IASS WORKING PAPER

Institute for Advanced Sustainability Studies (IASS)
Potsdam, Februar 2016

Bürgerbeteiligung in der Energiewende

Zehn Thesen zur gegenwärtigen Etablierung, zu Herausforderungen und geeigneten Gestaltungsansätzen

Ina Richter (IASS)
Mathis Danelzik,
Giulia Molinengo,
Patrizia Nanz und
Dietmar Rost (KWI)

IASS POTSDAM

KWI
KULTURWISSENSCHAFTLICHES INSTITUT ESSEN
FORSCHUNGSKOLLEG DER UNIVERSITÄTSALLIANZ RUHR

Zusammenfassung

Das Institute for Advanced Sustainability Studies in Potsdam (IASS) und das Kulturwissenschaftliche Institut in Essen (KWI) erforschten im Rahmen ihres Verbundprojekts *Demoenergie – Die Transformation des Energiesystems als Treiber demokratischer Innovationen*, wie Bürger an der Gestaltung der Energiewende beteiligt werden. Ziel war es, Erkenntnisse über Konflikte, sich etablierende Beteiligungsansätze und Herausforderungen von dialogorientierter Bürgerbeteiligung zur Planung von Infrastruktur der Energiewende zu sammeln.

Die vorliegende Broschüre vermittelt einen Überblick über die Forschungsarbeit der einzelnen Module. Wir Wissenschaftler haben uns dabei gefragt: Was können und müssen wir über die Konflikte lernen, die in der Energiewende auftreten? Welche Beteiligungspraktiken etablieren sich gegenwärtig im Feld der Energiewende? Lassen sich in Aktionsforschung Beteiligungsprozesse initiieren, die den Bürgern eine größere Rolle in der Planung von Infrastruktur einräumen?

Die hier vorgelegten Thesen spiegeln zentrale Erkenntnisse des Gesamtprojekts wider. Dabei gehen wir auf Merkmale der Beteiligungspraxis und Schwierigkeiten für Bürgerbeteiligung insbesondere im Bereich des Netzausbaus ein und zeigen geeignete Ansätze auf, um mit ihnen umzugehen. Als wichtig erachten wir 1) einen paradigmatischen Wechsel von der format- zur prozessorientierten Perspektive auf Bürgerbeteiligung, 2) eine kritische Auseinandersetzung mit Bürgerbeteiligung unter dem Umsetzungsparadigma und den Folgen einer ausschließlichen Akzeptanzorientierung sowie 3) die Beachtung eines an den Fall angepassten Beteiligungsdesigns und eines iterativen Gestaltungsansatzes, um die Fragilität von Beteiligungsprozessen handhaben zu können.

Inhalt

I. Einführendes 4

II. Das Projekt *Demoenergie* 7

III. Thesen 15

Bibliografie 26

Illustrationen: Sabine Söder, CoCreativeFlow

1. Einführendes

Mit der Energiewende werden ambitionierte Ziele verfolgt: Bis 2022 sollen die Kernkraftwerke abgeschaltet werden, bis 2050 soll der Anteil erneuerbarer Energien am Stromverbrauch auf bis zu 80 Prozent erhöht werden, um nur zwei zu nennen. Auch der für den Transport der erneuerbaren Energien als notwendig erachtete Ausbau des Übertragungsnetzes stellt eine enorme Herausforderung dar, und zwar sowohl in technischer wie auch in ökonomischer, sozialer und kultureller Hinsicht. Viele Bürger[i] werden durch neue Infrastrukturprojekte individuell die Lasten der Energiewende tragen müssen. Obgleich eine Mehrheit der Energiewende generell zustimmt, stoßen viele Infrastrukturprojekte auf Ablehnung unter Anwohnern, Bürgerinitiativen, aber auch Kommunen und Vertretern auf Länderebene. Dahinter stehen auch unterschiedliche Vorstellungen zu den Gestaltungsmaximen der Energiewende. Über das ‚Wie' der Transformation des Energiesystems herrscht keine Einigkeit. Derartige Fragen müssen „in einer ständigen gesellschaftlichen Debatte und im Rahmen politischer Umsetzbarkeit immer wieder kontrovers diskutiert werden" (Töpfer et al. 2013: 9).

Mobilisierung und wachsende Proteste verzögern die Pläne schon jetzt erheblich. Dies macht deutlich: Wer an den Bürgern vorbeiplant, riskiert zu scheitern. Den Einzelprojekten der Transformation des Energiesystems fehlt es – zumindest in ihrer konkreten Ausgestaltung – an faktischer Zustimmung oder Akzeptanz. Diese wird meist bestimmt von der wahrgenommenen Gerechtigkeit und Fairness des Planungsverfahrens (Rau et al. 2012), d. h., Akzeptanz knüpft an normative Erwartungshorizonte, nämlich an die Zustimmungswürdigkeit oder Akzeptabilität einer Entscheidung. Der Zusammenhang zwischen Akzeptanz eines Infrastrukturprojekts und dessen Akzeptabilität, die sich aus den zugrunde liegenden Entscheidungs-, Planungs- und Gestaltungsprozessen ergibt, kommt aber in der Debatte um Beteiligung in der Energiewende meist zu kurz. Beteiligungsverfahren tragen zur Akzeptabilität von Entscheidungen bei, aber nur dann, wenn sie qualitativ hochwertig gestaltet sind.

Zu welchem Zweck beteiligen wir letztlich die Öffentlichkeit? Sehen wir in ihr ein Mittel, um einzelne Planungsvorhaben durchsetzbar zu machen? Oder streben wir breit gefächerte und gemeinwohlorientierte Willensbildungsprozesse zur Energiewende an sowie eine kontinuierliche Mitwirkung von Bürgern und anderen lokalen Akteuren von Beginn an?

Auch über den Zweck und unser Verständnis von Beteiligung bedarf es einer Debatte. Unseres Erachtens erweisen sich dialogorientierte Verfahren der Bürgerbeteiligung als ein Modus, um konkrete planerische, soziale und kulturelle oder auch generell zukünftige Richtungen der Energiewende mit Entscheidungsträgern zu erörtern. Eine breite Definition von Bürgerbeteiligung, die nicht ausschließlich auf Planungskontexte verengt, erscheint angemessen, um die vielfältigen Willensbildungs- und Entscheidungsprozesse im Zuge der Energiewende erfassen zu können. Dabei reicht eine reine Beteiligung von Anwohnern und Betroffenen nicht aus, weil immer auch Interessengruppen sowie Stakeholder aus Wirtschaft, Verwaltung und Politik eingebunden werden müssen: Bürgerinitiativen, Umweltverbände, Vorhabenträger, Planungsbehörden und Vertreter der Gemeinden und Landkreise. Für diesen Kontext verwenden wir ebenfalls den Begriff „Bürgerbeteiligung", weil der streng genommen richtige Ausdruck „Öffentlichkeitsbeteiligung" auch für Verfahren verwendet wird, in denen

[i] Aus Gründen der besseren Lesbarkeit wird auf die gleichzeitige Verwendung männlicher und weiblicher Sprachformen verzichtet. Sämtliche Personenbezeichnungen gelten für beiderlei Geschlecht.

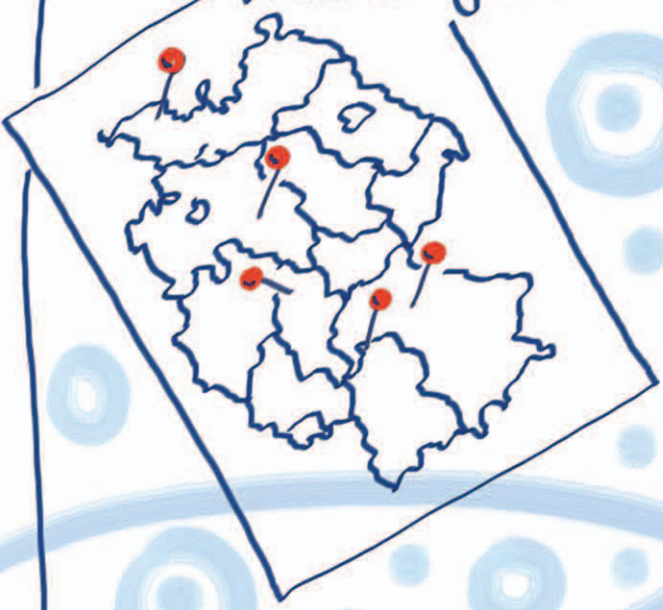
nicht organisierte Bürger nicht eingebunden werden. Wenn wir über Verfahren oder Prozesse der Bürgerbeteiligung sprechen, meinen wir nicht die Anwendung von Formaten und Methoden. Wir verstehen Beteiligungsprozesse umfassender und zeigen im weiteren Verlauf, dass es in der Praxis darum geht, einen Prozess passgenau zu konzipieren und umzusetzen, häufig unter sich im Laufe der Zeit wandelnden Rahmenbedingungen, Akteurskonstellationen und Informationslagen. Wichtig erscheint uns dabei insbesondere die Rolle von Akteuren, die bei der Initiierung, Gestaltung und beim Verlauf von Beteiligungsprozessen mitwirken und diese beeinflussen. Sie treffen die Entscheidungen zu Gegenstand, Zweck und Beteiligungskonzept und prägen den Prozess mit ihren individuellen Erwartungen und Haltungen.

Wenn wir Bürgerbeteiligung darüber hinaus als Teil eines umfassenden gesellschaftlichen Wandels betrachten, geht es auch darum, durch institutionelle und rechtliche Rahmenbedingungen eine Kultur der Beteiligung zu etablieren, die den Gemeinsinn und die gesamtgesellschaftliche Verantwortung stärkt.

Diese Publikation hinterfragt, wie sich Bürgerbeteiligung in der Energiewende etabliert hat, und stellt in knapper Form unsere zentralen Thesen über ihre Herausforderungen und ihre gelungene Gestaltung dar.

DIE MODULE VON DEMOENERGIE

Bestandsaufnahme von Beteiligungspraktiken in der Energiewende



Konfliktanalyse zur Einführung der

Carbon-Capture & Storage Technologie

Aktionsforschung zur Bürgerbeteiligung bei der Planung eines Ersatzneubaus einer Höchstspannungs-leitung

II. Das Projekt *Demoenergie*

Bestandsaufnahme von Beteiligungspraktiken in der Energiewende

Für die Aushandlung des Wie der Energiewende – und auch als Reaktion auf verschiedene Konflikte um Technologien und Infrastruktur – wird in den vergangenen Jahren häufig Bürgerbeteiligung beschworen. Wie aber übersetzt sich nun eine derartige Beteiligungsrhetorik in die Praxis? In welcher Form und mit welchen Praktiken werden Bürger in derartige Debatten eingebunden und an der Gestaltung der Energiewende beteiligt? Diese Frage ist nicht leicht zu beantworten. Bis dato liegt kein systematisches Wissen über Bürgerbeteiligung im Rahmen der Energiewende vor. In der jüngeren Vergangenheit sind jedoch zunehmend Studien erschienen (u. a. Hübner/Hahn 2013, Schnelle/Voigt 2012; Zimmer et al. 2012), die vielfältige analytische Perspektiven und Forschungsdesigns anlegen. Was für die Beteiligungsforschung generell gilt (u. a. Roth 2014, Alcántara et al. 2013: 142), bestätigt auch das Themenfeld Energiewende: Es mangelt an einer belastbaren empirischen Datengrundlage, um die quantitative und qualitative Entwicklung von Bürgerbeteiligung abzubilden. Das Ziel eines der Teilprojekte war es daher, eine Datenbank zu entwickeln, die eine erste Sammlung von Beispielverfahren umfasst und einen systematischen Überblick über die Vielfalt der Beteiligungsansätze, die sich gerade in der Energiewendepraxis etablieren, schafft. In Anlehnung an die Forschungslogik des Gesamtvorhabens *Demoenergie* lag der Fokus des am Institute for Advanced Sustainability Studies angesiedelten Moduls B auf diskursiven Formen, in deren Rahmen Bürger an kollektiven Willensbildungs-, Planungs- und Entscheidungsprozessen beteiligt werden. Dabei drängt sich eine Reihe an Fragen auf: Zu welchen Themen können Bürger eigentlich mitreden, und woran werden sie beteiligt? Mit welcher Intensität finden Prozesse dialogorientierter Beteiligung statt? Und in welchen Konstellationen kommen Akteure zum Dialog zusammen?

