

## Die Rolle von Öffentlichkeitsbeteiligung in der Energiewende

### Eine Buchvorstellung

Ortwin Renn • Frank Ulmer • Anna Deckert

Die Einbeziehung von Interessengruppen und Beteiligung der Öffentlichkeit bei der Gestaltung nachhaltiger Energiepolitik bietet vielfältiges Potenzial. Doch wie kann der Bedarf an Partizipation bei der Energiewende verdeutlicht und ihr Potenzial befördert und beworben werden? Die in englischer Sprache veröffentlichte Publikation »The Role of Public Participation in Energy Transition« (1) hat das Ziel, Antworten auf diese Frage zu geben.

Im ersten Teil des Sammelbandes werden verschiedene konzeptionelle Modelle zu entscheidenden Fragen eines jeden Beteiligungsprozesses vorgestellt: Wer und was sollte einbezogen werden? Welche Ergebnisse soll der Beteiligungsprozess erbringen, um eine bessere Entscheidungsfindung zu ermöglichen? Aufgezeigt werden Strategien zur Bearbeitung der komplexen, unsicheren und unklaren Herausforderungen zur gesellschaftlich übergreifenden Gestaltung der Energiewende.

Insbesondere wird dabei die Kombination von analytischen und deliberativen Komponenten bei der Bearbeitung der Energiewende empfohlen (Renn 2008: 284ff). Damit ist eine enge Verzahnung von Expertise (Was wirkt wie?) mit partizipativen Verfahren der Abwägung (Was ist im Sinne des Gemeinwohls die beste Lösung?) angesprochen. Die US-National Academy of Sciences hat diese Vorgehensweise der Kombination analytischer Folgenabschätzung und deliberativer Folgenbewertung als besonders geeignete Form der Entscheidungsfindung bei komplexen Fragen mit unsicheren und vieldeutigen Implikationen empfohlen (Stern und Fineberg, 1996). Konkret geht es darum, wie die Komplexität problemgerecht aufzulösen ist, um einen wissensbasierten Diskurs zu ermöglichen. Formate für den ersten analytischen Teil sind Expertenworkshops, Delphi-Verfahren, wissenschaftliche Konsensus-Konferenzen und andere wissensbasierte Methoden. Für den zweiten, deliberativen Teil sind vor allem Verfahren der Güterabwägung, der ethischen Bewertung von Folgen und deren Verteilungseffekte (Fairness) und der Einbeziehung gesellschaftlicher Wertevielfalt gefragt. Ziel ist es, einen fairen Kompromiss zwischen denjenigen, die von der jeweiligen Handlungsoption profitieren werden (z.B. Anbieter von Solarstrom), und denjenigen, die unter dieser Option zu leiden haben (etwa einkommensschwache Stromkunden), auszuhandeln. Zu den Methoden für deliberative Diskurse gehören dabei Formate wie Runde Tische, Mediation und Bürgerforen. Wichtig ist es, alle Betroffenen in Entscheidungen mit weitreichenden Folgen einzubeziehen (Renn und Schweizer 2009), d.h. Inklusion ist ein konstitutives Element der analytisch deliberativen Verfahren.

Bei der Gestaltung der Verfahren und dem notwendigen Umgang mit der Komplexität des Themas Energiewende ist die Kombination von analytischer Strenge und deliberativer Verhandlung die beste Herangehensweise. Alle Elemente der ausgewählten Formate müssen problemgerecht zum Beratungsprozess beitragen. Expertise und Wissen, die im Rahmen eines rationalen und fairen Entscheidungsverfahrens eingesetzt werden, müssen sachlich richtig und normativ angemessen sein.

Das Buch enthält viele Beispiele dafür, wie solche Verfahren konkret ausgestaltet werden können, zum Beispiel für die Standortwahl von Windparks, für neue Formen der Energiegenossenschaften, für Geschäftsver-

einbarungen bei der dezentralen Nutzung von Solarenergie (Prosumer) oder bei der Unterstützung der Kommunalverwaltung bei der Planung und Errichtung kritischer Infrastruktur. Jeder der im Buch analysierten Fälle hat gezeigt, dass es kein Patentrezept dafür gibt, wie man analytisch-deliberative Verfahren im Einzelfall umsetzen kann. Jeder Ansatz zur Einbeziehung von Interessengruppen und Bürger/innen fordert eine gründliche Analyse der Bedingungen und des Kontextes, die den Standort charakterisieren, um das passende Format im Einklang mit den Anforderungen des analytisch-deliberativen Modells zu finden.

In Bezug auf den deliberativen Teil wird das Urteilsvermögen von Nichtwissenschaftlern- und Nichtwissenschaftlerinnen oft unterschätzt. Bei richtiger Aufarbeitung des Wissens, einer klaren Strukturierung der Optionen und einer nachvollziehbaren Analyse der positiven und negativen Folgen einer jeden Option können die meisten Menschen fundiert und wertgerecht Abwägungsurteile fällen. Wichtig ist dabei, dass sich die beteiligten Personen vorab darauf verständigt haben, Entscheidungen im Sinne des Gemeinwohls zu treffen, so dass partikuläre Interessen nur so weit berücksichtigt werden können, wie sie auch dem Gemeinwohl dienen.

Beide Komponenten, der analytische wie der deliberative Teil, sind aber enger miteinander verzahnt, als es bei der funktionalen Beschreibung (Fakten und Werte) zum Ausdruck kommt. Bei jeder Analyse werden auch Wertungen vorgenommen und bei jeder Abwägung zwischen konkurrierenden Werten müssen auch die analytischen Ergebnisse der zu erwartenden Handlungsfolgen mitberücksichtigt werden. Analyse und Deliberation müssen sich organisch ergänzen.

### Grenzen der analytisch-deliberativen Verfahren: das Problem der Anschlussfähigkeit

Bei aller theoretischen Eleganz und gelungenen praktischen Umsetzungsbeispielen sind analytisch-deliberative Verfahren kein Allheilmittel zur Umsetzung der Energiewende. Auch erfolgreiche analytisch-deliberative Prozesse führen nicht automatisch zu mehr Akzeptanz, verbesserter Infrastruktur und damit zu einer schnelleren Energiewende. Die Schlüsselfrage für eine erfolgreiche Energiewende ist die Frage nach der Verknüpfung von partizipativen Prozessen und politischer oder wirtschaftlicher Entscheidungsfindung in den dazu legal berufenen Gremien oder Organisationen. Wenn Ergebnisse aus Stakeholder-Dialogen bzw. Beteiligungsprozessen nicht systematisch in eine sich anschließende mutige Übernahme der Empfehlungen durch Entscheidungsträger und -trägerinnen münden, erscheint die Erarbeitung von qualitativ hochwertigen Ergebnissen im Beteiligungsprozesse sinnlos.

Diese Anbindung an die Politikgestaltung kann durch verschiedene Maßnahmen erreicht werden, die über das Thema des Buches hinausgehen, wie z.B. die Stärkung der Verwaltung und Politik, um agil auf Änderungswünsche aus Gesellschaft und Wirtschaft zu reagieren.

Das Buch zeigt für die deutsche Energiewende, dass Bürgerbeteiligung und die Einbeziehung von Interessengruppen entscheidend für Fortschritte auf dem Weg zu einem nachhaltigen Energiesystem sind. Der Übergang von erfolgreichen analytisch-deliberativen Prozessen zu politischem Handeln wird bei den nächsten Schritten zur Erreichung der Energiewende entscheidend sein.

## Stakeholder-Beteiligung und die Mitwirkung an Entscheidungsfindung

Ergänzend zum Sammelband sehen die Autor/innen fünf grundsätzliche Gründe, die vor allem bei komplexen Politikfeldern wie dem Klimaschutz für eine stärkere Einbindung der Bürger/innen in die Entscheidungsfindung (im Unterschied zu bisheriger Politikberatung) sprechen. Den Autor/innen ist wichtig herauszustellen, dass es nicht darum geht, partikuläre Interessengruppen – auch wenn sie gesellschaftlich viel Einfluss ausüben – überproportional an Entscheidungsprozessen zu beteiligen. Vielmehr geht es darum, qualitative Beteiligungsverfahren mit direktdemokratischen Elementen der Fairness und der Repräsentanz aller betroffenen Gruppen, wie etwa einem Bürgerentscheid oder eine Bürgerbefragung, zu verbinden. Diese fünf Gründe werden in diesem Newsletter flankierend dargestellt:

Durch Einbezug von örtlich betroffenen Bevölkerungsteilen kann zum Ersten die Wissensbasis erweitert werden. Neben dem systematischen Wissen der Expert/innen und dem Prozesswissen der Entscheidungsträger/innen kann für viele Entscheidungsprobleme auch das Erfahrungswissen sowie das indigene Wissen vor Ort von besonderer Bedeutung sein. Diese nichtwissenschaftlichen Quellen von relevantem Wissen können eine wichtige Bereicherung und gelegentlich auch eine Korrektur des Expertenwissens darstellen.

Zum Zweiten kann Bürgerbeteiligung den jeweiligen Entscheidungsträger/innen wichtige Informationen über die Verteilung der Präferenzen und Werte der betroffenen Bevölkerungsteile vermitteln. Da Entscheidungen immer auch Urteile über die Wünschbarkeit der zu erwartenden Folgen umfassen, ist es für Entscheidungsträger/innen häufig unverzichtbar, Daten zur Wahrnehmung der Wünschbarkeit in Umfragen oder mithilfe anderer Verfahren der Sozialforschung zu erheben, um die damit verbundenen Ergebnisse (mit) als Grundlage für die eigene Entscheidung aufzugreifen. Gerade bei vielschichtigen Problemen wie dem Klimaschutz kommt es häufig zu Zielkonflikten, etwa zwischen ökonomischen Interessen und ökologischen Belangen. Hier ist es für eine sozialverträgliche Politik unerlässlich zu erfahren, wie betroffene gesellschaftliche Gruppen und Individuen diese Zielkonflikte auflösen. Darüber hinaus liefert Bürgerbeteiligung nicht nur den Entscheidungsträger/innen Informationen über die Meinungsverteilung in der Gesellschaft, sondern hilft auch dabei, in den gesamtgesellschaftlichen Diskurs Vielfalt und Pluralität einzubringen. Dies trägt dazu bei, dass unterschiedliche Meinungen in der Bevölkerung transparent werden – und dass in der Regel die Behauptung einer singulären Gruppe »Wir sind das Volk!« nicht zutreffend ist. So wird offensichtlich, dass sich »Das Volk« aus vielen unterschiedlichen Meinungen zusammensetzt. Insofern dient Bürgerbeteiligung auch der Gesellschaft als Selbsterkenntnisinstrument.

