



Großprojekte im Spannungsfeld zwischen Pluralismus und Schließung

Welchen Beitrag können Öffentlichkeitsbeteiligungsverfahren¹ im Umgang mit Protesten – auch gegen Projekte der Energiewende – leisten?

Regina Schröter

Einleitung

Groß- und Infrastrukturprojekte, wie derzeit z.B. im Rahmen der Energiewende, erweisen sich für die Entscheidungsträger/innen häufig als schwierig. Die Umsetzung einzelner Maßnahmen, ob der Aus- und Umbau der Energieversorgungsnetze oder der Bau neuer Windkraftanlagen, ruft vielerorts Proteste hervor. Häufig werden im Umgang mit diesen Protesten Öffentlichkeitsbeteiligungsverfahren eingesetzt. Unter Öffentlichkeitsverfahren werden in diesem Beitrag von einem Initiator organisierte Prozesse verstanden, mit dem Ziel, gemeinsam mit unterschiedlichen gesellschaftlichen Gruppen einen kooperativen und dialogischen Austausch von Informationen zu fördern und damit gesellschaftlich relevante Entscheidungen zu beeinflussen.

Paul Nolte kommt angesichts dieser Lage etwas zugespitzt zu dem Schluss, dass » (...) es in Deutschland bei großen Infrastrukturvorhaben geradezu die Regel zu werden scheint (...) einer zweiten Legitimation durch die partizipatorische Protestdemokratie [zu; R.S.] bedürfen (...)« (Nolte 2011: 11).

Dies scheint verwunderlich vor dem Hintergrund zu sein, dass sich die Bundesrepublik Deutschland seit über 60 Jahren als parlamentarische Demokratie bewährt hat. In dieser Zeit wurden viele Groß- und Infrastrukturprojekte beschlossen und implementiert, ohne auf größere Widerstände zu treffen. Es ist zwar unbestritten, dass Demonstrationen und Protestaktionen spätestens mit der außerparlamentarischen Opposition zum Repertoire zivilgesellschaftlichen Engagements gehören. Doch sie scheinen heute eine andere Qualität aufzuweisen. Beispielsweise beziehen sie sich, im Unterschied zu Protestereignissen der 70er Jahre, häufig auf einzelne, kommunale Projekte (vgl. Crouch 2008:13; Jörke 2011: 13).

Dieser Artikel befasst sich mit der Frage, inwiefern Öffentlichkeitsbeteiligungsverfahren einen Beitrag im Umgang mit Protesten leisten können. Dazu werden zunächst einige, wesentliche Merkmale der gegenwärtigen

¹ Dieses Verständnis von Öffentlichkeitsbeteiligung klammert eine Reihe Verfahren aus, die ebenfalls unter diesem Begriff diskutiert werden. Beispielsweise Verfahren, die eine monetäre Beteiligung der Bevölkerung fokussieren, Informationskampagnen und Umfragen. Da die Handlungen der Bürger/innen im Rahmen dieser Verfahren auch aus anderen Beweggründen als aus politischen motiviert sein können, sollen sie an dieser Stelle nicht in die Betrachtung einbezogen werden.



Proteste vorgestellt (Punkt 1). In Punkt 2 wird erörtert, inwiefern Öffentlichkeitsbeteiligungsverfahren beim Umgang mit diesen Protesten hilfreich sein können und wo ihre Grenzen liegen.²

1. Was kennzeichnet die Protestereignisse rund um Groß- und Infrastrukturprojekte?

Zunächst zeigen Umfragen unter den Protestierenden über verschiedene Anlässe hinweg, dass diese sich nicht mehr durch die politischen Eliten, v.a. von den politischen Parteien, angemessen repräsentiert und ernstgenommen fühlen. Interviews mit Protestierenden zeigen, dass diese das demokratische System in Deutschland als defizitär bzw. beschädigt erleben. Sie fühlen sich in eine passive Rolle hineingedrängt, die vor allem auf das Wählen beschränkt ist. Gleichzeitig identifizieren sich die Demonstrierenden stark mit demokratischen Werten. Beispielsweise stimmten bei einer Umfrage während der Demonstrationen zu Stuttgart 21 86% der Befragten demokratischen Werten wie Meinungs- oder Pressefreiheit zu (vgl. Bebnowski et al 2010: 13). Häufig wird deshalb die Forderung gestellt, stärker bei politischen Entscheidungen mitreden zu dürfen. Demokratie wird vor diesem Hintergrund von den Interviewten als ein Verfahren verstanden, welches Gerechtigkeit herstellen soll. Gerechtigkeit bezieht sich dabei jedoch nicht auf Ergebnisgerechtigkeit, sondern vielmehr auf die Gestaltung demokratischer Verfahren, die allen Beteiligten eine faire Möglichkeit bieten, sich in den politischen Prozess mit einzubringen (vgl. Marg et al 2013: 117f.).

