Parlamentarischer Abend am 16. Oktober 2018 -

**Themen für das Grußwort und die Veranstaltungseröffnung durch Herrn Sommer**

Warum brauchen wir einen offenen Dialog? Welche Chancen und Potenziale beinhalten offene Dialoge? Welche Grenzen gibt es?

Was ist das Besondere an Dialogen über Infrastrukturprojekte und was sind aktuelle Herausforderungen? Unterschiedliche Verständnisse von Beteiligung, Interessensgegensätze und Konflikte, NIMBY, Komplexe Projekte und Prozesse, langandauernde Verfahren, zahlreiche Planungs-Akteure, …

Warum offene Dialoge die Planungen nicht verlangsamen

**Bessermachen! Fünf Punkte wie der offene Dialog zum Infrastrukturausbau gelingt (Impuls Anna Renkamp)**

Grundlage für den Impuls (10 Jahre Projektarbeit über Dialoge und Beteiligung: Entwicklung, Beratung, Evaluation, Vernetzung), u.a. breite Verständigung auf Qualität von Bürgerbeteiligung

Ich freue mich sehr, Erkenntnisse weitergeben zu können, eigene und aus der allianz

Die sich intensiv mit der Qualität von BB befasst hat.

Bürger wollen heute direkt mitreden und mit-entscheiden, wenn es um neue Straßen, Flughäfen, Windparks und Stromtrassen geht. Sie protestieren, machen mobil und fordern Politik und Verwaltung heraus, ihre Sorgen, Nöte und Wünsche ernst zu nehmen. Es reicht nicht mehr aus, dass die Politiker die politischen Entscheidungen über das „Ob“ eines Infrastrukturprojekts im Parlament zu treffen und sich danach verabschieden. Es reicht erst recht nicht mehr aus, dass die Behörden und die Vorhabenträger die Projekte rechtlich und fachlich einwandfrei planen und die Öffentlichkeitsbeteiligung nur auf die vorgeschriebene Anhörung unmittelbar betroffener Bürger beschränken. Es braucht über die formellen Beteiligungsverfahren hinaus informelle kommunikative Verfahren, offene Dialoge und echte Mitgestaltungsbeteiligung. Wir sprechen hier von Dialog- und Beteiligungsverfahren, die beratenden Charakter haben.

Doch diese Art von Dialog und Beteiligung ist weder Selbstzweck noch Selbstläufer. Es gibt keine verbindlichen Regelungen, wie offene Dialoge und Beteiligungsverfahren gestaltet werden sollen. Dafür gibt es jede Menge Fallstricke. Es finden heute immer noch viel zu viele schlechte Dialoge und Bürgerbeteiligungsverfahren statt. Wir wissen aus unserer empirischen Studie aus dem Jahr 2014, dass schlecht gemachte Bürgerbeteiligung eher schadet als dass sie nützt. Dann sinken das Vertrauen und die Glaubwürdigkeit in Politik und Verwaltung.

Deshalb muss Bürgerdialoge und Bürgerbeteiligung gut gemacht werden. Nur wenn die Qualität stimmt, können die Chancen und der Mehrwert von Bürgerbeteiligung realisiert werden. Nur wenn die Qualität stimmt, kann langfristig Vertrauen zwischen Politik, Verwaltung und Bürgern aufgebaut bzw. verbessert werden, D.h. auch in der Konsequenz; entweder macht man es richtig oder man macht es besser gar nicht.

Bürgerbeteiligung muss gut gemacht sein und dafür brauchen wir Spielregeln und Rahmenbedingungen, die verbindlich und verlässlich sind.

Fünf Punkte sind es, die den offenen Dialog erfolgreich machen.

**Erster Punkt: Auf den Zeitpunkt kommt es an**. **Nicht erst, wenn die Bagger rollen** … Beteiligung kommt zu spät, wenn die Baugrube bereits ausgehoben wird. Dialog und Beteiligung sollte frühzeitig beginnen, immer dann, wenn noch Handlungsspielräume vorhanden sind und Bürger mit ihrem Wissen, ihren Sichtweisen und ihren Präferenzen noch Einfluss auf Entscheidungen nehmen können.