Die Desktoprecherche erbrachte in kurzer Zeit eine erste Fallsammlung; Forschungsdatenbanken von Ministerien und Behörden, Webseiten von Dienstleistern, Vorhabenträgern und Bürgerkommunen wurden systematisch durchforstet und Forschungsliteratur nach dem Schneeballprinzip gesichtet. Wertvolle Hinweise konnten durch den Austausch mit Praktikern und Wissenschaftlern gewonnen werden. Um geeignete Fälle zu systematisieren, wurde zunächst ein Analyseraster in einem induktiv-deduktiven Prozess erarbeitet, das energiewendespezifische Aspekte und für einen Vergleich aussagekräftige Verfahrenscharakteristika aufgreift (in Anlehnung an Fung 2006; Nanz/Fritsch 2012, 2016) und entsprechende Merkmalsausprägungen herausarbeitet; dazu zählen die Kategorien Themenbereich (Windkraft, Stromleitungen, Mobilität etc.), die Träger von Beteiligungsverfahren (Politik/Verwaltung, Wirtschaft etc.), Zielgruppen (Bürger als Privatpersonen, Interessenvertreter etc.), Auswahlmethoden für verschiedene Zielgruppen (Selbstselektion, Zufallsauswahl etc.) oder die Dauer von Verfahren (Tage, Wochen etc.).

43 Beispielverfahren sind gegenwärtig in der Datenbank „Energiebeteiligt" erfasst und für die Öffentlichkeit in Form einer Kartierung visuell aufbereitet worden (www.energiebeteiligt.de). Sie zeigen auf, wie in der Praxis bei Fragen der Raumordnung und Genehmigung von Infrastrukturprojekten Bürger als Privatpersonen und Interessenvertreter in die Erörterung von Standortplänen eingebunden werden, mit welchem Ziel in Großgruppenformaten auf Kreativität und Ideen von Bürgern gesetzt wird, um Handlungsstrategien für die Energiewende vor Ort zu entwickeln oder bei der Auswahl von Teilnehmern verfahren wird, um Klimaschutzkonzepte auf Landesebene zu konsultieren. Mit ihrer Kategorisierung erlaubt es die Datenbank, Verfahren miteinander in Beziehung zu setzen. So zeichnen sich ob der anvisierten Varianz von Verfahrensansätzen Tendenzen bei der Merkmalsausprägung und Zusammenhänge

zwischen diesen ab. Deutlich wird, dass Bürgerbeteiligung auch in der Energiewende ein kommunales Thema ist. Mehrere Beispielverfahren konnten für die Bundesländer Baden-Württemberg und Hessen recherchiert werden. Zusammenhänge zeichnen sich u. a. zwischen den jeweiligen Trägern von Verfahren und den dabei angewandten Methoden für die Selektion von Teilnehmern ab (siehe These 2). Eine fortführende Erweiterung der Datenbank ist notwendig, um derartige Ausprägungen und Zusammenhänge auf eine belastbare empirische Basis zu stellen. Dabei wird zu berücksichtigen sein, dass die Datenlage zu den Fällen höchst unterschiedlich ausfällt und Fälle häufig aufwendig zu erfassen sind. Einer kohärenten Aufarbeitung setzt dies enge Grenzen. Gerade kleinere Verfahren, beispielsweise im Kontext von Nachbarschaftskonflikten, oder abgebrochene Verfahren sind mittels Desktoprecherche kaum zu ermitteln.

Konfliktanalyse zur Einführung der Carbon Capture and Storage Technologie

Im ersten Projektjahr untersuchte das am Kulturwissenschaftlichen Institut angesiedelte Modul A einen komplexen Energiekonflikt, um anhand eines konkreten Beispiels Aspekte und Dimensionen zu explorieren, die für das Thema Beteiligung relevant sind und den analytischen Blick auf andere Konflikte schärfen.[ii]

Gegenstand der Fallanalyse war der Streit um Vorhaben zur Erprobung, Demonstration und Einführung der Carbon Capture and Storage Technologie (CCS) in Deutschland. Schwerpunktmäßig richtete sich der Blick auf die Entwicklungen im Land Brandenburg bis zum Jahr 2014. Die qualitative Untersuchung der öffentlichen Erörterung und Diskussion dieser Vorhaben lieferte empirisch begründete und detaillierte Aufschlüsse zu einigen Aspekten dieses Energiekonflikts, die auch für ein umfassenderes und tiefer gehendes Verständnis anderer Konflikte und Beteiligungsprozesse Relevanz besitzen.

Das Forschungsdesign einer Fallstudie erlaubte, auf den längerfristigen Verlauf eines Konflikts und auf verschiedenen Foren zu blicken, innerhalb derer der Konfliktgegenstand erörtert und diskutiert wurde. Methodisch orientierte sich die Forschung an der Situationsanalyse, einer Variante der qualitativen Grounded-Theory-Methodologie. Die Datengrundlage bestand aus der laufenden Presseberichterstattung sowie weiteren prozessgenerierten Dokumenten zum Thema CCS.

Aktionsforschung zu Bürgerbeteiligung bei der Planung eines Ersatzneubaus einer Höchstspannungsleitung

Das ebenfalls am Kulturwissenschaftlichen Institut (KWI) angesiedelte Modul C stellte sich die Aufgabe, in Aktionsforschung Beteiligungsprozesse mitzuinitiieren, die Bürgern eine größere Rolle in der Planung von Infrastruktur einräumen als bisher üblich. Dabei beschäftigte es sich mit der Frage, was man aus den dabei gesammelten Erfahrungen über Gestaltung und Umsetzung von Bürgerbeteiligung zu Infrastrukturprojekten in der Energiewende lernen kann.

Dafür kooperierten die Wissenschaftler mit dem Übertragungsnetzbetreiber TenneT TSO GmbH. Gegenstand der Kooperation waren die Gestaltung und Durchführung zweier Beteiligungsprozesse zum Ersatzneubau der Höchstspannungsleitung von Redwitz nach Schwandorf („Ostbayernring" – Projekt 18 nach Bundesbedarfsplangesetz). Diese wird aufgerüstet und in weiten Teilen der Leitung parallel zur bestehenden gebaut. Im Anschluss wird die alte Leitung abgebaut. Im Stadtgebiet Schwandorf und im Raum Windischeschenbach ist ein Neubau parallel zur Bestandsleitung schwierig. In diesen Bereichen dienten die Beteiligungsprozesse dazu, gemeinsam mit den Bürgern und anderen lokalen Akteuren nach neuen Trassenvarianten zu suchen, die inzwischen ins anschließende Raumordnungsverfahren eingeflossen sind. Neben diesem inhaltlichen Ziel wurden verschiedene weitere verfolgt, die sich auf die Qualität der Beteiligung und weitere normative Kriterien (z. B.

[ii] Die Studie von Dietmar Rost zur Analyse des CCS-Konflikts in Brandenburg ist bereits erschienen. Siehe Rost 2015.

Transparenz, Fairness, Neutralität etc.) beziehen. Die wissenschaftliche Analyse fokussierte sich auf Gestaltung und Durchführung von Beteiligungsverfahren als dynamische soziale Prozesse und die Erkenntnisse, die diese Perspektive auf geeignete Gestaltungsansätze ermöglicht. Sie erfolgte insbesondere durch qualitative Interviews, teilnehmende Beobachtung und die durch die Aktionsforschung ermöglichten Einblicke in die Gesamtplanung der Stromtrasse und die Gestaltung der Bürgerbeteiligung. Die Veranstaltungen wurden mittels Fragebogen evaluiert.

Die Erkenntnisse des Moduls C befinden sich auf unterschiedlichen Ebenen: Auf der abstrakten Ebene wird eine Perspektive entwickelt, die ein umfassenderes Bild von Bürgerbeteiligung im Bereich Infrastruktur bietet. Im Fokus stehen vor allem zentrale Aspekte des Kontexts und der Rahmenbedingungen, in dem Bürgerbeteiligung sich im Netzausbau gerade etabliert, wie z. B. die Charakteristika des vorhabenträgerzentrierten Beteiligungsmodells und die Zwiespalte zwischen demokratischen Ansprüchen und Akzeptanzzielen. Daraus werden damit verbundene Stärken und Fragilitäten, Potenziale und Risiken von Bürgerbeteiligung abgeleitet und diskutiert.

Auf einer konkreten Ebene wird versucht, zu einem verbesserten Verständnis und zur Gestaltung von Bürgerbeteiligung bei der Planung von Infrastrukturprojekten beizutragen. Die Erkenntnisse reflektieren Herausforderungen, Unwägbarkeiten und Trade-offs in der Gestaltung von Beteiligungsprozessen und in ihrer Einbettung in die Gesamtplanung der Infrastruktur. Dabei liegt ein besonderer Fokus auf einem an den jeweiligen Fall angepassten Beteiligungsdesign und an Planungsstilen und -strukturen, die die Fragilität von Bürgerbeteiligungsprozessen in der Planung von Infrastrukturprojekten bewältigen können.

Die Beteiligungsprozesse am Ostbayernring

Die Beteiligungsprozesse fanden von September 2014 bis Juni 2015 in der Stadt **Schwandorf** (ca. 20.000 Einwohner) sowie in der Stadt **Windischeschenbach und angrenzenden Kommunen** (**Falkenberg, Kirchendemenreuth und Püchersreuth**) statt. In diesen Bereichen, in denen ein Neubau parallel zur Bestandsleitung schwierig war, dienten die Beteiligungsprozesse dazu, gemeinsam mit Bürgern und weiteren lokalen Akteuren Trassenvarianten zu entwickeln. Diese Varianten wurden von TenneT anschließend in das Raumordnungsverfahren eingebracht, das am 30. November 2015 offiziell von der Regierung Oberpfalz eingeleitet wurde und die Raumverträglichkeit der Varianten gegenwärtig prüft.[iii]

[iii] Die vollständigen Unterlagen des Raumordnungsverfahrens für den „Ostbayernring – Ersatzneubau 380-KV-Leitung Redwitz-Schwandorf" sind auf der Website der Regierung Oberpfalz zu finden: http://www.regierung.oberpfalz.bayern.de/leistungen/landesplanung/recht/rov/einzelverfahren/obr/obr.htm (letzter Zugriff am 19.01.2016).

