

KLAUS TÖPFER / DOLORES VOLKERT / ULRICH MANS (HRSG.)

# VERÄNDERN DURCH WISSEN

Mit Beiträgen  
von Heiner Geißler,  
Gesine Schwan,  
Claus Leggewie  
und anderen



Chancen und Herausforderungen  
demokratischer Beteiligung:  
von »Stuttgart 21« bis zur Energiewende



Klaus Töpfer, Dolores Volkert, Ulrich Mans (Hrsg.)

Verändern durch Wissen

Chancen und Herausforderungen demokratischer  
Beteiligung: von Stuttgart 21 bis zur Energiewende

ISBN 978-3-86581-442-5

192 Seiten, 14,0 x 23,3 cm, 17,95 Euro

oekom verlag, München 2013

©oekom verlag 2013

[www.oekom.de](http://www.oekom.de)

*Claus Leggewie*

## **Neue Formen der Teilhabe am Beispiel der Zukunftskammern<sup>1</sup>**

### **Fehlende Partizipationskultur**

Bürgerbeteiligung heißt das Gebot der Stunde. Kurz vor der Abstimmung der Bürgerinnen und Bürger Baden-Württembergs über den Stuttgarter Bahnhof schlug in einem Interview<sup>2</sup> Bundesverkehrsminister Peter Ramsauer (CSU) erstaunlich selbstkritische Töne an: »Es ist ganz klar, dass sich etwas ändern muss. Die Verfahren haben sich als nicht hinreichend erwiesen, um die Betroffenen wirklich zu Beteiligten zu machen. Die Beteiligung muss losgehen, noch ehe das formale Verfahren beginnt.« Er kündigte an, »die Verwaltungsverfahren übersichtlicher und konfliktfreier zu gestalten. Wir wollen sie beschleunigen und die Öffentlichkeit besser beteiligen«, etwa bei der nächsten Revision des Bundesverkehrswegeplans 2015. Seit »Stuttgart 21« ist kein Politiker zu hören, der sich nicht für mehr Partizipation ausspricht, keine Reformdebatte blieb ohne Forderung nach mehr Mitwirkung.

Die rhetorische Konjunktur hat einen realen Hintergrund: Infrastrukturen von der Größe und Art des Stuttgarter Bahnhofneubaus lassen sich immer schwerer durchsetzen. In Frankfurt am Main, München und Berlin stoßen Flughafenausbauten auf entschiedenen juristischen und Straßenprotest. Und ein derart komplexes und vielschichtiges Projekt wie die »Energiewende«, also die Umstellung auf erneuerbare Energien und nachhaltige Lebens- und Wirtschaftsstile bis 2050, erfordert nicht nur »Akzeptanz« der Bürgerschaft am Ende eines Prozesses, sondern ihre breit gefächerte und kontinuierliche Mitgestaltung von Beginn an. Auch wenn die meisten Pilotprojekte ausdrücklich oder implizit der »Akzeptanzbeschaffung« dienen, verwandeln sie sich in der Praxis in Übungen demokratischer Legitimation.

So weit, so gut – und so schwierig. Wie nämlich das allseitige Postulat konkret einzulösen ist, darüber herrschten weithin Unklarheit und Unsicherheit. Seit Jahrzehnten steht auf der einen Seite ein gut bestückter Instrumentenkasten bereit, der alle Varianten und Nuancen der Beteiligung von der deliberativen Beratung bis zur abschließenden Volksabstimmung

enthält.<sup>3</sup> Der soll Willensbildung und Entscheidungsfindung in der repräsentativen Demokratie stärken, ohne sie infrage zu stellen. Bürgerbeteiligung ist auf der anderen Seite nicht zum selbstverständlichen Bestandteil des politischen Prozesses geworden, also nichts, worauf sich politische Eliten, Verwaltungen und die Bürgerinnen und Bürger selbst routiniert eingestellt haben.

