

# Warum Bürgerbeteiligung?

Ortwin Renn

## 1. Ausgangslage

Politikverdrossenheit, St.-Florians-Prinzip, Wutbürger, Protestkultur, Besitzstandswahrung, Anspruchsmentalität – diese Schlagworte kennzeichnen die aktuelle Debatte um die Rolle der Bürgerin und des Bürgers in unserer heutigen Gesellschaft. Allein die Tatsache, dass ein Beschluss demokratisch zustande gekommen ist, reicht oft nicht mehr aus, um Akzeptanz bei den Betroffenen zu erreichen. Dies hat sich besonders deutlich bei den Auseinandersetzungen um „Stuttgart 21“ gezeigt.

Warum ist es zu dieser Legitimationskrise gekommen? Ohne diese Frage erschöpfend beantworten zu wollen, erscheinen folgende Faktoren von besonderer Bedeutung zu sein<sup>1</sup>:

- In einer zunehmend dichteren Besiedlung und Vernetzung sind Risiken und Nutzen von Planungsvorhaben nicht gleich verteilt. In der Regel fällt der Nutzen bei einer Menge meist anonymer Konsumenten oder Produzenten an, während überwiegend die Standortbevölkerung das Risiko trägt. Dies führt zu wahrgenommenen Verletzungen des Fairness-Prinzips. Warum soll ein Teil der Bürgerschaft Nachteile in Kauf nehmen, wenn überwiegend andere von dem Nutzen profitieren?
- Die Notwendigkeit der jeweiligen Planungsziele und -inhalte ist häufig auch unter Fachleuten umstritten (zumindest in dem Ausmaß, wie es viele Antragsteller wünschen). In der öffentlichen Auseinandersetzung um das Für und Wider bestimmter Planungsinhalte lässt sich daher jede mögliche Haltung durch Rückgriff auf irgendeinen Experten begründen. Das Expertendilemma führt dazu, dass Sachwissen als potentiell integrative Kraft für den Ausschluss von Behauptungen nicht mehr oder nur in geringem Maß zur Verfügung steht.
- Es klafft häufig eine Kluft zwischen den von den Fachleuten berechneten Konsequenzen und Risiken der jeweiligen Vorhaben und den von der Bevölkerung wahrgenommenen Folgeproblemen. Wie psychologische Untersuchungen nachweisen, spielt bei der Beurteilung von Risiken neben der Wahrscheinlichkeit und des Ausmaßes des Risikos auch sogenannte qualitative Risikomerkmale eine wichtige Rolle. So macht es einen wichtigen Unterschied, ob Risiken beispielsweise freiwillig auf sich genommen oder von dem Risikoträger aktiv kontrolliert werden können.

---

<sup>1</sup> Gabriel, O./ Völkl, K. 2004: Politische und soziale Partizipation. In: O. Gabriel/E. Holtmann (Hrsg.): *Handbuch Politisches System der Bundesrepublik Deutschland*. Oldenbourg: München und Wien, S. 523-573; Kuklinski, O./ Oppermann, B. 2010: Partizipation und räumliche Planung, In: D. Scholich/ P. Müller (Hrsg.): *Planungen für den Raum zwischen Integration und Fragmentierung*. Internationaler Verlag der Wissenschaften: Frankfurt am Main, S. 165-171; Renn, O. 2004: The Challenge of Integrating Deliberation and Expertise: Participation and Discourse in Risk Management. In: T. McDaniels/M. J. Small (Hrsg.): *Risk Analysis and Society: An Interdisciplinary Characterization of the Field*. Cambridge University Press: Cambridge, S. 289-366.

- Der Protest gegen zentrale politische Planung nährt sich auch aus der Erfahrung der Bedrohung der eigenen Lebenswelt. Immer mehr Bürger sehen sich in ihrem Alltags-handeln durch professionelle Expertenurteile und institutionelle Eingriffe eingeengt. Was sich in ihrer Gemeinde abspielt, entzieht sich mehr und mehr ihrer Kontrolle und ihrer Einflussnahme. Als Gegenreaktion versuchen sie, alles, was Ihnen von außen aufgezwungen erscheint, abzuwehren und ihre eigene kollektive Identität zu wahren.
- Schließlich ist der Protest gegen Risikoanlagen häufig auch ein Protest gegen die Art, wie Beschlüsse in der politischen Arena zustande kommen. Der Prozess der Entscheidungsfindung ist mindestens ebenso bedeutend wie die Entscheidung selbst. Mit zunehmenden Bildungsstand und ökonomischen Wohlstand wächst der Wunsch nach Teilhabe an der Entscheidungsfindung, vor allem dann, wenn die persönliche Lebenswelt betroffen ist.