Infrastrukturprojekte sind komplex, durchlaufen verschiedene Phasen und dauern viele viele Jahre. Bis die ersten Bauarbeiten beginnen, können bei einem Autobahnprojekt dreißig Jahre vergehen. Wann ist dann der richtige Zeitpunkt für informelle Dialoge und Beteiligungsverfahren?

Über den gesamten Zeitraum betrachtet, sollte es an mehreren Stellen dialog- und Beteiligungsprozesse geben. Immer dann, wenn bei einem Infrastrukturprojekt eine neue Phase beginnt, sollten Dialog- und Beteiligungsverfahren neu geplant werden. Je nach Phase unterscheiden sich die Themen, die Zielsetzung, die beteiligten Akteure und es braucht dafür passgenaue Verfahren:

* Ganz am Anfang steht die „Ob“- Frage und die politischen Diskussionen um den Bedarf: Brauchen wir z. B. hier die neue Autobahn oder gibt es Alternativen, das Verkehrsdefizit zu lösen und z.B. über den Ausbau anderer Straßen?
* Wenn dann die politische Entscheidung getroffen wurde, z.B. für den Neubau einer Autobahn, die von A nach B führen soll, dann kommt die „Wo“-Frage. Welche Trassenalternativen gibt es und welche Variante ist die beste, raumverträglichste?
* In der dritten Phase geht es dann um das „Wie“ und um die konkrete Gestaltung, z. B. neuer Wegenetze oder Lärmschutzwände. Klar ist, mit fortschreitender Planung wird es immer fachlicher, die Gestaltungsspielräume für die Bürger nehmen dramatisch ab, doch die Nachfrage nach Information, Dialog und Beteiligung ist ungebrochen da.

Um in der jeweiligen Phase ein passgenaues Dialog- bzw. Beteiligungsverfahren zu finden, dafür ist das Beteiligungs-Scoping ist ein gutes Instrument. Beim Beteiligungs-Scoping überlegt die zuständige Behörde bzw. der Vorhabenträger gemeinsam mit den Beteiligten Zielsetzung, Methoden und Fahrplan.

***Meine konkrete Empfehlung zum Zeitpunkt lautet: Dialog und Beteiligung muss frühzeitig beginnen und kontinuierlich erfolgen. Zum Start einer neuen Phase jeweils ein Beteiligungs-scoping durchführen. Für Vorhaben in öffentlicher Trägerschaft verbindlich. Bei Vorhaben von Dritten ist das Hinwirken durch die Behörden Pflicht***.

**Zweiter Punkt: Offene Dialoge und Bürgerbeteiligung basieren auf Transparenz und Information.**

Kommunikation über Infrastrukturprojekte gelingt nur, wenn Informationen transparent und in verständlicher Form vollständig zur Verfügung gestellt werden. Wenn alle Informationen auf dem Tisch liegen, dann ist das eine gute Grundlage für qualifizierte und sachorientierte Diskussionen.

Dazu gehören Zahlen, Daten, Fakten über das Projekt, Pro- und Contra Argumente und das Offenlegen von Gutachten. Dazu gehören auch Informationen über Akteure und ihre Interessen sowie Informationen über Prozesse und Entscheidungen. Auch die informellen Dialog- und Beteiligungsverfahren sollten in allen Projektphase dokumentiert werden.

Umfassende Transparenz und die komplette Dokumentation von den ersten Anfängen bis zu der Realisierung eines Infrastrukturprojektes ist auch deshalb so wichtig, weil damit die Historie des Projektes, alle Entwicklungen und Entscheidungen in langandauernden Projektverläufen nachvollziehbar werden. Denn eins ist sicher: die Frage nach dem Bedarf/der Notwendigkeit und den Gründen für den Bau des Projektes ist in jeder Projektphase relevant. Und es ist von Vorteil, wenn auch in der Bauphase noch nachvollzogen werden kann, warum der Bau des Infrastrukturprojektes notwendig ist.

Für Bürger ist wichtig: Kann ich einfach auf Informationen zugreifen? Bin ich in der Lage, die Informationen zu analysieren und einzuordnen? Deshalb reichen heute Mitteilungen in Amtsblättern oder Akteneinsicht in sporadisch geöffneten Amtsstuben nicht. Deshalb sind zeitgemäße Formen der Darstellung und die Nutzung des Internets so wichtig. Das Internet bietet heute hervorragenden Möglichkeiten, umfassende Informationen bereitzustellen. Z.B. für Visualisierungen und Simulationen oder als digitales Mitmachtool. Das neu entwickelte digitale Partizipationssystem DIPAS aus Hamburg ist ein gutes Beispiel, das Geoinformationen enthält und das in geodatenbasierte Bürgerbeteiligungsverfahren eingesetzt werden kann.

