

»Smarte Partizipation?!« – Zum Verhältnis von Politik und Bürgerbeteiligung

Indre Zetzsche

I. Beteiligung als Antwort auf neue Erwartungen

Die Kanzlerin tut es. Vorhabenträger tun es. Kommunen, Gemeinden und Städte tun es. Sie alle laden zu Dialog und Beteiligung ein. Angela Merkel möchte von den Bürger/innen ihres Landes erfahren, was gutes Leben für sie auszeichnet (1). Träger von Infrastrukturprojekten wollen Verständnis und »Rückendeckung« für ihre Vorhaben schaffen. Kommunen, Gemeinden und Städte wollen sozial robuste Lösungen für lokale Herausforderungen – um nur einige Beispiele zu nennen. Die Öffnung von Politik und Wirtschaft gegenüber der/dem »Bürger/in« ist vor allem den veränderten Rahmenbedingungen geschuldet.

Politische Entscheidungen können heute nicht mehr jenseits der Öffentlichkeit gefällt, Großprojekte nicht mehr ohne Einbindung der verschiedenen Anspruchsgruppen realisiert werden. Darin scheinen sich alle einig. Denn die Erwartungen der Deutschen an Beteiligungsmöglichkeiten haben sich in den letzten Jahrzehnten grundsätzlich geändert. Mehr als 80 Prozent wünschen sich mehr Mitsprachemöglichkeiten (2). Immer weniger lassen sich von einem Behördenstempel beeindrucken, wie der zunehmende Protest gegen bereits genehmigte Verfahren und Projekte zeigt. Die Gründe dafür sind vielfältig und reichen von persönlichen Interessen über das sogenannte Sankt-Florians-Prinzip (neudeutsch: Nimby) (3) oder fehlendes Verständnis bis hin zu Entfremdung und Misstrauen. »[...] Die Menschen [fühlen] sich zunehmend entfremdet von den Verantwortungsträgern des Gemeinwesens. Ihnen ist das Vertrauen abhanden gekommen, sowohl in die Politik als auch in große Unternehmen« (4).

Als Reaktion darauf suchen Politik und Wirtschaft nach neuen Wegen der politischen Steuerung und Kommunikation. Während Erstere sich darin versucht, einen neuen, dialog- und beteiligungsbasierten Politikstil zu etablieren, versuchen Behörden, Verbänden und Unternehmen mit Leitfäden, Handbüchern und Richtlinien die existierenden formellen Beteiligungsverfahren (auch: gesetzliche oder obligatorische) im Rahmen von Planungs- und Zulassungsverfahren durch frühe und mehr Öffentlichkeitsbeteiligung zu verbessern.

Die Entwicklungen im Infrastrukturbereich stehen im Fokus der von der DialogGesellschaft veröffentlichten Studie »Smarte Partizipation?! Warum es noch kein Erfolgsmodell für Beteiligung und Dialog gibt«, um die es im Folgenden gehen soll.

II. Neue Standards in der Öffentlichkeitsbeteiligung

Anders als im Politikbereich wurde die Standardisierung und Professionalisierung von Beteiligung im Infrastruktursektor in den vergangenen drei Jahren massiv vorangetrieben.

Das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung hat bereits 2012 ein Handbuch für gute Bürgerbeteiligung veröffentlicht, das parallel zum 2013 in Kraft getretenen »Gesetz zur Verbesserung der Öffentlichkeitsbeteiligung und Vereinfachung von Planfeststellungsverfahren« entwickelt wurde. Der Verein Deutscher Ingenieure (VDI) hat darauf mit dem Entwurf einer Richtlinie VDI 7000 zur »Frühen Öffentlichkeitsbeteiligung bei Industrie und Infrastrukturprojekten« reagiert. Darin geht der VDI über die gesetzlichen Vorgaben und Erwartungshaltungen hinaus, »da sie (i. e. die Richtlinie) Öffentlichkeitsbeteiligung als integrierten Teil des Projektmanagements von Infrastruktur- und Industrieprojekten begreift«, wie Joachim Schwab (2014: 284) betont.

Die Landesregierung Land Baden-Württemberg hat 2013 eine verbindliche Verwaltungsvorschrift zur Intensivierung der Öffentlichkeitsbeteiligung in Planungs- und Zulassungsverfahren erarbeitet, die 2014 in Kraft getreten ist und in ihrer rechtlichen Absicherung bundesweit einmalig ist. Und auch Unternehmen und Vorhabenträger haben jeweils eigene Standards und Leitfäden für Öffentlichkeitsbeteiligung entwickelt.