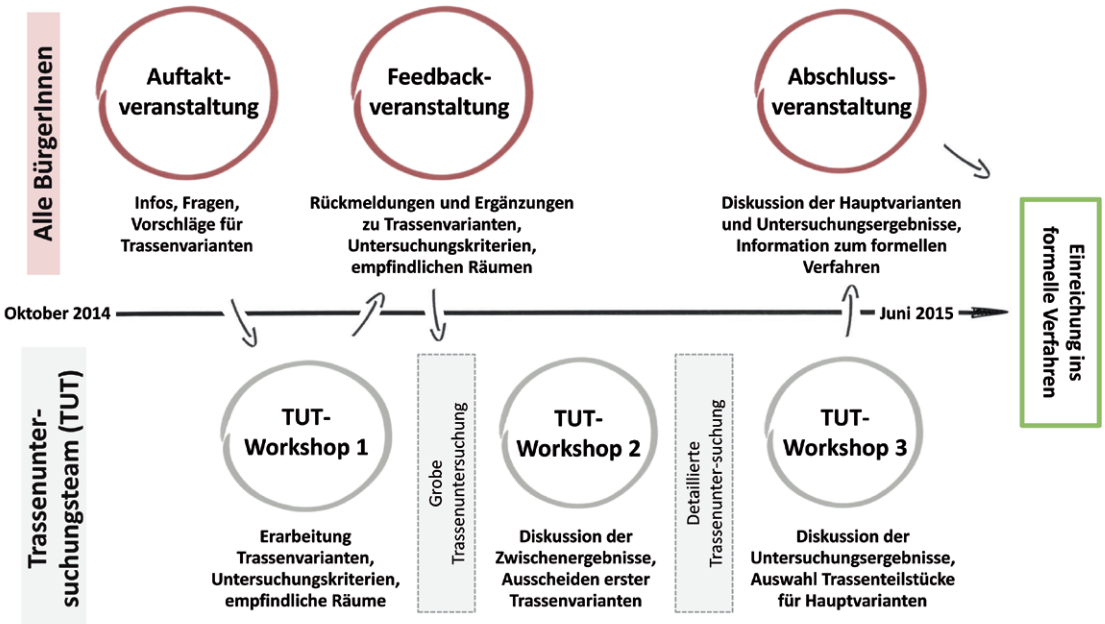
Design des Beteiligungsprozesses

Die Wissenschaftler und der Übertragungsnetzbetreiber konzipierten die Beteiligungsprozesse gemeinsam mit Unterstützung beratender Prozessgestalter und Moderatoren. Diese Phase, in der zunächst die Kooperationschancen und in der Folge Spielräume, Ziele und das Design der Beteiligungsprozesse entwickelt wurden, umfasste etwa neun Monate.

Die Beteiligungsprozesse bestanden aus zwei Ebenen. In drei **öffentlichen Veranstaltungen**, zu denen alle Bürger des betroffenen Raums eingeladen waren, konnten diese Trassenvorschläge und Informationen zu empfindlichen Räumen einbringen und Informationen über verschiedene Aspekte der Trassenplanung einholen.

Die zweite Ebene bildete das **Trassenuntersuchungsteam** (TUT). Es bestand aus ca. 20 Mitgliedern und setzte sich aus acht per Los ausgewählten Bürgern, den Bürgermeistern, Vertretern von lokalen Verbänden, Forstamt, unterer Naturschutzbehörde und Landratsamt sowie Vertretern von TenneT und von TenneT beauftragten Umweltplanern und Trassierern zusammen. Das Trassenuntersuchungsteam hatte die Aufgabe, Vorschläge von Bürgern des betroffenen Raums im Detail zu bearbeiten, die umweltplanerische Untersuchung der vorgeschlagenen Trassenvarianten nachzuvollziehen und generell auf Transparenz und Nachvollziehbarkeit der Planung zu achten. In den Fällen, in denen keine eindeutigen umweltfachlichen Favoriten zu erkennen waren, wählten sie zudem Trassenteilstücke für die Zusammensetzung zu Hauptvarianten aus.

Die unten stehende Grafik zeigt die Funktion der einzelnen Veranstaltungen sowie das Zusammenspiel der beiden Ebenen im Verlauf des Beteiligungsprozesses im Raum Windischeschenbach:



Darstellung des Beteiligungsdesigns in Windischeschenbach

Quelle: K. Arbter, N. Breuss/*Demoenergie*.

Unterschiede zwischen den Beteiligungsprozessen in Windischeschenbach und Schwandorf

Rollenverteilung zwischen KWI und TenneT

Die Rollenverteilung zwischen KWI und TenneT war in den beiden Orten unterschiedlich: In Windischeschenbach übernahmen die Wissenschaftler des KWI die Rolle der Initiatoren. Sie nahmen Kontakt mit den lokalen Institutionen auf, kümmerten sich um die Kommunikation vor Ort und die Rekrutierung der Teilnehmer für den Prozess. TenneT nahm in Windischeschenbach an dem Beteiligungsprozess als Akteur teil, wobei sie als Vorhabenträger natürlich eine zentrale Rolle innehatten, auch was das Konzept der Bürgerbeteiligung anging, welches mit TenneTs Gesamtplanung kompatibel und intensiv verzahnt sein musste. In Schwandorf übernahm TenneT die Rolle des Initiators. Das KWI rückte hier in eine beratende Rolle, sodass die Konstellation in Schwandorf eher dem gegenwärtigen Normalfall glich, in dem Vorhabenträger aus Eigeninitiative Bürgerbeteiligung durchführen. Das KWI begleitete zudem beide Prozesse wissenschaftlich.

Beteiligungsdesign

Auch im Design der beiden Beteiligungsprozesse bestehen Unterschiede, die sich zum Teil aus den unterschiedlichen Perspektiven des jeweiligen Hauptinitiators (bzw. ihre Definition von Zweck, Gegenstand der Bürgerbeteiligung und Rollenzuschreibung der Teilnehmer) ergeben. Dem KWI war insbesondere an der Verwirklichung von Transparenz, dem Erreichen von verbindlichen Ergebnissen, der Rechenschaft gegenüber Bürgern und weiteren normativen Zielen gelegen. TenneT war daran gelegen, durch die Bürgerbeteiligung erhöhte Akzeptanz ihrer Projekte zu erzielen. Um diesen Zweck zu erreichen, war das Unternehmen willens, Bürgern Einfluss auf die Planung zu gewähren, verbindliche Zusagen zu treffen und Mehrkosten und Zeit aufzuwenden. Da der durch die Beteiligung entstandene Aufwand aber das im Unternehmensalltag denkbare Maß überstieg, legte TenneT den Fokus in der Ausgestaltung des Beteiligungsprozesses in Schwandorf vor allem darauf, die Effizienz des Beteiligungsprozesses zu steigern. Das Verfahren wurde gekürzt[iv] und andere Prioritäten in der Moderation des TUT gesetzt. Auch verschob sich der Schwerpunkt in den Veranstaltungen auf die Vermittlung von Informationen über rechtliche und anderen Rahmenbedingungen der Planung.

Kontexte

Weitere Unterschiede liegen in den Kontexten, die auf die beiden Prozesse einwirken. Ohne auf diese hier ausführlich einzugehen, sind etwa zu erwähnen:

- die soziodemografische Struktur der Bevölkerung beider Orte; im eher städtisch geprägten Schwandorf verlaufen soziale Dynamiken zwischen lokalen Akteuren anders als im eher dörflich geprägten Raum Windischeschenbach, in dem mehr persönliche Beziehungen zu anderen Akteuren bestehen;
- die Geschichte/Vorbelastung/Erfahrung der Orte mit anderen Infrastrukturprojekten;
- die Komplexität der politischen Lage (in Schwandorf war der Beteiligungsprozess auf das Stadtgebiet begrenzt, im Raum Windischeschenbach wurden vier Gemeinden in den Prozess eingebunden);
- die Bereitschaft der lokalen politischen Akteure, den Beteiligungsprozess zu unterstützen.

[iv] Es sah ursprünglich zwei statt drei öffentliche Veranstaltungen und TUT-Workshops vor.

Ergebnisse der Beteiligungsprozesse

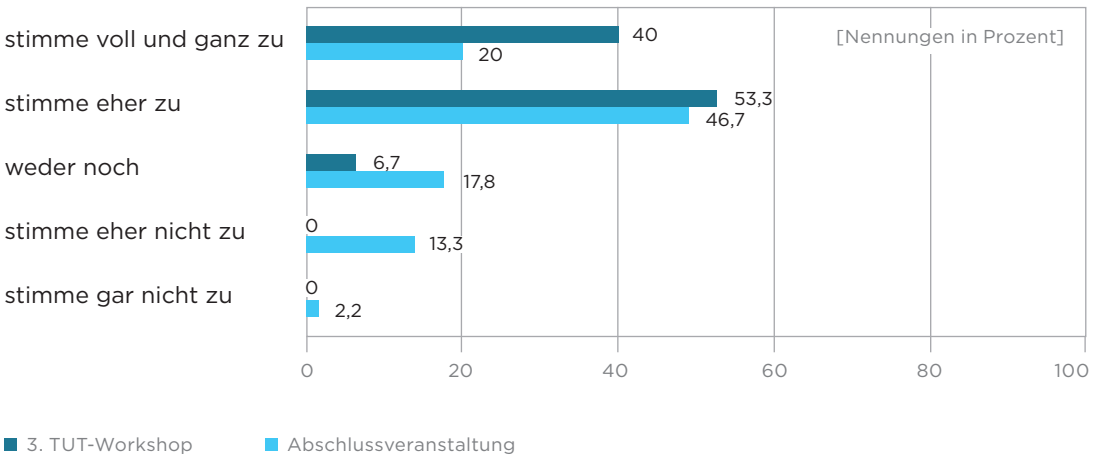
Das wichtigste Sachergebnis der Beteiligungsprozesse besteht in der Erarbeitung und Einreichung der Trassenvarianten in das Raumordnungsverfahren. Dies ist sowohl in Windischeschenbach als auch in Schwandorf gelungen. Die Zufriedenheit mit diesem Ergebnis sowie mit der Bürgerbeteiligung selbst fällt in den Orten jedoch höchst unterschiedlich aus. In Schwandorf wurden das Sachergebnis, die Bürgerbeteiligung insgesamt, einzelne Veranstaltungen und die Rolle des TUT kritischer gesehen als in Windischeschenbach.

Die folgende Grafik vergleicht die Einschätzungen von Mitgliedern des TUT in Windischeschenbach in ihrer letzten Arbeitssitzung (TUT 3) mit jenen der Teilnehmer der Abschlussveranstaltung in Windischeschenbach hinsichtlich der Qualität der definierten Hauptvarianten.

Die Grafik zeigt, dass 93,3% der TUT-Mitglieder der Aussage „Die festgelegten Hauptvarianten umfassen alle wichtigen Optionen“ voll und ganz oder eher zustimmt. In der Abschlussveranstaltung geht es mehr als der Hälfte der Bürger (66,7%) ebenso. Deutlich unzufrieden mit dem Ergebnis sind nur wenige Antwortenden.

Während der Prozess in Windischeschenbach ohne größere Widerstände verlief und von einer Mehrheit als gut oder sehr gut bewertet wurde, ist die Lage in Schwandorf eine andere: Hier entwickelte sich ein Konflikt um verschiedene Varianten sowie insbesondere um eine von den Beteiligten geforderte, aber außerhalb des definierten Suchraums liegende Variante. Im Verlauf des Verfahrens bildeten sich zwei Bürgerinitiativen. Die Abschlussveranstaltung wurde von den Auseinandersetzungen um diese Themen bestimmt. Viele Teilnehmende verließen die Veranstaltung empört, den evaluativen Fragebogen füllten zu wenige aus, um aussagekräftige Ergebnisse zu produzieren. Die Gründe für die sehr unterschiedlichen Prozessverläufe in den beiden Orten sind komplex. Sie fließen in die Thesen 7 und 10 ein und können außerdem in weiten Teilen in anderen Publikationen nachvollzogen werden (vgl. Danelzik/Molinengo 2016).

