombrücke“*, Germanwatch e.V./DAKT e.V./Heinrich Böll Stiftung Thüringen (Hrsg.), 2012, (S.29), abgerufen am 20.03.2023 unter: https://www.boell-thueringen.de/sites/default/files/energiewende_und_buergerbeteiligung.pdf.

⁴ G. Barth, *Bürgerbeteiligung: Grundlage für das Gelingen der Energiewende*, in: *EW, Magazin für die Energiewirtschaft*, Ausgabe 12/2022, S. 16.

Beteiligung der Öffentlichkeit ist es daher wichtig, das Konzept der Akzeptanz genauer zu betrachten.

2. Akzeptanz als wechselseitiger Prozess.

Akzeptanz kann gesehen werden als die „Chance, für bestimmte Meinungen, Maßnahmen, Vorschläge und Entscheidungen bei einer identifizierbaren Personengruppe ausdrückliche oder stillschweigende Zustimmung zu finden und unter angebbaren Bedingungen aussichtsreich auf deren Einverständnis rechnen zu können“.⁵ Sie ist damit nicht als Zustand zu begreifen, sondern immer als eine Interaktion von Akzeptanzsubjekt, Akzeptanzobjekt und Akzeptanzkontext. Die Wahrscheinlichkeit, dass das Akzeptanzobjekt, zum Beispiel die geplante Stromtrasse oder der geplante Windpark, durch das Akzeptanzsubjekt, wie etwa betroffene Bürger, gebilligt wird, hängt nicht nur von der Beschaffenheit des Akzeptanzobjekts ab. Akzeptanz ist keine Eigenschaft des Akzeptanzobjekts, sondern das Ergebnis eines wechselseitigen Prozesses.⁶

Der Prozesscharakter verdeutlicht auch, dass Akzeptanz etwas Dynamisches ist. Sobald sich das Subjekt, das Objekt oder der Kontext verändern, verändert sich auch die Akzeptanz. Akzeptanz kann daher nur als etwas betrachtet werden, das es kontinuierlich auszuhandeln gilt. Beispielsweise kann, wie eingangs beschrieben, das gesellschaftliche Ziel der Energiewende als Akzeptanzobjekt nicht zwingend gleichgesetzt werden mit dem Akzeptanzobjekt eines konkreten Bauprojekts vor der eigenen Haustür.

3. Echte Bürgerbeteiligung braucht Beteiligung

In der Betriebswirtschaft zielt ein Anbieter bei der Produktentwicklung „immer darauf ab, seine Leistung so zu gestalten, dass sie den Wünschen und Vorstellungen der tatsächlichen und potentiellen Nachfrager entspricht“.⁷ Im Gegensatz dazu wird in baurechtlichen Beteiligungsverfahren häufig der Versuch unternommen, die Bedürfnisse der Bürger im Nachhinein an das geplante Projekt anzupassen: Sie werden mit einer angestrebten Situation konfrontiert, die sie dann möglichst gut finden sollen.⁸ Es wird versucht, für bereits geplante Projekte eine nachträgliche Legitimierung bei den Bürgern zu erreichen.

Die Legitimierung eines Planungsvorhabens durch die Einbeziehung der Bürger wird jedoch nur dann erfolgreich sein, wenn diese tatsächlich auch die Möglichkeit der Mitwirkung haben. Eine Einbeziehung in ein Projekt, welches bereits eine fertige Lösung beinhaltet, wirkt kontraproduktiv und führt zu Misstrauen und im schlimmsten Falle zur Ablehnung des Projekts. Um eine Akzeptanz für konkrete Planungs- und Bauvorhaben herzustellen, müssen Lösungen innerhalb eines Dialog- bzw. Beteiligungsprozesses entstehen.

Informelle Beteiligungsprozesse und auch mediationsanaloge Methoden rücken daher zunehmend in das Bewusstsein der Projektverantwortlichen. Dabei herrscht häufig ein

⁵ D. Lucke, Akzeptanz. Legitimität in der „Abstimmungsgesellschaft“. Opladen 1995, (S.104).

⁶ G. Barth, Akzeptanzmanagement und Mediation in Planungs- und Bauprozessen, in: G. Barth/B. Böhm (Hrsg.), Einvernehmlich planen und bauen, Steinbeis-Edition, Stuttgart 2015, S. 15.

⁷ A. Hermann, F. Huber, Produktmanagement. Grundlagen – Methoden – Beispiele, 3. Aufl. Springer, Wiesbaden 2013, (S.169).

⁸ H. Rzondkowski, Idealisierte Prozessstruktur für Planung und Bau auf der Basis eines mediativen Grundgedankens, in: G. Barth/B. Böhm (Hrsg.), Einvernehmlich planen und bauen, Steinbeis-Edition, Stuttgart 2015, S. 81.

Missverständnis darüber, was genau mit informellen Beteiligungsformaten bewirkt werden kann und soll. Besonders in Planungsprozessen, in welchen die Akzeptanz für ein Vorhaben fehlt, werden informelle Methoden der Bürgerbeteiligung oder auch der Mediation mit der Erwartung eingesetzt, Konflikte zu beseitigen und Akzeptanz für den aktuellen Stand der Planung zu schaffen. Weder Bürgerbeteiligung noch der Einsatz mediativer Methoden im Rahmen von Beteiligungsprozessen zielen als wirkungsvolle Instrumente des Akzeptanzmanagements jedoch darauf ab, bereits feststehende Entscheidungen zu legitimieren. Vielmehr sollte das Ziel der informellen Beteiligung sein, zwischen verschiedenen Beteiligten zu vermitteln und Lösungsansätze zu finden, die für alle einen Gewinn darstellen.