Bürgerbeteiligung kommt zu spät, wenn – wie im paradigmatischen Fall von »Stuttgart 21« – »die Bagger anrollen« (Ramsauer) und Bäume gefällt werden. Und sie ist von Beginn an viel zu dünn, wenn bei Infrastrukturvorhaben dieser Größenordnung in den üblichen, meist unübersichtlichen Planfeststellungsverfahren oder bereits im Bauprozess punktuell Einwände gegen ein im Grunde fest umrissenes und verabredetes Vorhaben erhoben werden dürfen, zwischen Investoren und einfachen Bürgern aber eine gewaltige Asymmetrie von Ressourcen und Informationen klafft.

»Stuttgart 21«, wo das sprichwörtliche Kind längst im Brunnen gelegen hatte, ist deshalb nur ein Reformanstoß, nicht selbst eine Blaupause für Bürgerbeteiligungsmodelle der Zukunft. Eingeschränkt gilt dies auch für ein anderes Großprojekt, die Mediation zum Ausbau des Frankfurter Flughafens, die sich nach blutigen Konflikten am Bauplatz zehn Jahre hinzog, die Gemüter beruhigte und den (nun am Ende wieder gefährdeten) Konsens stiftete, eine weitere Start- und Landebahn unter der Bedingung eines Nachtflugverbots zu bauen.

## **Grundvoraussetzungen erfolgreicher Beteiligungsverfahren**

Im Hinblick auf die anstehende Energiewende (die keine deutsche Spezialität bleiben wird) wird nun mit Recht, nicht zuletzt von der zur Herstellung eines Konsenses über den raschen Atomausstieg einberufenen Ethikkommission, wieder nach mehr Partizipation gerufen. Dabei zieht man vor allem deliberative und diskursive Verfahren in Betracht, die den konfliktträchtigen Entscheidungen über große Infrastrukturprojekte der kommenden Jahre vorausgehen sollen. Zu rechnen ist auch mit solchen Konflikten, bei denen Nachhaltigkeitsanliegen aufeinandertreffen, also »grüne« Naturschutzzeiwände gegen »grüne« Infrastrukturmaßnahmen (wie Windparks, Pumpspeicherkraftwerke, Überlandleitungen, Unterflurtrassen etc.) geltend gemacht werden. Hier geht es um konkrete Güter- und Nutzenabwägungen, aber auch um Richtungsentscheidungen.

Ein Beispiel dafür ist die anstehende Entscheidung über die Investitionen in Windparks und den Leistungsausbau für Windstrom im Rahmen der Energiewende, die von der Bundesregierung befürwortet und vorangetrieben werden. Die Betreiberfirmen des Höchstspannungsnetzes wollen derzeit vier große Leitungstrassen von der Nord- und Ostsee nach Süd-

deutschland bauen. Doch aus den rund 1.500 Stellungnahmen von Bürgern und Organisationen dazu geht hervor, dass die meisten eine dezentrale Stromproduktion anstelle des forcierten Netzausbaus befürworten, erhebliche Bedenken wegen der befürchteten Beeinträchtigung ihres Wohnumfeldes hegen und den Naturschutz stärker berücksichtigt sehen wollen, etwa an Stellen, wo die Masten Naturschutzgebiete durchschneiden.<sup>4</sup>

Hier geht es zum einen um eine Abwägung der technisch gebotenen Alternativen in der Stromerzeugung – zum Beispiel Wind- versus Solarstrom beziehungsweise Stromsparen versus »grüne Stromwirtschaft«. Verhandelt wird aber auch die Position des Konsumenten, der als »Energiegenosse« zum Produzenten wird. Noch allgemeiner geht es um Lebensqualität, um vorherrschende Lebensstile und ihre Alternativen, um Standortkonzepte und dergleichen, alles auch im Generationsabgleich, sodass man hier von »Zukunftsagenden« sprechen kann. Diese bilden den symbolischen Hintergrund, die Sinnebene hinter den Sachfragen. Die Kunst öffentlicher Deliberation (und des Politikerhandwerks) besteht darin, diese weder konkretistisch zu verkürzen noch unkonkret ausufern zu lassen.