„Die festgelegten Haupt-Varianten umfassen alle wichtigen Optionen.“



Beurteilung des Sachergebnisses der Beteiligungsprozesse in Windischeschenbach

Quelle: Eigene Darstellung von Danelzik/Molinengo (KWI)/*Demoenergie*

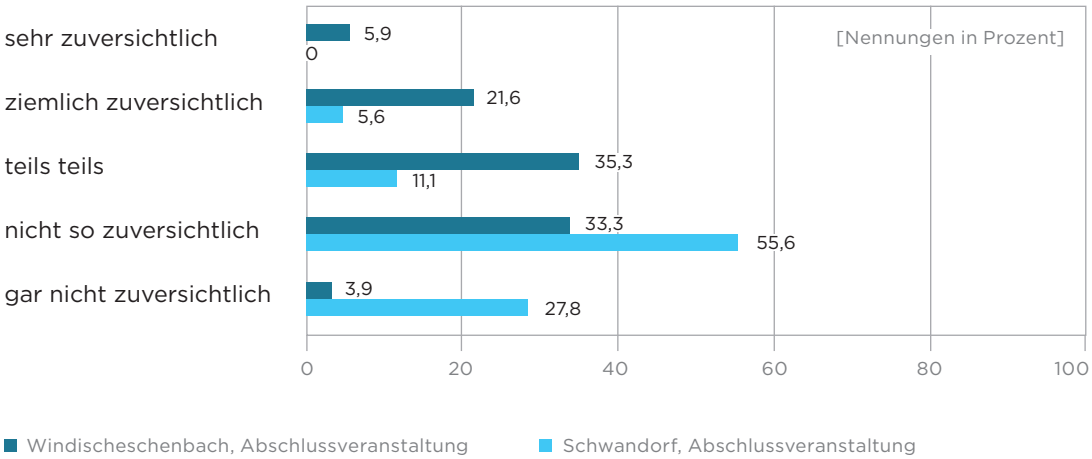
3. TUT-Workshop, 12.–13.06.15, Anzahl der Befragten N = 15, gültige Antworten N = 15

Abschlussveranstaltung, 25.06.15, Anzahl der Befragten N = 54, gültige Antworten N = 45

Wirkung der Beteiligungsprozesse

In beiden Beteiligungsprozessen äußerten sich die Teilnehmer mehrheitlich skeptisch, dass die Ergebnisse letztlich im formellen Verfahren wirksam werden würden. Nur wenige von ihnen zeigten sich zuversichtlich bezüglich der Wirkung der Ergebnisse. Dass dies trotz der ansonsten positiven Einschätzungen auch in Windischeschenbach der Fall ist, weist unserer Einschätzung nach auf Misstrauen und andere Probleme der Institutionalisierung von Bürgerbeteiligung hin. Diese werden in These 4 aufgegriffen.

„Wie zuversichtlich sind Sie heute, dass die Ergebnisse der Bürgerbeteiligung im Raumordnungsverfahren beachtet werden?“



Skepsis über die Wirksamkeit der Beteiligungsprozesse in Windischeschenbach und Schwandorf

Quelle: Eigene Darstellung von Danelzik/Molinengo (KWI)/*Demoenergie*

Windischeschenbach, Abschlussveranstaltung 25.06.15, Anzahl der Befragten N = 54, gültige Antworten N = 51

Schwandorf, Abschlussveranstaltung 30.06.15, Anzahl der Befragten N = 18, gültige Antworten N = 18

Kernaspekte:
"Unser Verständnis von Bürgerbeteiligung"
FORMAT
PROZESS
Beteiligungsdesign
ZIEL
Was ist eigentlich das Ziel?
Was ist nützlich?! Ergebnis?
Welche Akteure können etwas beitragen?
iterativ
Modus für Mitgestaltung
Zweck von Bürgerbeteiligung in der Energiewende
Akzeptanz-instrument

III. Thesen

Bürgerbeteiligung in der Energiewende

These 1. Bürgerbeteiligung in der Energiewende findet schwerpunktmäßig im Zuge von Verwaltungs- und Planungsverfahren statt. 16

These 2. In der Praxis etablieren sich Beteiligungsmodelle, die mit bestimmten Verfahrenscharakteristika verknüpft sind. 17

These 3. Eine kontextsensible und prozessorientierte Perspektive auf Bürgerbeteiligung ist erforderlich, um die sozialen Dynamiken und Entwicklungen in Beteiligungsprozessen erklären zu können. 18

Herausforderungen

These 4. Die gegenwärtige Institutionalisierung von Bürgerbeteiligung im Netzausbau gefährdet ihre Konfliktlösungskapazität. 19

These 5. Ungleichzeitigkeiten von Schritten des Planens, Erörterns und Entscheidens können sich als strukturelles Problem von Infrastrukturprojekten erweisen. 20

These 6. Uneingeladene Partizipation kann ein wichtiger Faktor in Beteiligungsprozessen sein, der zudem erhebliche deliberative Impulse entwickeln kann. 21

These 7. Bürgerbeteiligung zu Infrastrukturprojekten ist fragil. Dies stellt ihre Zukunft als Planungsmodus in diesem Feld infrage. 22

Geeignete Gestaltungsansätze für Bürgerbeteiligung

These 8. Formate der Bürgerbeteiligung erhalten viel Aufmerksamkeit. Die eigentliche Voraussetzung für gelingende Beteiligungsprozesse ist ein an den Fall angepasstes Design. 23

These 9. Der Umgang mit Fragilität erfolgt vor allem durch geeignete Planungsstile und -strukturen. 24

These 10. Such- und Beteiligungsräume sind für Bürgerbeteiligung zu Infrastrukturprojekten besonders wichtig. 25

These 1. Bürgerbeteiligung in der Energiewende findet schwerpunktmäßig im Zuge von Verwaltungs- und Planungsverfahren statt.

Der Mitsprache von Bürgern wird gerade bei Infrastrukturvorhaben der Energiewende und Umsetzung von Projekten eine hohe Bedeutung beigemessen. Der Befund einer ersten Fallsammlung von Beispielverfahren in der Praxis spiegelt dies wider: Bürgerbeteiligung findet eher da statt, wo es um projektspezifische Planung und Gestaltung von Infrastrukturprojekten und energiewenderelevante Programme und Konzepte geht. Weniger Beispielprozesse verweisen auf eine Beteiligungspraxis, die Bürger bei grundsätzlichen Fragen der Energiewende einbindet.

Der Beteiligung von Bürgern wird im Rahmen der Energiewende eine große Rolle beigemessen. Grundsatzpapiere auf bundespolitischer Ebene verweisen darauf, dass aus Gründen der Akzeptanz und Transparenz (Energiekonzept der Bundesregierung 2010) die Mitsprache von Bürgern besonders bei Planungen von Infrastruktur (Ethik-Kommission 2011: 44 f.) und beim „Vollzug der Projekte der Energiewende" (Koalitionsvertrag der Bundesregierung 2013: 61) erforderlich ist. Und auch Bürger wünschen sich mehr Mitsprache bei Planungs- und politischen Entscheidungsprozessen (u. a. Schweizer-Riess et al. 2010). Aber woran werden sie beteiligt?

Der Befund der ersten Fallsammlung für die Datenbank *Energiebeteiligt* verdeutlicht, dass Bürgern insbesondere bei Infrastruktur- und Standortplanungen die Möglichkeit eingeräumt wird, mitzureden. Ob Runde Tische, Trassenuntersuchungsteams oder Steuerungsgruppe – derartige Formate bieten einen Rahmen für die Vermittlung in Konfliktfällen und die Erörterung von sachlich orientierten Aspekten der Raum- und Genehmigungsplanung oder projektspezifischen Gestaltungsparametern. Hierzu zählt auch, dass Regional- und Teilflächennutzungspläne mit Bürgern entwickelt oder konsultiert werden. Daneben werden Bürger bei der Entwicklung von Energie- und Klimaschutzkonzepten oder Stadtentwicklungskonzepten mit energetischem Schwerpunkt eingebunden. Vielfach liegen Pläne bereits vor und sind Grundlage für die Diskussion von Präferenzen und Empfehlungen. Gemessen an allen in der Datenbank *Energiebeteiligt* aufgenommenen Beispielverfahren sind derartige projektspezifische Planungs- und Verwaltungsverfahren die primären Gegenstandsbereiche von Bürgerbeteiligung im Rahmen der Energiewende. Demgegenüber brachten die Recherchen weniger dialogorientierte Verfahren zutage, bei denen Bürger mit Mandats- und Entscheidungsträgern grundsätzliche Fragen der Energiewende erörtern, Kernelemente für die Auswahl von Standorten herausarbeiten und zusammen mit Regierungen Richtungen der Energiewende vorgeben. Beispiele wie der Arbeitskreis „Energie & Umwelt" im bayerischen Weyarn demonstrieren, wie Bürger gemeinsam mit der lokalen Politik Grundlagen für die Energiewende in ihrer Gemeinde schaffen, Projekte eigeninitiativ entwickeln und die Energiewende auf diese Weise mitsteuern (vgl. Klee 2014: 175 ff.). Derartige Herangehensweisen sind jedoch eher die Ausnahme als die Regel.

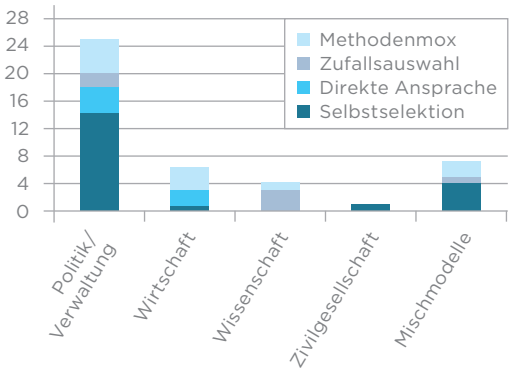
Der Befund dieser ersten Fallsammlung zieht eine Reihe an Fragen nach sich. Einerseits sind sie methodischer und forschungslogischer Natur und beziehen sich auf die Vorgehensweise bei der Erfassung der Beispielverfahren. Andererseits speisen sie sich aus theoretischen Überlegungen: Welche Strukturen und Denkweisen prägen eine Praxis, die Beteiligung von Bürgern vorrangig funktional versteht? Welches Potenzial kann eine Beteiligungskultur für die Energiewende entfalten, die Dialog und Mitwirkung von Bürgern grundsätzlicher begreift?

These 2. In der Praxis etablieren sich Beteiligungsmodelle, die mit bestimmten Verfahrenscharakteristika verknüpft sind.

Der Befund einer ersten Fallsammlung zeigt auf, dass unterschiedliche Akteure verschiedene Herangehensweisen gegenüber bestimmten Verfahrensmerkmalen haben, z. B. bei den Methoden zur Auswahl von Teilnehmern. So präferieren Wissenschaftler als Träger von Beteiligungsverfahren Methoden der Zufallsauswahl, Akteure aus Politik und Verwaltung greifen in dieser Rolle vorwiegend auf Selbstselektion zurück.