4. Neutraler Dritter als Erfolgsfaktor von Bürgerbeteiligungsprozessen

Das dargelegte Verständnis von Akzeptanzmanagement durch Bürgerbeteiligung verdeutlicht, dass eine frühe Öffentlichkeitsbeteiligung im Sinne eines Dialoges nicht von einem übermächtigen Dritten geleistet werden kann. Nichtsdestotrotz wird deutlich, dass Bürgerbeteiligung und Dialogformate komplexe Prozesse sind, welche eine verlässliche Führung brauchen.⁹

Das Feld der frühen Bürgerbeteiligung ist, besonders bei Infrastrukturvorhaben, bezogen auf die Publikationslandschaft, ein recht junges Feld. Das Gros der Forschung ist in den letzten fünfzehn Jahren entstanden und digital publiziert.¹⁰ Die stetig zunehmenden Studien, Einzelfallbeschreibungen sowie Handbücher zu erfolgreicher Bürgerbeteiligung bestätigen, dass eine neutrale Moderation Prozesse der frühen Bürgerbeteiligung unterstützt.

In einer Umfrage zu Bürgerbeteiligung aus kommunaler Sicht, geben Städte und Gemeinden an, man habe mit der neutralen Position, die von professionellen, externen Moderatoren eingenommen wird, gute Erfahrungen gemacht.¹¹ Auch andere Befragungen von Kommunen, Bürgern und Unternehmen belegen, dass das Kriterium der Neutralität für Akteure ein wichtiger Aspekt ist.¹² Lediglich Unternehmen schreiben einer externen Moderation eine weniger große Rolle zu.¹³ Mit Blick auf den Erörterungstermin der frühen Öffentlichkeitsbeteiligung im Rahmen von Genehmigungsprozessen gibt es Äußerungen, dass dieser durch eine neutrale, externe Moderation verbessert werden kann.¹⁴

⁹ A. Vetter, H. Klages, F. Ulmer, Bürgerbeteiligung braucht Verstetigung und Verlässlichkeit: Gestaltungselemente einer dauerhaften und systematischen Bürgerbeteiligung in Städten und Gemeinden, in: Der moderne Staat – Zeitschrift für Public Policy, 6. Jg. 1/2013, S. 253.

¹⁰ Neben einzelnen Studien handelt es sich bei den meisten Publikationen um Einzelfallbeschreibungen. Allgemeine Schlussfolgerungen aus dem aktuellen Stand der Forschung abzuleiten ist daher schwierig. In der Hoffnung auf baldige Besserung und umfassende Metaanalysen sei dies beim Lesen des Kapitels im Hinterkopf zu behalten.

¹¹ *Ohne Autor*, Studie: Bürgerbeteiligung aus kommunaler Sicht. Stellenwert und Verbreitung informeller Bürgerbeteiligung in deutschen Kommunen. NeulandQuartier GmbH/pollytix strategic reseach gmbh (Hrsg.), 2017, abgerufen am 17.03.2023 unter: https://pollytix.de/wp-content/uploads/2018/05/pdf_studie_buergerbeteiligung.pdf.

¹² B. Böhm, S. Schröder, H. Ulbrich, Zur Rolle von Unternehmen bei Bürgerbeteiligungsprozessen. Ergebnisse einer Befragung von Kommunen, 2012, abgerufen am 16.03.2023 unter: <https://nexusinstitut.de/wp-content/uploads/2019/07/Rolle-von-Unternehmen-bei-Bu%CC%88rgerbeteiligungsprozessen-Studie.pdf>.

¹³ R. Albrecht, A. Grüttner, T. Lenk, O. Löch, O. Rottmann, Optionen moderner Bürgerbeteiligung bei Infrastrukturprojekten. Ableitungen für eine verbesserte Beteiligung auf Basis von Erfahrungen und Einstellungen von Bürgern, Kommunen und Unternehmen, 2013, abgerufen am 10.03.2023 unter: https://kowid.de/wp-content/uploads/2019/08/2013_Studie_Optionen_moderner_B%CC%88rgerbeteiligungen_bei_Infrastrukturprojekten_.pdf.

¹⁴ Ebenda.

I. Warum Neutralität?

Repräsentative Studien zur konkreten Wirkung einer neutralen Moderation gibt es bislang leider im Bereich der Bürgerbeteiligung noch nicht. Allgemein werden die Effekte jedoch in der wissenschaftlichen Literatur beschrieben: Neutralität in der Moderation verspricht, ein transparentes und faires Verfahren zu unterstützen,¹⁵ den Austausch auf Augenhöhe zu befördern und sicherzustellen,¹⁶ die verschiedenen Interessen auszugleichen sowie kulturelle Hemmnisse zu überwinden.¹⁷ Darüber hinaus wird der neutralen Moderation eine Entemotionalisierung zugesprochen.¹⁸

Als Ziel der Überparteilichkeit des Moderators wird außerdem genannt, auch bei gegensätzlichen Interessen ein gutes Miteinander bewahren zu können,¹⁹ festgefahrene Positionen und Wahrnehmungsmuster aufzulösen²⁰ und Brücken zu unterschiedlichen Sichtweisen zu schlagen.²¹ Ein neutraler Dritter könne zudem eine unabhängig informierende Instanz sein.²²

Häufig wird anstelle von Neutralität ebenfalls von externer Moderation oder Überparteilichkeit gesprochen.