***Meine konkrete Empfehlung: Politik und Verwaltung hat hier eine Bringschuld. Informations- und Transparenzpflichten sollten in Form digitaler Informations- und Kommunikationsplattformen eingeführt werden für alle Infrastrukturprojekte des Bundes.***

**Dritter Punkt: Nicht nur die Betroffenen beteiligen – die Bürgerschaft in ihrer Vielfalt aktivieren**

Beteiligung muss sich für die Einbindung von Bürgern jenseits der direkt Betroffenen, der Partikularinteressen und der ressourcenstarken „Üblichen Verdächtigen“ engagieren. Die Vielfalt der Meinungen, Interessen und Sichtweise müssen im Dialog durch die Beteiligten selbst deutlich werden. Neben den direkt positiv und negativ Betroffenen sollten auch Bürger eingebunden werden, die keine verfestigte Meinung haben, z.B. Bürger, die zufällig ausgewählt werden. Wenn es um Pluralität und Meinungsvielfalt geht, ist das Zufallsprinzip immer gut. Aus Projektevaluationen wissen wir auch, dass diese Bürger einen neutraleren Blick haben und (tragen sehr zur Versachlichung bei). Nur so besteht die Chance, dass in den Dialogverfahren die Bandbreite der Interessen, Meinungen und Argumente sichtbar werden und das Gemeinwohl in den Vordergrund rückt.

Ein ganz wichtiger Player fehlt oft vor Ort auf den Dialogveranstaltungen. Das sind Bundestagsabgeordnete, Landtagsabgeordnete, Minister, Staatssekretäre, … alle diejenigen, die politischen Entscheidungen zum „OB“ der Infrastrukturprojekte treffen bzw. getroffen haben. Auch Politik muss vor Ort Präsenz zeigen und sich in die Dialogverfahren einmischen. Sie darf sich nicht der Verantwortung entziehen und das „Beteiligungsgeschäft“ den nachgeordneten Behörden und Vorhabenträgern überlassen.

Die Rolle der Politiker im Dialog ist da sehr wichtig, nicht nur in der frühen Phase der Diskussionen um den Bedarf, auch in der späten Phase, wenn es um das „Wie“ geht. Ein Grundproblem ist immer da: Bürger bezweifeln die Notwendigkeit eines Infrastrukturprojektes und erkennen vielfach die demokratisch getroffenen Entscheidungen nicht an. Politiker können die Notwendigkeit des Projektes sehr gut begründen und sie können sehr authentisch die demokratischen Entscheidungsprozesse erklären. Und damit dafür sorgen, dass die bereits getroffenen politischen Entscheidungen nachvollziehbar werden, keine falschen Hoffnungen geschürt und Klarheit geschaffen wird. Klarheit hilft oft, Konflikte vor Ort abzumildern. Und der direkte Kontakte mit den Politischen Entscheidern erhöht die Glaubwürdigkeit der Politik.

***Konkrete Empfehlung: Den TN Kreis der Dialogbeteiligten ausweiten. Durch zufällig ausgewählte Bürger die Pluralität und Meinungsvielfalt der Gesellschaft abbilden und durch die Einbindung von Politik die Akzeptanz für die demokratischen Prozesse erhöhen.***

**Vierter Punkt: die Qualität muss stimmen**. **Bürgerbeteiligung richtigmachen und dafür die Qualitätsgrundsätze beachten**

Dazu gehört vor allem das ***Erwartungsmanagement:***

Es gibt nichts Schlimmeres, als wenn der Dialogprozess mit falschen Erwartungen der Beteiligten startet. Das kann schon dadurch passieren, dass alle Beteiligten etwas anderes unter Dialog und Beteiligung verstehen. Die einen wollen über das „Ob“ entscheiden, auch noch im weit fortgeschrittenen Planungsstadium, die anderen wollen die Planungen für neue Wegenetze optimieren und dafür das lokale Wissen der Bürger einholen.