Mit unterschiedlichen Ausprägungen zielen alle Maßnahmen darauf ab,

- informelle Beteiligungsformen zu ermöglichen,
- die Verfahren früher als bisher für Beteiligung zu öffnen sowie
- informelle Öffentlichkeitsbeteiligung und formelle Beteiligungsverfahren stärker miteinander zu verzahnen.

Damit wurden zwei zentrale Kritikpunkte an den formellen Beteiligungsverfahren aufgegriffen:

- die starren Zeitfenster für Beteiligung innerhalb der Verfahren,
- die eindirektionale Kommunikation (die planenden Behörden kommunizieren mit den Verfahrensbeteiligten einzeln und der Austausch findet schriftlich statt).

III. Kinderkrankheiten

So richtig und wichtig all diese Initiativen und Vorstöße sind, so krank sind sie doch vor allem an vier Punkten:

- *Verbindlichkeit:* Mit Ausnahme der Baden-Württembergischen Verwaltungsvorschrift gibt es keinerlei rechtliche Verpflichtung zur Umsetzung der Vorgaben. Vorhabenträger können die Vorgaben mithin umgehen. Andererseits zeigen gerade auch die Erfahrungen aus Baden-Württemberg, dass Rechtsverbindlichkeit allein kein Erfolgsmodell für Beteiligung und Dialog macht. Um Mehrheits- und Anschlussfähigkeit sowie Erwartungsgleichklang sicherzustellen (siehe unten) braucht es darüber hinaus »eine Dialog- und Diskurskultur, in der alle Seiten bereit sind, einander zuzuhören, neue Blickwinkel einzunehmen und Konflikte offen und ehrlich zu thematisieren« (5).
- *Mehrheitsfähigkeit:* Das Problem der Mehrheitsfähigkeit von Beteiligungsergebnissen wird durch Verfahrensstandards nicht gelöst. Sie haben keinen Einfluss auf die Zusammensetzung und das Engagement der Beteiligten, können also nicht sicherstellen, dass sich die breite Masse beteiligt. Somit besteht die Gefahr,

dass sich Einzelinteressen von besonders engagierten Akteuren und Stakeholdergruppen im Verfahren durchsetzen.

- *Anschlussfähigkeit:* Auch das Problem der mangelnden Anschlussfähigkeit der Ergebnisse von Bürgerbeteiligungsverfahren können Prozessstandards und Rechtsverbindlichkeit nicht lösen, da sie die Frage der inhaltlichen Verzahnung nicht hinreichend beantworten. In formellen Verfahren werden Einwendungen seitens der Bürger/innen erst ab einer bestimmten Schwelle wirksam (in Raumordnungsverfahren können beispielsweise nur »erhebliche« Einwendungen berücksichtigt werden). Für Empfehlungen aus informellen Verfahren gibt es keinerlei Strukturen und Prozesse, die eine inhaltliche Rückbindung in den Prozess sicherstellen.
- *Erwartungsdissonanz:* Ungelöst ist auch das Problem der divergierenden Erwartungen: Die Bürgerinnen und Bürger versprechen sich eine umfassende Mitsprache bei großen Infrastrukturprojekten. Tatsächlich haben sie lediglich die Möglichkeit mit zu diskutieren und nicht mit zu entscheiden.

Damit liegt der Ball auf Seiten der Politik. Sie muss sich darüber einig werden, wie viel Bürgerbeteiligung sie will und wünscht – einerseits um die bestehende Lethargie und Legitimationskrise zu überwinden, andererseits um den verbreiteten Beteiligungswünschen nachzukommen. Doch wie weit möchten politische Entscheider/innen sich den Bürger/innen öffnen, wie viel Öffentlichkeitsbeteiligung wünschen sie sich oder wollen sie zulassen? Und wer will am meisten Austausch mit dem Bürger? Landes- oder Kommunalpolitiker?

Das wollte der in Gründung befindliche Think Tank »DialogGesellschaft« von denen wissen, die unmittelbar von Bau- und Infrastrukturmaßnahmen betroffen sind: Landtags- oder Kreistagsabgeordnete, Ministerialbeamte, Landräte, Stadtverordnete oder Kommunalpolitiker/innen.

Zusammen mit der Macromedia Hochschule München und dem Fachportal politik & kommunikation hat sie darum eine Studie initiiert und über 2.000 deutsche Politiker/innen aller Entscheidungsebenen befragt. Insgesamt 272 Teilnehmer/innen haben an der Befragung teilgenommen, darunter 58,4 Prozent, die auf Landesebene (Mitglied des Landtages oder Ministeriums) arbeiten, 11,0 Prozent sind auf regionaler Ebene (Landräte, Kreistage) tätig und 23,9 Prozent in Kommunen (Stadt- oder Gemeinderäte und Bürgermeister).

