



## Bürgerbeteiligung in Infrastrukturprojekten

Ludwig Weitz

*Ergebnisse einer Befragung von Dialog<sup>7</sup> zur Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern an der Energiewende. Eine erste Auswertung.*

### Zur Intention der Befragung

In immer mehr Kommunen in Deutschland wollen sich Bürgerinnen und Bürger an der Entscheidungsfindung bei lokalen, regionalen bzw. nationalen Infrastrukturprojekten beteiligen. Die Diskussionen um Stuttgart 21 oder die Neugestaltung der Stromtrassenführung von Norden nach Süden beherrschten teilweise auch die überregionalen Medien. Die Bürgerschaft greift dabei jenseits der politischen Willensbildung durch die Parteien immer häufiger direkt in kommunale Entscheidungsprozesse ein. Vor diesem Hintergrund wird Beteiligung zu einem immer häufiger genutzten politischen Instrument.

Das Dialog<sup>7</sup>-Team<sup>1</sup> hat eine Befragung zum Thema »Kommunale Bürgerbeteiligung als politisches Instrument« durchgeführt. Diese Studie sollte die Hintergründe dieser zunehmenden Involvierung der Bevölkerung in politische Prozesse hinterfragen. Sie richtete sich an Kommunen und deren Umgang mit Beteiligung. In erster Linie ging es hierbei um die Meinung der Kommunen zu Nutzen und Grenzen von Bürgerbeteiligungen auf kommunaler Ebene. Diese Umfrage wurde zeitgleich in sieben Bundesländern durchgeführt.<sup>2</sup>

Ziel der Studie war die Beantwortung folgender Fragen:

- In welchem Umfang werden Klimaschutzprojekte bzw. Energiegewinnungsanlagen auf der Basis erneuerbarer Energien in den Kommunen realisiert und aus welchen Gründen?
- Kann es im Hinblick auf die Umsetzung der Energiewende zu Konflikten mit Akteuren innerhalb der Kommunen kommen?
- Inwieweit und in welchen Bereichen werden informelle Bürgerbeteiligungen in oder von den Kommunen organisiert oder initiiert?
- Für wie wirksam werden informelle Bürgerbeteiligungen gehalten und aus welchen Gründen?

---

<sup>1</sup> Unter dem Namen Dialog<sup>7</sup> haben sich Unternehmen in einer Initiative zusammengeschlossen, die den Dialog mit der Bürgerschaft bei Infrastrukturprojekten von der Strategie über die Konzeption bis zur erfolgreichen Umsetzung begleitet. Hierzu gehören: TÜV Rheinland Consulting GmbH, Köln / TÜV Rheinland Energie und Umwelt GmbH, Köln / Lorenz Kommunikation, Grevenbroich / ontologica GmbH, Bonn / Ludwig Weitz, VISION Bonn / uzb Bonn, Gesellschaft für empirische Sozialforschung und Evaluation, Bonn / Kapellmann und Partner, Düsseldorf.

<sup>2</sup> Durchgeführt wurde die Befragung vom Dialog<sup>7</sup>-Mitglied uzb Bonn

Die Ziele des Projekts entwickelten sich hin zu einer umfassenden Untersuchung der Kommunen hinsichtlich folgender Themen:

- Informelle Bürgerbeteiligung,
- Klimaschutzprojekte und –konzepte,
- Interesse der Bürger/innen an Entscheidungsprozessen,
- Konflikte mit Akteuren innerhalb der Kommunen bzgl. erneuerbarer Energien,
- Zufriedenheit mit eingesetzten Verfahren bei informellen Bürgerbeteiligungen.

## Teilnehmende

Die Erhebung war auf eine Auswahl von insgesamt 4004 Kommunen angelegt. Hierbei handelte es sich um alle Kommunen der folgenden Bundesländer: Bayern, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Sachsen, Hessen, Thüringen und Schleswig-Holstein. Insgesamt haben 511 Kommunen an der Erhebung teilgenommen. Die Ausschöpfungsquote beträgt damit sehr gute 12,8%.

## Zu den Ergebnissen

### Erneuerbare Energien / Energiewende

Bei der Frage nach der aktuellen Beteiligung der befragten Kommune an der aktiven Umsetzung der Energiewende zeigt sich, dass verhältnismäßig viele Kommunen (57%) hinsichtlich der Energiewende tätig sind. In 19% der befragten Kommunen wird das Thema zumindest diskutiert, nur knapp ein Viertel der Kommunen beschäftigt sich aktuell nicht mit diesem Thema.