II. Zum Verständnis von Neutralität

Umfassende vertiefende Erläuterungen, was Neutralität im Rahmen von Bürgerbeteiligungsprozessen konkret bedeutet und wie diese zu erreichen ist, finden sich in der wissenschaftlichen Literatur hingegen leider kaum. Üblich ist die Behandlung von in Einzelfällen und Einzelaspekten.

¹⁵ Ebenda.

¹⁶ M. Hemmati, C. Schmidt, Beteiligung und Mitwirkung im kommunalen Klimaschutz, Erkenntnisse und Ergebnisse aus dem Vorhaben Klima-KomPakt. Berlin 2020, abgerufen am 16.03.2023 unter: https://www.klimaschutz.de/sites/default/files/Beteiligung_Klimaschutz_Klima-KomPakt%20barrierefrei_1.pdf.

¹⁷ T. Orthmann, Wegweiser breite Bürgerbeteiligung. Argumente, Methoden, Praxisbeispiele, Herausgeber Bertelsmannstiftung (Hrsg.), Allianz Vielfältige Demokratie, 2017, abgerufen am 16.03.2023 unter: https://www.bertelsmannstiftung.de/fileadmin/files/Projekte/Vielfaeltige_Demokratie_gestalten/Wegweiser_breite_Beteiligung_FINAL.pdf.

¹⁸ T. Recht, T. Montag, Den Netzausbau mitgestalten. Potentiale formeller und informeller Beteiligung. Handreichung zur Politischen Bildung, Band 16, Konrad Adenauer Stiftung e.V. (Hrsg.), Berlin 2014, abgerufen am 20.03.2023 unter: https://www.kas.de/documents/252038/253252/7_dokument_dok_pdf_38840_1.pdf/ce1b63bd-76eb-9272-878b-0ab9f48abb5e?version=1.0&t=1539653693728.

¹⁹ F. Sondershaus, Handlungsempfehlung. Programm für Dialog und frühe Beteiligung, 2021, Fachagentur Wind an Land e.V. (Hrsg.), abgerufen am 17.03.2023 unter: https://www.fachagentur-windenergie.de/fileadmin/files/Veroeffentlichungen/Handlungsempfehlungen/FA_Wind_Handlungsempfehlung_5_Programm_fuer_Dialog_09-2021.pdf.

²⁰ J. Hildebrand, I. Rau, P. Schweizer-Ries, Die Bedeutung dezentraler Beteiligungsprozesse für die Akzeptanz des Ausbaus erneuerbarer Energien. Eine umweltsychologische Betrachtung. Informationen zur Raumentwicklung, Heft 9/10.2012 S. 491.

²¹ J. Ziekow, O. Gabriel, U. Remer-Bollow, F. Buchholz, C. Ewen, Evaluation und Begleitforschung „Runder Tisch Pumpkraftspeicherwerk Atdorf“, 2013, abgerufen am 17.03.2023 unter: <https://www.baden-wuerttemberg.de/fileadmin/redaktion/dateien/PDF/Evaluation-und-Begleitforschung-Runder-Tisch-Pumpspeicherwerk-Atdorf.pdf>.

²² C. Ritzki, J. Kaßner, Evaluationsleitfaden für Beteiligungsverfahren, vhw Bundesverband für Wohnen und Stadtentwicklung e.V. (Hrsg.), vhw-Schriftenreihe 11, Berlin 2019, abgerufen am 16.03.2023 unter: https://www.vhw.de/fileadmin/user_upload/08_publicationen/vhw-schriftenreihe-tagungsband/PDFs/vhw_Schriftenreihe_Nr._11_Leitfaden.pdf eigenverlag.

Dazu zählt die finanzielle Betrachtung von Neutralität,²³ eine politische Unabhängigkeit,²⁴ sowie eine große Distanz zu den zu verhandelnden Inhalten.²⁵ Die Evaluation des Dialogprozesses um das Pumpspeicherkraftwerk-Projekt Atdorf im Schwarzwald beschreibt Neutralität in Form von Personen, die im Hinblick auf die zur Diskussion stehenden Fragen unparteiisch sind.²⁶ Die Ergebnisse eines umfassenden Forschungsprojektes zur Akzeptanz Erneuerbarer Energien durch Beteiligung zeigen außerdem, dass die Vertrauenswürdigkeit und Glaubwürdigkeit von Institutionen, welche Informationen und Beratung anbieten, wesentlich davon abhängig ist, ob man als neutraler Dritter glaubwürdig vermitteln kann, „dass man nichts verkaufen will“.²⁷

Es wird zudem darauf hingewiesen, dass Neutralität nicht als Nicht-Positionierung oder generelle Enthaltung misszuverstehen ist. Die Ergebnisse der DELIKAT-Fachdialoge erwarten von einer Moderation im Rahmen von Beteiligungsprozessen neben einer Neutralität ebenfalls ein statusausgleichendes Eingreifen im Sinne eines Empowerments.²⁸ In diesem Sinne kann Neutralität als All- bzw. Überparteilichkeit begriffen werden.

III. Wer kann neutral sein?

Angesichts der Kriterien wird deutlich, dass das Konstrukt der Neutralität nicht klar eingegrenzt werden kann. Obwohl der Begriff und die dahinterstehenden Intensionen intuitiv nachvollziehbar wirken, wird beim zweiten Blick deutlich, dass das Erreichen einer Neutralität oder das bestimmen einer neutralen Institution oder Person durchaus mit Hürden verbunden sein kann.

Bei Projekten der Energiewende wird der Dialog mit der Öffentlichkeit häufig vom Vorhabenträger selbst geleitet. Unabhängig davon, ob eine theoretische Neutralität in dieser Konstellation möglich wäre, zeigt die Erfahrung, dass es für den Vorhabenträger selbst schwer ist, das eigene Planungsprodukt aus einer neutralen Perspektive, welche der Moderationsprozess verlangt, zu betrachten.

In einigen Veröffentlichungen, wie zum Beispiel von der Fachagentur Wind, werden politische Amtsträger, Landesenergieagenturen oder die Kommunen und andere Träger öffentlicher

²³ M. Kappenstein-Machan, A. Wüste, P. Schmuck, Erfolgreiche Umsetzung von Bioenergieidörfern in Deutschland – was sind die Erfolgsfaktoren? Berichte über Landwirtschaft, Zeitschrift für Agrarpolitik und Landwirtschaft, Band 91, Ausgabe 2, Göttingen 2013.

²⁴ P. Schweizer-Ries, I. Rau, J. Zoellner, K. Nolting, J. Rupp, D. Keppler, Aktivität und Teilhabe – Akzeptanz Erneuerbarer Energien durch Beteiligung steigern, Projektabschlussbericht, 2010, abgerufen am 21.03.2023 unter: https://www.fachagentur-windenergie.de/fileadmin/files/Akzeptanz/209_0_Abschlussbericht_Aktivitaet_Teilhabe_FKZ_0325052_oeffentlich.pdf

²⁵ U. Eith, J. Meier, Bürgerräte: Erfahrungen aus der Praxis von Baden-Württemberg, Konrad Adenauer Stiftung e.V. (Hrsg.), Berlin 2021, abgerufen am 17.03.2023 unter : <https://www.kas.de/documents/252038/11055681/Bu%CC%88rgerr%C3%A4te+-Erfahrungen+aus+der+Praxis+von+Baden-Wu%CC%88rttemberg.pdf/952a9d85-b998-263d-3f28-19debfa7beb>

²⁶ J. Ziekow, O. Gabriel, U. Remer-Bollow, F. Buchholz, C. Ewen, Evaluation und Begleitforschung „Runder Tisch Pumpkraftspeicherwerk Atdorf“, 2013, abgerufen am 17.03.2023 unter: <https://www.baden-wuerttemberg.de/fileadmin/redaktion/dateien/PDF/Evaluation-und-Begleitforschung-Runder-Tisch-Pumpspeicherwerk-Atdorf.pdf>.

²⁷ P. Schweizer-Ries, I. Rau, J. Zoellner, K. Nolting, J. Rupp, D. Keppler, Aktivität und Teilhabe – Akzeptanz Erneuerbarer Energien durch Beteiligung steigern, Projektabschlussbericht, 2010, (S.152), abgerufen am 21.03.2023 unter: https://www.fachagentur-windenergie.de/fileadmin/files/Akzeptanz/209_0_Abschlussbericht_Aktivitaet_Teilhabe_FKZ_0325052_oeffentlich.pdf.

²⁸ S. Alcántara, R. Kuhn, O. Renn, N. Bach, B. Böhm, H.-L. Dienel, P. Ullrich, C. Schröder, H. Walk, DELIKAT- Fachdialoge Deliberative Demokratie: Analyse partizipativer Verfahren für den Transformationsprozess, TEXTE 31/2014, Umweltbundesamt (Hrsg.), abgerufen am 17.03.2023 unter: <https://www.umweltbundesamt.de/publikationen/delikat-fachdialoge-deliberative-demokratie-analyse>.

Belange als mögliche überparteiliche Akteure beschrieben.²⁹ Im Rahmen der DELIKAT- Fachdialoge wurde jedoch deutlich, dass es unklar sei, wie staatliche Einrichtungen bei Themen, die sie direkt betreffen (Flughäfen, Endlager etc.), unparteiisch eingebunden werden könnten.³⁰ Das bestätigt auch die Studie um das Pumpkraftspeicherwerk Atdorf. Sie zeigt am konkreten Fall, dass Landes- und Bundesregierung aus der Sicht von einzelnen Akteuren nicht als neutral wahrgenommen wurden, da sie, nach Auffassung einiger Beteiligten, Interesse an großen Infrastrukturanlagen hätten. Besonders die Energiewende seien ebenfalls politisch explizit gesetzte Ziele. In diesem Sinne wurde auch die Genehmigungsbehörde nicht als neutral, sondern auf Seiten des Vorhabenträgers wahrgenommen.³¹

Die Experten der DELIKAT-Fachdialoge schlagen deshalb ein Bundesamt für Partizipation als neutralen Regulator vor.³²

Ergänzend zu politischen Institutionen entwickelt sich ein breites Angebot an professionellen privaten Dienstleistern, welche durch ihre inhaltliche Distanz und ihre geschulte Moderation eine Neutralität anbieten.

IV. Die Herausforderung der Neutralität

Betrachtet man die Kriterien der Neutralität, sowie die Optionen der aktuell möglichen Akteure, welche als neutrale Dritte in Beteiligungsprozessen vorgeschlagen werden, wird deutlich, dass ihre Neutralität immer angreifbar sein wird.

Besonders im Rahmen der Energiewende als gesellschaftliches Ziel scheint eine inhaltliche sowie politische Neutralität bei politischen Amtsträgern, staatlichen Genehmigungsbehörden, Kommunen oder anderen Trägern öffentlicher Belange nicht gesichert.

Auch externe private Moderatoren werden, wenn sie die Aufgabe als Dienstleister ausfüllen, in der Regel von einer in das Projekt eingebundenen Partei, bezahlt und machen sich damit in ihrer Neutralität angreifbar. Darüber hinaus, beispielsweise, sahen Konfliktparteien im Dialogprozess um das Pumpkraftspeicherwerk in Atdorf die Neutralität aufgrund vergangener Aufträge der Moderatoren verletzt.³³

²⁹ F. Sondershaus, Handlungsempfehlung. Programm für Dialog und frühe Beteiligung, 2021, Fachagentur Wind an Land e.V. (Hrsg.), abgerufen am 17.03.2023 unter: https://www.fachagentur-windenergie.de/fileadmin/files/Veroeffentlichungen/Handlungsempfehlungen/FA_Wind_Handlungsempfehlung_5_Programm_fuer_Dialog_09-2021.pdf.

³⁰ S. Alcántara, R. Kuhn, O. Renn, N. Bach, B. Böhm, H.-L. Diemel, P. Ullrich, C. Schröder, H. Walk, DELIKAT- Fachdialoge Deliberative Demokratie: Analyse partizipativer Verfahren für den Transformationsprozess, TEXTE 31/2014, Umweltbundesamt (Hrsg.), abgerufen am 17.03.2023 unter: <https://www.umweltbundesamt.de/publikationen/delikat-fachdialoge-deliberative-demokratie-analyse>.

³¹ J. Ziekow, O. Gabriel, U. Remer-Bollow, F. Buchholz, C. Ewen, Evaluation und Begleitforschung „Runder Tisch Pumpkraftspeicherwerk Atdorf“, 2013, abgerufen am 17.03.2023 unter: <https://www.baden-wuerttemberg.de/fileadmin/redaktion/dateien/PDF/Evaluation-und-Begleitforschung-Runder-Tisch-Pumpspeicherwerk-Atdorf.pdf>.

³² S. Alcántara, R. Kuhn, O. Renn, N. Bach, B. Böhm, H.-L. Diemel, P. Ullrich, C. Schröder, H. Walk, DELIKAT- Fachdialoge Deliberative Demokratie: Analyse partizipativer Verfahren für den Transformationsprozess, TEXTE 31/2014, Umweltbundesamt (Hrsg.), abgerufen am 17.03.2023 unter: <https://www.umweltbundesamt.de/publikationen/delikat-fachdialoge-deliberative-demokratie-analyse>.

³³ J. Ziekow, O. Gabriel, U. Remer-Bollow, F. Buchholz, C. Ewen, Evaluation und Begleitforschung „Runder Tisch Pumpkraftspeicherwerk Atdorf“, 2013, abgerufen am 17.03.2023 unter: <https://www.baden-wuerttemberg.de/fileadmin/redaktion/dateien/PDF/Evaluation-und-Begleitforschung-Runder-Tisch-Pumpspeicherwerk-Atdorf.pdf>.

Erschwerend kommt hinzu, dass sich Neutralität im Laufe eines Projektes verändern kann. Ein einmal als neutral anerkannter Akteur kann zu einem späteren Zeitpunkt des Prozesses nicht mehr als neutral wahrgenommen werden. Auch hier sei als Beispiel wieder auf das Pumpspeicherkraftwerk Atdorf verwiesen: Man habe sich, so heißt es in der Evaluation, „auf die neutralen Akteure aus dem Sachverständigenbereich verlassen und dann festgestellt, dass diese die Positionen des Vorhabenträgers größtenteils stützen.“³⁴

V. Das Bedürfnis hinter der Neutralität

Der hier dargelegte Konflikt ist argumentativ nur schwer lösbar. Vielversprechender kann daher eine mediative Herangehensweise an den Diskurs sein. An Stelle einer argumentativen Erörterung scheint es wichtig, sich den der Neutralität zugrundeliegenden Interessen der Akteure zu nähern.

Viele entsprechende Veröffentlichungen zum Thema verdeutlichen, dass Neutralität vor allem bei konfliktträchtigen Projekten eine Relevanz hat,³⁵ beziehungsweise dann, wenn die Vertrauensbasis der Akteure (noch) nicht stabil ist.³⁶

Projekte mit hohem Konfliktpotential sind in der Regel jene, bei denen es zu einer akuten Betroffenheit einzelner Individuen oder Gruppen kommt, welche sich in Form von Gewinnern und Verlierern abbilden lassen.³⁷ Zu diesen Prozessen zählen häufig Bürgerbeteiligungen bei Infrastrukturprojekten bzw. Projektvorhaben der Energiewende.³⁸ Von einer neuen Stromleitung profitiert unter Umständen die ganze Region. Die Betroffenheit, welche das Bauwerk auslöst, liegt bei einigen wenigen.

Die Wirkung von bzw. das Bedürfnis nach Neutralität könnte darin begründet sein, dass in Konfliktsituationen generell ein hohes Maß an Misstrauen vorherrscht. Sie könnte jedoch auch durch frühere Erfahrungen begründet sein. Eine umfassende Studie von Hildebrand, Rau und Schweizer-Ries zeigt, dass Beteiligungsangebote von Planungsbehörden oder Planungsfirmen, aufgrund negativer Erfahrungen im Vorfeld, nicht als aufrichtig gemeintes Einbeziehen, sondern als manipulatives Instrument wahrgenommen werden.³⁹ Das Bedürfnis nach Neutralität könnte jedoch auch viele weitere Gründe haben. Die mediative Arbeit ist ein konstantes Bilden und Überprüfen der Annahmen über die Interessen der Akteure. Es gibt damit mindestens so viele Erklärungen, warum Neutralität wichtig im Prozess ist, wie es Akteure im Prozess gibt.