Im Rahmen der Energiewende kommen verschiedene Beteiligungsmodelle zur Anwendung. Gemeint ist damit, dass unterschiedliche Akteure Träger von Beteiligungsverfahren sind und damit deren Gestaltung maßgeblich beeinflussen. Unterschieden werden kann zwischen Akteuren aus Politik und Verwaltung, aus der Zivilgesellschaft, aus Wissenschaft und Forschung sowie wirtschaftlichen Akteuren, die vor allem als Vorhabenträger von Infrastrukturprojekten Beteiligungsprozesse organisieren. Unter Mischmodellen werden jene verstanden, bei denen Akteure aus mindestens zwei Bereichen der Gesellschaft für ein Verfahren zuständig sind. Inwiefern die Trägerschaft auf Gestaltung und Verlauf von Verfahren wirkt, ist eine empirisch offene Frage. Die erste Fallsammlung für die Datenbank *Energiebeteiligt* (siehe dazu S. 7) weist darauf hin, dass es derartige Zusammenhänge in der Beteiligungspraxis gibt.

Dies ist etwa bei der Anwendung von Methoden zur Rekrutierung von Teilnehmern der Fall. Die Forschung unterscheidet dabei zwischen Selbstselektion (es kommt, wer will), direkter Ansprache (Personen und Personengruppen werden zur Teilnahme aufgefordert) und Methoden der Zufallsauswahl (z. B. auf Basis von Melderegistern). Die direkte Ansprache und Zufallsauswahl ermöglichen eine gesteuerte Selektion von Teilnehmern. Dadurch kann einer ungleichen Verteilung von Interessen in Verfahren entgegengewirkt und ein möglichst repräsentatives Spektrum an Argumenten und Meinungen eingebunden werden.[v] Rekrutierungsmethoden werden deshalb als Indikator für Inklusionsaspekte und die demokratische Qualität von Verfahren bewertet (u.a. Nanz/Steffek 2005) und sind auch deshalb bedeutsam, weil sich gerade Männer höheren Alters und Bildungsabschlusses gegen Energieinfrastrukturprojekte engagieren (Marg et al. 2013). Wie für politische Beteiligung allgemein bekannt (u. a. Bödeker 2012), besteht auch hier die Gefahr einer sozialen Verzerrung der Teilnehmerstruktur von Beteiligungsprozessen mit Blick auf Bildung, Alter und Geschlecht.



Auswahlmethoden nach Beteiligungsmodell

Quelle: Eigene Darstellung auf Basis der Auswertung der Beispielverfahren in der Datenbank Energiebeteiligt mit Stand Januar 2016 (www.energiebeteiligt.de).

Die Grundgesamtheit der Verfahren ist N = 43.

Der Befund der ersten Fallsammlung zeigt modellspezifische Unterschiede auf. Während Akteure aus dem politisch-administrativen Bereich Selbstselektion präferieren, setzen Forscher in ihren Vorhaben auf die Auswahl per Los. Empirische Studien für den Bereich Politik und Verwaltung kommen zu vergleichbaren Ergebnissen. Demnach bevorzugen Lokalpolitiker Bürgerdialoge mit offenem Zugang, bewerten Zufallsauswahl hingegen eher negativ (vgl. Gabriel/ Kersting 2014: 103 f.). Eine höhere Fallsammlung ist erforderlich, um diese Befunde auf eine belastbare empirische Grundlage zu stellen und weitere Zusammenhänge zwischen Beteiligungsmodellen und Gestaltungsmerkmalen aufzudecken.

[v] Einschränkend garantiert jedoch die Zufallsauswahl per se keine gesellschaftliche Repräsentativität. Auch hier ist die Teilnahme freiwillig. Wie die Beispielverfahren zeigen, basiert die zufällige Auswahl nicht nur auf der Basis von Stichprobenziehungen aus Melderegistern, sondern auch auf einem Kreis williger Teilnehmer. Inwieweit dann noch von einer repräsentativen Auswahl gesprochen werden kann, bleibt Gegenstand zukünftiger Studien.

These 3. Eine kontextsensible und prozessorientierte Perspektive auf Bürgerbeteiligung ist erforderlich, um die sozialen Dynamiken und Entwicklungen in Beteiligungsprozessen erklären zu können.

Wissenschaftliche Analysen von Verfahren und ihren Wirkungen legen ihren Fokus vorrangig auf Beteiligungsformate. Dabei hat sich eine Heuristik etabliert, die Beteiligungsverfahren in eher statische Phasen unterteilt. Ebenso wie die Orientierung an Formaten hat sie ihren Wert, kann Beteiligungsprozesse jedoch nur unzureichend erklären. Notwendig ist vielmehr eine kontextsensible und prozessorientierte analytische Perspektive, die Beteiligung als vielschichtige soziale Phänomene versteht.

Die sozialwissenschaftliche Forschung befasst sich seit längerer Zeit in Einzelfallstudien mit der Beschreibung von Beteiligungsverfahren und der Analyse ihrer Wirkungen. Dabei standen einerseits spezifische Formate wie beispielsweise Planungszellen (Dienel 1986) oder Bürgerhaushalte (Esterling et al. 2010) im Fokus. Andererseits hat sich in der Forschungs- und Evaluationspraxis eine Heuristik etabliert, die Verfahren in die Abschnitte input, process, out-put/outcome/impact gliedert (u. a. Dietz/Stern 2009, Mandarano 2008). Sie dient dazu, kontextuelle Vorbedingungen, den Verlauf eines Verfahrens, dessen unmittelbare Ergebnisse und nachgelagerten Wirkungen zu erfassen. Evaluationsarbeiten konzentrierten sich zunächst auf den Verlauf von Veranstaltungen selbst. In jüngerer Zeit verlagerte sich der Fokus auf die Analyse von Wirkungen. Studien zu relevanten Kontextfaktoren (z. B. Merkmale des Gegenstands, der Art der Entscheidung) und ihrem Einfluss auf Beteiligungsverfahren sind nach wie vor marginal (vgl. Abelson/Gauvin 2006). Die Orientierung an Formaten und Anwendung eher statischer, an Phasen orientierter Heuristiken haben ihren Wert, können jedoch kaum einen Aspekt der beiden von Demoenergie wissenschaftlich begleiteten Beteiligungsprozesse hinlänglich erklären. Entscheidungen zum Verlauf und Design des Beteiligungsprozesses hingen maßgeblich von ihrem Zeitpunkt im Gesamtprozess ab, den zu diesem Moment vorliegenden Informationen, Interessenlagen, Kontextfaktoren und Idiosynkrasien. Vor diesem Hintergrund erweist sich eine analytische Perspektive als notwendig, die die folgenden drei Aspekte aufgreift:

1) *Kontextfaktoren* sind wesentliche Faktoren für die Gestaltung von Beteiligungsprozessen. Sie wirken auf den Planungs- und Prozessverlauf, werden dabei durch Dynamiken verändert und zu unterschiedlichen Zeitpunkten im Gesamtprozess relevant.

2) *Dynamiken*, die zu Veränderungen im Beteiligungsdesign führen können, wirken über den gesamten Prozess, von den initialen Planungen zur Durchführung bis über die Auswertung der Ergebnisse weit nach Abschluss eines Verfahrens. Sie umfassen alle Phasen der eingangs beschriebenen Heuristik.

3) Beteiligungsprozesse sind *soziale Phänomene*, die Akteure mit unterschiedlichen Verständnissen, Interessen und Handlungszwängen einbeziehen. Die Wechselbeziehungen zwischen diesen Akteuren wirken maßgeblich auf den Verlauf von Beteiligungsprozessen.

Werden Beteiligungsprozesse als vielschichtige soziale Prozesse verstanden und ein kontextsensibler und prozessorientierter Ansatz verfolgt, zeitigt dies Implikationen für Forschung und Praxis. Evaluationen müssten alle Phasen von Prozessen, von den Vorbereitungen über den Prozess bis zu den Einflüssen auf Akteure weit im Nachgang erfassen. Fragen stellen sich nach zentralen Kontextfaktoren, die zu verschiedenen Zeitpunkten auf den Verlauf eines Prozesses einwirken und diesen verändern. Akteure, deren Interaktionen und spezifische Interessen, Überzeugungen und Handlungszwänge rücken vor diesem Hintergrund stärker in den Analysefokus. Für die Praxis hieße es, Gestaltungsabläufen, erforderlichen Strukturen und Akteuren mehr Beachtung zu schenken, die die dargelegten Herausforderungen bewältigen können.

These 4. Die gegenwärtige Institutionalisierung von Bürgerbeteiligung im Netzausbau gefährdet ihre Konfliktlösungskapazität.

Bürgerbeteiligung im Netzausbau ist zu einem Instrument für Akzeptanzbeschaffung geworden. Der Vorhabenträger wird dabei überfordert: Er muss für sein Projekt werben und soll gleichzeitig offene und faire Beteiligung organisieren. Misstrauen der Beteiligten ist häufig die Folge. Zudem können Ansprüche auf Mitsprache und demokratische Teilhabe von Bürgern in solchen Prozessen grundsätzlich keinen Platz finden. Diese Probleme des vorhabenträgerzentrierten Beteiligungsmodells gefährden die Konfliktlösungskapazität von Bürgerbeteiligung.

Im Netzausbau dominiert ein Verständnis von Bürgerbeteiligung als Akzeptanzinstrument für geplante Stromtrassen. Auch der Staat sieht Bürgerbeteiligung jenseits von Eingabemöglichkeiten in Planungsverfahren als freiwillige Maßnahme von Vorhabenträgern (VwVerfG § 25 [3]). Dieses vorhabenträgerzentrierte Beteiligungsmodell leidet unter unstimmigen Rollen, die keinem Akteur gerecht werden. Übertragungsnetzbetreiber werden damit überfordert, die politisch entschiedenen Rahmenbedingungen des Netzausbaus vor Ort zu rechtfertigen, ihr Projekt durchzusetzen und dennoch einen als fair empfundenen Beteiligungsprozess zu initiieren. Die Kooperation von Behörden wird benötigt, damit Beteiligungsprozesse wirksam werden können, obgleich diese weder ein klares Mandat haben noch mit den nötigen Ressourcen für ihre aktive Mitwirkung ausgestattet sind.

Bürger stehen in diesem Modell vor der Entscheidung, sich auf Beteiligungsprozesse einzulassen, in denen wichtige Parameter der Planung bereits feststehen. Für Kritik an den Rahmenbedingungen der Planung gibt es keinen angemessenen Adressaten, weil die politischen Entscheidungsträger abwesend sind. Das für die Bürger entscheidende Thema – die Summe aller Beeinträchtigungen durch geplante Infrastruktur in ihrer Gegend – kann nicht effektiv thematisiert werden, weil die jeweiligen Vorhabenträger nur für ihre Projekte Einfluss auf Planung gewähren und Rechenschaft ablegen können. Maßgeblich kommt hinzu, dass sich Bürger auf Beteiligungsangebote von Akteuren einlassen sollen, die häufig als Gegenspieler wahrgenommen werden (Neukirch 2014). Zumindest sind Qualität und Verbindlichkeit der Beteiligungsangebote zu Beginn nicht ersichtlich, auch die Gefahr einer Instrumentalisierung des Prozesses im Nachhinein besteht. Das vorhabenträgerzentrierte Modell setzt einen Vertrauensvorschuss voraus, der häufig nicht gewährt wird. Gleichzeitig zeigen nicht nur die bayerischen Erfahrungen des letzten Jahres, dass Protest erheblichen politischen Druck auslösen und Entscheidungen revidieren kann. Teile der Bürgerinitiativen lehnen bereits jegliche Teilnahme an Beteiligungsverfahren ab (Wilk/Sahler 2014).