Misstrauen gegenüber öffentlicher Planung ist durch viele Faktoren begründet und von daher auch nicht als ein vorübergehendes Phänomen zu sehen. Vertrauensverluste lassen sich nicht durch Information ausgleichen. Dementsprechend laufen auch alle Vorschläge, die auftretenden Konflikte durch bessere Erziehung, Aufklärung oder Informationskampagnen zu bewältigen, ins Leere. Aktive Beteiligung der Bürger an öffentlichen Planungen setzt zweierlei voraus: eine Legitimation durch Verfahren und eine offene Auseinandersetzung mit den betroffenen Bevölkerungsgruppen<sup>2</sup>. Im ersten Fall geht es um einen transparenten und nachvollziehbaren Prozess der Entscheidungsfindung, in dem alle Interessen und Werte berücksichtigt werden; im zweiten Fall um eine angemessene Beteiligung der Menschen, die direkt oder indirekt von den Konsequenzen dieser Entscheidung betroffen sind.

## 2. Was kann Bürgerbeteiligung leisten?

Bürgerbeteiligungsverfahren bieten vor diesem Hintergrund einen möglichen Lösungsweg an. Als Bürgerbeteiligungsverfahren sind hier kommunikative Prozesse gemeint, in denen Personen, die qua Amt oder Mandat keinen Anspruch auf Mitwirkung an kollektiven Entscheidungen haben, die Möglichkeit erhalten, durch die Eingabe von Wissen, Präferenzen, Bewertungen und Empfehlungen auf die kollektiv wirksame Entscheidungsfindung direkten oder indirekten Einfluss zu nehmen. Dabei wird der Fokus weg von der eigentlichen Entscheidung und hin zu dem Weg, auf dem die Entscheidung getroffen wird, verlagert. Es gibt fünf Gründe, die bei komplexen Planungsentscheidungen für eine stärkere Einbindung der Bürgerinnen und Bürger in die Entscheidungsfindung sprechen<sup>3</sup>:

- Durch Einbezug von örtlich betroffenen Bevölkerungsteilen kann zum ersten die Wissensbasis erweitert werden. Neben dem systematischen Wissen der Experten und dem Prozesswissen der Entscheidungsträger kann für viele Entscheidungsprobleme auch das Erfahrungswissen der betroffenen Bevölkerung von besonderer Bedeutung sein. Dieses Erfahrungswissen kann je nach Problemtyp eine wichtige Bereicherung

<sup>2</sup> Webler, Th./Tuler, S. 2008: Organizing a Deliberative Participatory Process: What Does the Science Say? In: S. Odugbemi/Th. Jacobsen (Hrsg.): *Governance Reform Under Real-World Conditions*. Citizens, Stakeholders and Voice. The World Bank: Washington, D.C., S. 125-160.

<sup>3</sup> Gabriel, O./Brettschneider, F.1998: Politische Partizipation. In: O. Jarren, U. Sarcinelli /U. Saxer (Hrsg.): *Politische Kommunikation in der demokratischen Gesellschaft*. Westdeutscher Verlag: Opladen, S. 285-291; Newig, J. 2007: Does Public Participation in Environmental Decisions Lead to Improved Environmental Quality? Towards an Analytical Framework. *International Journal of Sustainability Communication*, Special Volume on Communication, Cooperation, Participation, Heft 1, Nr. 1, S. 51-71; Stirling, A. 2008: "Opening Up" and "Closing Down": Power, Participation, and Pluralism in the Social Appraisal of Technology. *Science, Technology and Human Values*, Heft 33, Nr. 2, S. 262-294.

und gelegentlich auch eine Korrektur des Expertenwissens darstellen, vor allem dann, wenn die Ursache-Wirkungszusammenhänge in der Realität stark streuen oder die Wirkungen von den Entscheidungen der betroffenen Bevölkerung mit abhängen<sup>4</sup>.

