

Möglichkeiten und Grenzen von Bürgerbeteiligung in der lokalen Infrastrukturpolitik

In der Bevölkerung besteht bei vielen Infrastrukturprojekten Einvernehmen über ihre Notwendigkeit, das gilt insbesondere im Kontext der Energie- und Verkehrswende. Trotzdem kommt es an den meisten Orten, die von solchen Vorhaben betroffen sind, zu Protest und Widerstand, der teilweise gewalttätig eskaliert. Kann mehr direkte Demokratie in Form von Bürgerbeteiligung dazu beitragen, bessere Lösungen und mehr Akzeptanz lokal Betroffener zu erreichen und was ist dabei zu beachten?

von Ilana Schröder und
Nils C. Bandelow

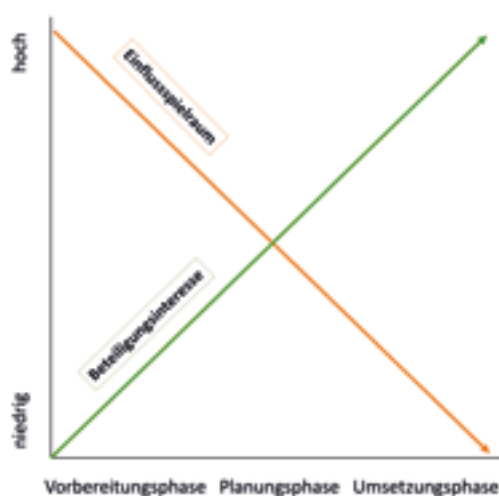
Die Bundesrepublik Deutschland ist eine parlamentarische Demokratie, in der politische Legitimation in der Regel über Wahlen und nur selten über Abstimmungen hergestellt wird. Dabei verbindet das deutsche politische System Elemente des Parteienwettbewerbs mit Strukturen der Gewaltenteilung. Direkte Demokratie ist in Deutschland eher Ausnahme als Regel. Warum und in welchen Fällen ist eine direkte Beteiligung unmittelbar Betroffener bei einzelnen Sachfragen sinnvoll? Die Demokratieforschung nennt hier eine Vielzahl von Argumenten und Rechtfertigungen. So kann sachunmittelbare Demokratie dazu beitragen, Beteiligungsdefizite bei repräsentativen Verfahren auszugleichen.

Nicht alle Bevölkerungsgruppen sind gleich stark über Wahlen repräsentiert, da sowohl der Wahlakt als auch insbesondere die Bereitschaft und Fähigkeit zur Übernahme von Funktionen an Voraussetzungen gebunden ist. Direkte Demokratie soll idealerweise also Beteiligung auch für die

Menschen ermöglichen, die nicht über die Zeit, das Geld, das Wissen und über andere Ressourcen verfügen, um ihre Interessen ausreichend über Wahlen einzubringen. Hinzu kommt die Beobachtung, dass auch demokratische Wahlen nicht verhindern können, dass manche Interessen besser durchsetzbar sind als andere, selbst wenn es gewählte Repräsentanzen gibt. So verfügen nicht alle Interessen über Druckmittel wie Streiks, Einflussmöglichkeiten durch persönliche Netzwerke und Geld für öffentliche Kampagnen.

Begründet wird sachunmittelbare Demokratie auch damit, dass manche Entscheidungen nicht alle Menschen gleich betreffen. Die Entscheidung über einen Flughafen oder eine Bahntrasse stellt für die lokal Betroffenen eine besondere Belastung dar. Dieser besonderen Betroffenheit soll mit Partizipationsverfahren entgegengekommen werden. Neben der Beteiligung von Personen zielt Partizipation auch auf den Transfer von Wissen. Dies betrifft beide Richtungen: Spezialwissen aus Politik, Verwaltung und von Vorhabenträgern muss den lokal Betroffenen vermittelt werden. Gleichzeitig verfügen lokal Betroffene über Wissen zu ökologischen, ökonomischen und sozialen Auswirkungen von Entscheidungsalternativen, das berücksichtigt werden soll.