VI. Vorbereiten oder Mitentscheiden? Die Politik ist unentschieden.

Die Ergebnisse der Befragung zeigen im Hinblick auf den politischen Willen zur mehr »Bürgermacht« vor allem dreierlei:

Das »Ja« zu mehr Bürgerbeteiligung entspringt vor allem einem politischen Pragmatismus und weniger einem neuen Demokratieverständnis hin zu mehr Direktdemokratie.

So glauben mehr als die Hälfte aller Befragten (53,3 Prozent), dass ohne frühe Öffentlichkeitsbeteiligung große Infrastrukturprojekte nicht mehr möglich sind. Gleichzeitig hält sich ihr Glaube an deren Leistungsfähigkeit in Grenzen: Für fast 60 Prozent der Befragten ist sie kein Garant für einen reibungslosen Projektverlauf. Für sie stehen in erster Linie die kommunikative und die analytische Funktion im Vordergrund: 63,2 Prozent sehen in der frühen Öffentlichkeitsbeteiligung einen Weg, den Bürger/innen und Interessengruppen zu signalisieren, dass sie mit ihren Anliegen ernst genommen werden und dass Partizipation und Dialog gewünscht sind (53,3 Prozent). Zudem kann sie aus Sicht von 41,9 Prozent der Befragten Hinweise auf Konfliktfelder liefern und damit

Teil der Risikobewertung im Hinblick auf spätere Verfahrenshemmnisse oder Rechtsstreitigkeiten werden. Dadurch kann sich der Planungsprozess insgesamt verbessern (35,7 Prozent).

Die Sorge vor überzogenen Erwartungen ist groß, die Frage des Umgangs unentschieden.

Ohne direkt danach zu fragen, haben sich viele der Befragten zum Thema »Erwartungen« geäußert. Nach Meinung einiger Befragter könnten Beteiligungsverfahren schon aufgrund der fehlenden Legitimation nicht den öffentlichen Planungsprozess ersetzen und das formelle Genehmigungsverfahren nur in geringem Umfang entlasten. Nicht selten würde jedoch erwartet, man könne direkt und aktiv mitwirken. In der Frage, wie der Diskrepanz zwischen erwarteten und tatsächlichen Möglichkeiten der Mitbestimmung zu begegnen sei, gehen die Meinungen auseinander. Während einige wenige für mehr »verbindliche, basisdemokratische Partizipation« plädieren, tendiert eine Mehrheit für transparente »Spielregeln«: Es müsse von vornherein geklärt sein, wie hoch der Beteiligungsgrad ist. Sollen die Bürger/innen in erster Linie informiert werden (geringer Beteiligungsgrad)? Handelt es sich um ein konsultatives Verfahren (Bürgerberatung mit mittlerem Beteiligungsgrad) oder sollen die Bürger/innen tatsächlich über das »Ob« und/oder »Wie« mitentscheiden (hoher Beteiligungsgrad)?

Die Politik steckt in einem Dilemma.

Auf der einen Seite ist ein Großteil der Befragten (41,8 Prozent) davon überzeugt, dass Öffentlichkeitsbeteiligung vor allem in der ganz frühen Planungsphase Sinn mache, wenn noch viel Einfluss auf die Projekte genommen werden kann. Auf der anderen Seite herrscht Uneinigkeit über den gewünschten Grad der Beteiligung: Will man Bürgerbeteiligung nur entscheidungsvorbereitend oder direktdemokratisch und damit mitbestimmend anlegen? Die Aussagen gehen hier auseinander. Tatsächlich sehen aber viele der Befragten den Grund für die mangelnde Leistungsfähigkeit von Bürgerbeteiligung (siehe Punkt 1) in der fehlenden inhaltlichen und prozessualen Verzahnung von formellen und informellen Verfahren sowie der daraus resultierenden mangelnden Anschlussfähigkeit der Ergebnisse. Wirksam würden die Einwendungen und Empfehlungen der Bürger/innen erst dann, wenn sie in die Projektsteuerung überführt würden. Gerade die Ergebnisse informeller Beteiligung würden meist in den berühmten Schubladen landen. Dass dies das öffentliche Misstrauen gegenüber Beteiligungsangeboten seitens Politik und Unternehmen stärke (Stichwort: »Scheindialog«), wissen die Befragten. Dennoch beschäftigt sich kaum jemand mit der Frage, mithilfe welcher Verfahren und Methoden Anschluss- und damit ggf. auch die Leistungsfähigkeit von früher Öffentlichkeitsbeteiligung gesteigert werden kann. Woher rührt die Zurückhaltung an dieser Stelle?