Allen Beteiligten muss klar sein, welche Ziele mit den Dialogverfahren verfolgt werden, welches die verhandelbaren Gestaltungsspielräume sind und wo deren Grenzen liegen bzw. so Festlegungen existieren, die nicht mehr zur Disposition stehen. Insbesondere bei langfristigen Planungsvorhaben ist es wichtig, dass immer wieder die Erwartungen der Beteiligten geklärt werden. Auch dafür ist das Beteiligungs-Scoping ein gutes Instrument. So wird vermieden, dass Akteure sich unter falschen Voraussetzungen an dem Prozess beteiligen und Erwartungen enttäuscht werden.

Zu einer guten Qualität gehört die sorgfältige ***Prozessgestaltung***.

Es gibt nicht die Methode, die für alle Projekte in allen Phasen passt. Wenn Ziele, Rahmenbedingungen und Spielräume klar sind, sollte der Prozess maßgeschneidert daran ausgerichtet und sorgfältig geplant und realisiert werden. Dialog- und Beteiligungsformate gibt es genug: Z. B. Runder Tische, Ausstellung mit Diskussionsständen, Quartiersrundgänge, Nachbarschaftstreffen oder digitale Mitmachtools. Ein erfolgreicher Beteiligungsprozess beruht häufig auf eine Kombination verschiedener Elemente. Es bedarf einer Prozesskoordination. In Konfliktsituationen helfen neutral agierende und qualifizierte Moderatoren.

Eine gute Qualität kann nur erreicht werden, wenn die handelnden Personen kompetent sind und Ressourcen für die Umsetzng zur Verfügung stehen.

***Meine konkrete Empfehlung: Die zehn Qualitätsgrundsätze für gute Bürgerbeteiligung der Allianz Vielfältige Demokratie anwenden und verbindlich regeln. Prozessverantwortliche können dann sicher sein, das die Qualität stimmt. Durch Organisationseinheiten für Dialog und Beteiligung Kompetenzen in Behörden und bei Vorhabenträgern verankern. Dann stimmt auch die Professionalität.***

**Fünfter Punkt: Nicht für die Katz: Rechenschaftspflicht zum Umgang mit Bürgerempfehlungen**

Bürger bewerten ein Verfahren daran, dass ihr Engagement Wirkung zeigt, dass ein partizipativer Fußabdruck entsteht. Gute Beteiligungsverfahren sind nicht losgelöst sondern eng verknüpft mit den formellen Planungs- und Entscheidungsprozessen. Ergebnisse aus Dialogen und Bürgerbeteiligungsverfahren werden anerkannt und im weiteren Verfahren und Abwägungsprozessen berücksichtigt. Wenn Bürgervorschläge nicht berücksichtigt werden, dann wird das begründet.

Oft fehlt das Feedback an die Bürger. Es gibt bisher kaum verlässliche Regeln über die Schnittstellen zwischen informellen Beteiligungsverfahren und den formellen Verfahren.

Meine konkrete Empfehlung: Verlässliche Regeln, wie die Ergebnisse der Dialog- und Beteiligungsprozesse mit den formellen Verfahren verzahnt werden, helfen. Mindestens sollte zeitnah von den Prozessverantwortlichen Rechenschaft gegenüber den Dialogbeteiligten abgelegt werden, wie mit den Bürgerempfehlungen umgegangen wird und wie der Folgeprozess dafür aussieht.

**Schlussbemerkung**

In unserer Demokratie hat die Bedeutung von Bürgerdialogen stark zugenommen. Wir müssen diese neuen dialog- und Beteiligungsformen anerkennen und stärken und sie besser in die traditionellen herkömmlichen Verfahren der repräsentativen Demokratie integrieren.

Wenn Beteiligung gut gemacht wird, ist sie eine Bereicherung für unsere Demokratie. Angesichts gestiegener Ansprüche selbstbewusster Bürger an Information und Teilhabe stehen Politik und Verwaltung unter Legitimationsdruck. Beteiligung darf kein optionales Extra, kein schmückendes Beiwerk oder politisches Feigenblatt sein. Sie muss ernsthaft gewollt sein, ehrlich, verbindlich und verlässlich. Nur so kann neues Vertrauen in Politik und Verwaltung entstehen. Nur so profitieren am Ende alle davon, die Politik genauso wie die Verwaltung, die Vorhabenträger und die Bürgerinnen und Bürger.