Sehr häufig weist das Engagement der Protestierenden – nicht nur im Rahmen der Energiewende, sondern auch bei anderen Protesten, wie bei den Demonstrationen gegen Stuttgart 21 oder gegen den Bau des Flughafens Berlin-Brandenburg-International – einen starken Projektbezug auf. Dies zeigt sich daran, dass viele der Protestierenden zwar bereits andere Erfahrungen mit politischem Protest haben. Allerdings geben sie an, sich nur gelegentlich bis selten an anderen Aktionen zu beteiligen. Mit anderen Worten: Sie konzentrieren ihr Protest-Engagement häufig auf lediglich ein ausgewähltes Projekt (vgl. Bebnowski et al 2010: 8; Becké 2011: 9). Entsprechend gut sind die Protestierenden inhaltlich mit den Entscheidungen vertraut. Bei Protesten gegen Windkraftanlagen kann beobachtet werden, dass viele der Protestierenden sehr gut ausgebildete Personen mit einem natur- oder ingenieurwissenschaftlichen Hintergrund sind (vgl. Marg et al 2013: 97).

Diese Beobachtung deckt sich mit Forschungsergebnissen, die seit vielen Jahren immer wieder feststellen: Je höher der Bildungsstand einer Person ist, desto wahrscheinlicher ist es, dass sich diese Person politisch beteiligt. Dies spiegeln auch die Protestaktionen wider: Bei den Protesten gegen Stuttgart 21 wurden die Demonstrationen durch Veranstaltungen begleitet, mit kulturellen, künstlerischen aber auch objektspezifischen Inhalten. Neben musikalischen Darbietungen gab es Fachvorträge zu architektonischen, ökologischen und geologischen Fragestellungen (vgl. Schlager 2010: 121). »Der Protest ähnelt manchmal einer Volksuni unter freiem Himmel« (Schlager 2010:121)

² Der Artikel beansprucht keinerlei Vollständigkeit der vorgetragenen Argumente.



In den Protesten kommt eine stark pluralisierte Gesellschaft zum Ausdruck, bei der politische Positionen zusammenfallen können, die auf den ersten Blick gegenläufig sind. Andere, einander zunächst politisch vermeintlich nahe liegende Positionen, können im Rahmen von Protesten dagegen sehr unterschiedliche Auffassungen vertreten. Beispielsweise lässt sich beobachten, dass die Protestierenden, obwohl sie sich selbst überdurchschnittlich stark dem politisch linken Spektrum zuordnen, z.B. im Rahmen der Proteste gegen Windenergie an Argumenten festhalten, die eher auf konservativen Werten beruhen. So werden Argumente des Umweltschutzes rhetorisch mit Natur und Heimat verknüpft (vgl. Marg et al 2013: 106f.). Beim Bau neuer Windenergieanlagen findet man allerdings auch den Sachverhalt, dass Umweltschützer bzw. Grüne sich uneins über den Nutzen bzw. die Schäden sind, die mit einem solchen Projekt verbunden sind. Während die Einen dies mit Blick auf den Klimawandel befürworten, sind die Anderen mit Blick auf Vogel- und Fledermausunfälle eher skeptisch. Dieser Konflikt kann z.B. im Rahmen der Ausweisung einer Vorrangfläche für Windkraft auf der Ehinger Alb in Baden-Württemberg beobachtet werden. Hier reagiert der Nabu (Naturschutzbund Deutschland) ablehnend auf die Vorstöße von BUND (Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland) und Grünen (vgl. Südwestpresse 2015:0.S.). In gewisser Weise kann eine solche, pluralistische Situation als eine Art neue Unübersichtlichkeit interpretiert werden.

2. Chancen und Grenzen von Öffentlichkeitsbeteiligungsverfahren im Umgang mit Protesten

Der Einsatz von Beteiligungsverfahren kann dem Wunsch vieler Protestierender gerecht werden, stärker in politische Entscheidungen einbezogen zu sein. Diskursive Verfahren eröffnen nicht nur die Möglichkeit, für die Beteiligten inhaltliche Argumente auszutauschen und auf ihre Stichhaltigkeit zu überprüfen. Sie tragen auch der Tatsache Rechnung, dass sich viele Protestierende stark mit dem sachlichen Hintergrund einer Entscheidung auseinandersetzen. Beteiligungsverfahren beziehen dieses Wissen als Bereicherung in den Entscheidungsprozess ein (vgl. Renn 2013:15).