Ein anderes Beispiel ist der schwerstdenkbare akute Fall, nämlich die auf die lange Bank geschobene Suche nach einem geeigneten Endlagerstandort. Auch dazu muss man das zu Recht misstrauisch gewordene Volk von Beginn an einbeziehen – zu viel ist gelogen und vertuscht worden, zu arrogant wurden berechtigte Einwände und Alternativvorschläge abgetan. In dieser existenziellen Frage ist nun eine große nationale Anstrengung angebracht, um Bürgerbeteiligung auf höchstem Niveau zu sichern, aber um die Auswahl auch nicht länger nach dem Sankt-Florians-Prinzip zu verzögern. Sonst wachsen aus der oberflächlichen Parteien- und Politikerverdrossenheit grundsätzliche Zweifel an der Leistungsfähigkeit der Demokratie.

Einwände wie die gegen den Netzentwicklungsplan der Bundesnetzagentur und andere Planungen im Rahmen der Energiewende sind ebenso berechtigt, wie ausgetragene Konflikte zur sozialen Integration beitragen. Aber auch für nicht von vornherein konfliktträchtige Vorhaben müssen passgenaue, dem jeweiligen Fall angemessene dialogorientierte und deliberative Verfahren der Meinungs- und Willensbildung, gegebenenfalls auch der Mediation zum Einsatz kommen. Folgende Voraussetzungen sollten hier gegeben sein:

- eine klar definierte Zielsetzung, Rollenaufteilung und Kompetenzzuweisung
- ein Höchstmaß an Inklusivität (»alle an den Tisch«)
- echter Gestaltungsspielraum, Ergebnisoffenheit und klare Alternativen
- weitestmögliche Transparenz drinnen und draußen (»alles auf den Tisch«)
- hohe Professionalität der Durchführung
- hinreichende Rückkopplung an die Legislative und Exekutive

Leider sind diese Voraussetzungen bei den wenigsten Verfahren erfüllt. Dispositive diskursiver Demokratie sind vorhanden, sie werden aber in der Praxis zu wenig und unzureichend genutzt.

Bei der Feststellung einer mangelhaften Partizipationskultur darf man nicht stehen bleiben. Die in Angriff genommene Energiewende erfordert zweierlei: erstens eine Generaldebatte auf nationaler und supranationaler Ebene über Richtung und Dynamik der damit verbundenen Entwicklung, zweitens deren Verankerung in einer Vielzahl von lokalen und regionalen Projekten. Einschlägige Debatten werden derzeit weder in den Parlamenten noch in den Medien geführt, Energieforschung und Infrastrukturpolitik legen es bislang höchstens auf Akzeptanzbeschaffung an, nicht auf echte Partizipation. Bürger müssen über die grundsätzliche Weichenstellung mitsprechen, also mitentscheiden, auf welche Weise der Ausstieg aus nuklearen und fossilen Energieträgern zu erreichen ist – durch zentrale oder eher dezentrale Lösungen, durch die Forcierung eines Wachstums auf regenerativer Grundlage oder durch mehr Energieeffizienz und Suffizienz. Sie müssen aber auch effektiv an der Umsetzung solcher Strategien in einer Gemeinde oder Region mitwirken. Solche Fragen können natürlich nicht auf hoher Abstraktionsstufe vorgelegt werden, sie müssen jeweils an konkreten Vorhaben exemplarisch abzuwägen sein.

Auf beiden Ebenen werden nicht nur technische Innovationen diskutiert, sondern auch soziale Zukünfte, eben nicht nur die Frage, wie eine Stadtbevölkerung in den nächsten beiden Jahrzehnten ihre CO<sub>2</sub>-Emissionen drastisch reduzieren kann, sondern nachgerade, wie sie in zehn oder 30 Jahren leben und wohin sie sich entwickeln möchte. Erforderlich ist somit ein adäquates Beteiligungsverfahren, das mittel- und langfristige Zukunftsperspektiven ausdrücklich ins Zentrum rückt, ihnen ein angemessenes diskursives Format verleiht und dieses zugleich an die legislativen und exekutiven Instanzen ankoppelt, also Entscheidungsbezug verleiht.