³⁴ Ebenda, (S.183).

³⁵ *Ohne Autor*, Qualität von Bürgerbeteiligung: Zehn Grundsätze mit Leitfragen und Empfehlungen. Bertelsmannstiftung (Hrsg.), Allianz Vielfältige Demokratie, 2017, abgerufen am 23.03.2023 unter: https://www.bertelsmannstiftung.de/fileadmin/files/Projekte/Vielfaeltige_Demokratie_gestalten/Qualitaet_von_Buergerbeteiligung_final.pdf.

³⁶ M. Karpenstein-Machan, A. Wüste, P. Schmuck, Erfolgreiche Umsetzung von Bioenergiedörfern in Deutschland – was sind die Erfolgsfaktoren?, Berichte über Landwirtschaft, Zeitschrift für Agrarpolitik und Landwirtschaft, Band 91, Ausgabe 2 Göttingen, 2013.

³⁷ A. Vetter, S. Geyer, U. Eith, Wirkungen von Bürgerbeteiligung, in: Baden-Württemberg Stiftung (Hrsg.), Demokratie-Monitoring Baden-Württemberg 2013/2014, Studien zur Demokratie und Partizipation, VS Springer, Wiesbaden 2015.

³⁸ Ebenda.

³⁹ J. Hildebrand, I. Rau, P. Schweizer-Ries, Die Bedeutung dezentraler Beteiligungsprozesse für die Akzeptanz des Ausbaus erneuerbarer Energien. Eine umweltpsychologische Betrachtung, Informationen zur Raumentwicklung, Ausgabe 9/10, 2012 S. 491.

Um jedoch beim Beispiel der negativen Erfahrungen zu bleiben: Unter diesem Gesichtspunkt kann angenommen werden, dass hinter dem Bedürfnis nach Neutralität weitere Konzepte wie Fairness, ein Sich-ernst-genommen-fühlen oder weiteres zu finden sind.

VI. Neutralität dialogisch sicherstellen

Neutralität ist folglich etwas, worunter jeder etwas anderes versteht. Je nachdem, welche Anliegen sich hinter dem Konzept der Neutralität verbergen, kann das Gefühl von Neutralität im Prozess anders sichergestellt werden kann. Damit wird die Neutralität als Kriterium selbst Inhalt eines Aushandlungsprozesses.

Akzeptanzmanagement im Rahmen von Bürgerbeteiligung bedeutet demnach nicht nur Akzeptanz für das Ergebnis des Prozesses zu schaffen. Es muss vielmehr auch Akzeptanz für den Prozess selbst geschaffen werden. Besonders in Vorhaben mit hohem Konfliktpotential ist der „neutrale Dritte“ und damit der Prozess erst dann neutral, wenn er von allen als neutral anerkannt wird. Gleiches gilt im Übrigen auch für fachliche Bewertungen und Datenerhebungen im Rahmen des Prozesses.⁴⁰

Die anerkannte Neutralität der vermittelnden Person zu Beginn des Prozesses bietet wie beschrieben keine Garantie dafür, dass deren Akzeptanz der Neutralität im gesamten Prozess aufrecht erhalten bleibt. Um ihre Akzeptanz durchgängig aufrechtzuerhalten, sind kontinuierliche Rückmeldeschleifen wichtig. Eine offene Rückmeldekultur bedeutet, dass die Teilnehmenden sich direkt einbringen können, wenn sie sich nicht gehört fühlen oder respektiert fühlen.

Neutralität ist damit nicht nur allparteilich und integrativ.⁴¹ Vielmehr ist sie diskursiv.

5. Mediationsanaloge Moderation als Tool der Prozessgestaltung

Die Ausführungen zur Neutralität verdeutlichen, wieso mediationsanaloge Methoden als besonders wirksam im Bereich der Bürgerbeteiligung betrachtet werden können. Häufig wird Mediation reduziert auf ein klassisches Verfahren zur Lösung von Konflikten. Ihr Potenzial zeigt sich jedoch in Bürgerbeteiligungsprozessen vor allem dann, wenn man sie als das versteht, was sie eigentlich ist: eine Methodik des interessenbasierten Verhandeln mit dem Ziel einer Win-win-Lösung. Als solche eignet sie sich in ihrer Flexibilität wunderbar zur Gestaltung eines Akzeptanzdialogs. Besonders, da im Rahmen des Gesamtprozesses aufkommende Konfliktthemen, wie beispielsweise Zweifel an der Neutralität oder der Fairness des Prozesses, direkt in den Prozess eingebaut werden können.

⁴⁰ *Ohne Autor*, Transparenz bei Bürgerbeteiligung. Handreichung für Projektverantwortliche, Bertelsmann Stiftung (Hrsg.), Allianz vielfältige Demokratie, 2017, abgerufen am 17.03.2023 unter: https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/Projekte/Vielfaeltige_Demokratie_gestalten/Transparenz_bei_Buergerbeteiligung.pdf.