Allerdings ist dabei zu beachten, dass im Vorfeld für alle klar kommuniziert werden muss, in welchem Umfang die Ergebnisse Einfluss auf eine politische Entscheidung haben werden bzw. wie mit den Beteiligungsergebnissen seitens der politischen Eliten umgegangen wird. Denn Bürgerbeteiligung ist weder gleichbedeutend mit dem Entscheid einer kleinen Gruppe über die Allgemeinheit. Das wäre im Sinne einer parlamentarischen Demokratie schlicht undemokratisch. Noch sollte Beteiligung als kosmetische Maßnahme verstanden werden, die für Akzeptanz von bereits im Vorfeld getroffenen Entscheidungen sorgt. Wenn ein Beteiligungsverfahren angestrebt wird, sollte die Möglichkeit bestehen, innerhalb eines Projektes neue Optionen aufzunehmen oder dieses neu auszurichten. Ist dies nicht der Fall, kann das zu einem weiteren Verlust von Vertrauen in die politischen Eliten, aber auch in die Verfahren selbst führen (vgl. Renn et al 2013: 5).

Beteiligungsverfahren bewegen sich damit in einem Spannungsfeld: Einerseits werden die Bürger/innen zwar stärker in Entscheidungsfindungsprozesse miteinbezogen, und im Idealfall wird mit den Ergebnissen eines

solchen Verfahrens responsiv umgegangen. Andererseits definiert es die Spielräume klar und belässt die letztliche Entscheidung bei den politischen Eliten.

Öffentlichkeitsbeteiligungsverfahren können allgemeine politische Themen zum Gegenstand haben, aber auch auf konkrete Projekte bezogen sein. Insofern kann die Struktur der Verfahren mit der Struktur der Proteste korrespondieren, da diese häufig selbst auf ein konkretes Projekt bezogen sind. Allerdings birgt eine zu große Korrespondenz zwischen den Strukturen des Konfliktes und der Auswahl der Teilnehmenden auch Schwierigkeiten. Besonders die Antwort auf die Frage, ob in den Kreis der Teilnehmenden neben Verwaltung, Stakeholder/innen und Bürger/innen aus organisierten Gruppen noch weitere, nicht organisierte Personen aufgenommen werden sollten, kann das Ergebnis eines Verfahrens erheblich beeinflussen. So zeigt sich z.B. bei Protesten im Rahmen der Energiewende, dass die Bürgerinitiativen häufig von einem »harten Kern« von ca. fünf bis 20 Personen geführt werden. Zudem besteht in den Massenmedien vielfach die Tendenz, den Protest dieser Personen als die Meinung einer deutlich größeren »schweigenden Mehrheit« darzustellen (vgl. Marg et al 2013: 123). Dies muss allerdings nicht den Tatsachen entsprechen und kann ggf. zu erheblichen Verzerrungen führen.

Für die Gestaltung von Beteiligungsverfahren ist es daher z.B. empfehlenswert, Überlegungen anzustellen, wie weitere Bürger/innen in ein Beteiligungsverfahren miteinbezogen werden können, die nicht in Protestgruppen aktiv sind. Dies kann zum Beispiel durch die Möglichkeit der Selbstrekrutierung geschehen, aber auch durch bewusste Auswahl bzw. bewusstes Ansprechen von Personen, z.B. auf Grund bestimmter sozio-demographischer Merkmale. Voraussetzung dafür ist allerdings eine genauere Kenntnis der unterschiedlichen Meinungen zu einem Projekt. Diese können beispielsweise mit Hilfe von Umfragen sowohl offline als auch online in Erfahrung gebracht werden. Sie zeigen, welche Meinungen zu einem Projekt in der Bevölkerung bzw. in bestimmten Bevölkerungsgruppen vertreten sind. Damit kann sichergestellt werden, dass alle relevanten Positionen zu einem Entscheidungsgegenstand auch im Verfahren abgebildet werden.