## **Aufbau und Organisation von Zukunftskammern**

Vorgeschlagen wird hier eine Zukunftskammer, die im Wesentlichen deliberatives Agenda-Setting betreibt, zugleich aber in der noch näher zu bestimmenden Grundeinheit einen kollektiven Lernprozess ermöglicht und im Erfolgsfall als Konsultative neben Legislative, Judikative und Exekutive einen Platz findet im gewaltenteilig organisierten Willensbildungs- und Entscheidungsprozess. Damit unterscheidet sich eine Zukunftskammer von punktuellen Debatten um ein konkretes Infrastrukturvorhaben, insofern es um umfassendere Weichenstellungen und Szenarien geht, aber auch von Mediationen vor dem Hintergrund zugespitzter Konflikte, insofern hier eher antizipativ mögliche Konflikte erörtert werden.

Bestehende und erprobte Deliberationsverfahren unterscheiden sich, wie man an der folgenden Zusammenstellung erkennen kann, erheblich:

- nach ihrer thematischen Fokussierung (eng – weit, abstrakt – konkret)
- nach ihrer Zusammensetzung (groß – klein, Selbstselektion – Zufallsauswahl, Stakeholder – breitere Öffentlichkeit)
- nach ihrer Dauer (punktuell – iterativ, ein Tag bis mehrere Jahre)
- nach ihrer Veranlassung und Trägerschaft (Regierungen – NRO/Bürgerinitiativen)
- nach ihrem Kommunikationsmodus (Informationsveranstaltung, Verhandeln/Kompromissbildung, Deliberation)
- nach ihrer Anbindung an den politischen Entscheidungsprozess (Konsultationen, Co-Governance/Mitentscheidung).

Verfahren	Initiative	Thematik	Dauer	Teilnehmer/ Auswahl
<b>Town Meeting</b>	Kommunen	Stadtentwicklung	Einmalig, 1 Tag	Bis 5.000 (Selektion)
<b>Planungszelle</b>	Kommunen und Vereine	Stadtentwicklung	Kompakt, 4 Tage	100/à 25 (Zufallsauswahl)
<b>Bürgerpanel</b>	Kommunen u. a. Akteure	Kommunalpolitik	3- bis 4-mal p. a.	Bis 2.500
<b>Bürgerrat</b>	Kommunen	Kommunalplanung	Repetitiv, 2 Tage	8–12 (Zufallsauswahl)
<b>Deliberative Polling</b>	Diverse	Diverse	2 Befragungen	300–500 (Zufallsauswahl)
<b>Konsensuskonferenz</b>	Behörden	Technology Assessment	3 Konferenzen	10–30 (Zufallsauswahl)
<b>Szenario- Workshop</b>	Diverse	Infrastrukturplan	Einmalig, 1–3 Tage	25–30 (Selektion)
<b>Zukunftskonferenz</b>	Diverse	Zukunftsgestaltung	2–3 Tage	Bis 200 (Selektion)

Eigene Darstellung nach Nanz/Fritsche 2012

Die Aufstellung darf nicht als »Rezeptbuch« missverstanden werden, als welche vor allem die im Portfolio einschlägiger Agenturen der Bürgerbeteiligung beziehungsweise Konfliktmediation angebotenen Prozeduren oft erscheinen. Sehr zum Verdruss vieler Veranstalter von Bürgerdialogen und dergleichen erfordert und verdient jedes Problem ein speziell zugeschnittenes Partizipationsmuster. Die Besonderheiten beziehungsweise Vor- und Nachteile der Formate kann man also nur schematisch so festhalten: