

Weder Fisch noch Fleisch – dialogorientierte Bürgerbeteiligung in der Energiewende zwischen Akzeptanzbeschaffung und demokratischem Anspruch auf Teilhabe

Die deutsche Gesellschaft stellt sich mit der Energiewende einer enormen Herausforderung. Die Energiewende – aus der Atomkraft aussteigen und dennoch die Emissionen von Klimagasen drastisch reduzieren – bedeutet den grundlegenden Umbau der gesamten Energie-Infrastruktur. Die Energiewende wird von der deutschen Bevölkerung weiterhin unterstützt, es zeigt sich aber auch, dass diese Transformation unserer Gesellschaft technisch, planerisch und politisch einiges abverlangt.

„Wutbürger“ und neue Ansprüche auf Partizipation

Die politische Herausforderung geht weit über die diffizilen Regulierungsaufgaben hinaus. Die Energiewende ist ein Anlass, unsere Demokratie neu auszutarieren.

Die demokratisch legitimierte Regulierungsbehörden haben die Aufgabe, alle von Planungen betroffenen Ansprüche im Sinne des Gemeinwohls miteinander abzuwägen. Offenbar werden die Möglichkeiten, sich in die offiziellen Planungsverfahren einzubringen, jedoch nicht als ausreichend wahrgenommen. Oder die Rhythmen der formalen Planungsverfahren und der öffentlichen Willensbildung passen nicht zusammen (wie es bei Stuttgart21 der Fall war). Jedenfalls formulieren mehr Bürger denn je den Wunsch, stärker in Planungen einbezogen zu werden, wenn Vorhaben ihr Lebensumfeld unmittelbar betreffen. Dies muss man nicht als Ausdruck von Misstrauen gegenüber den Regulierungsbehörden deuten, es kann auch einem veränderten Verhältnis zwischen Bürger und Staat geschuldet sein – einem Anspruch auf politischer Teilhabe, der gegenwärtig unerfüllt bleibt.

Großinfrastrukturprojekte sind nicht von ungefähr die Kristallisationspunkte für diesen Wandlungsprozess: Per Stimmabgabe bei allgemeinen Wahlen können Bürger ihre Präferenzen zu Philharmonien, Flughafenausbauten, neuen Kraftwerken usw. nur unzureichend abbilden.

Überhaupt haben Bürger momentan zwar die Möglichkeit, Vorhaben zu verlangsamen, zu verteuern oder sogar zu blockieren, sie können sich aber in vielen Bereichen nur schwer gestaltend einbringen. Das Resultat dieser Asymmetrie wird häufig mit dem diskreditierenden Begriff des „Wutbürgers“ belegt. Auch vor dem

Hintergrund einer sich wandelnden Gesellschaft, in der klassische Formen von politischem Engagement für Viele unattraktiver werden, scheint es konstruktiver, neue Formen von Partizipation zu entwickeln anstatt „Wutbürger“-Debatten zu führen. Die unerfüllten Teilhabeansprüche können Anlass sein, die Strukturen zu erneuern, in denen unsere Gesellschaft aushandelt, was gut, wichtig und richtig ist.

Direkte Demokratie

Dafür stehen insbesondere zwei Optionen zur Verfügung. Beide haben Vor- und Nachteile. Die direktdemokratische Variante legt die Verantwortung mittels Bürgerentscheiden unmittelbar in die Hände der Bürger und erfüllt somit ein zentrales Anliegen vieler Menschen. Allerdings sind die Entscheidungen häufig sehr komplex. Teilnehmer von Bürgerentscheiden stehen vor einer enormen Herausforderung, die Facetten der Entscheidung zu verstehen und die unterschiedlichen Anliegen bei der Entscheidungsfindung zu berücksichtigen. Es besteht die Gefahr, dass die federführenden Gruppen aneinander vorbeireden und die Mobilisierung der jeweiligen potentiellen „Basis“ wichtiger ist als der argumentative Austausch mit der Gegenposition. Ein Überzeugungsprozess, in dem beide Seiten sich an die andere annähern müssten, findet in der Regel nicht statt. Zudem ist die Entscheidung in der Regel notgedrungen auf zwei festgelegte Alternativen beschränkt. Die Entscheidungsmacht der Bürger wird durch die Einschränkung auf eine schematische Entscheidung zwischen wenigen Optionen möglich.

