

EINWURF

ZUKUNFT DER DEMOKRATIE 1 | 2015



Vom Besserwissen zum Bessermachen – wie Infrastrukturbeteiligung gelingt

Ob Straßenbau, Brückensanierung, Stromtrassen oder Industrieanlagen – auf Deutschland kommen enorme infrastrukturelle Herausforderungen zu. Bürger wollen dabei mitreden und wissen: Was wird gebaut und warum? Soll die infrastrukturelle Erneuerung gelingen, müssen Politik und Verwaltung neue Wege gehen, um Bürger umfassend in Entscheidungsprozesse einzubeziehen. Für eine bessere Beteiligungspraxis braucht es einen Professionalisierungsschub. Denn: Wer ohne Bürger oder an ihnen vorbei plant, wird scheitern.

Autorin



Anna Renkamp
anna.renkamp
@bertelsmann-stiftung.de
Tel. +49 5241 81 81145

Ohne Bürgerbeteiligung droht der Stillstand

Mit der Energiewende, dem Sanierungsstau bei Brücken, Straßen und Schienen kommen in den nächsten Jahren enorme infrastrukturelle Herausforderungen auf Deutschland zu: 50 Prozent unseres Stroms sollen bis 2030 aus erneuerbaren

Energien kommen, dafür müssen rund 4.000 Kilometer neue Stromtrassen gebaut werden.

„4.687 km für neue Stromtrassen geplant, davon 400 km realisiert“

Für aktuell geplante neue Straßen, Schienen und Wasserstraßen (insgesamt 195 Projekte) sollen 2015 im Rahmen der Bundesverkehrswegeplanung

rund 11 Mrd. Euro investiert werden. Zudem haben die Bundesländer bis 2025 insgesamt 2.147 Verkehrsprojekte zur Umsetzung vorgeschlagen.

Seit Stuttgart 21 nehmen die Proteste gegen Infrastrukturprojekte zu. Ob es um den Neubau von Windparks, Flughäfen, Strommasten oder Autobahnen geht, vor Ort sind die Proteste häufig groß. Schließlich will kaum jemand eine Stromtrasse in seiner unmittelbaren Umgebung. Die Bürger organisieren sich immer besser und vertreten ihre Interessen sehr selbstbewusst. Soziale Medien helfen bei der Mobilisierung und Vernetzung.

Gegen den Willen der Bevölkerung sind die ambitionierten Pläne zur Erneuerung der Infrastruktur nicht umsetzbar. Bürger wollen direkt mitreden und mitentscheiden, ob und was gebaut wird. Wer Projekte ohne den Bürger oder am Bürger vorbei plant, muss Verzögerungen oder das komplette Scheitern von Projekten in Kauf nehmen. So konnten bspw. in Baden-Württemberg, das bundesweit bei den erneuerbaren Energien auf Platz zwei liegt, von den bis 2020 geplanten 1.200 Windrädern 2014 nur insgesamt sieben neue ans Netz gehen.

Die infrastrukturelle Erneuerung gelingt nur, wenn Politik und Verwaltung den gestiegenen Ansprüchen der Bürger nach Information, Transparenz und echter Mitbestimmung Rechnung tragen. Sie müssen die Bürger künftig frühzeitiger über grundlegende Fragen zum „Ob“ eines Infrastrukturvorhabens einbeziehen. Die Bürger müssen bei konkreten Projekten gezielter zum „Wo“ und „Wie“ mitreden dürfen.