- Zum zweiten kann Bürgerbeteiligung den jeweiligen Entscheidungsträgern wichtige Informationen über die Verteilung der Präferenzen und Werte der betroffenen Bevölkerungsteile vermitteln. Da Entscheidungen auf Folgewissen und Urteile über die Wünschbarkeit der zu erwartenden Folgen beruhen, ist es für Entscheidungsträger häufig unverzichtbar, die Wahrnehmung der Wünschbarkeit der Folgen explizit zu erheben und (mit) als Grundlage für die eigene Entscheidung aufzugreifen. Es gibt viele Formen, Präferenzen zu erkunden und in die Entscheidungsfindung einzubinden. Das reicht von den eher passiven Instrumenten der Befragung und der Fokusgruppen bis zu den eher gestaltenden Formen von Konsensuskonferenzen, Bürgerforen, Planungszellen u.a.m.
- Zum dritten kann Beteiligung als Instrument zu einem fairen Aushandeln von Ressourcen dienen. Die Literatur zu Spieltheorie, Mediation, Schlichtung und Aushandlungsprozessen ist ein beredtes Zeugnis für diese konfliktvermittelnde Funktion von Bürgerbeteiligung. Dahinter steht die Auffassung, dass diejenigen, die in Konkurrenz mit anderen Anspruch auf eine Ressource erheben, am besten in einem „fairen“ Verfahren (procedural equity) eine eigene Lösung für eine faire Verteilung finden sollen. Traditionelle Tarifrunden zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmervertreter sind ebenso Beispiele für diese Funktion wie Aushandlungsprozesse über Emissionszertifikate oder Kompensationsverhandlungen für erlittene Umweltbelastungen.
- Zum vierten kann Bürgerbeteiligung als ein Wettstreit der Argumente angesehen werden, mit dem Ziel, auf der Basis von Begründungen kollektive Entscheidungen auf eine normativ abgesicherte Grundlage zu stellen. Ziel eines solchen Beteiligungsverfahrens ist die diskursive Austragung von begründeten Standpunkten unter den Rahmenbedingungen einer strikt auf Logik und konsistenter Ableitung (Geltungsanspruch und Geltungsnachweis) beruhenden Prüfung der jeweils vorgebrachten Argumente. Dabei geht es vor allem um die Frage der Zumutbarkeit von normativen Setzungen für alle Betroffenen (über den Kreis derer hinaus, die an dem Diskurs teilnehmen).
- Zum fünften kann Bürgerbeteiligung als ein Element der Gestaltung der eigenen Lebenswelt angesehen werden. In dieser Funktion wird den betroffenen Menschen die Möglichkeit gegeben, in Form von Selbstverpflichtungen oder von Verantwortungszuschreibungen Veränderungen in ihrer eigenen Lebenswelt herbeizuführen.

Aktive Beteiligung der Bürger an öffentlichen Planungen setzt zweierlei voraus: eine Legitimation durch Verfahren und eine offene Auseinandersetzung mit den betroffenen Bevölkerungsgruppen. Ein offener Dialog muss allerdings nach beiden Seiten hin offen sein, d.h. er darf sich nicht auf die Einbahnstraße der Information der Betroffenen beschränken, sondern auch Mitwirkungsrechte der Betroffenen an der Entscheidungsfindung einschließen. Ohne eine solche Rückkopplung wird jeder Dialog letztendlich im Sande der Frustration scheitern. Mitwirkung ist also eine notwendige Bedingung für einen erfolgreichen Dialog.

---

<sup>4</sup> Renn, O. 2010: The Contribution of Different Types of Knowledge Towards Understanding, Sharing and Communicating Risk Concepts. *Catalan Journal of Communication & Cultural Studies*, Vol. 2. No. 2, S. 177-195.