Aus diesen Gründen riskiert die Etablierung von Bürgerbeteiligung als beim Vorhabenträger angesiedeltem Durchsetzungsinstrument ihre eigentliche Konfliktlösungskapazität. Mittelfristig besteht die Gefahr, dass Bürgerbeteiligung weder die Hoffnung auf einen geeigneten Modus zur gesellschaftlichen Selbstverständigung erfüllt, noch jene, ein effektives Mittel für die Akzeptanzgewinnung in der Hand zu haben. Die Schwächen des vorhabenträgerzentrierten Beteiligungsmodells lassen sich mit kluger Gestaltung von Beteiligung zum Teil kompensieren und Erfolge durchaus erzielen. Sie machen Bürgerbeteiligung aber störanfälliger und voraussetzungsreicher (siehe These 7). Deshalb sollte die gegenwärtige Institutionalisierung von Beteiligung im Netzausbau hinterfragt und über Alternativen nachgedacht werden, in denen Vorhabenträger Kontrolle und Verantwortung für die Bürgerbeteiligung mit neutralen zivilgesellschaftlichen Organisationen teilen oder an die zuständigen Genehmigungsbehörden abgeben.

These 5. Ungleichzeitigkeiten von Schritten des Planens, Erörterns und Entscheidens können sich als strukturelles Problem von Infrastrukturprojekten erweisen.

Unsere Analyse des Verlaufs der Planungen und Konflikte zu Carbon Capture and Storage (CCS) Vorhaben in Brandenburg zeigt, dass Schritte des Planens, Erörterns und Entscheidens nebeneinander erfolgen und in einem eher losen Zusammenhang stehen können. Auf verschiedenen Ebenen folgen die Schritte auf dem Weg zur Realisierung komplexer Projekte dabei unterschiedlichen Zeitabläufen und sind insofern ungleichzeitig. Diese Gleichzeitigkeit des Ungleichzeitigen kann als strukturelle Problematik auf die Umsetzung von Projekten erheblichen Einfluss nehmen und Deliberationsbedarf anzeigen.

Unter dem Einfluss von EU-Klimaschutzmaßnahmen und -Förderprogrammen trieb das Unternehmen Vattenfall sein Vorhaben für eine im Kontext der Braunkohleverstromung fungierende CCS-Demonstrationsanlage in Ostbrandenburg voran. Die Brandenburger Landespolitik unterstützte das Vorhaben. Eine umfassendere öffentliche Diskussion nicht nur zu diesem CCS-Projekt, sondern zur CCS-Technologie insgesamt setzte hingegen erst ein, als die Regionen, in denen abgeschiedenes CO_2 gespeichert werden sollte, konkret benannt wurden und sich dort Protest artikulierte. Hierauf reagierten Vattenfall wie auch die Landesregierung mit verstärkten Kommunikationsmaßnahmen, die von vielen Einzelveranstaltungen bis hin zur Einsetzung eines „Regionalen Erkundungsbeirats Ostbrandenburg“ reichten. Diesen Bemühungen um Kommunikation, Information und Beteiligung, die auch als „Akzeptanzarbeit“ zur Realisierung der konkreten Vorhaben verstanden wurden, standen Zweifel entgegen, die auf anderen Ebenen und an anderen Orten (z.B. auch von anderen Landesregierungen) bereits artikuliert wurden und Hinweise auf einen zunächst bestehenden Erörterungsbedarf lieferten. Dieses Nebeneinander der konkreten Planung von Demonstrationskraftwerken, des gegen dieses Vorhaben gerichteten Protests und der nun erst einsetzenden öffentlichen Erörterung der CCS-Technologie wirkte auf Bundesebene auf den Prozess der CCS-Gesetzgebung zurück und verzögerte diesen erheblich. Die Forschung und Entwicklung von CCS, die Erörterung und Abwägung der Potenziale und Risiken dieser Technologie, die Planungsentscheidungen seitens der Energieunternehmen und auf verschiedenen politischen Ebenen wie auch die Gestaltung eines Gesetzesrahmens waren also nur schwach verknüpft. Schritte, die zeitlich meist aufeinanderfolgen, vollzogen sich gleichzeitig nebeneinander und folgten jeweils eigenen Zeitabläufen.

Zwar sind solche Ungleichzeitigkeiten zwischen einzelnen Planungs-, Diskussions- und Entscheidungsprozessen bei Großprojekten und Technologieentwicklungen unumgänglich, da immer komplexer werdende Sachverhalte von unterschiedlichsten Akteuren, auf verschiedenen Ebenen und in mehreren Handlungsfeldern bearbeitet werden. Im Falle der CCS-Technologie waren sie jedoch so ausgeprägt, dass sie auf den gesamten weiteren Prozess rückwirkten. Insofern ging es im CCS-Konflikt nicht allein um die regionale Akzeptanz dieser Großprojekte, sondern zugleich um die Akzeptabilität der CCS-Technologie (dazu auch Rost 2015: 48 ff.). Bürger, die sich näher mit der Thematik zu beschäftigen begannen, konnten innerhalb des bisherigen CCS-Diskurses rasch eine Reihe von Punkten entdecken, die Zweifel an den Planungen für die CCS-Demonstrationsanlage nährten und begründeten. Die ausbleibende Akzeptanz der konkreten Vorhaben beruhte insofern nicht auf Defiziten bloßer Information, sondern auf solchen der Erörterung und Deliberation zur CCS-Technologie.

These 6. Uneingeladene Partizipation kann ein wichtiger Faktor in Beteiligungsprozessen sein, der zudem erhebliche deliberative Impulse entwickeln kann.

Der CCS-Konflikt liefert ein Beispiel für die zivilgesellschaftliche Emergenz von Bürgerbeteiligung. Er erinnert daran, dass Beteiligung in einem umfassenderen Sinne zu begreifen ist, der über die planvoll initiierten Beteiligungsprozesse hinausreicht und sich selbstständig entwickelnde Formen von Beteiligung einschließt. Damit stellen sich auch Fragen nach dem Verhältnis von eingeladener und uneingeladener Partizipation sowie nach Möglichkeiten ihrer Verbindung. Neben dieser Herausforderung und Chance für Verfahren der Beteiligung sind zudem die inhaltlichen Potenziale der Ressource „uneingeladene Partizipation“[vi] zu berücksichtigen.

Der Protest gegen CCS entstand vor allem in den für die CO_2-Speicherung vorgesehenen Regionen, nachdem dort entsprechende Pläne bekannt gemacht wurden. Schnell erhielt dieser Protest eine Dynamik und Breite, die Akteure auf allen Seiten des Konflikts überraschte. Im Zusammenwirken von sich neu zusammenfindenden Bürgern und bereits bestehenden Organisationen, Verbänden und Parteien entstand hier eine verbreitete Aufmerksamkeit für Sachfragen, die für viele dieser Akteure weitgehend neu waren. Einige Personen und Gruppen wandten sich nun mit erheblichem Aufwand diesen aktuellen und neuen Fragen zu. Unterstützt wurde dies durch eine rasche Vernetzung und den Austausch mit Initiativen, die sich andernorts gegen solche Speicherungsvorhaben wandten. Viele formelle Angebote einer Beteiligung im Sinne von Information oder etwa der Beteiligung an dem mit einer Beratungsfunktion versehenen „Regionalen Erkundungsbeirat Ostbrandenburg“ reagierten erst auf das, was sich ausgehend von den geplanten Speicherregionen spontan entwickelte.

Zum einen verlangt eine Gestaltung von Beteiligungsprozessen in solchen Konfliktsituationen die Berücksichtigung von uneingeladener Partizipation und deren Beteiligungsansprüchen. Darüber hinaus verlangt dies eine Reflexion über Wege des Verknüpfens verschiedener Beteiligungsformen sowie auch über angemessene Zeitpunkte nicht nur für solche Verknüpfungen, sondern auch für Einladungen zur Beteiligung überhaupt.

Zum anderen zeigt der analysierte Fall bezüglich der inhaltlichen Reichweite von Beteiligung, dass eine Debatte, die von den konkreten regionalen Vorhaben ausgeht, nicht allein lokale und regionale Fragen betreffen muss. Vielmehr entwickelte sich hier ausgehend von konkret betroffenen Regionen und Akteuren eine umfassendere öffentliche Debatte, in der einige grundlegende und bislang wenig erörterte Fragen zu CCS gestellt wurden: Sind die Risiken, die mit der CO_2-Speicherung einhergehen, überhaupt akzeptabel? Dienen die aktuell geplanten Vorhaben nicht vor allem einer fortgesetzten Nutzung von Braunkohle als Energieträger? Wie sieht das Verhältnis von CCS und dem Übergang zu einer nachhaltigen Energieversorgung durch erneuerbare Energiequellen aus? In welchem Zusammenhang stehen die CCS-Demonstrationsvorhaben zu den Zielen der Energiewende und des Klimaschutzes?

Es ging hier also nicht allein um Anliegen zu den konkreten Vorhaben, sondern die verhandelten Argumente – selbst wenn sie mit strategischer Intention genutzt worden sein sollten – wirkten auch auf die weitere regionale und nationale Ebene ein. Sie trugen zur Entwicklung einer dort bis dahin kaum entwickelten öffentlichen Debatte bei.

[vi] Vgl. zu diesem Begriff Wehling 2012.

These 7. Bürgerbeteiligung zu Infrastrukturprojekten ist fragil. Dies stellt ihre Zukunft als Planungsmodus in diesem Feld infrage.

Bürgerbeteiligung bei der Planung von Infrastruktur setzt die Kooperation vieler Akteure voraus und ist anfällig gegenüber verschiedenen Störfaktoren. Ihre Zukunft in diesem Bereich wird zum einen davon abhängen, ob Forderungen der Bürgerschaft nach Mitsprache eine Beteiligung unausweichlich machen, zum anderen, inwiefern die Ursachen für die Fragilität durch kompetenten Umgang mit ihr gelindert werden können.

Die Attraktivität von Bürgerbeteiligung in der Planung von Infrastruktur hängt maßgeblich davon ab, wie verlässlich sie befriedigende Ergebnisse erzielen kann. Erzielt sie nur in einigen Fällen hervorragende Ergebnisse (wobei eine bedeutsame Machtfrage ist, nach wessen Kriterien dies beurteilt wird – siehe These 4), bleibt aber insgesamt ein volatiler Faktor, wird sie es zumindest in der Infrastrukturplanung schwer haben, dauerhaft zu einem Planungsmodus zu werden.

Empirisch betrachtet ist Bürgerbeteiligung bei der Planung von Infrastrukturprojekten sowohl störanfällig als auch voraussetzungsreich. Störanfällig ist sie, weil sowohl in die Planung der Infrastruktur als auch in den Prozess der Bürgerbeteiligung selbst viele unkontrollierbare Faktoren hineinwirken (von politischen Ereignissen bis hin zur Bodenbeschaffenheit eines beplanten Gebietes). Eine entscheidende Rolle spielen zudem soziale Dynamiken, sich verändernde Rahmenbedingungen und wechselnde Akteure. All diese Faktoren können Beteiligungsprozesse erheblich belasten. Voraussetzungsreich ist Bürgerbeteiligung, weil sie eigene Erfordernisse an die Gesamtplanung der Infrastruktur stellt und von vielen Akteuren unterstützt werden muss, damit sie gelingen kann.