Die Teilnahme von überdurchschnittlich gut gebildeten Personen im Rahmen von Protesten, aber auch im Rahmen partizipativer Aktivitäten kann sich aus demokratischer Sicht als problematisch erweisen. Der Effekt, dass besser gebildete Personen sich stärker beteiligen verstärkt sich, je anspruchsvoller die Aktivität der politischen Teilhabe ist (z.B. Bebnowski et al 2010: 5, Becké et al 2011: 5; Butzlaff et al 2013: 74; Marg et al 2013: 96; Merkel 2012: 8). Öffentlichkeitsbeteiligung als eine voraussetzungsvolle partizipative Aktivität kann insofern dazu beitragen, dass der weniger gebildete und privilegierte Teil der Gesellschaft stärker als bisher benachteiligt wird. Denn dieser Teil nimmt nicht oder nur in geringem Maße an Beteiligungsverfahren teil.

Um diesem Problem entgegen zu wirken, können unterschiedliche Strategien nützlich sein. Einerseits können Beteiligungsverfahren so angelegt sein, dass die Beteiligung darauf abzielt »Spaß« zu machen. Möglich ist dies z.B. durch Wettbewerbe, aber auch durch den Einsatz kreativer Methoden. So könnten beispielsweise Wohnquartiere an einem Touchscreen dargestellt, von den Teilnehmenden modifiziert und wichtige Parameter, wie z.B. Energie- der Flächenverbrauch, simuliert werden. Ebenso sinnvoll sind die Erleichterung des Zugangs zu Beteiligungsveranstaltungen, z.B. durch das Angebot einer Kinderbetreuung, aber auch Anreize in Form von



Aufwandsentschädigungen und Teilnehmerpauschalen. Auch der Einsatz eines Übersetzers/einer Übersetzerin oder eines/einer zweisprachigen Moderators/Moderatorin kann helfen, wenn sich speziell sprachliche Barrieren als problematisch erweisen.

Zusammenfassung

Öffentlichkeitsbeteiligungsverfahren stellen im Hinblick auf Proteste gegen Groß- und Infrastrukturmaßnahmen – auch im Kontext der Energiewende – eine Möglichkeit dar, konstruktiv mit den Protesten und Konflikten umzugehen. Sie ermöglichen es, unterschiedliches Wissen und Argumente zusammenzutragen und Bürger/innen stärker in den politischen Prozess mit einzubeziehen. Sie eröffnen die Möglichkeit, pluralistisch geprägte Ausgangssituationen in Entscheidungsprozessen abzubilden und evtl. eine Einigung zwischen den unterschiedlichen Gruppen herbeizuführen.

Allerdings bergen sie auch Schwierigkeiten, die bei ihrem Einsatz berücksichtigt werden sollten. So können sie zu stärkerer politischer Ungleichheit beitragen, indem die »schweigende Mehrheit« nur unzureichend berücksichtigt wird und sozial benachteiligte Gruppen aus den demokratischen Prozessen systematisch ausgeschlossen werden. Ferner können Beteiligungsverfahren auch zu Frustration und Misstrauen gegen die politischen Eliten beitragen, z.B. wenn die Verfahren als Mittel zur Beschaffung von Akzeptanz missverstanden werden.

Literatur

Bebnowski, David/ Hermann, Christoph/Heyne, Lea/ Hoefft, Christoph/ Kopp, Julia/ Rugenstein, Jonas 2010: Neue Dimensionen des Protests? Ergebnisse einer explorativen Studie zu den Protesten gegen Stuttgart 21. In Internet: <http://www.demokratie-goettingen.de/content/uploads/2010/11/Neue-Dimensionen-des-Protests.pdf>. Zugriff 09.03.2015

Becké, Ana Belle/ Hartmann, Franz/ Hermann, Christoph/ Heyne, Lea/ Hoefft, Christoph/ Marg, Stine 2011: Die Proteste gegen den Flughafen Berlin Brandenburg (BER/BBI). Eine explorative Analyse der Protestteilnehmer. In Internet: http://www.demokratie-goettingen.de/content/uploads/2011/08/Stuttgart21_II.pdf. Zugriff 06.03.2015

Butzlaff, Felix/ Hoefft, Christoph/ Kopp Julia 2013: »Wir lassen nicht mehr alles mit uns machen!« Bürgerproteste an und um den öffentlichen Raum, Infrastruktur und Stadtentwicklung. In: Marg, Stine / Geiges, Lars/ Butzlaff, Felix/ Walter, Franz (Hg.) Die neue Macht der Bürger. Was motiviert Protestbewegungen. Bonn, Bundeszentrale für politische Bildung. 46- 91.