Dialogorientierte Bürgerbeteiligung...

Die zweite Option für neue Strukturen der Aushandlung von Partikularinteressen und Gemeinwohl ist die sogenannte dialogorientierte Bürgerbeteiligung. Dialogorientierte Bürgerbeteiligung ist konsultativ, also beratend. Im Falle von Planungsverfahren zu neuer Infrastruktur verbleibt die Entscheidung bei der Regulierungsbehörde und geht nicht wie bei der direktdemokratischen Lösung auf Bürger über.

In der Energiewende kann dialogorientierte Bürgerbeteiligung den Willensbildungsprozess im repräsentativen System unterstützen (Welche Art von Energiewende wollen wir? Was sind diesbezüglich unsere zentralen Werte und Prioritäten?) sowie die Planungsverfahren der Regulierungsbehörden zu Infrastrukturprojekten ergänzen.

Konkret kooperieren die Initiatoren eines Bürgerbeteiligungsverfahrens meist mit spezialisierten Moderatoren und Prozessgestaltern und legen gemeinsam fest, welche

- Art von Verfahren (Sollen möglichst viele Menschen eingebunden werden oder nur ein kleiner Kreis, der dann umso intensiver miteinander arbeiten kann?),
- zu welcher Frage (z.B.: sollen verschiedene alternative Routen einer neu zu bauenden Stromtrasse diskutiert werden? Oder wäre es sinnvoller, eine Sammlung aller Bedenken gegenüber dem Projekt zu sammeln und so eine Diskussionsgrundlage zu erzeugen?),
- mit welchen Teilnehmern (Bezieht man nur direkte Anwohner ein? Oder sind weitere Personenkreise betroffen? Wählt man die Teilnehmer zufällig aus oder bemüht man sich, eine bestimmte Zusammensetzung zu erzielen?)
- und mit welchem Ziel (Was will man später in den Händen halten? Einen Fragenkatalog? Eine Linie auf einer Karte, die einen möglichen Verlauf einer neu zu bauenden Stromtrasse skizziert?)

stattfinden soll. Die Verfahren selbst unterscheiden sich je nach Typ, stets werden aber in Gruppen verschiedener Größe und mit Hilfe neutraler Moderation Themen erarbeitet und zielorientiert diskutiert, wobei die Ziele stark variieren können. In der Durchführung von Beteiligungsverfahren kommt es darauf an, methoden- und moderationsgeleitet Transparenz, Fairness und andere Werte des Kommunikationsprozesses sicherzustellen. Dabei sollen Menschen mit unterschiedlichen Ansichten miteinander in Gespräch kommen, gegensätzliche Standpunkte kennenlernen und in argumentativen Austausch treten.

... und ihre Potentiale

Die dialogorientierte Bürgerbeteiligung hat – im Gegensatz zu direktdemokratischen Verfahren – ihre Stärken in der Gestaltung des politischen Diskurses. Erstens verspricht man sich von ihr einen Wissenszuwachs für alle Beteiligten, aus dem im Idealfall auch bessere Planung hervorgeht, weil zuvor unbeachtete Aspekte oder zuvor unbekannte Präferenzen einbezogen werden können. Man erhofft sich außerdem, dass die Teilnehmer demokratische Fertigkeiten erlernen bzw. intensivieren und dass dies Konsequenzen für ihr Verhalten als Staatsbürger hat.