Die Verfahrens- und Methodenfrage berührt die eigentliche, nämlich die »Gretchenfrage«: Wie viel Beteiligung ist eigentlich gewollt? Soll sie nur entscheidungsvorbereitend oder direktdemokratisch und damit mitbestimmende Funktion haben? Die befragten Politiker sind hier unentschieden – und der Konflikt für die kommenden Jahre damit vorprogrammiert.

Anmerkungen

Zur Studie:

Die Studie »Smarte Partizipation?! Warum es noch kein Erfolgsmodell für Beteiligung und Dialog gibt. Wie deutsche Politiker über frühe Öffentlichkeitsbeteiligung bei Bau- und Infrastrukturprojekten denken« (2014) wurde von der »DialogGesellschaft« gemeinsam mit Hochschule München und dem Fachportal politik & kommunikation durchgeführt. Autoren der Studie sind Prof. Dr. Lars Rademacher, Professor für Public Relations an der h_da Hochschule Darmstadt und Research Fellow an der MHMK München und Klaus Lintemeier, Consulting Partner von Johanssen + Kretschmer GmbH.

www.dialoggesellschaft.de/forschung

Zur DialogGesellschaft:

Wie sieht erfolgreiche Beteiligung aus? Diese Frage war Anlass und Motor, zur Gründung der DialogGesellschaft ins Leben zu rufen. Der in Gründung befindliche Think Tank denkt Partizipation für Wirtschaft und Unternehmen neu. Aus der Perspektive der Vorhabenträger werden erfolgskritische Faktoren identifiziert und neue Beteiligungs- und Dialoginstrumente zur Lösung von Akzeptanzproblemen entwickelt.

Ziel der DialogGesellschaft ist es, mit Forschungsvorhaben, Wissens- und Erfahrungsaustausch, Qualifizierung und Publikationen die Professionalisierung auf dem Gebiet der Partizipation vorantreiben.

www.dialoggesellschaft.de

(1) www.gut-leben-in-deutschland.de

(2) Partizipation im Wandel, Unsere Demokratie zwischen Wählen, Mitmachen und Entscheiden, Bertelsmann Stiftung, Staatsministerium Baden-Württemberg (Hrsg.) 2014, S. 13

(3) Nimby steht für »Not In My Back Yard« und meint wie das »Sankt-Florians-Prinzip« ein inkonsistentes Verhalten gegenüber Problemen: Nimby-Typen erkennen zwar das Problem, sind aber nicht bereit, an einer Lösung mitzuwirken, so diese sie unmittelbar betrifft. Beispiel: Befürworter/innen der Energiewende werden zu Gegner/innen, wenn die Trassen oder Windräder in die Nähe ihres Gartens rücken.

(4) Kurzfassung RWE Akzeptanzstudie:

www.rwe.com/web/cms/de/1701460/rwe/verantwortung/akzeptanzstudie/kurzfassung/

(5) Peter Terium, Vorstandsvorsitzender der RWE AG. Quelle:

www.rwe.com/web/cms/de/1701456/rwe/verantwortung/akzeptanzstudie/vorwort/

Autorin

Indre Zetzsche ist Business Direktorin für den Bereich Dialogkommunikation und frühe Öffentlichkeitsbeteiligung bei Johanssen + Kretschmer. Sie verfügt über langjährige Erfahrungen in der Beratung von Unternehmen und öffentlichen Auftraggebern im Bereich Dialog und Beteiligung. Als Geschäftsfeldleiterin verantwortete sie bis Januar 2015 bei IFOK die Themenfelder Technik- und Wissenschaftskommunikation, Innovation und Digital und leitete eine Vielzahl beteiligungsbasierter Projekte, u. a. »BQ-Portal – das Informationsportal für ausländische Berufsqualifikationen« für das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, »Bürgerdialog Zukunftsthemen« für das Bundesministerium für Bildung und Forschung sowie »Unternehmen Familie« für die Robert Bosch Stiftung und das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend.

Kontakt

Indre Zetzsche | Business Director
Johanssen + Kretschmer Strategische Kommunikation GmbH
Berliner Freiheit 2 (Beisheim Center)
10785 Berlin
Tel. (0 30) 520 00 57 -812
Fax. (0 30) 520 00 57 -77
E-Mail: i.zetzsche@jk-kom.de
www.jk-kom.de

Redaktion

Stiftung Mitarbeit
Redaktion eNewsletter Wegweiser Bürgergesellschaft
Eva-Maria Antz, Ulrich Rüttgers
Ellerstr. 67
53119 Bonn
E-Mail: newsletter@wegweiser-buergergesellschaft.de