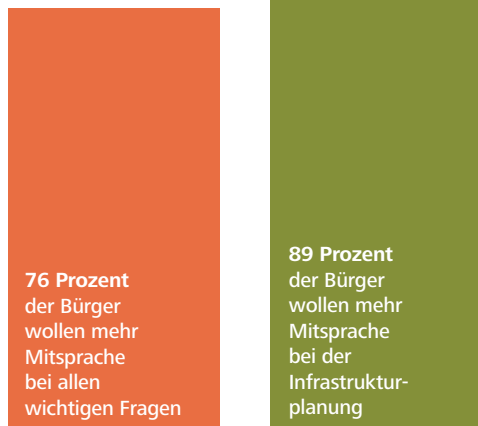
Ohne Konsens mit den Bürgern über Infrastrukturprojekte kommt der Stillstand. Nicht nur das Projekt Energiewende wird scheitern. Dem Wirtschaftsstandort Deutschland drohen ohne leistungsfähige Infrastruktur negative Folgen für Wachstum und Wohlstand. **Sechs Empfehlungen** zeigen, wie dies zu verhindern ist und wie der Wandel zu einer besseren Informations- und Beteiligungspraxis gelingen kann:

Quellenverweis

Bertelsmann Stiftung (Hrsg.) (2013): Mehr Transparenz und Bürgerbeteiligung. Prozessschritte und Empfehlungen am Beispiel von Fernstraßen, Industrieanlagen und Kraftwerken. Gütersloh

Monitoringbericht 2014 der Bundesnetzagentur: http://www.bundesnetzagentur.de/SharedDocs/Downloads/DE/Allgemeines/Bundesnetzagentur/Publikationen/Berichte/2014/Monitoringbericht_2014_BF.pdf?__blob=publicationFile&v=4

BÜRGER WOLLEN MEHR MITSPRACHE



Quellen: Bertelsmann Stiftung/Staatsministerium Baden-Württemberg (Hrsg.) (2014): Partizipation im Wandel. Gütersloh // Repräsentative Umfrage TNS Emnid im Auftrag der Bertelsmann Stiftung, 4.9.2012

(1) „Nicht erst wenn die Bagger rollen ...“

Beteiligung von Bürgern kommt zu spät, wenn die Baugrube bereits ausgehoben wird. Wenn Bürger ihre formalen Beteiligungsrechte in Anspruch nehmen und beispielsweise im Planfeststellungsverfahren Einspruch erheben, ist das Projekt nach oftmals jahrzehntelangen Planungen schon weitgehend abgeschlossen. Wer die Bürger frühzeitig in die Planungen einbindet, lernt ihre Vorschläge und Sorgen kennen und kann sie in der Planung berücksichtigen. Weniger Bürgereinwendungen und gerichtliche Auseinandersetzungen sind die Folge.

Beteiligung muss früh beginnen, sie ist kontinuierlich und transparent durchzuführen und muss auf die jeweilige Planungsphase zugeschnitten sein. Die Planung großer Infrastrukturvorhaben ist sehr komplex. Sie durchläuft mehrere Planungsphasen und wird von zahlreichen rechtlichen Regelungen und Zuständig-

keiten bestimmt. Die jeweils vorhandenen Handlungs- und Entscheidungsspielräume müssen transparent offengelegt und im Interesse der Bürger voll ausgeschöpft werden. Denn: Wer beteiligen will, braucht Optionen und Spielräume. Wer „nur“ Akzeptanz für ein Projekt erzielen will, sollte nicht von Bürgerbeteiligung, sondern von Bürgerinformation sprechen.

Die politisch Verantwortlichen dürfen sich nicht auf das rechtlich vorgeschriebene Verwaltungsverfahren zurückziehen. Dies gilt insbesondere, wenn es um Grundsatzentscheidungen zum „Ob“ überregional bedeutsamer Projekte geht, die in der breiten Bevölkerung umstritten sind und die heftige Konflikte auslösen bzw. ausgelöst haben. Hier muss die Politik zu ihrer Verantwortung stehen und aktiv in einen direkten Dialog mit den Bürgern eintreten.

In Mecklenburg-Vorpommern hat die Landesregierung 2013 die Entscheidung über die Frage, ob eine Umgehungsstraße in Waren an der Müritz weitergeplant werden soll, in die Hände der Bürger gelegt. Nach einem Informations- und Dialogprozess im ersten Halbjahr 2013 gaben 57 Prozent der Warener Bürger am 22. September ihre Stimme ab und sprachen sich mit 59,7 Prozent gegen die Ortsumgehungsstraße aus. 93 Prozent der Bürger fanden es gut, dass sie darüber bestimmen konnten.