Die Teilnahme an Bürgerbeteiligung soll zudem die Gemeinwohlorientierung fördern. Eine grundsätzliche Frage von Demokratiekultur ist, ob Bürger eine egoistische oder gemeinwohlorientierte Perspektive einnehmen. Wird Gemeinwohl als die Summe der Einzelinteressen verstanden – nach dem Motto „wenn Jeder an sich selbst denkt, ist an Alle gedacht“ –, verschärft dies ein demokratisches Grundproblem. Viele Ansprüche bleiben so unberücksichtigt, denn die Teilnahme an Wahlen, Bürgerentscheiden und auch dialogorientierter Bürgerbeteiligung ist in der Regel sozio-demographisch stark verzerrt. Zudem bleiben Anspruchsgruppen strukturell unbeteiligt, z.B. die kommenden Generationen oder die vom Klimawandel am

stärksten Betroffenen – arme Menschen in Entwicklungsländern. Dialogorientierte Bürgerbeteiligung soll Gemeinwohlorientierung fördern und Antagonisierung vermeiden helfen, weil Menschen im direkten argumentativen Austausch darauf angewiesen sind, dass ihre Argumente von anderen Anwesenden als valide anerkannt werden. Der Charakter der Verfahren soll die Empathie für widerstreitende Positionen und Personen und so die gegenseitige Anerkennung als legitime Gegenüber fördern.

Schließlich sollen Beteiligungsverfahren so ablaufen, die Beteiligten das Ergebnis des Prozesses auch dann als legitim akzeptieren, wenn sie selbst inhaltlich weiter widersprechen.

Akzeptanzbeschaffung oder Recht auf Partizipation?

Die Energiewende bringt viele Prozesse der dialogorientierten Bürgerbeteiligung hervor. Eine nachhaltige Beteiligungskultur hat sich jedoch noch nicht entwickelt. Politiker, Verwaltung, Bürger und Unternehmen probieren Beteiligung aus, unter Vorbehalt. Die Erfahrungen bei der Energiewende werden die bundesdeutsche Sicht auf Bürgerbeteiligung nachhaltig prägen.

Deshalb ist umso wichtiger, wie Bürgerbeteiligung in der Energiewende verwirklicht wird. Dabei zeichnen sich zwei unterschiedliche Paradigmen ab: Das erste sieht dialogorientierte Bürgerbeteiligung als ein neues Instrument der strategischen Kommunikation. Ziel von Beteiligung ist aus dieser Sicht, Akzeptanz für ein geplantes Vorhaben zu schaffen. Für das andere Paradigma ist dialogorientierte Bürgerbeteiligung ein Weg, demokratische Ansprüche an Teilhabe von Bürgern zu erfüllen. Ziel von Beteiligung ist es in diesem Fall, einen neuen Modus zu schaffen, in dem Gesellschaft Gemeinwohl aushandeln kann. Dabei ist nicht das Ergebnis der Diskussionen entscheidend, sondern die Qualität des Diskussionsprozesses.

Diese Unterscheidung ist im Übrigen nicht deckungsgleich mit der Frage, ob nur Scheinbeteiligung betrieben wird. Scheinbeteiligung krankt daran, dass Beteiligungsprozesse instrumentalisiert werden, um bereits feststehende Ergebnisse besser verkaufen zu können, oder daran, dass begründete Einschränkungen des Handlungsspielraumes nicht von zu Beginn an transparent gemacht werden. Bürgerbeteiligung, die Akzeptanzbeschaffung bezweckt, muss diese Fehler nicht machen. Zum Beispiel können Unternehmen, für die Teilnehmer befriedigende Bürgerbeteiligung initiieren, wenn sie echte Kompromisse aushandeln und willens sind, für die Gewinnung von Akzeptanz auf Bedenken und Einsprüche einzugehen und ggf. umzuplanen.