*Frage: Beteiligt sich Ihre Kommune im Moment aktiv an der Umsetzung der Energiewende (z.B. durch die Produktion erneuerbarer Energien, Bau einer Windkraftanlage etc.)? (n=507)*

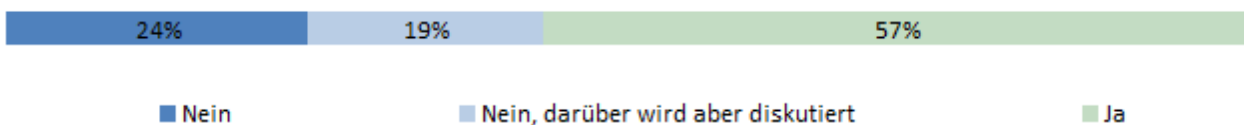


Abbildung: Aktuelle aktive Beteiligung der Kommune an der Umsetzung der Energiewende

Gefragt nach den unterschiedlichen Arten erneuerbarer Energien, die für eine Nutzung in den jeweiligen Kommunen in Frage kommen, zeigt sich, dass neben etablierten erneuerbaren Energiegewinnungsformen wie der Windkraft (50%) vor allem die Photovoltaik mit 89% und die Bioenergie mit 46% genannt werden. Im Zusammenhang mit unterschiedlichen Energiearten ist mit einem unterschiedlichen Ausmaß an Bürgerprotesten

bzw. Bürgerbedenken zu rechnen, so dass eine »energieartenspezifische« Form der Bürgerbeteiligung bzw. der Moderation von entsprechenden Bürgerdialogen zu überdenken ist.

### **Konfliktpotenzial**

Erfragt wurde speziell das mögliche Konfliktpotenzial im Bereich der erneuerbaren Energien aus Sicht der Befragungsteilnehmer/innen. Die Auswertung zeigt, dass etwa die Hälfte der Kommunen das Konfliktpotenzial im Bereich erneuerbare Energien »eher gering« einschätzen (51%), dies also nicht ausschließen. Allerdings schätzen 41% der Kommunen das Konfliktpotenzial im Bereich erneuerbare Energien als eher hoch oder sogar sehr hoch ein.

**Frage: Wie hoch schätzen Sie das Konfliktpotenzial im Bereich erneuerbare Energien in Ihrer Kommune ein? (n=378)**



Abbildung: Konfliktpotenzial im Bereich der erneuerbaren Energien

Zur weiteren Eingrenzung des Konfliktpotenzials wurde erfragt, mit welchen Akteuren im Rahmen der Energiewende oder der Einführung erneuerbarer Energien auf kommunaler Ebene Konflikte entstehen können bzw. bereits bestehen. Dabei wird das größte Konfliktpotenzial bei den »Bürgerinnen und Bürgern« gesehen. 68% der Befragten sehen hier drohendes Konfliktpotenzial oder bereits bestehende Konflikte. Bemerkenswert ist auch, dass erneut nur 7% der Befragten kein Konfliktpotenzial im Zusammenhang mit der Energiewende/ erneuerbaren Energien sehen. Dies deutet darauf hin, dass für die Verantwortlichen in den Kommunen das Thema »Konfliktmediation« im Bereich der Energiethematik künftig eine (zunehmende) Rolle spielen wird.

### **Klimaschutz**

Fragt man die Kommunen danach, ob schon ein verbindliches Klimaschutzkonzept vorliegt, so zeigt sich, dass erst knapp ein Viertel der hier befragten Kommunen über ein solches Konzept verfügt. Aber auch ohne verbindliches Klimaschutzkonzept engagieren sich Kommunen in Klimaschutzprojekten. 37% der befragten Kommunen tun dies bereits heute, weitere 26% denken darüber nach.

### **Bürgerbeteiligungen**

Auch wenn in der öffentlichen Debatte die Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern immer wieder als wünschenswert und wichtig proklamiert wird, kommt es doch auch auf den individuellen Willen der Kommune an, so etwas tatsächlich auch zu tun. 84% der befragten Kommunen betonen, dass sie in hohem oder sogar sehr

hohem Maße bestrebt sind, Bürger/innen an bestimmten politischen Entscheidungen und Planungsprozessen zu beteiligen.

**Frage: Wie sehr ist man in Ihrer Kommune bestrebt, Bürger/innen an bestimmten politischen Entscheidungen und Planungsprozessen zu beteiligen? (n=508)**

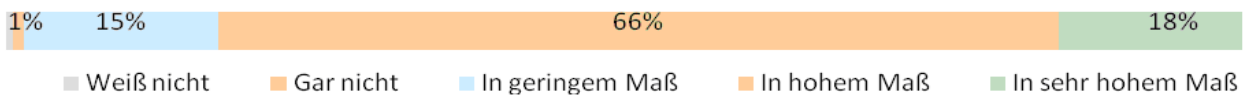


Abbildung: Bereitschaft zur Beteiligung der Bürger/innen an politischen Entscheidungen/ Planungsprozessen

Eine solche Bereitschaft zur Bürgerbeteiligung dürfte in hohem Maße davon abhängen, inwiefern Kommunen formelle Verfahren zur Bürgerbeteiligung als wirksam einschätzen. Die Befragung zeigt, dass 70% der befragten Kommunen formelle Verfahren als wirksam betrachten. Fast ein Drittel der befragten Kommunen halten formelle Verfahren für eher nicht oder nicht wirksam.