⁴¹ C. Ritz, J. Kaßner, Evaluationsleitfaden für Beteiligungsverfahren, vhw Bundesverband für Wohnen und Stadtentwicklung e.V. (Hrsg.) vhw-Schriftenreihe 11, Berlin 2019, abgerufen am 23.03.2023 unter: https://www.vhw.de/fileadmin/user_upload/08_publicationen/vhw-schriftenreihe-tagungsband/PDFs/vhw_Schriftenreihe_Nr._11_Leitfaden.pdf.

Die Wirksamkeit mediationsanaloger Ansätze liegt vor allem in den Prinzipien der Mediation begründet, welche eine hohe Ähnlichkeit mit Erkenntnissen zu Wirkfaktoren bei Bürgerbeteiligungsprozessen aufweisen.

Wesentliche Merkmale sind nach Barth:⁴²

- **Ergebnisoffenheit:** Das Ergebnis einer Mediation wird im Laufe des Prozesses gefunden. Eine wichtige Spielregel ist dabei, dass die Betroffenen selbst das Ergebnis bestimmen, nichts wird über ihren Kopf hinweg entschieden. Aufgrund der Komplexität des öffentlichen Raumes und der Vielzahl an Interessen muss bei der Mediation im Rahmen von Beteiligungsprozessen die Offenheit jedoch durch verbindliche Rahmenbedingungen definiert werden. Ansonsten besteht die Gefahr, durch die Komplexität des Sachverhalts handlungsfähig zu werden, wodurch eine Lösungsfindung unmöglich wird.
- **Freiwillige Teilnahme aller Konfliktparteien:** Die Teilnahme an der Mediation ist freiwillig, niemand kann zur Teilnahme am Prozess gezwungen werden.
- **Ein auf Konsens orientierter Verhandlungsstil:** Dialog, wie er in der Mediation verstanden wird, verlangt es über das Zuhören und Verstehen hinaus, die eigene Position infrage zu stellen. Dazu gehört bei Planungsprozessen neben der Offenheit und Bereitschaft zur Einsicht auch die Bereitschaft zur Überarbeitung der Planung.
- **Verfügbarkeit aller notwendigen Informationen für alle Parteien:** Für einen fairen Prozess auf Augenhöhe muss sichergestellt werden, dass alle beteiligten Parteien denselben Informationsstand haben, welcher für den weiteren Verlauf des Prozesses relevant ist.
- **Neutralität und Allparteilichkeit:**
 - *Allparteilichkeit:* Eine der wichtigsten Aufgaben eines Mediators ist, sicherzustellen, dass alle Interessen in gleicher Weise im Prozess vertreten sind. Allen Beteiligten muss gleich viel Raum geboten werden, sich einzubringen. Allparteilichkeit bedeutet darüber hinaus, die Interessen derjenigen einzubeziehen, welche nicht anwesend sind.

Außerdem ist der Mediator dafür sensibilisiert, Betroffenheiten zu erkennen, welche auf den ersten Blick nicht ersichtlich sind, und so alle relevanten Interessenvertreter in den Prozess einzubeziehen.
 - *Neutralität:* Der Mediator hat des Weiteren die Gleichbehandlung und Wertschätzung aller Beteiligten und aller Positionen – von Projektbefürwortern ebenso wie von Projektgegnern – sicherzustellen.
- **Vertraulichkeit:** Der Mediator als Moderator des Dialogs ist gegenüber allen Parteien zur Vertraulichkeit verpflichtet.

⁴² G. Barth, Akzeptanzmanagement und Mediation in Planungs- und Bauprozessen, in: G.Barth/B. Böhm (Hrsg.), Einvernehmlich planen und bauen, Steinbeis-Edition, Stuttgart 2015, S. 15.