Während die demokratietheoretische Perspektive vor allem die Korrekturfunktion der Bürgerbeteiligung als Ergänzung repräsentativer Verfahren betont, ist für die Konfliktforschung vor allem die Vermeidung von Eskalationsprozessen wichtig. Politische Entscheidungen sind mit vielfältigen Dimensionen verbunden, die von den beteiligten Gruppen bei langwierigen Entscheidungsprozessen oft unterschiedlich wahrgenommen werden. Nicht alle Interessen werden gleichermaßen als legitim angesehen: Soll ein Vorhaben tatsächlich dem Gemeinwohl dienen oder geht es um politisches Prestige einzelner Funktionäre? Suchen lokal



Grafik: Beteiligungsparadoxon nach Hirschner (2017) (1)

Betroffene wirklich nach guten Lösungen, oder verfolgen sie eine NIMBY (Not-In-My-Backyard) Perspektive, die Eigeninteressen in den Mittelpunkt stellt? Beteiligungsverfahren sollen nicht nur einen Wissenstransfer und Interessenausgleich ermöglichen, sie müssen auch Vertrauen schaffen, um eine Konfliktverschärfung zu verhindern. Gelingt das nicht, können sich Konflikte von einer Sachebene auf eine persönliche Ebene verlagern. Gleichzeitig können sich die Ziele der Beteiligten verschieben:

Im schlimmsten Fall sollen nicht mehr eigene Interessen eingebracht werden, sondern einem ‚Gegner‘ soll möglichst viel Schaden zugefügt werden. Insgesamt verspricht man sich also von direkter Demokratie nicht nur bessere Entscheidungen, sondern auch eine bessere Akzeptanz und damit weniger Konflikte bei der Umsetzung von Projekten. Dies gilt insbesondere für Infrastrukturprojekte.

Spätestens seit der Eskalation des Konflikts um Stuttgart 21 hat der verstärkte Einbezug lokal Betroffener in die Entscheidungsfindung zu Infrastrukturprozessen zugenommen. Die politische Notwendigkeit der Öffentlichkeitsbeteiligung ist in mehreren Gesetzen geregelt (siehe etwa Verwaltungsverfahrensgesetz § 25) und verpflichtet betroffene Behörden insbesondere zur Information über geplante Projekte, notwendige Mittel und potenzielle Auswirkungen. In klassischen Partizipationsformaten werden unterschiedliche Grade an Beteiligung unterschieden, mit der reinen Information

als niedrigster Stufe, über Konsultation bis hin zur Ko-Kreation politischer Entscheidungen. In der Praxis geht Bürgerbeteiligung regelmäßig über die reine Auskunftspflicht hinaus und wurde über die letzten Jahrzehnte in der deutschen Infrastrukturpolitik in diversen Formen erprobt. Die traditionelle analoge Beteiligung umfasst eine gemeinsame Zusammenkunft und Diskussion des jeweiligen Infrastrukturvorhabens

mit ausgewählten Vorhabenträgern, lokalen Akteuren aus Politik und Verwaltung, Vertretungen von relevanten Verbänden sowie betroffenen Anwohnern. Dazu gehören Informationsveranstaltungen und Dialogforen, bei denen der Verlauf und Detailfragen von Projekten gemeinsam entschieden werden.

In Schieneninfrastrukturvorhaben umfassen Dialogforen etwa auch die gemeinsame Ansicht und Planung von Streckenalternativen. Eine allgemeine Herausforderung

zu späte Einbeziehung von Betroffenen in Entscheidungsprozesse führt regelmäßig zu Konflikten. Gleichzeitig stellt ein Mangel an Detailinformationen eine Herausforderung für das Interesse der Betroffenen und eine informierte Diskussionsgrundlage dar. Um die Balance für eine frühzeitige und (relativ) ergebnisoffene Partizipation zu schaffen, ist die transparente Information zum Sachstand, zu Einflussmöglichkeiten und -grenzen unabdingbar.