### 3. Reformbedarf

Die Einbindung von Bürgerbeteiligung in die politische Planungspraxis ist noch weitgehend unbefriedigend. Über die Defizite der deutschen Planungspraxis ist bereits viel diskutiert worden<sup>5</sup>. An dieser Stelle sollen nur einige wenige zentrale Punkte benannt werden, bei denen eine Reform der geltenden Planungspraxis sinnvoll und erfolgversprechend erscheint<sup>6</sup>:

- *Einbezug der Interessengruppen und der Öffentlichkeit bereits in der Zielfindungsphase:* Je komplexer und unsicherer sich die Ausgangssituation darstellt, umso wichtiger ist es, einen Konsens bei der Frage, was man erreichen will und wozu dies dienen soll, herzustellen. Es kann nicht darum gehen, dass man die Bürgerinnen und Bürger lediglich entscheiden lässt, ob man das Atomkraftwerk mit Efeu oder wildem Wein bewachsen lässt, sondern es geht darum, wie die Gesellschaft im Zielkonflikt zwischen Wirtschaftlichkeit, Umweltverträglichkeit, Klimaschutz und Sozialverträglichkeit einen ethisch akzeptablen und sozial akzeptierten Weg finden kann, um kollektiv Ziele umzusetzen. Dieses Postulat der frühzeitigen Beteiligung gilt vor allem für Planungsvorhaben, wo das geltende Recht erst Beteiligung vorsieht, wenn sowohl Ziel als auch die Optionen, um dieses Ziel zu erreichen, feststehen. Die im Planfeststellungsverfahren festgelegte Anhörung muss nicht geändert werden, sie bietet viele Möglichkeiten der Bürgerbeteiligung, wenn sie ausgeschöpft wird. Zusätzlich soll aber analog zum Baurecht ein vorgelagertes Beteiligungsverfahren eingeführt werden, zu einem Zeitpunkt, an dem noch Planungsoffenheit besteht. Die frühzeitige Einbindung ist essentiell für das Gelingen von Beteiligung, wobei die bestehende Rechtslage wesentlich mehr frühzeitige Beteiligung erlaubt, als derzeit praktiziert wird.
- *Weiter Spielraum für die Beteiligung:* Die Festlegung, wie groß der Spielraum für die Beteiligung der Bürger an der Entscheidung ist, bestimmt weitgehend das Gelingen von Beteiligungsverfahren. Wenn nicht von Anfang an klar kommuniziert wird, an welchen Entscheidungen die Bürger unmittelbar beteiligt sind, gerät auch eine frühzeitige Beteiligung, etwa bei der Bedarfsplanung, zur Alibiveranstaltung und es droht ein Vertrauensverlust. Daher muss die Empfehlung für die Einführung eines frühzeitigen Beteiligungsverfahrens mit der Festlegung eines möglichst breiten und gleichzeitig rechtlich und politisch realisierbaren Entscheidungsspielraumes sowie einer Einigung über den weiteren Verfahrensablauf kombiniert werden. Außerdem müssen diese Rahmenbedingungen allen Beteiligten transparent kommuniziert werden.
- *Einbezug der Interessengruppen und der Öffentlichkeit durch ein strukturiertes Verfahren von aufeinander abgestimmte Verfahrensschritte:* Aufgrund der Pluralität der Gesellschaft und ihrer funktionalen Ausdifferenzierung ist es wenig erfolgversprechend, mit einem Beteiligungsverfahren alles „erschlagen“ zu wollen. Die Diskussion um Formate der Beteiligung hat deutlich gemacht, dass Formate kombiniert werden müssen, um die gewünschte legitimatorische Wirkung zu entfalten. Auch der oft geforderte Volksentscheid ist kein Allheilmittel der Partizipation. Es kann unter bestimmten Um-

---

<sup>5</sup> Papadopoulos Y./ Warin P. 2007: Are Innovative, Participatory and Deliberative Procedures in Policy Making Democratic and Effective? *European Journal of Political Research*, Heft 46, Nr. 4, 445-472

<sup>6</sup> Wachinger, G / Renn, O / Kinn, U. und Altendorf-Bayha, U. 2011: Gestaltung der Bürgermitwirkung in Kommunen. *Die Gemeinde/ Zeitschrift für Städte und Gemeinden/Organ des Gemeindetags Baden-Württemberg*. BWGZ 21/ 2011, S. 851-854.