Umfragen zeigen, dass die Bürger nicht allein aufgrund ihrer räumlichen Betroffenheit entschieden haben, sondern aufgrund fundierter Abwägungen der Argumente. Einen ähnlichen Weg der frühzeitigen Bürgerbeteiligung geht das Land Berlin: Das Parlament bereitet erstmalig einen Volksentscheid vor zu der Frage, ob sich Berlin für die Olympischen Sommerspiele 2024 bewerben soll. Im September 2016 sollen die Bürger darüber ein Votum abgeben. Ein Volksentscheid, der auf die Initiative des Berliner Parlaments zurückgeht, ist in der Geschichte Berlins einmalig.



Zur Person

Prof. Dr. Ortwin Renn, geb. 1951, ist Professor für Umwelt- und Techniksoziologie am Institut für Sozialwissenschaften der Universität Stuttgart und Direktor des gemeinnützigen Forschungsinstituts DIALOGIK. In seiner Arbeit beschäftigt er sich u.a. mit Theorie und Praxis der Bürgerbeteiligung bei öffentlichen Vorhaben. Der EINWURF hat ihn zum Thema Bürgerbeteiligung bei Infrastrukturprojekten befragt.



(2) Informations- und Transparenzpflichten einführen

Umfassende Transparenz mit einfachem und fairem Zugang zu Informationen ist die Grundlage jeder Beteiligung. Dies gilt ganz besonders für Infrastrukturprojekte. Denn: Infrastrukturprojekte sind konfliktreich. Verwaltungsbehörden und Projektträger, die ihr Wissen nicht offen legen, sind wenig glaubwürdig. Mangel an Information schürt Misstrauen bei den Bürgern. Schnell entsteht der Eindruck, die Behörden hätten etwas zu verbergen,

würden Informationen bewusst zurückhalten oder gar vorsätzlich manipulieren. Deshalb reichen die momentan geltenden, gesetzlich vorgeschriebenen Pflichtinformationen nicht mehr aus. In Zeiten des Internets ist die Art der Veröffentlichung und Bekanntmachung aktuell anzupassen. Die Planauslegung im Rathaus oder die Ankündigung einer Anhörung im Amtsblatt sind nicht mehr zeitgemäß. Daher sollten die Möglichkeiten moderner Informations- und Kommunikationssysteme zur Darstellung und Verbreitung genutzt werden. Lärmkarten, Simulation von Stromtrassen oder Autobahnen sind attraktive Darstellungsformen, die viele Bürger erreichen, wenn über mehrere Kommunikationskanäle darauf aufmerksam gemacht wird.

Eine umfassende, ausgewogene, faktenbasierte und verständliche Darstellung sollte zur Pflicht werden. Die Bürger müssen jederzeit nachvollziehen können, warum das Projekt erforderlich ist, welche Entscheidungen wer, wann und wie getroffen hat und welche Verbindlichkeit diese haben. Es stärkt die Glaubwürdigkeit, wenn nicht allein aus der Sicht der Verwaltung berichtet wird. Denn sind für die Verwaltung grundlegende Fragen bereits geklärt, so gilt dies für die Bürger noch lange nicht. Daher sind auch die unterschiedlichen Sichtweisen und Positionen der Bürger öffentlich zu machen. Politik und Verwaltung sind hier klar in der Bringschuld. Der Gesetzgeber muss Transparenz- und Informationspflichten über alle Verwaltungsebenen und Planungsphasen hinweg verbindlich festlegen und dafür sorgen, dass alle Bürger einen guten Zugang zu den Informationen haben.