Formelle Verfahren der Bürgerbeteiligung müssen nicht nur von den Kommunen für sinnvoll und wirksam erachtet werden, die entsprechenden Kommunen müssen auch davon ausgehen können, dass seitens der Bürger/innen Interesse an Beteiligungsprozessen besteht. Hierbei stellen die Kommunen ein eher geringes Interesse der Bürger/innen. Fast zwei Drittel der befragten Kommunen nehmen an, dass das Interesse an Bürgerbeteiligung eher gering oder gar nicht ausgeprägt ist. Inwiefern eine solche Annahme automatisch auch das Engagement auf Seiten der Kommunen an der Durchführung von formellen Bürgerbeteiligungsprozessen reduziert, muss zumindest diskutiert werden.

Neben den formellen Verfahren der Bürgerbeteiligung können Kommunen auch informelle Beteiligungsverfahren einsetzen. Es ist interessant zu erfahren, ob und inwieweit solche informellen Verfahren von den Kommunen als wirksam – und vielleicht noch wirksamer als die formellen Verfahren – erachtet werden. Abbildung 15 weist aus, dass die befragten Kommunen die informellen Verfahren der Bürgerbeteiligung mit 78% für noch wirksamer (eher wirksam/sehr wirksam) erachten als die formellen Beteiligungsverfahren (70%, eher wirksam/sehr wirksam).

**Frage: Wie schätzen Sie die Wirksamkeit informeller Verfahren der Bürgerbeteiligung ein? Informelle Bürgerbeteiligungen sind (n=508)**

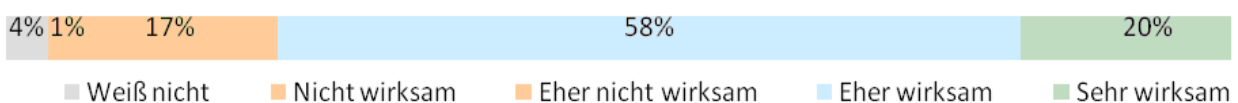


Abbildung: Wirksamkeitserwartung hinsichtlich informeller Verfahren der Bürgerbeteiligung



Die informellen Verfahren der Bürgerbeteiligung werden von den befragten Kommunen nicht nur für wirksamer erachtet, es wird auch davon ausgegangen, dass die Bürgerinnen und Bürger daran auch ein deutlich höheres Interesse als an den formellen Verfahren haben. Bei mehr als der Hälfte der Bürgerinnen und Bürger wird ein hohes oder sogar sehr hohes Interesse vermutet (55%). Hinsichtlich formeller Verfahren der Bürgerbeteiligung wurde ein solches Ausmaß an Interesse nur von 37% der befragten Kommunen auf Bürgerseite vermutet. Fast drei Viertel der befragten Kommunen (73%) haben solche informellen Verfahren bereits durchgeführt. Weitere 18% halten die Durchführung solcher Verfahren für denkbar.

Gefragt nach der Form der durchgeführten Verfahren informeller Bürgerbeteiligung sowie der Zufriedenheit mit dem durchgeführten Verfahren zeigt sich, dass die Erfahrungen mit Verfahren der informellen Bürgerbeteiligung sehr gut sind. Moderierte Verfahren bekommen von allen Verfahren die positivste Bewertung. 89% der befragten Kommunen sind eher oder sehr zufrieden mit den durchgeführten moderierten Verfahren informeller Bürgerbeteiligung. Andere Verfahren werden vergleichbar gut bewertet, lediglich die Bürgerpanels/Bürgerbefragungen (25% der befragten Kommunen sind damit eher unzufrieden) und die internetbasierten Verfahren (hier sind ebenfalls 25% der befragten Kommunen eher unzufrieden) fallen etwas ab.

Die Kommunen, die unzufrieden sind mit der bisherigen informellen Bürgerbeteiligung, wurden nach den Gründen hierfür befragt. Insbesondere das von den Kommunen festgestellte geringe Interesse der Bürgerinnen und Bürger sorgt für Unzufriedenheit. Andere »Unzufriedenheitsmacher« (z.B. schlechte Dialogkultur, unverbindliche Vereinbarungen) werden deutlich seltener genannt.