Es spielt dennoch eine Rolle, ob Bürgerbeteiligung als Mittel der strategischen Kommunikation oder als Modus der Erfüllung von demokratischen Ansprüchen

verstanden wird. Geht es um Akzeptanzbeschaffung, ist es nur konsequent, wenn die Vorhabensträger, die ein Projekt bauen wollen, auch die Beteiligungsprozesse initiieren. Geht es jedoch um die Erfüllung demokratischer Ansprüche, sind gerade Unternehmen mit einem solchen Anspruch sicherlich überfrachtet. Schließlich sollen Unternehmen eigeninteressiert handeln. Partizipationsansprüche richten sich an den Staat. Dies ist eine grundsätzliche Frage: Wie wollen wir Mitbestimmung und Mitsprache ausgestalten? Welche Akteure tragen die Verantwortung, die Ansprüche auf Partizipation von Bürgern zu verwirklichen?

Konflikte der Energiewende...

Die Rahmenbedingungen der Energiewende befördern Konflikte: Die Energiewende hat eine große Bedeutung und vollzieht sich unter hohem Zeitdruck. Während die Wende an sich Rückhalt genießt, ist ihre Ausgestaltung zum Teil kontrovers. Dies gilt umso stärker für konkrete Infrastrukturprojekte, deren Notwendigkeit häufig in Frage gestellt wird und bei denen betroffene Bürger Einschnitte in ihre Lebensqualität hinnehmen müssen, ohne nennenswerte Vorteile davon zu haben. Wenn Bürger per Beteiligung einbezogen werden, findet diese in einem politisch und rechtlich beschränkten Handlungsspielraum statt. Wichtige Weichen sind stets bereits gestellt und können kaum zur Disposition gestellt werden. Erschwerend kommt hinzu, dass die Komplexität der Entscheidungen stets hoch ist.

Der Netzausbau kann hier als Beispiel dienen: Viele grundsätzliche Entscheidungen ergeben sich auf einer sehr abstrakten Ebene – der Prognose der Menge und der regionalen Verteilung von Stromproduktion und -verbrauch in zehn und zwanzig Jahren. Die Simulation der Auswirkungen dieser Veränderung auf das Stromnetz ist für Laien kaum nachzuvollziehen. Aus ihr leitet sich aber die Notwendigkeit des Neubaus von Trassen ab. Wenn Bürger darüber informiert werden, dass sie von einer in Planung befindlichen Trasse betroffen sein könnten, ist deren Notwendigkeit in vielen Fällen bereits gesetzlich festgehalten. Bei der Bürgerbeteiligung kann es dann nur noch um das wie und nicht mehr um das ob der Trasse gehen. Dies sind schlechte Voraussetzungen für Bürgerbeteiligung. Im Idealfall sollte die sogenannte 0-Variante – „alles bleibt wie es ist, mit allen Konsequenzen“ – auch zur Disposition stehen.

... und Konsequenzen für die Beteiligung

Ob dialogorientierte Bürgerbeteiligung ihre Potentiale unter diesen Bedingungen entfalten kann, ist zu diesem Zeitpunkt eine offene Frage. Wer Beteiligungsprozesse initiiert und kontrolliert, wird unter diesen Bedingungen umso wichtiger. Ist es ein Akteur mit Interesse an einem bestimmten Ergebnis, ist das Risiko für tiefgehendes Misstrauen sehr hoch und Beteiligungsprozesse kaum in der Lage, eine solche

verfahren Situation noch konstruktiv zu wenden. Überraschenderweise kann es daher auch im Interesse von Unternehmen sein, vom Modell der Akzeptanzbeschaffung Abstand zu nehmen und sich auf Verfahren einzulassen, die von neutralen Dritten durchgeführt werden. Solche Prozesse haben dann kein vorgefertigtes Ergebnis, den Unternehmen steht es aber natürlich frei, in dessen Rahmen für die Akzeptanz ihres Projektes zu werben und seine Hintergründe verständlich zu machen.