Mit der Aufstellung des neuen Bundesverkehrswegeplans 2015 besteht die Chance, einen neuen und modernen Weg umfassender Information und Transparenz zu erproben. In Zusammenarbeit mit den Bundesländern könnte das Bundesministerium für Verkehr und Digitale Infrastruktur ein für alle zugängliches Online-Informationssystem im Internet aufbauen, das mit Beginn der Bedarfsplanung umfassende Transparenz und Information über alle Planungsphasen bis hin zur Bauausführung abbildet.

(3) Nicht nur die Betroffenen beteiligen

Eine Bürgerbeteiligung, die nur die Betroffenen erreicht, greift zu kurz. Denn wenn nur diejenigen Bürger agieren, die Angst vor zusätzlichem Lärm oder vor dem Wertverlust des eigenen Hauses haben, dominiert die Verhinderungsmentalität. Es besteht die Gefahr, dass sich die Individualinteressen einzelner lautstarker Gruppen durchsetzen und die Ergebnisse einer reinen Betroffenenbeteiligung in der breiten Bevölkerung nicht akzeptiert werden. Sind dagegen neben den organisierten Interessengruppen und Bürgerinitiativen auch zufällig ausgewählte Bürger in das Beteiligungsverfahren eingebunden, so ist ein Querschnitt der Bevölkerung vertreten, der eine Vielfalt unterschiedlicher Interessen und Sichtweisen in den Dialog einbringt.

Mit der Beteiligung einer Zufallsauswahl von Bürgern wurden jüngst sehr positive Erfahrungen in den Projekten „Bürgerbeteiligung am integrierten Energie- und Klimaschutzkonzept in Baden-Württemberg“, „Bürgerbeteiligung zur Ortsumgehung Waren/Müritz“ und „Bürgerwerkstatt zur Kasernen-Konversion in Feldafing am Starnberger See“ gemacht.

(4) Mindeststandards für Qualität verbindlich regeln

Zahlreiche Evaluationen zeigen: Nur professionell und gut gemachte Bürgerbeteiligung trägt zur Legitimation von Entscheidungen bei und steigert die Demokratiezufriedenheit von Bürgern. Das heißt auch: Schlecht gemachte Bürgerbeteiligung schadet eher als dass sie nützt.

Jedes Beteiligungsverfahren sollte sich an den Erwartungen der Beteiligten vor Ort, den Zielen der Beteiligung und den spezifischen Planungsbedingungen ausrichten. Deshalb gibt es keine Patentrezepte. Es gibt jedoch Mindeststandards, die jedes Beteiligungsverfahren einhalten sollte. Die Faktoren qualitativ guter Bürgerbeteiligungsverfahren sind wissenschaftlich gut erforscht: Es muss eine ernste Absicht erkennbar sein, Bürger beteiligen zu wollen. Dazu gehört auch die Bereitschaft, Kritik aufzunehmen und offen für Planveränderungen zu sein. Gestaltungsspielräume müssen vorhanden sein, ebenso Ressourcen zur Aktivierung der Bürgerschaft und Kompetenzen zur professionellen Umsetzung geeigneter Methoden. Die Bürger müssen wissen, wie Politik und Verwaltung mit ihren Beiträgen umgehen und daher eine Rückmeldung von den politisch Verantwortlichen erhalten. Damit Fakten und nicht nur Emotionen die Diskussionen bestimmen, sind bei konfliktträchtigen Projekten unbedingt neutrale professionelle Moderatoren für Veranstaltungen und Workshops sowie unabhängige Experten einzubinden.



Obwohl nach Stuttgart 21 eine Vielzahl von Richtlinien, Handbüchern und Leitfäden guter Bürgerbeteiligung erstellt wurden, die auf diese Qualitätskriterien hinweisen, sind wir von einer guten Bürgerbeteiligungspraxis noch weit entfernt. Immer noch besteht zwischen besser wissen und besser machen ein großer Unterschied. Wir brauchen deshalb verbindliche Regelungen für Qualität.