Verfahren informeller Bürgerbeteiligung werden bislang vor allem in den Bereichen Stadtplanung und Stadtentwicklung durchgeführt (Abb. 20). Die Themen Energie/Klimaschutz wurden noch nicht in diesem Ausmaß im Rahmen informeller Bürgerbeteiligungsprozesse behandelt. Beim Klimaschutz könnte dies durchaus damit in Zusammenhang stehen, dass wenig bis gar kein Konfliktpotenzial gesehen wird.

Die Finanzierung von Projekten informeller Bürgerbeteiligung liegt aktuell fast vollständig in den Händen der Kommunen. Neben einem grundsätzlichen Interesse an den Verfahren und einer positiven Wirksamkeitserwartung müssen die Kommunen also vor allem über finanzielle Ressourcen zur Initiierung und Durchführung solcher Prozesse verfügen. Dies ist angesichts der problematischen Haushaltslage vieler Kommunen als ein substantielles Hindernis zu betrachten. 98% der befragten Kommunen haben Gelder zur Finanzierung der informellen Bürgerbeteiligungen aus den kommunalen Haushalten bereitgestellt.



## Fazit und Schlussfolgerungen

Die Ergebnisse dieser Befragung in Kommunen von sieben Bundesländern geben wichtige Hinweise darauf, an welchen Punkten Diskussions- bzw. Handlungsbedarf bestehen. Hervorzuheben sind folgende Aspekte:

1. Das Thema Bürgerbeteiligung gerät durch die Maßnahmen zur Umsetzung der Energiewende mehr und mehr in den Fokus der Kommunen, kann aber und wird in erheblichem Maß auch bei anderen Themenstellungen eingesetzt werden. Im Fokus sind bisher die Themen Lärmschutz und Stadtentwicklung. Die Bereitschaft der Kommunen zur Intensivierung der Bürgerbeteiligung ist generell hoch. Diejenigen Kommunen, die bereits gute Erfahrungen mit dem Thema Bürgerbeteiligung gemacht haben, wollen verstärkt darauf setzen. Informeller Bürgerbeteiligung wird dabei eine höhere Wirksamkeit zugesprochen.
2. Eine intensive Bürgerbeteiligung wird seitens der kommunalen Verwaltungen gewünscht, allerdings bemängeln die Verantwortlichen dort, dass es an der Beteiligung der Bürger/innen trotz gegenteiliger Bekundungen häufig mangelt.
3. Die Kommunen »beklagen«, dass sie zwar von Bundes- bzw. der jeweiligen Landesebene motiviert werden, die Bürgerinnen und Bürger in Entscheidungsprozesse aktiv einzubinden, allerdings sind die diesbezüglichen Kostenfragen ungeklärt. Eine Professionalisierung der Bürgerbeteiligung gelingt aber nicht ohne finanzielle Unterstützung durch diese Verwaltungsebenen. Bisher wurde die Bürgerbeteiligung zumeist von den Kommunen selbst initiiert, finanziert und durchgeführt. Für die Zukunft wird allerdings eine erheblich größere Beteiligung seitens aller drei Bereiche (Bund, Länder oder Vorhabensträger) gewünscht, ohne dass sich die Kommunen dabei aus der Verantwortung stehlen wollen.
4. Klar ist, es gibt nicht den verallgemeinerbaren Königsweg zur Bürgerbeteiligung. Projekt, Methoden und Regionen müssen »zusammenpassen«. Good-Practice-Berichte können hier nur eine Hilfestellung sein.

## Autoren der Studie und der Auswertung

---

Netzwerkpartner Dialog7, i.B. uzbonn

## Autor des Beitrages

---

**Ludwig Weitz** hat als freiberuflicher Organisationsberater, Moderator, Trainer und Coach eine langjährige Erfahrung im Bereich der Bürgerbeteiligung, Mediation, Gruppen- und Prozesssteuerung. Als Moderator ist er seit Jahren auf Prozesse der Bürgerbeteiligung spezialisiert. Durch seine Qualifikation als Organisationsberater ist er zudem in der Lage, die Konzepte und Methoden so anzuwenden, das in den jeweiligen Beratungsanliegen »Tiefe« erreicht wird, indem auch unausgesprochene, verdeckte und unbewusste Anteile thematisiert werden.



### **Kontakt**

ViSION - Beratung - Moderation - Training - Coaching

... für Menschen und Organisationen

Meßdorfer Str. 166

D-53123 Bonn

fon: +49 228 639457

fax: +49 228 6200242

mobil: +49 177 3240241

eMail: [info@vision-bonn.de](mailto:info@vision-bonn.de)

url: [www.vision-bonn.de](http://www.vision-bonn.de)

### **Redaktion eNewsletter**

---

Stiftung Mitarbeit

Netzwerk Bürgerbeteiligung

Redaktion eNewsletter

Ellerstraße 67

53119 Bonn

E-Mail: [newsletter@netzwerk-buergerbeteiligung.de](mailto:newsletter@netzwerk-buergerbeteiligung.de)