Neben der persönlichen Beteiligung vor Ort, wurden in den letzten Jahren diese Partizipationsmöglichkeiten durch digitale Beteiligungsformate wie Online-Veranstaltungen, webbasierte Planungstools und digitale Umfragen ergänzt. Erste Forschungsergebnisse zeigen, dass die Chancen der digitalen Beteiligung insbesondere in der Stärkung der Barrierefreiheit liegen, da sie eine orts- und zeitunabhängige Beteiligung für einen breiteren Personenkreis ermöglicht. Hierbei muss jedoch beachtet werden, dass digitale Beteiligung ergänzend und nicht ersetzend zu analoger Beteiligung umgesetzt werden sollte, um den persönlichen Austausch und Vertrauensaufbau zwischen den Beteiligten zu unterstützen. Richtig angewendet, kann digitale Partizipation zur Steigerung der Transparenz und Nachvollziehbarkeit von gemeinsam diskutierten Entscheidungen führen. Die parallele Ausübung analoger und digitaler Beteiligungsformate gewährleistet die Minimierung von Beteiligungshürden zum einen für Personen, die Herausforderungen bei der Teilnahme vor Ort haben, zum anderen für Personen,

denen Ressourcen fehlen (z. B. notwendige Endgeräte, Wissen), um sich online zu beteiligen. Darüber hinaus sollten Beteiligungsverfahren generell bemüht sein, schwächere Interessen (etwa aufgrund von Ressourcenmangel, keiner Anbindung an institutionelle Akteure etc.) aufzugreifen und zu unterstützen.

Eine weitere spezielle Form der Partizipation ist die finanzielle Beteiligung von



Demonstration gegen das Projekt Stuttgart21 am 29. Januar 2011.

FOTO: KILLERBAYER (ISTOCK)

solcher Beteiligungsformate ist das sogenannte Beteiligungsparadoxon, das die entgegengesetzte Tendenz des Beteiligungsinteresses und der Einflussmöglichkeiten beschreibt (siehe Grafik). In der Regel steigt das Interesse an Partizipation zu einem Zeitpunkt des Entscheidungsprozesses, in dem Grundbausteine wie die Bedarfsentscheidung bereits gelegt sind und Projekte sich der Umsetzungsphase nähern. Die

Kriterien guter Bürgerbeteiligung

1. **Barrierefreiheit:** Berücksichtigung und Unterstützung schwächerer Interessen.
2. **Frühzeitigkeit:** frühe und kontinuierliche Beteiligung.
3. **Fairness:** gleiche Einflusschancen von Individuen und Ausgleich zwischen unterschiedlichen Betroffenheiten und Kompetenzen, gegenseitiger Respekt.
4. **Transparenz:** Offenlegung verständlicher Informationen über das Verfahren, Zuständigkeiten und Möglichkeiten (Flexibilität) und Grenzen (Verbindlichkeit), Ehrlichkeit.
5. **Effektivität:** Suche nach gemeinwohlorientierten Lösungen.

Anwohnern, die in Deutschland aktuell insbesondere im Kontext des Windenergieausbaus erprobt wird. Dabei werden Entscheidungs-, Planungs- und Finanzierungsprozesse in die Verantwortung von Landbesitzern oder Genossenschaften gelegt, die mit kooperativen Finanzierungsmodellen Windparks lokal ko-kreieren. Das ermöglicht Bürgern vor Ort die Investition und die Inanspruchnahme damit verbundener Vergünstigungen der Energieinfrastruktur. Dies führt zur Stärkung des lokalen Zusam-

menhalts über die geteilte Verantwortung für die eigene Infrastruktur sowie zur Schaffung und Stärkung von regionalen Netzwerken. Zusätzlich zur Stärkung lokal initiiert Prozesse kann ökonomische Beteiligung prozentuale Ausschüttungen an betroffene Kommunen oder vergünstigte lokale Stromtarife umfassen. Auch hier gelten besondere Chancen und Herausforderungen in Bezug auf die prozessuale Fairness, die mit dem finanziellen Fokus von Beteiligung einhergeht und persönlichen Nachbarschaftsbeziehungen, die sowohl fördernd als auch hinderlich für effektive, konfliktarme politische Prozesse sein können.