Baden-Württemberg hat einen Vorstoß für mehr Verbindlichkeit und Qualität unternommen: Anfang März 2014 trat die Verwaltungsvorschrift „Öffentlichkeitsbeteiligung“ in Kraft, die mit dem dazugehörigen „Leitfaden für eine neue Planungskultur“ Bürgerbeteiligung bei großen öffentlichen Infrastrukturprojekten verbindlich regelt.

Auf Bundesebene findet sich im Koalitionsvertrag der aktuellen Bundesregierung der Verweis, dass Qualitätsstandards für die Öffentlichkeitsbeteiligung bei Verkehrsinfrastrukturprojekten zukünftig gesetzlich geregelt werden sollen – konkrete Schritte zur Umsetzung sind allerdings noch nicht bekannt.

(5) Rechenschaftspflicht zum Umgang mit Bürgerempfehlungen

Bürger wollen nicht nur mitreden. Sie wollen mit ihrem Engagement etwas verändern. Sie merken sehr schnell, wenn es sich um eine Alibibeteiligung ohne Wirkung handelt. Wer den Bürgerwillen abfragt, diesen dann aber nicht beachtet und zudem nicht erläutert, warum er dies nicht tut, erzeugt Frustration bei den Bürgern. Besonders schwierig wird es, wenn ein langwieriges und aufwändiges Mediationsverfahren zur Anwendung kommt, an dessen Ergebnis sich im Nachgang keiner hält. Zu Recht fühlen sich die Bürger dann nicht ernstgenommen, wie dies beim Frankfurter Flughafen der Fall war.

Deshalb ist es so wichtig, dass die Initiatoren von Bürgerbeteiligungsprozessen bereits im Vorfeld klären, wie sie Bürgermeinungen und Ergebnisse aus den Bürgerbeteiligungsverfahren dokumentieren und im weiteren Planungsverfahren berücksichtigen wollen. Die Einführung einer Rechenschaftspflicht sollte dafür sorgen, dass Behörden und Projektträger innerhalb einer projektbezogenen Frist über den weiteren Umgang mit den Bürgermeinungen und Bürgervorschlägen berichten. Dazu gehört es auch zu begründen, wenn Vorschläge nicht weiter verfolgt werden.

(6) Gute Bürgerbeteiligung braucht Ressourcen und Kompetenzen

Es reicht heute nicht mehr aus, Infrastrukturprojekte rechtlich und fachlich einwandfrei zu planen. Um dem Teilhabebedarf der Bürger gerecht zu werden, müssen Politik und Verwaltung bei sich selbst ansetzen: Ein modernes Rollen- und Aufgabenverständnis begreift Information, Kommunikation und Bürgerbeteiligung als selbstverständliche Elemente von Planung.

Gut gemachte Bürgerbeteiligung ist nicht zum Nulltarif zu haben. Für professionell gestaltete Informations-, Dialog- und Beteiligungsprozesse sind bei Behörden und Bauträgern zusätzliche personelle und finanzielle Ressourcen erforderlich, die sich jedoch im Prozessverlauf in vielen Fällen rentieren. Dass sich durch Bürgerproteste Großprojekte verzögern, ist eines der größten finanziellen Risiken, mit denen Projektträger konfrontiert sind. Wenn durch frühzeitige Beteiligung die Kritik der Bürger aufgenommen wird und zu besseren Lösungen führt, verkürzen sich nicht nur die Planungszeiten, häufig verringert sich auch die Anzahl der Klagen. Bei öffentlichen Projekten sollten Steuergelder für Information, Dialog und Beteiligung genauso selbstverständlich zur Verfügung gestellt werden wie für die gesetzlich vorgeschriebenen Fachplanungen und Gutachten.

Die besten Qualitätskriterien nützen nichts, wenn Kompetenzen für die Umsetzung fehlen. Auch wenn Teilaufgaben an professionelle Büros abgegeben werden können, so lassen sich doch nicht alle Aufgaben „outsourcen“. Neben Kenntnissen über Partizipationsmethoden gehören kommunikative Fähigkeiten zum Umgang mit Konflikten, eine bürgernahe Sprache, die Fähigkeit zum Perspektivenwechsel und der Umgang mit Unerwartetem zu den wesentlichen Kompetenzen, die in der Verwaltung erworben werden sollten.