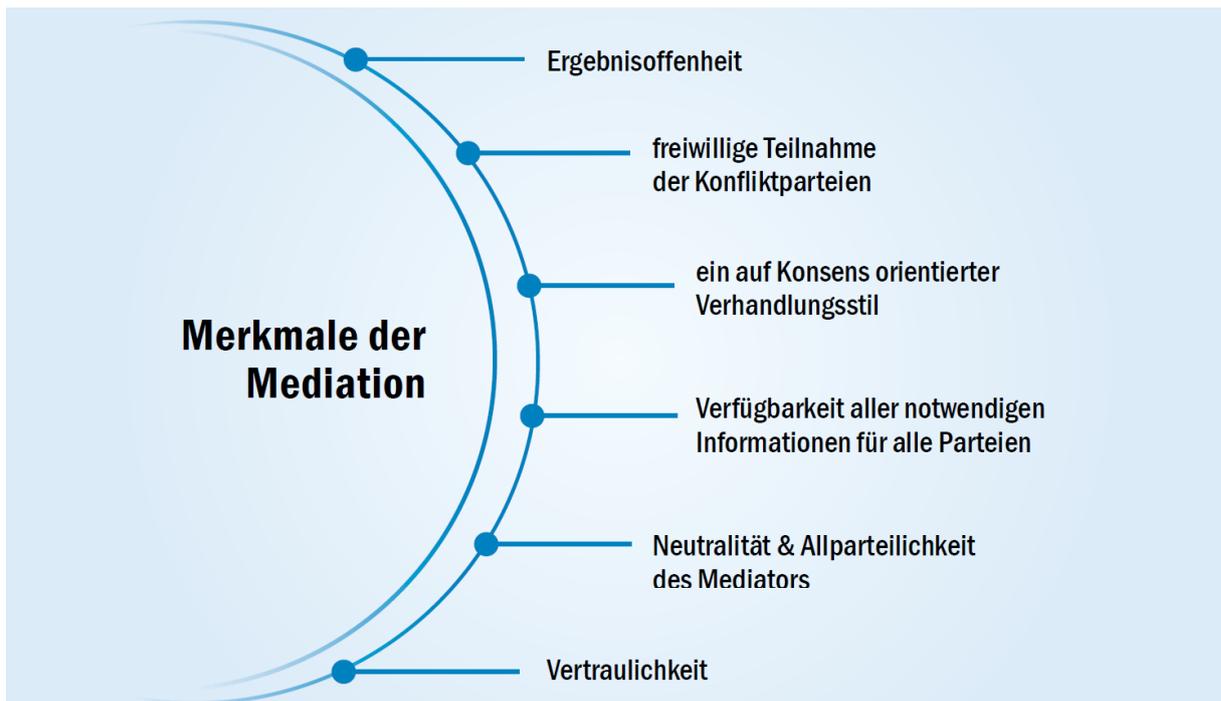


Abb. 1: Wesentliche Merkmale der Mediation nach Barth.⁴³

Abgesehen von den Grundbedingungen unterscheidet sich der Einsatz mediationsanaloger Methoden in der Bürgerbeteiligung jedoch in der Regel vom Prozess einer klassischen Mediation.

Beim Einsatz mediationsanaloger Methoden in der Bürgerbeteiligung muss besonders darauf geachtet werden,

- die Interessen der Bürger vollständig und umfangreich zu erfassen und erst danach die das weitere Vorgehen festzulegen,
- den Dialog auf Basis der Interessen zu führen und nicht auf fachlicher Basis,
- die Medien zur Aufklärung und Information frühzeitig einzubinden.

Die Methoden einer klassischen Mediation kommen im Rahmen von Bürgerbeteiligung erst dann zum Einsatz, wenn durch Handlungen Druck auf andere Beteiligte ausgeübt wird und Misstrauen sowie negative Erwartungen den Umgang der Beteiligten untereinander prägen. Wie konfliktbehaftet die Beziehung einzelner Akteure und Betroffener von Planungs- und Bauprojekten ist und welche Konfliktfelder bestehen, zeigt sich jedoch oft erst im Verlauf des Beteiligungsprozesses. Die Stärke des mediativen Ansatzes im Rahmen von Bürgerbeteiligung besteht daher auch in den unterschiedlichen Methoden und Vorgehensweisen (z. B. Shuttle-Mediation), die es ermöglichen, Beteiligungen auch dann durchzuführen, wenn der Eskalationsgrad eines Konflikts klassische Beteiligungsformate unmöglich macht.

6. Neutralität, Übermacht und Demokratie

Dass die Energiewende notwendig ist, ist weitestgehend akzeptiert. Nun gilt es, gemeinsam mit Betroffenen einen Konsens darüber zu entwickeln, wo und wie welche Maßnahmen konkret umgesetzt werden und dem Sankt-Florians-Prinzip zu trotzen.

⁴³ G. Barth, Akzeptanzmanagement und Mediation in Planungs- und Bauprozessen, in: G.Barth/B. Böhm (Hrsg.), Einvernehmlich planen und bauen, Steinbeis-Edition, Stuttgart 2015, S. 15.

Klar ist, dass eine frühe Öffentlichkeitsbeteiligung mit dem Ziel der Akzeptanzschaffung nicht von einem übermächtigen Dritten geleistet werden kann, wie es bei in verschiedenen Gesetzen vorgesehenen Erörterungsterminen der Fall ist. Ebenso klar ist, dass Bürgerbeteiligung und Dialogformate komplexe Prozesse sind, welche eine verlässliche Führung brauchen. Dabei ist die Erwartung, dass allein durch die Einbindung der Öffentlichkeit alle Konflikte beigelegt werden können, unangemessen.⁴⁴

Auf dem Weg, geeignete Methoden zu entwickeln, welche einen Akzeptanzdialog nachhaltig gestalten, zeigt sich Neutralität als ein bedeutsames Kriterium, welches nicht so einfach einzulösen ist. Interessenkonflikte können in einer pluralistischen Demokratie wie der unseren als Normalität begriffen werden. Letzten Endes kann auch Neutralität als ein weiterer auszuhandelnder Aspekt im Rahmen eines geführten Beteiligungsprozesses begriffen werden, für den es gilt, Verständnis herzustellen und eine Lösung zu finden.

Durch ihre Prinzipien und ihr Ziel des interessenbasierten Verhandeln einer Win-win-Lösung eignet sich der Einsatz mediationsanaloger Methoden daher besonders, um im Rahmen von Beteiligungsprozessen Akzeptanz für die konkreten Planungs- und Bauprojekte der Energiewende zu schaffen.

Auch wenn klare, übermächtige Entscheidungen aufgrund ihrer wahrgenommenen Effizienz und Schnelligkeit, reizvoll erscheinen mögen, sind jedoch die neutral herbeigeführten Entscheidungen, welche in Aushandlung entstehen, die Nachhaltigeren.

Und nicht zuletzt ist die Frage nach einem übermächtigen Dritten oder einem neutralen Dritten in Bürgerbeteiligungsprozessen nicht nur eine Frage der Wirksamkeit, sondern auch eine Frage der Demokratie.

⁴⁴ A. Vetter, H. Klages, F. Ulmer, Bürgerbeteiligung braucht Verstetigung und Verlässlichkeit: Gestaltungselemente einer dauerhaften und systematischen Bürgerbeteiligung in Städten und Gemeinden, in: Der moderne Staat – Zeitschrift für Public Policy, 6. Jg. 1/2013, S.253.