Zum Dritten kann Beteiligung als Instrument zu einem fairen Aushandeln von Interessen und Werten 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 öffentliche Ressourcen erheben (etwa wie in der Kohlekommission von 2019), am besten in einem »fairen« Verfahren (procedural equity) eine eigene Lösung für eine faire Verteilung finden sollen.

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 (etwa gesetzliche Vorschriften für Distanzregeln bei der Corona Pandemie oder das Verbot von Verbrennungsmotoren ab dem Jahre 2030). Gerade beim Klimaschutz geht es häufig um Fragen der Zumutbarkeit von Belastungen für bestimmte Bevölkerungsgruppen (etwa Beschäftigte in Kohlekraftwerken, Stromkonsumenten, PKW-Besitzer/innen).

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 (etwa bei der Ansiedlung von Wind- oder Solarparks).

Abschließend ist festzuhalten, dass die aktive Beteiligung der Bürger/innen an Maßnahmen zum Klimaschutz zweierlei voraussetzt: eine Legitimation durch Verfahren und eine offene Auseinandersetzung mit den betroffenen Bevölkerungsgruppen. Die Kommunikation muss allerdings nach beiden Seiten hin offen sein; d.h., sie darf sich nicht auf die Einbahnstraße der Information der Betroffenen beschränken, sondern muss 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. Sucht man nach konkreten Methoden und Verfahren, wie man diese Mitwirkung im Sinne des oben beschriebenen analytisch-deliberativen Verfahrens ausgestalten kann, wird in dem Buch »The Role of Public Participation« sicher fündig werden.

### Anmerkungen

---

(1) Der Sammelband ist im Elsevier Verlag erschienen. Herausgeber/innen: Ortwin Renn, Frank Ulmer und Anna Deckert

### Literatur

---

- Renn, O.: Risk Governance. Coping with Uncertainty in a Complex World. Erathscan: London 2008
- Renn, O. und P.J. Schweizer: Inclusive Risk Governance: Concepts and Application to Environmental Policy Making. *Environmental Policy and Governance*, No. 19 (2009), 174-185

### Autor/innen

---

**Prof. Ortwin Renn** leitet gemeinsam mit Frau Dr. Marion Dreyer und Frau Agnes Lampke das Forschungsinstitut DIALOGIK, eine gemeinnützige GmbH zur Erforschung und Erprobung innovativer Kommunikations- und Partizipationsstrategien. Er ist gleichzeitig als wissenschaftlicher Direktor am Institut für Transformative Nachhaltigkeitsforschung (Institute for Advanced Sustainability Studies, IASS) in Potsdam und als Professor für Umwelt und Techniksoziologie an der Universität Stuttgart tätig.

**Frank Ulmer** leitet gemeinsam mit Carina Endres die Kommunikationsbüro Ulmer GmbH. Die Gesellschaft unterstützt Kommunen, Land und Unternehmen bei der Gestaltung der (digitalen) Transformation für mehr nachhaltige Entwicklung. Gleichzeitig forscht er bei der gemeinnützigen Forschungseinrichtung Dialogik gGmbH zu unterschiedlichen Mechanismen die diese Transformation befördern. Seine Fachkompetenz liegt hier auf der Entwicklung und Umsetzung von Stakeholder Dialogen, der Transformation des Energiesystems mittels Wasserstoff, der nachhaltigen Entwicklung und der Begleitung des Ausbaus des 5G-Netzes mittels partizipativer Methoden.

**Anna Deckert** leitet in der Kommunikationsbüro Ulmer GmbH den Bereich Bildung für Nachhaltige Entwicklung und Transformation. Sie unterstützt Ministerien, Kommunen und Unternehmen bei der Strategieentwicklung, Stakeholderbeteiligung, Vernetzung und Umsetzung innovativer Veranstaltungsformate. Gleichzeitig ist Sie bei DIALOGIK tätig und erprobt dort neue Ansätze für Bürgerbeteiligung, Leitlinien und die Verstetigung von Engagement.

#### Kontakt:

Frank Ulmer  
Teckstraße 56  
70190 Stuttgart  
Tel. (0711) 259717-21  
[ulmer@dialogik-expert.de](mailto:ulmer@dialogik-expert.de)

### Redaktion eNewsletter

---

Netzwerk Bürgerbeteiligung  
c/o Stiftung Mitarbeit  
Redaktion eNewsletter  
Ellerstraße 67  
53119 Bonn  
E-Mail: [newsletter@netzwerk-buergerbeteiligung.de](mailto:newsletter@netzwerk-buergerbeteiligung.de)