Behörden können die Rolle eines neutralen Dritten gegenwärtig nicht spielen, weil sie gesetzlich kein Mandat für dialogorientierte Beteiligungsverfahren haben. Das Planungsrecht sieht zwar Formen der sogenannte Öffentlichkeitsbeteiligung vor – schriftliche Eingaben werden berücksichtigt, Bürger können an Erörterungsterminen teilnehmen –, die Planungsverfahren dienen aber eher dem individuellen Interessenschutz und der Legalität der Entscheidungen. Bürger müssen den Behörden darin vertrauen, dass diese ihre Eingaben angemessen prozessieren. Ist Vertrauen einmal verloren, haben diese Formen der Öffentlichkeitsbeteiligung nicht viele Möglichkeiten, dieses wieder herzustellen. Sie sind nicht darauf ausgelegt, das Bedürfnis nach tiefergehender Mitsprache zu befriedigen, die gegenseitige Anerkennung und Vertrauen zu fördern.

Die beteiligungsfreundlichsten Regelungen hat Baden-Württemberg erlassen. Hier haben Regulierungsbehörden zwei Pflichten in Bezug auf dialogorientierte Beteiligung: Die Hinwirkungspflicht besagt, dass die Behörden Vorhabensträger ermuntern müssen, informelle dialogorientierte Bürgerbeteiligung zu ihren Projekten durchzuführen, bevor sie die vollständigen Unterlagen für das formelle Planungsverfahren einreichen. Die Amtsermittlungspflicht besagt, dass die Behörden die Ergebnisse dieser informellen Prozesse für ihre Entscheidungsfindung recherchieren müssen. So soll sichergestellt werden, dass dialogorientierte Bürgerbeteiligung nicht wirkungslos verpufft.

So ehrenwert und sinnvoll diese neuen Bestimmungen Baden-Württembergs sind, zeigen sie auch das gegenwärtige Dilemma der dialogorientierten Bürgerbeteiligung zu Infrastrukturprojekten auf. Die Regulierungsbehörden haben nicht den gesetzlichen Spielraum, die dringend benötigte Rolle eines neutralen Dritten einzunehmen, der Partizipationsbedürfnisse von Bürgern sicherstellen kann. Stattdessen werden Unternehmen in diese Rolle gedrängt, obwohl sie sie grundsätzlich nicht einnehmen können, schließlich sind sie maßgeblich interessierte Partei. Unweigerlich verändert sich Beteiligung dadurch in Richtung Akzeptanzbeschaffung, was ihre Potentiale, einen Raum für Wissenszuwachs und Empathie sowie der Aushandlung von Interessen, Gemeinwohl und Konflikten zu

bilden, gerade gefährdet. Am Ende laufen wir also Gefahr, Bürgerbeteiligung zu einem Zwitter zu machen, der kein Anliegen befriedigt.

Deshalb ist eine Diskussion über unser Verständnis von Bürgerbeteiligung äußerst wichtig. Genauso wichtig ist die Etablierung von neutralen Dritten, die Verantwortung für Bürgerbeteiligungsprozesse übernehmen und sich dafür Vertrauen erarbeiten. Anbieten tun sich dafür die Regulierungsbehörden, deren jetziger Auftrag dieser Rolle am nächsten kommt. Denkbar sind aber auch zivilgesellschaftliche Lösungen. Organisationen, denen von allen Seiten Vertrauen entgegengebracht wird, sich um qualitativ hochwertige Beteiligungsprozesse zu sorgen und sich inhaltlich neutral zu verhalten, könnten diese Rolle ebenfalls einnehmen.

***Mathis Danelzik** ist Koordinator vom Forschungsprojekt [Demoenergie – die Energiewende als Treiber demokratischer Innovationen](#), einer Kooperation des Kulturwissenschaftlichen Instituts Essen und dem Institute for Advanced Sustainability Studies Potsdam, finanziert vom Bundesministerium für Bildung und Forschung.*

Kontakt: mathis.danelzik@kwi-nrw.de