Wie störanfällig sich Beteiligungsprozesse im Einzelfall erweisen, hängt davon ab, ob und inwiefern in der Gestaltung der Prozesse auf Einflussfaktoren eingegangen werden kann. Generell lassen sich für jeden Faktor die folgenden Fragen stellen:

- Ist ein Einflussfaktor *vorhersehbar*? Nur wenn er es ist, kann er überhaupt in Gestaltungsentscheidungen einbezogen werden.
- Ist ein Einflussfaktor positiv *beeinflussbar*? Ist beispielsweise die Raumordnungsbehörde bereit, bei der Verknüpfung zwischen informeller Bürgerbeteiligung und formellen Verfahren zu helfen?
- Kann ein Einflussfaktor in der Gestaltung von Beteiligung so *berücksichtigt* werden, dass die von ihm ausgehenden Risiken minimiert werden können? Können Beteiligungsprozesse beispielsweise von vornherein Pufferzeiten für durch Bürgervorschläge notwendige umweltfachliche Nachuntersuchungen vorsehen?
- Ist ein Einflussfaktor lediglich *ad hoc* zu bewältigen? Lässt sich ein Einflussfaktor weder vorausschauend beeinflussen noch angemessen von vornherein berücksichtigen, kann nur ad hoc auf ihn reagiert werden. In bestimmten Fällen müssen kurzfristige Anpassungen im Beteiligungsprozess erwogen oder von einem Einflussfaktor ausgehende Nachteile schlichtweg akzeptiert werden.

Je unvorhersehbarer die relevanten Einflussfaktoren sind und je stärker sie nur ad hoc bewältigt werden können, desto fragiler werden sich die Beteiligungsverfahren erweisen. Je vorhersehbarer, beeinflussbarer sie sind und in der Gestaltung von Beteiligung von vornherein berücksichtigt werden können, desto mehr Einfluss hat die Kompetenz, Beteiligungsprozesse zu gestalten und sie mit der Gesamtplanung der Infrastruktur zu verzahnen.

These 8. Formate der Bürgerbeteiligung erhalten viel Aufmerksamkeit. Die eigentliche Voraussetzung für gelingende Beteiligungsprozesse ist ein an den Fall angepasstes Design.

Das Verständnis von Beteiligungsformaten als Rezepte für erfolgreiche Beteiligung täuscht vor, dass die Wahl für ein Format bereits die entscheidenden Gestaltungsfragen enthält und dass fallspezifische Merkmale kaum Einfluss auf den Beteiligungsprozess nehmen. Selbst die sich zunehmend durchsetzende Erkenntnis, dass Kontexte von Beteiligungsverfahren relevant sind, verharrt häufig in der Logik eines Formatdenkens: Es sollen richtige Formate für bestimmte Kontexte identifiziert werden. Die angemessene Denkbewegung ist anders: Die Entwicklung eines an den Fall angepassten Beteiligungsdesigns basiert auf Gestaltungsfragen, deren Antworten zwischen den Zielen der Beteiligung einerseits und den Bedingungen des Falles andererseits vermitteln müssen und die letztlich zu einem Design des Beteiligungsprozesses führen.

Diese Fragen betreffen insbesondere die Ziele, die mit Beteiligung erreicht werden sollen, ihr konkretes Ergebnis und den Einbezug von verschiedenen Akteuren.

Welche Ziele sollen in dem Beteiligungsprozess erreicht werden?

Ziele eines Beteiligungsprozesses können auf verschiedenen Ebenen liegen. Sie bestimmen, welche Art von Einfluss die Teilnehmer ausüben können. Sie definieren den Gegenstand der Bürgerbeteiligung. Dabei führen unterschiedliche Verständnisse von Bürgerbeteiligung auch zu unterschiedlichen Zielen (siehe These 4). Einer der ersten Schritte in der Entwicklung eines Beteiligungskonzepts ist es daher, dass sich die Initiatoren von Beteiligungsprozessen Klarheit über die Ziele im Gesamtvorhaben und die vorliegenden Interessenlagen aller Akteure verschaffen.

Welche Art von Ergebnis soll und kann der Beteiligungsprozess liefern?

Bürgerbeteiligung wird heute häufig begrüßt, ohne dass unbedingt klar wäre, wie ihre Ergebnisse wirksam werden können. Eine konzeptuell stimmige Verknüpfung der Ergebnisse zwischen informellem und formellem Verfahren ist für sinnvolle Bürgerbeteiligung unabdingbar. Dies gelingt z. B., indem die für das formelle Verfahren zuständigen Akteure bereits in der Konzeptionsphase des informellen Beteiligungsprozesses einbezogen werden. Im Beteiligungsdesign sollte stimmig festgelegt sein, welche Art von Ergebnissen produziert werden kann und soll und inwieweit sie in Qualität und Form für weitere Verfahrensschritte verwendbar sind.[vii]

Welche Akteure sollten wann und wie einbezogen werden?

Gemessen am Ziel und an definierten Ergebnissen können unterschiedliche Akteursgruppen in einem Beteiligungsprozess rollenspezifische Aufgaben übernehmen. Ein an den Fall angepasstes Design sollte die rollengerechte Einbeziehung unterschiedlicher Akteure in die Planungsschritte ermöglichen und dafür unter Umständen verschiedene Foren und Formen vorsehen, die unterschiedliche Ziele des Beteiligungsprozesses erfüllen.[viii]

Diese drei Gestaltungsfragen konturieren das Design von Beteiligungsprozessen maßgeblich und müssen, wenn sich Änderungen im Gesamtprozess ergeben, wiederholt gestellt werden.

[vii] Am Ostbayernring stellte sich beispielsweise die Frage, wie viele Trassenvarianten für einen Leitungsabschnitt in das Genehmigungsverfahren eingereicht werden können und wie die Darstellung davon erfolgen sollte (z. B. als Korridore oder als Linien). Diese Fragen konnten nur in enger Abstimmung mit den zuständigen Behörden geklärt werden.

[viii] Die Verfahren am Ostbayernring bestanden beispielsweise aus zwei Beteiligungsebenen: Einerseits dem TUT, in dem zufällig ausgewählte Bürger und Interessenvertreter gemeinsam planten, Leitungsvarianten entwickelten und die Anregungen der Bevölkerung aufgriffen. Andererseits konnten alle Interessierten in den drei öffentlichen Veranstaltungen ihre Überlegungen und Kenntnisse einbringen.

These 9. Der Umgang mit Fragilität erfolgt vor allem durch geeignete Planungsstile und -strukturen.

Obwohl ein an den jeweiligen Fall angepasstes Design von Beteiligung eine wichtige Bedingung für gelingende Beteiligungsprozesse ist, ist kein Design in der Lage, das Problem der Fragilität von vornherein zu lösen. Der Umgang mit der Fragilität von Beteiligungsprozessen erfolgt maßgeblich durch eine gelungene integrierte Gesamtplanung von Infrastrukturprojekten und der Gestaltung von Beteiligung, durch einen Planungsstil, der von vornherein vorsieht, dass laufend Anpassungen an sich ändernde Bedingungen erfolgen sowie durch den differenzierten Einbezug unterschiedlicher Akteure, die u. a. dabei hilfreich sind, Konflikte zu antizipieren.

Der wichtigste dieser Aspekte ist die integrierte Gesamtplanung von Infrastruktur und Bürgerbeteiligung: Das Ideal einer integrierten Planung meint hier die frühe, gleichzeitige und -berechtigte Einbeziehung aller Erfordernisse, die sich aus den verschiedenen Teilbereichen der Gesamtplanung ergeben. Diese Teilbereiche umfassen mindestens technische, wirtschaftliche, juristische, politische, kommunikative und Beteiligungsbelange. Das Gegenteil einer integrierten Gesamtplanung wäre eine, die Kommunikation und Bürgerbeteiligung nachträglich als Durchsetzungshilfe für eine bereits feststehende Trassenplanung bemühen würde. An einer solchen Planungsphilosophie wäre nicht nur die Instrumentalisierung von Bürgerbeteiligung problematisch. Sie würde effektive Beteiligung auch unmöglich machen, indem sie die Rückwirkungen von Beteiligungsprozessen auf andere Bereiche der Planung unterbindet. Ein solches Vorgehen verkennt zudem die Chance, durch den rechtzeitigen Einbezug von Kommunikations- und Beteiligungsgestaltern 1) den Input zu nutzen, den diese Akteure im Kontakt mit Bürgern auffangen können, und der helfen kann, auf unterschiedliche Erwartungen, Konfliktpotenziale und Mobilisierungsdynamiken aufmerksam zu werden, sowie 2) die eigenen unhinterfragten Annahmen zu reflektieren, die unvermeidlich in die Planung einer Infrastruktur und der Gestaltung der Bürgerbeteiligung eingehen.

Beides gelingt noch besser, wenn lokale Akteure nicht nur indirekt, sondern unmittelbar auf die Gestaltung der Beteiligung Einfluss haben. Das Design von Beteiligungsprozessen muss u. a. die lokal vorliegenden Interessenkonstellationen widerspiegeln. Diese sind zu dem Zeitpunkt, an dem Entscheidungen getroffen werden müssen, jedoch nicht zwingend bekannt. Eine mit lokalen Akteuren aufgestellte Initiatorengruppe hätte größere Kenntnis und Sensibilität für lokale Kontexte, Befindlichkeiten und Interessenkonstellationen. Sie hätte zudem den Vorteil, dass nicht ein Akteur allein die Kontrolle über den Beteiligungsprozess ausüben würde. Sie könnte die Gestaltung von Bürgerbeteiligung transparenter machen, Vertrauen in den Beteiligungsprozess stärken und das Design gegenüber äußerer Kritik gemeinsam rechtfertigen.

Während integrierte Planung den Umgang mit Erfordernissen unterschiedlicher Teilbereiche angemessen bearbeitet (Sachdimension) und der Einbezug lokaler Akteure in die Gestaltung der Beteiligung die soziale Dimension berücksichtigt, muss einer Gesamtplanung dies auch in zeitlicher Hinsicht gelingen. Klassische Wasserfallmodelle von Planung, in denen die Planung in unterschiedliche nacheinander ablaufende Stufen zerlegt wird, die jeweils bindende Rahmenbedingungen nach sich ziehen, können sich nicht ausreichend an gewandelte Umstände anpassen. Iterative Planungen sehen ihre Anpassung an gewandelte Umstände von vornherein im Prozess vor. Sinnvoll wäre beispielsweise, während lang andauernder Beteiligungsprozesse zur Suche von Leitungsverläufen wiederholt zu prüfen, ob durch inzwischen entstandene Varianten und Informationen noch nicht beteiligte Personen betroffen sind oder ob der Trassenuntersuchungsraum anzupassen ist (siehe These 10).

These 10. Such- und Beteiligungsräume sind für Bürgerbeteiligung zu Infrastrukturprojekten besonders wichtig.

Der Zuschnitt von Such- und Beteiligungsräumen strukturiert Bürgerbeteiligung, die auf die Planung von Infrastruktur Einfluss nehmen soll, erheblich vor. Für die Gestaltung von Beteiligungsprozessen stellen ungleichzeitige Ausdehnungsforderungen an Beteiligungs- und Suchräume eine große Herausforderung dar und können erhebliches Konfliktpotenzial entwickeln. Der Zuschnitt dieser Räume ist ein Beispiel für die Relevanz von Trade-offs in der Gestaltung und Anpassung von Bürgerbeteiligung, für die sich keine einfachen Handlungsmaximen angeben lassen.

Für Bürgerbeteiligung bei Standort- und linienförmigen Infrastrukturplanungen sind insbesondere geografische Suchräume und Beteiligungsräume von Bedeutung:

- Der Suchraum grenzt den Bereich ab, in dem Vorschläge für Standorte oder Trassenverläufe entwickelt werden sollen.
- Der Beteiligungsraum bestimmt den Raum, in dem Anwohner beheimatet und andere lokale Akteure verortet sein müssen, um zu einem Beteiligungsprozess eingeladen zu werden.