ständen (etwa bei gleich gut begründbaren Alternativen) am Ende einer Kette von vorgelagerten Beteiligungsverfahren stehen. Zentral ist, dass bei politisch weitreichenden Entscheidungen das beste Sachwissen, gerechte und faire Vorschläge zur Behandlung konfligierender Interessen, eine den Grundwerten angemessene Abwägung der Vor- und Nachteile und mehrere, den betroffenen Bürgerinnen und Bürgern zumutbare und akzeptable Lösungsvorschläge einbezogen werden. Aus diesem Grunde müssen Verfahren der Wissensbereitstellung, des Interessenausgleichs, der fairen und wertgerechten Abwägung und der Präferenzermittlung kombiniert werden. Dazu steht in der Fachliteratur eine Vielfalt von geeigneten Formaten der Beteiligung zur Verfügung. Die im politischen Raum so beliebte Anhörung ist dabei nur eine (und oft nicht einmal besonders effektive) Form der Beteiligung.

- *Vorrang der Transparenz vor Vertraulichkeit und Abgeschlossenheit:* Je komplexer die Beteiligungsstruktur desto verwirrender ist der Entscheidungsprozess für diejenigen, die nicht direkt an dem Verfahren beteiligt sind. Ein Höchstmaß an Transparenz wäre erreicht, wenn die Bevölkerung die Kanzlerin in einem TV-Container Tag und Nacht beim Regieren beobachten könnte. Das bedeutet: Je mehr Formen der Beteiligung in den Prozess der Entscheidungsfindung einbezogen werden, desto größer ist die Gefahr der Intransparenz. Umso wichtiger ist es deshalb, die verschiedenen Formate der Beteiligung so weit wie möglich öffentlich zu machen.
- *Notwendigkeit der begleitenden Kommunikation:* Die schon zum Stereotyp gewandelte Formel „es handle sich nicht um Politik-, sondern um Kommunikationsversagen“ greift zu kurz. Keine noch so gute Verpackung kann ein schlechtes Politikprodukt im besseren Licht erscheinen lassen. Im Gegenteil: ein schlechtes Produkt in einer tollen Verpackung verärgert noch mehr, als wenn man ehrlich zugibt: Besser geht es halt nicht. Die offene Debatte über Zielkonflikte, negative Auswirkungen oder verbleibenden Unsicherheiten ist zwar anfangs unangenehmer für die Politik, aber schafft auf Dauer Glaubwürdigkeit und Verlässlichkeit. Dies gilt auch für Beteiligung: Kommunikation ist kein Ersatz für Beteiligung, sondern eine notwendige und zielführende Begleitung. Da nicht alle Personen gleichzeitig beteiligt sein können, ist vor allem eine ansprechende Kommunikation über die Verfahren und die Einbindung pluraler Interessen und Werte entscheidend für den Erfolg des politischen Entscheidungsfindungsprozesses.
- *Professionalisierung der Prozesssteuerung und -begleitung:* Es ist selbstverständlich, dass niemand einem Amateur zutrauen würde, die Statik einer Brücke zu beurteilen oder die Erfolgsaussichten einer Operation abzuschätzen. Bei Beteiligungsverfahren ist das offenbar anders: Es gibt immer Experten, die es besser wissen: Eine Gruppe moderieren kann ja wohl jeder oder jede. Sieht man sich einmal im Ausland um, dann fällt auf, dass etwa in den USA hochspezialisierte Dienstleister entstanden sind, die unter dem Thema „Alternate Dispute Resolution“ oder dem Begriff „Facilitation“ professionelle Begleitung und Steuerung partizipativer Prozesse anbieten. Inzwischen gibt es einen umfangreichen Wissensstand darüber, wie Beteiligungsverfahren zu strukturieren und zu kombinieren sind, wie man diese am besten anleitet, steuert und moderiert und wie man mit auftretenden Konflikten am besten umgehen kann. Solche Dienstleister gibt es auch in Deutschland, die Nachfrage nach ihnen ist aber wenig ausgeprägt. Das liegt auch darin begründet, da selbst bei milliardenschweren Projekten eine Prozesssteuerung der Beteiligung, die viele Millionen sparen kann, hierzulande nichts kosten darf. In den USA ist es üblich, dass 1 Prozent des Gesamtwertes einer Maßnahme für Prozesssteuerung ausgegeben wird.