Auf kommunaler Ebene gibt es in Deutschland teilweise auch direktdemokratische Beteiligungsformen wie etwa Bürgerbefragungen. Diese Befragungen haben jedoch nur einen empfehlenden Charakter und sind nicht verbindlich für politische Entscheidungen. Dieser Mangel an Verbindlichkeit zeigt die rechtliche Herausforderung von Bürgerbeteiligung in Deutschland. Nach dem Demokratieprinzip in Artikel 20 des Grundgesetzes gibt es zwei Möglichkeiten für das Volk, politische Entscheidungen zu treffen: Wahlen und Abstimmungen. Letzteres umfasst etwa Volksinitiativen und -begehren. Entscheidungsfindungen auf lokaler Ebene, etwa durch Bürgerforen, können nur eine Empfehlung aussprechen, die zur verbindlichen Entscheidungsfindung an repräsentativdemokratische Institutionen weitergegeben werden muss oder in eine Volksabstimmung münden kann. Nichtsdestotrotz können unverbindliche Bürgerentscheide

auf lokaler Ebene auch zu Änderungen vorheriger politischer Entscheidungen führen, wie etwa in Hessen bei der Windenergieplanung.

In allen Beteiligungsformaten spielt das ‚Wie‘ der Partizipation eine besondere Rolle. Viele Konfliktlinien entstehen aus der Wahrnehmung heraus, dass die Beteiligung Betroffener nicht ernstgenommen wird. Dadurch kann sich ein Gefühl der ‚Scheimbeteiligung‘ entwickeln, welches das Engagement Betroffener minimieren und Konfliktpotenzial aufbauen kann. Hier spielen die Kriterien Frühzeitigkeit, Fairness und Transparenz eine besondere Rolle.

Forschungsergebnisse über Beteiligungsprozesse zeigen, dass die faire Einbindung und Behandlung Beteiligter, der Ausgleich unterschiedlicher Interessen, Kommunikation auf Augenhöhe und gegenseitiger Respekt unverzichtbar sind, um Vertrauen in Partizipationsprozessen aufzubauen und zu erhalten. Dieses Vertrauen bezieht sich sowohl auf das persönliche Vertrauen zwischen den Beteiligten als auch auf das Vertrauen in die betroffenen politischen Institutionen und das institutionelle Verfahren im Prozess.

Gegenseitiges Vertrauen kann und sollte Beteiligungsverfahren kontinuierlich begleiten, um eine zielorientierte und sachliche Ebene politischer Entscheidungsprozesse zu gewährleisten. Das kann etwa durch die Einbindung externer Moderation und Gutachten, ehrlichem Interesse an gegenseitigem Wissensaustausch und der Transparenz von Partizipationsprozessen gestärkt werden.

AUF DREI ETAGEN
 MÖBEL • LAMPEN • SPIEGEL • SCHMUCK • PERLEN
 KLEIDUNG • DECKEN • KISSEN • TÜCHER
 WANDBEHÄNGE • FIGUREN UND VIELES ANDERE MEHR



AFGHAN
WAREHOUSE
 BRAUNSCHWEIG • WAISENHAUSDAMM 4


0531 - 19 44 5
 Wohnraumvermittlung
 möblierte Zimmer,
 Wohnungen,
 Häuser auf Zeit

Wabestr. 8
38106 Braunschweig

www.homecompany.de
 braunschweig@homecompany.de
 Mitglied im Verband der MWZ
 Fax: 0531 - 33 30 29

Dazu gehört unter anderem die Offenlegung relevanter Planungsunterlagen und der expliziten Kommunikation von Möglichkeiten und Grenzen des Prozesses, andererseits der Klärung der Erwartungen an den Beteiligungsprozess.

Insbesondere die Erläuterung der Verbindlichkeitsgrenzen von in Beteiligungsverfahren diskutierten Ideen ist relevant, um gegenseitige Erwartungen zu klären und Enttäuschungen vorzubeugen. Dies spielt für die Effektivität von Beteiligungsverfahren eine zentrale Rolle. Neben einer vertrauenswürdigen Gestaltung sollten Partizipationsprozesse eine kontinuierliche Zielorientierung gewährleisten und gemein-

wohlorientierte Lösungen anstreben. Der Mehrwert der Partizipation von Betroffenen liegt in der Demokratisierung politischer Entscheidungsprozesse. Dies sollte neben der Reflexion von Möglichkeiten und Grenzen im Fokus bleiben. ◀

Quelle

(1) Hirschner (2017): Beteiligungsparadoxon in Planungs- und Entscheidungsverfahren, Forum Wohnen und Stadtentwicklung, Heft 6/2017.