Sie sind bedeutsam, da der Zuschnitt von Suchräumen bestimmte Lösungen von vornherein aus dem Prozess ausschließt. Beteiligungsräume tun das Gleiche mit potenziellen Beteiligten. Beide strukturieren Einflusschancen und Ergebnisse der Beteiligungsprozesse also erheblich vor. Entsprechend besitzen sie Konfliktpotenzial.

Generell wäre die Kongruenz zwischen beiden Räumen wünschenswert, da vermieden würde, dass Nichtbeteiligte durch die Planung betroffen sein könnten. Wie die Erfahrungen am Ostbayernring zeigen, ist diese Kongruenz in der Praxis nur schwer zu erreichen, weil sich zu unterschiedlichen Zeitpunkten Ausdehnungsforderungen ergeben können: Bürger wirken häufig auf eine Ausdehnung dieser Räume hin. Entweder weil sie als bereits Beteiligte Vorschläge entwickeln, die über den vorgesehenen Suchraum hinausgehen. Oder weil sie als Nichtbeteiligte einbezogen werden wollen, weil sie sich betroffen fühlen und deshalb eine Ausdehnung des Beteiligungsraums fordern. Auch andere lokale Akteure (z.B. Bürgermeister) haben Ausdehnungsinteressen. TenneT erfuhr einen Zielkonflikt zwischen dem Wunsch nach Handhabbarkeit, geringem Aufwand und Kosten (enger Zuschnitt) und der konstruktiven Bearbeitung aller Konfliktpotenziale (weiter Zuschnitt).

Gut begründete Definitionen und deren konsistente Umsetzung sind Voraussetzungen, um intensive Konflikte über den Zuschnitt von Such- und Beteiligungsräumen zu vermeiden. Trotzdem müssen Initiatoren von Beteiligungsverfahren auf durchaus legitime Ausdehnungsforderungen reagieren und dabei verschiedene Faktoren abwägen: Bestehen sie autoritär auf dem gegenwärtigen Zuschnitt, riskieren sie Widerstände, die im Falle einer Eskalation nur schwer bearbeitbar sind. Weil es aber keinen grundsätzlichen Schutz vor erneuten Ausdehnungsforderungen gibt, ist auch ein autoritäres Beharren auf dem gegenwärtigen Zuschnitt aus pragmatischen Gründen eine – risikoreiche – Option im Umgang mit diesen Herausforderungen. Lassen sie sich ad hoc auf eine Ausdehnung ein, kann dies Konfliktpotenziale entschärfen. Stimmt diese Ausdehnung mit den bisherigen Definitionen und Kriterien für den Zuschnitt von Such- und Beteiligungsraum jedoch nicht überein, bestehen Risiken, dass die Rahmenbedingungen beliebig erscheinen oder dass sich Widersprüche in die Kommunikation über sie einschleichen.

Das Ziel der Analyse von sozialen Dynamiken in Beteiligungsprozessen und daraus entstehenden Planungs- und Gestaltungsherausforderungen kann daher nicht die Formulierung einfacher Handlungsmaximen sein. Diese sind – wie die häufig vorgetragene Maxime, Bürger möglichst früh einzubinden – notorisch unpraktikabel, wenn sie nicht die Vorteile und Risiken jeder Option angeben.

Bibliografie

Abelson, Julia und Gauvin, Francois-Pierre (2006) *Assessing the Impacts of Public Participation: Concepts, Evidence and Policy Implications.* Research Report P|06, Public Involvement Network.

Alcántara, Sophia/Bach, Nicolas/Kuhn, Rainer/Ulrich, Peter/Böhm, Birgit/Dienel, Hans-Liudger/Renn, Ortwin/Schröder, Carolin und Walk, Heike (2013) Abschlussbericht des Projekts *DELIKAT – Fachdialoge Deliberatative Demokratie: Analyse Partizipativer Verfahren für den Transformationsprozess, hrsg. v. Umweltbundesamt*, (UFOPLAN) 3712 11 101.

Bödeker, Sebastian (2012) *Soziale Ungleichheit und politische Partizipation in Deutschland. Grenzen politischer Gleichheit in der Bürgergesellschaft*, Frankfurt am Main, Otto Brenner Stiftung.

Danelzik, Mathis und Molinengo, Giulia (2016) „Beteiligungs- und Trassensuchräume – Herausforderungen für die Planung von Bürgerbeteiligung beim Ersatzneubau von Höchstspannungsleitungen", in: Bundesnetzagentur (Hrsg.), *Wissenschaftsdialog* 2015. Bonn.

Dienel, Peter C. (1978) Die Planungszelle. Der Bürger als Chance. Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden.

Dietz, Thomas/Stern, Paul C. und Dan, Amy (2009) „How deliberation affects stated willingness to pay for mitigation of carbon dioxide emissions: an experiment", in: *Land Economics* 85(2): 329–347.

Bundesregierung (2010) *Energiekonzept für eine umweltschonende, zuverlässige und bezahlbare Energieversorgung*, 28. September 2010.

Esterling, Kevin/Fung, Archon und Lee, Taeku (2010) *The Difference that Deliberation Makes, Evaluating the „Our Budget, Our Economy" Public Deliberation, Preliminary analysis America Speaks, Our Budget, Our Economy*, gefördert von der John D. und Catherine T. MacArthur Foundation.

Ethik-Kommission (2011) *Deutschlands Energiewende – Ein Gemeinschaftswerk für die Zukunft*, vorgelegt von der Ethik-Kommission Sichere Energieversorgung am 30. Mai 2011.

Fung, Archon (2006) „Varieties of Participation in Complex Governance", in: *Public Administration Review*, December 2006, Special Issue: 66–75.

Gabriel, Oscar und Kersting, Norbert (2014) „Partizipation auf kommunaler Ebene. Politisches Engagement in deutschen Kommunen: Strukturen und Wirkungen auf die politischen Einstellungen von Bürgerschaft, Politik und Verwaltung", in: *Partizipation im Wandel. Unsere Demokratie zwischen Wählen, Mitmachen und Entscheiden*, hrsg. von Bertelsmann Stiftung und Staatsministerium Baden-Württemberg, Verlag Bertelsmann Stiftung: 43–181.

Hübner, Gundula und Hahn, Christiane (2013) *Akzeptanz des Stromnetzausbaus in Schleswig-Holstein. Abschlussbericht zum Forschungsprojekt*, Halle: Deutsche Umwelthilfe e. V. und Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit.

Klee, Katja (2014) *Von der Dorferneuerungsgemeinde zur Bürgergesellschaft. Der Weyarner Weg der Bürgerbeteiligung 1993–2014*, Chronik Band VII, Eigenverlag der Gemeinde Weyarn.

Bundesregierung (2013) *Deutschlands Zukunft gestalten. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD.* 18. Legislaturperiode.

Mandarano, Lynn (2008) „Evaluating Collaborative Environmental Planning Outputs and Outcomes: Restoring and Protecting Habitat and the New York-New Jersey Harbor Estuary Program", in: *Journal of planning education and research* 27(4): 456–468.

Marg, Stine/Hermann, Christoph/Hambauer, Verena und Becké, Ana Belle (2013) „Wenn man was für die Natur machen will, stellt man da keine Masten hin", in Marg, Stine/Geiges, Lars/Butzlaff, Felix und Walter, Franz (Hrsg.) *Die neue Macht der Bürger. Was motiviert die Protestbewegung?* Rowohlt: 94–138.

Nanz, Patrizia und Fritsche, Miriam (2012) *Handbuch Bürgerbeteiligung. Verfahren und Akteure, Chancen und Grenzen*, hrsg. v. Bundeszentrale für politische Bildung, Schriftenreihe Band 1200.

Nanz, Patrizia und Steffek, Jens (2005) „Assessing the democratic quality of deliberation – Criteria and research strategies", in: Acta *politica*, 40(3): 368–383.

Neukirch, Mario (2014) *Konflikte um den Ausbau der Stromnetze. Status und Entwicklung heterogener Protestkonstellationen.* SOI (Stuttgarter Beiträge zur Organisations- und Innovationsforschung) Diskussionspapier 2014–01, Universität Stuttgart.

Rau, Irina/Schweizer-Ries, Petra und Hildebrand, Jan (2012) „Participation strategies – the silver bullet for public acceptance?", in Kabisch, Sigrun/Kunath, Anna K./Schweizer- Ries, Petra und Steinführer, Annett (Hrsg.), *Vulnerability, Risk and Complexity: Impacts of Global Change on Human Habitats*, Leipzig.

Rost, Dietmar (2015) *Konflikte auf dem Weg zu einer nachhaltigen Energieversorgung – Perspektiven und Erkenntnisse aus dem Streit um die Carbon Capture and Storage-Technologie (CCS)*, Essen. URN: http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0168-ssoar-424669 (letzter Zugriff am 13.1.2016).

Roth, Roland (2014) „Potenziale und Entwicklungstendenzen deliberativer Partizipation", in: *Partizipation im Wandel. Unsere Demokratie zwischen Wählen, Mitmachen und Entscheiden*, hrsg. von Bertelsmann Stiftung und Staatsministerium Baden-Württemberg, Verlag Bertelsmann Stiftung: 233–293.

Schnelle, Kerstin und Voigt, Matthias (2012) *Energiewende und Bürgerbeteiligung. Öffentliche Akzeptanz von Infrastrukturprojekten am Beispiel der „Thüringer Strombrücke"*, Erfurt, Bonn: Germanwatch; DAKT; Heinrich Böll Stiftung.

Schweizer-Ries, Petra/Rau, Irina/Nolting, Katrin und Keppler, Dorothee (2010) *Aktivität und Teilhabe – Akzeptanz Erneuerbarer Energien durch Beteiligung steigern*, Projektabschlussbericht, gefördert v. Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit.

Töpfer, Klaus/Volkert, Dolores und Mans, Ulrich (2013) *„Verändern durch Wissen – Wissen durch Veränderung", in dies. (Hrsg.) Verändern durch Wissen. Chancen und Herausforderungen demokratischer Beteiligung: von „Stuttgart 21" bis zur Energiewende*, oekom Verlag München: 7–15.

Wehling, Peter (2012) „From invited to uninvited participation (and back?): rethinking civil society engagement in technology assessment and development", in: *Poiesis Prax* 9 (1–2): 43–60.

Wilk, Michael und Sahler, Bernd (Hrsg.) (2014) *Strategische Einbindung: Von Mediationen, Schlichtungen, runden Tischen … und wie Protestbewegungen manipuliert werden*. Lich: Edition AV.

Zimmer, René/Kloke, Sarah und Gaedtke, Max (2012) „Der Streit um die Uckermarkleitung – Eine Diskursanalyse", in: *UfU-Paper* 3.

IASS Working Paper
Februar 2016

Institute for Advanced Sustainability Studies Potsdam (IASS) e. V.

Kontakt Autor:
Ina.Richter@iass-potsdam.de
Mathis.Danelzik@kwi-nrw.de
Giulia.Molinengo@kwi-nrw.de

Adresse:
Berliner Straße 130
14467 Potsdam
Deutschland
Telefon 0049 331-28822-389
www.iass-potsdam.de

E-Mail:
media@iass-potsdam.de

Vorstand:
Prof. Dr. Mark G. Lawrence

DOI: 10.2312/iass.2016.002

CC BY SA

GEFÖRDERT VOM
Bundesministerium
für Bildung
und Forschung