- *Notwendigkeit einer praxisorientierten Partizipationsforschung:* Trotz des zweifelsohne fundierten Wissensstandes über Partizipationsverfahren und ihrer Wirkungen ist vor allem die praktische Umsetzung von Verfahrenskombinationen ein weitgehend unerforschtes Gebiet. Die Sozialwissenschaften in Deutschland haben international einen ausgezeichneten Ruf, wenn es um die theoretische Analyse und normative Begründung von partizipativen Elementen in der repräsentativen Demokratie geht. Sobald aber die konkrete Umsetzung im Rahmen von Planungskontexten oder anderer Politikfelder angesprochen wird, fehlt es vor allem an der empirischen Erforschung der Gelingensbedingungen verschiedener Modelle und Kombinationen. Hier benötigt die Gesellschaft mehr praxisorientierten Forschung.

Die entscheidende Voraussetzung für den Erfolg von Bürgerbeteiligung ist aber die Bereitschaft der Politiker und der Verwaltungsfachleute, die Formen der Beteiligung nicht als lästige Pflichtübung sondern als Hilfsstellung ihrer Arbeit und als Bereicherung der repräsentativen Demokratie anzusehen. In einem 2008 herausgegebenen Gutachten der US-amerikanischen Akademie der Wissenschaften zu Beteiligungsverfahren in Umwelt- und Gesundheitsfragen wurde auf der Basis von Metaanalysen der vorliegenden Evaluationen die zentrale Erkenntnis gewonnen, dass der Erfolg von Beteiligung am stärksten davon abhängt, welche Erwartungen die Initiatoren damit verbinden<sup>7</sup>. Waren diese positiv und ergebnisoffen, kam es meist zu einem erfolgreichen Abschluss der Beteiligungsmaßnahmen. Es ist also nicht sinnvoll, Beteiligung zu verordnen, sondern es gilt vielmehr alle Beteiligten davon zu überzeugen, dass in einer komplexen und pluralen Welt diese Form der Entscheidungshilfe die politisch verfasste Ordnung und Kultur beleben und bereichern kann.

#### **4. Ausblick**

Die Quintessenz dieser – zugegebenermaßen nur cursorischen – Überlegungen zu den Grundlagen demokratischer Gesellschaftsordnungen lautet: Moderne Gesellschaften brauchen mehr denn je offene Beteiligungsverfahren bei politischen Entscheidungen, bei denen betroffene Bürger und Bürgerinnen die Gelegenheit erhalten, in einem Klima gegenseitiger Gleichberechtigung, der Anerkennung von Sachwissen und normativen Vorgaben sowie des Respekts vor der Legitimität unterschiedlicher Wertesysteme und Präferenzen Handlungsoptionen zu diskutieren, die damit verbundenen Folgen und Implikationen zu bewerten und auf dieser Basis Empfehlungen für repräsentative Gremien und/ oder für ihre Mitbürger und Mitbürgerinnen zu formulieren. Die moderne Gesellschaft braucht demnach keinen Ersatz für ihre repräsentativen Gremien, sondern sie benötigt vielmehr eine Funktionsbereicherung durch diskursive Formen direkter Bürgerbeteiligung, die den repräsentativen Gremien wiederum in ihrem eigenen Streben nach Legitimation zugute kommen.

Auch wenn noch viele Wissenslücken über die Gelingensbedingungen von Beteiligungsverfahren bestehen, darf dies keine Entschuldigung sein, mit der Umsetzung von Beteiligungsverfahren zu warten. Mit dem Wissen, das Wissenschaftler und Praktiker bereits heute gesammelt haben, können wir zuversichtlich sein, dass unser Gemeinwesen aus einer strukturierten, ergebnisoffenen und professionell gestalteten Beteiligungskultur in Deutschland Vorteile ziehen wird. Es gibt kein besseres Rezept gegen Politikverdrossenheit.

---

<sup>7</sup> US-National Research Council of the National Academies 2008: *Public Participation in Environmental Assessment and Decision Making*. Washington, D.C.: The National Academies Press.