Erfahrungen aus der Schweiz

Die Schweiz gilt als Mutterland direkter Demokratie, da sie in besonders ausgeprägter Form ihre repräsentative Demokratie mit direktdemokratischen Verfahren ergänzt. Auf Bundesebene umfasst dies Volksinitiativen und obligatorische Referenden für Verfassungsänderungen und fakultative Referenden mit relativ niedrigen Hürden bei jedem Gesetzgebungsverfahren. Darüber hinaus gibt es auf der Ebene der Kantone (vergleichbar den Bundesländern) und Kommunen weitere direkte Beteiligungsformen bis hin zu Versammlungen aller stimmberechtigter Menschen unter freiem Himmel zur direkten Abstimmung.

Die Erfahrungen aus der Schweiz gelten oft als Vorbild. So betonen Befürworter etwa, dass auch in konfliktreichen Themen wie der Endlagersuche für radioaktive Abfälle in der Schweiz dauerhafte und mehrstufige Formen der regionalen Partizipation genutzt wurden. Die Erfahrungen dieser Verfahren gelten als Referenz für wichtige Kriterien erfolgreicher Beteiligung.

Kritiker betonen aber auch den Missbrauch direktdemokratischer Verfahren durch populistische Initiativen, insbesondere in der Einwanderungspolitik. Direkte Demokratie kann auch in Konkurrenz zu repräsentativer Demokratie geraten und diese dann delegitimieren. So liegt die Wahlbeteiligung bei den Parlamentswahlen auf Bundesebene seit Jahrzehnten unter 50 Prozent, während einzelne Abstimmungen zu Sachfragen deutlich mehr Menschen motivieren. Außerdem ist die umfassende und verbindliche Beteiligung aufwendig und teuer, sie steht einer schnellen politischen Entscheidungsfindung bei drängendem Handlungsbedarf entgegen. In der Schweiz hat die umfassende Möglichkeit, über fakultative Referenden Entscheidungen zu verhindern, dazu beigetragen, dass Entscheidungsprozesse sehr umfassend vorbereitet werden müssen. Eine weitere Auswirkung ist auch die Tradition der übergroßen Koalition der Bundesregierung, die von linker Sozialdemokratie bis Rechtspopulisten alle ‚referendumsfähigen‘ Interessen über die nahestehenden Parteien in die Regierung einbindet.

Die Rahmenbedingungen sind in der Schweiz natürlich anders als in Deutschland. Das Land ist kleiner, und auch die Bundespolitik im beschaulichen Bern kann viel stärker persönliche Kontakte nutzen. Die Schweiz ist außerdem ein reiches Land, wodurch viele Fragestellungen über finanzielle Möglichkeiten geklärt werden können.

Autoren

Prof. Dr. Nils C. Bandelow leitet das Institute of Comparative Politics and Public Policy (CoPPP) an der Technischen Universität Braunschweig. Er hat als Diplom-Sozialwissenschaftler an der Ruhr-Universität Bochum promoviert und habilitiert. Seine Arbeitsschwerpunkte sind politische Prozessforschung, insbesondere in den Bereichen Gesundheits- und Infrastrukturpolitik, politische Partizipation und international vergleichende Nachhaltigkeitsforschung.

Ilana Schröder M.Sc. ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am CoPPP an der Technischen Universität Braunschweig. Zuvor studierte sie Sozialwissenschaften in Braunschweig und einen forschungsorientierten Masterstudiengang in Politik- und Verwaltungswissenschaften an der Universität Utrecht. Ihre Forschungsschwerpunkte sind die politische Prozessforschung, politische Partizipation, politische Konflikte, insbesondere im Bereich der Infrastruktur- und Nachhaltigkeitspolitik.

LEBENSILFHE
Braunschweig



©amixstudio

Wäschepflege

Schrotweg 2
38162 Cremlingen-Abbenrode
Telefon 0531 4719 174
waeschepflege@
lebenshilfe-braunschweig.de

Annahmestelle in Braunschweig
Kaiserstraße 18 - Werkstattladen