Weiterführende Literatur:

Bertelsmann Stiftung (Hrsg.) (2014): Informieren, diskutieren und entscheiden. Was wir von der Bürgerbeteiligung Waren lernen können. Gütersloh

Staatsministerium Baden-Württemberg (Hrsg.) (2014): Leitfaden für eine neue Planungskultur. Stuttgart

Netzwerk Bürgerbeteiligung (2013): Qualitätskriterien Bürgerbeteiligung, www.netzwerk-buergerbeteiligung.de

Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft (Lebensministerium) (Hrsg.) (2011): Standards der Öffentlichkeitsbeteiligung. Wien

Bertelsmann Stiftung (Hrsg.) (2015): Mehr Information, Transparenz und Kommunikation mit den Bürgern. Was wir vom Bürgerdialog A 33 Nord lernen können. Gütersloh

Von der Kür zur Pflicht

Bürgerbeteiligung muss zur Pflicht werden. Die formalen Planungsverfahren sind an die demokratischen Teilhabewünsche der Bürger anzupassen. Durch mehr Teilhaberechte für alle Bürger und verlässliche Regelungen für mehr Transparenz und bessere Qualität kann der Wandel von der protestierenden und blockierenden zur konstruktiven und lösungsorientierten Bürgerbeteiligung gelingen.

Müssen wir also warten, bis die Politik rechtsverbindliche Regelungen umgesetzt hat? Nein, denn bereits die derzeitigen Rahmenbedingungen beinhalten Spielräume für die Verbesserung der Kommunikations- und Beteiligungskultur. Wenn die für die Planung Verantwortlichen nicht beginnen, Bürgerbeteiligung zu professionalisieren, dann professionalisieren sich die bereits jetzt gut organisierten „Protestbürger“ mit großem Engagement und viel Herzblut weiter. Die Energiewende und andere Infrastrukturprojekte werden sich weiter verzögern oder erst gar nicht realisiert werden.

Soll die infrastrukturelle Erneuerung der Republik gelingen, ist jeder, der mit der Planung von Infrastrukturprojekten befasst ist, aufgefordert, das vorhandene beteiligungspolitische Wissen in gute Praxis umzusetzen. Auch zivilgesellschaftliche Akteure sollten sich für neue Partizipationsverfahren öffnen und sich weniger konfrontativ und mehr kooperativ am Ringen um gute Infrastrukturlösungen beteiligen.

Autorin:

Anna Renkamp ist Project Manager im Programm „Zukunft der Demokratie“ bei der Bertelsmann Stiftung.

V.i.S.d.P.

Bertelsmann Stiftung · Carl-Bertelsmann-Straße 256
D-33311 Gütersloh · www.bertelsmann-stiftung.de

Prof. Dr. Robert Vehrkamp
robert.vehrkamp@bertelsmann-stiftung.de
Tel. +49 5241 81 81526

Redaktion: Christina Tillmann, Dr. Dominik Hierlemann

Redaktionsassistentin und Anfragen:
gaelle.beckmann@bertelsmann-stiftung.de
Tel. +49 5241 81 81105
Februar 2015 | ISSN: 2197-5256

EINWURF – Ein Policy Brief der Bertelsmann Stiftung

Der EINWURF ist ein Policy Brief des Programms „Zukunft der Demokratie“ der Bertelsmann Stiftung. Er beschäftigt sich mit aktuellen Themen und Herausforderungen einer Demokratie. Schwerpunkte sind Fragen der politischen Teilhabe, der Zukunft von Parteien und Parlamenten, der Nachhaltigkeit demokratischer Politik sowie neue Formen der direkten Demokratie und Bürgerbeteiligung. Der EINWURF erscheint unregelmäßig in 6-8 Ausgaben pro Jahr.