Crouch, Colin 2008: Postdemokratie. Frankfurt am Main, Suhrkamp

Jörke, Dirk 2011: Bürgerbeteiligung und Postdemokratie. In Aus Politik und Zeitgeschichte 1–2 201. 13-18



Marg, Stine/ Hermann, Christoph/ Hambauer, Verena/ Becké Ana Belle 2013: » Wenn man was für die Natur machen will, stellt man da keine Masten hin«. Bürgerproteste gegen Bauprojekte im Zuge der Energiewende. In: Marg, Stine / Geiges, Lars/ Butzlaff, Felix/ Walter, Franz (Hg.) Die neue Macht der Bürger. Was motiviert Protestbewegungen. Bonn, Bundeszentrale für politische Bildung. 92-136

Merkel, Wolfgang/ Petring, Alexander 2011: Partizipation und Inklusion. Demokratie in Deutschland 2011 – Ein Report der Friedrich- Ebert-Stiftung. In Internet:
http://www.wzb.eu/sites/default/files/zkd/dsl/partizipation_und_inklusion.pdf. Zugriff 15.05.2015

Nolte, Paul 2011: Von der repräsentativen zur multiplen Demokratie. In: Aus Politik und Zeitgeschichte 1–2/2011. 5-12

Renn, Ortwin 2013: Bürgerbeteiligung bei öffentlichen Vorhaben: Aktueller Forschungsstand und Folgerungen für die praktische Umsetzung. In: One Stop Europe – Angewandte Bürgerbeteiligung. Dokumentation der Internationalen Hochschulkonferenz 18. Und 19. April 2013, Ludwigsburg 6-19

Renn, Ortwin/ Köck, Wolfgang/ Schweizer, Pia-Johanna/ Bovet, Jana/ Benighaus, Christina/ Scheel, Oliver/ Schröter, Regina [policy brief der Helmholtz Allianz ENERGY-TRANS] 2013: Die Öffentlichkeit an der Energiewende beteiligen - Grundsätze und Leitlinien für Planungsvorhaben. In Internet: http://www.energy-trans.de/downloads/ENERGY-TRANS-Policy_Brief-Oeffentlichkeitsbeteiligung_bei_Planungsvorhaben_der_Energiewende.pdf. Zugriff 02.12. 2013

Schlager, Alexander 2010: Die Proteste gegen »Stuttgart 21«. In: Sozial. Geschichte Online, 4 (2010). 113-137

Südwestpresse (ohne Autor) 2015: NABU gegen Windkraft auf Ehinger Alb. Artikel vom 26.02.2015. In Internet: <http://www.swp.de/ehingen/lokales/ehingen/Print-Entruestung-Windkraft-Ortsverband-Ablehnung-Windrad-Naturschutzbund-Osterholz-Gruene-Nabu-gegen-Windkraft-auf-der-Ehinger-Alb;art4295,3070841>. Zugriff: 14.04. 2015

Autorin

Regina Schröter studierte Politikwissenschaften und Soziologie an der Universität Stuttgart. Für ihre Masterarbeit zum Thema »Systemische Risiken – ein Fall für die Theorie sozialer Systeme nach Niklas Luhmann?« erhielt sie den Preis des Fördervereins für Politik- und Sozialwissenschaften an der Universität Stuttgart.

Von 2009 bis 2011 arbeitete als wissenschaftliche Mitarbeiterin bei Dialogik gGmbH. Seit 2012 ist sie an der Universität Stuttgart (Abteilung für Technik- und Umweltsoziologie) wissenschaftliche Mitarbeiterin im Projekt



Helmholtz ENERGY-TRANS-Projekt und Doktorandin. Hauptschwerpunkte ihrer Arbeit sind Partizipation und Bürgerbeteiligung, Technik- und Risikosoziologie sowie theoretische Soziologie.

Als zertifizierte Mediatorin moderiert sie darüber hinaus Bürgerbeteiligungsverfahren und leitet national und international Lehrveranstaltungen und Workshops zu diversen Themen.

Kontakt

Regina Schröter

Universität Stuttgart

ZIRIUS – Zentrum für Interdisziplinäre Risiko- und Innovationsforschung

Seidenstr. 36 / III

70174 Stuttgart

Tel.: (0711) 68583930

Website: <http://www.zirius.eu>

Redaktion eNewsletter

Stiftung Mitarbeit

Netzwerk Bürgerbeteiligung

Redaktion eNewsletter

Ellerstraße 67

53119 Bonn

E-Mail: newsletter@netzwerk-buergerbeteiligung.de